

Le Provinciaal Omgevingsplan 2006 du Limbourg néerlandais et ses ambitions transfrontalières

The Dutch “Provinciaal Omgevingsplan Limburg” (Limburg Provincial Environmental Plan) 2006 and its cross-border ambitions

J.- M. Lambotte, H. Rouchet¹

Le récent Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (POL 2006) est un document stratégique d'aménagement et de développement territorial du même type que notre SDER. Par rapport à ce dernier, le POL 2006 porte une attention particulière sur quelques points qui lui sont propres : la volonté d'une concentration de l'urbanisation autour des principaux pôles urbains et une limitation de l'urbanisation diffuse hors de cet espace (mais avec des instruments opérationnels de planification ciblés sur le développement), la préservation et le développement du Paysage national du Sud-Limbourg, la délimitation d'une structure écologique de base, le soutien au processus d'innovation en vue du développement économique, ...

En comparaison du SDER, il met aussi beaucoup plus l'accent sur les aspects transfrontaliers en détaillant des projets pour lesquels la Province du Limbourg a des ambitions. Ces projets de coopération transfrontalière auxquels devrait être associée la région liégeoise concernent de nombreux thèmes : nature et paysages, eau, économie, mobilité, réseaux urbains, stratégie territoriale pour « l'agenda Lisbonne » du bassin mosan Liège-Maastricht², ...

The recent “Provinciaal Omgevingsplan Limburg” (POL) 2006 is a document for strategic town and country planning and development similar to our own SDER. Compared to the latter, the POL 2006 pays particular attention to a number of points specific to it: a determination to concentrate urbanisation round the main urban centres and to limit urbanisation from sprawling beyond this space (but with operational planning instruments targeted on development); the preservation and development of the national landscape in Southern Limburg; the delimitation of a basic ecological structure; the support for an innovation process for economic development, etc. By comparison with the SDER, it also places far greater emphasis on cross-border aspects by itemising projects being considered by the Province of Limburg. These cross-border cooperation projects, in which greater Liège should be involved, touch on several issues: nature and landscapes, water, the economy, mobility, urban networks, territorial strategy for the “Lisbon agenda” of the Liège-Maastricht basin, etc.

Mots-clés : Planification stratégique – transfrontalier – MAHHL – Parc des trois pays – Pays-Bas

Key words: Strategic planning – cross-border – MAHHL – Tri-state park – Netherlands

¹ Chercheurs CPDT, Université de Liège – LEPUR, Rue de l'Aunaie, 30 B38, 4000 Liège. Courriel : jm.lambotte@ulg.ac.be

² Cet article s'appuie sur les résultats d'une expertise confiée par le Gouvernement wallon à la CPDT. L'objet de cette étude est l'analyse des plans stratégiques d'aménagement et de développement territorial des régions voisines, dans le but de repérer les options prises dans ces documents susceptibles d'avoir un impact sur notre territoire et d'identifier les points de convergences / divergences vis-à-vis des orientations présentes dans le SDER.

Au départ de cette étude, un travail préalable a consisté, au 1er trimestre 2006, à analyser le projet de Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006. Afin d'aider le Gouvernement wallon, sollicité par la Province du Limbourg néerlandais, à remettre un avis, la CPDT a été chargée de présenter une note mettant en évidence les principales options de ce document susceptibles d'avoir une influence en Région wallonne et d'en évaluer l'impact. Sur base de ce document et avec la collaboration de la DGATLP-DAR, le Gouvernement wallon a remis son avis aux autorités néerlandaises en date du 27 avril 2006. Depuis lors, le POL 2006 a été adopté par la Province du Limbourg néerlandais le 22 septembre 2006.

Le Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006, successeur du POL 2001, constitue la première version d'un POL sous forme de plan directeur global conformément à la future nouvelle loi néerlandaise sur l'aménagement du territoire (*nieuwe Wet ruimtelijke ordening - nWro -* ; en vigueur depuis le 1er juillet 2008). D'une part, le POL 2006 représente pour la Province son plan régional (*Streekplan* au sens de cette loi). A travers un tel document, la Province fixe dans les grandes lignes la place qui est accordée à l'agriculture, à la nature, au logement et aux zones d'activités. Les communes sont tenues de s'y tenir lorsqu'elles adoptent leur plan d'affectation

(*bestemmingsplan*). D'autre part, le POL 2006 constitue pour la Province de Limbourg le plan de gestion des eaux, le plan de politique environnementale ainsi que le plan directeur en matière de circulation et de transports. Le POL 2006 englobe aussi de nombreux aspects physiques des politiques économiques, sociales, de la santé et de la culture.

Par ailleurs, le POL 2006 s'inscrit dans la logique de la stratégie européenne de Lisbonne (consistant à faire de l'Union Européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive au niveau mondial) et de celle de Göteborg (stratégie ajoutant une dimension environnementale et sociale à la première). Il s'inscrit également dans la vision de la Nota Ruimte³ au niveau national. L'Etat néerlandais a donné à cette nouvelle stratégie de développement spatial une dimension économique plus poussée par rapport aux quatre premières notes sur l'aménagement du territoire. Il a également réduit le caractère dirigiste qui caractérisait jadis les précédentes notes.

Enfin, le POL 2006 doit être envisagé en relation avec d'autres documents apportant des niveaux de détails plus approfondis sur certains thèmes. Il s'agit soit de compléments et révisions du POL, soit de notes politiques concernant la mise en œuvre du POL ou encore de règlements. Comme notre SDER, le POL 2006 est un document à valeur indicative, ne contenant aucune décision juridique directement contraignante.

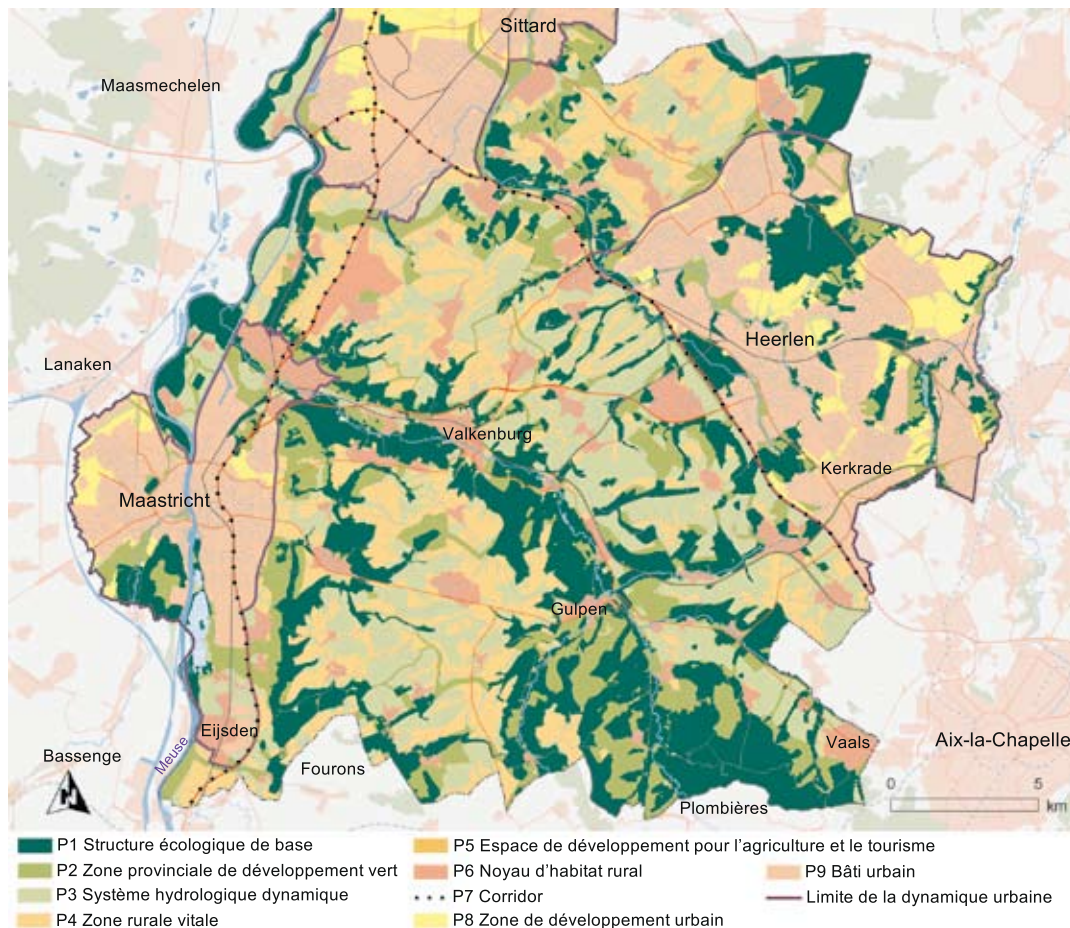
Les points forts du *Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006*

Le POL 2006 affiche la volonté de la Province du Limbourg de concentrer l'urbanisation autour des principaux pôles urbains et de limiter l'urbanisation diffuse hors de cet espace. La carte « Perspective structurelle », qui définit les principales affectations du territoire de la province du Limbourg, délimite, en effet, les contours de l'urbanisation. Les nouveaux logements et équipements annexes (écoles, commerces, services publics locaux, ...) sont appelés à prendre place de préférence au sein des périmètres bâtis déjà existants (zones P6 en milieu rural et P9 en milieu urbain). Pour le reste, l'urbanisation nouvelle doit prendre place au sein de Zones de développement ur-



La province du Limbourg néerlandais au cœur de l'Euregio.
Source : CPDT

³ Le résumé en français de cette note adoptée le 17 janvier 2006 est disponible sur le site : www.vrom.nl/get.asp?file=docs/ruimte/NR_Samenvatting_Frans.pdf.



Extrait de la carte « Perspective structurelle » de la Province du Limbourg néerlandais.
Source : POL 2006

bain (P8), soit de vastes zones d'aménagement différé attenantes au bâti existant et situées à l'intérieur des frontières de la dynamique urbaine, c'est-à-dire du périmètre du noyau d'habitat des huit principaux pôles urbains de la Province du Limbourg (Maastricht, Heerlen-Kerkrade, Roermond, ...).

La zone P6 est dévolue aux centres ruraux. A l'exception de quelques gros bourgs situés en leur sein (Valkenburg, Vaals et Gulpen par exemple), l'espace offert à l'urbanisation doit être limité aux besoins de la seule population locale. Les petites villes citées plus haut peuvent simplement prévoir du terrain supplémentaire pour accueillir des fonctions destinées à servir la population des zones rurales avoisinantes (enseignement, PME, santé et culture). Etant donné que les contours de cette urbanisation limitent de façon très stricte l'espace disponible à la construction, la taille des parcel-

les n'y dépasse que rarement les 300 à 400 m² au sein des nouveaux lotissements, même quand il s'agit de maisons 4 façades implantées aux abords de petits villages. Comparativement à la situation prévalant en Wallonie, voire même en Flandre, les disponibilités à la construction ainsi offertes en milieu rural sont particulièrement faibles.

Si le POL 2006 délimite les contours de l'urbanisation, il ne faut pas considérer ce document comme un cadre rigide mais au contraire comme la base d'une structure modulaire et flexible comprenant d'autres documents adoptés par la Province. L'objectif d'une telle structure conforme à la nWro est d'avoir une planification moins dirigiste et plus flexible. En ce sens, le POL 2006 évite des procédures longues tout en répondant efficacement et à temps aux besoins de la population et des



Photo aérienne de Margraten, bourg rural compact du Sud-Limbourg. Avec l'aimable autorisation de Google Earth, 2008

entreprises (industries, services, agriculture, ...). Pour ce faire, la province du Limbourg a recours à un ensemble d'instruments opérationnels de planification dont la Méthode des droits de développement négociables (*Verhandelbare Ontwikkelings-Rechten-methode, en abrégé VORm*). Si par exemple une commune veut étendre des zones à urbaniser en dehors des contours imposés par la Province, via cet instrument VORm, elle a la possibilité de le faire si le besoin est démontré moyennant une compensation suffisante (l'aménagement de zones naturelles supplémentaires).

Dans le même ordre d'idée, le Limbourg prévoit que de nouvelles zones d'activités ne seront autorisées que dans la mesure du nécessaire, avec en l'occurrence des estimations quant à la qualité et la quantité requises.

Pour s'assurer d'une bonne estimation des disponibilités encore existantes et une évaluation de la qualité de ces dernières, un système d'information est mis en place. Il s'agit du *Regionaal Bedrijventerreinen Informatiesysteem* (REBIS⁴). Parmi les critères de localisation des nouvelles zones d'activités, l'existence d'une offre performante en transport en commun ou la possibilité d'en créer une viable financièrement est citée de façon explicite. Pour ce faire, les zones d'activités doivent essentiellement se concentrer aux abords des huit principaux pôles urbains de la province, soit en extension de parcs d'activités existants, soit au sein des Zones de développement urbain.

Le POL 2006 s'inscrit dans la continuité des dernières notes nationales sur l'aménagement du territoire

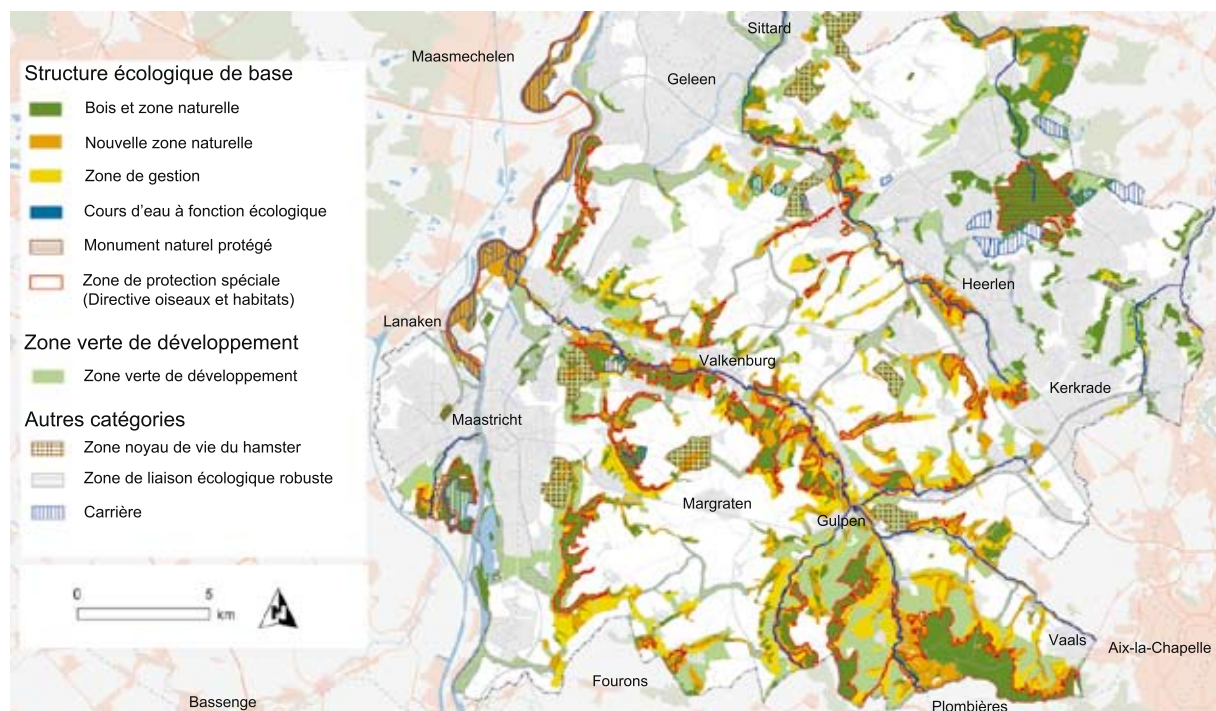
⁴ Voir le site : www.limburg.nl/rebis/

en désignant l'espace rural compris entre Maastricht, Heerlen, Aix-la-Chapelle et la frontière belge comme « le Paysage national » (« *National landschap* ») du Sud-Limbourg. Vu son caractère vallonné, cet espace est en effet l'un des vingt principaux espaces ruraux des Pays-Bas dont les caractéristiques paysagères sont à protéger avec le Cœur vert de la Randstad. Derrière cette dénomination de Paysage national se cache essentiellement une volonté de protection contre l'urbanisation mais aussi le souci d'un développement intégré notamment vers le tourisme diffus et la valorisation des ressources agricoles. Etant entouré par de grands pôles urbains, il serait lui-même soumis à une intense pression de l'urbanisation si, depuis une quarantaine d'années, les responsables de l'aménagement du territoire aux Pays-Bas depuis le niveau national jusqu'au niveau local n'avaient pas eu la ferme intention de protéger ce territoire contre cette évolution qui paraît souvent inéluctable dans le contexte wallon.

Le POL 2006 fournit également une cartographie de la structure écologique de base pour l'ensemble de la province (zone P1 dans la Perspective structurelle). Ces zo-

nes sont destinées à la protection et à l'aménagement d'une structure cohérente de zones naturelles, de zones boisées et de liaisons entre les deux. Une politique de compensations est mise en place (via l'instrument VORm) si des activités sont autorisées alors qu'elles vont à l'encontre de la politique prônée pour le patrimoine naturel et les paysages dans les zones inscrites au sein de la P1. La structure écologique de base est complétée par la zone P2, la Zone de développement verte provinciale (en vert clair sur la carte du réseau écologique). Celle-ci vise à renforcer et à développer les valeurs naturelles et paysagères tout en assurant une protection moins stricte. Outre l'objectif de protection, associé à celui de compensation en cas d'atteinte, la Province de Limbourg compte aussi procéder à la réhabilitation de la fonction écologique de divers sites naturels et espaces de liaison dégradés. Un autre objectif à l'horizon 2023 est la création dans le Limbourg de 4.000 ha de bois et de 10.000 ha de nature supplémentaires.

Sur le plan du développement économique, le POL 2006 s'inscrit dans la lignée de la *Nota Ruimte* qui désigne la région d'Eindhoven comme le *Brainport* des Pays-Bas



Extrait de la carte « Réseau écologique » de la Province du Limbourg néerlandais. Source : POL 2006.

et qui définit l'axe de l'autoroute A2-E25 (Amsterdam-Maastricht) comme l'axe du savoir. Eindhoven, ville située dans le sud-est de la Province du Brabant néerlandais à proximité immédiate du Limbourg, est, avec l'entreprise Philips et son université technique, l'un des grands centres de l'innovation en Europe. L'ambition de la Province du Limbourg est, à l'image du Plan Marshall wallon, de réussir dans les dix ans qui viennent la conversion vers une économie de la connaissance. Les « clusters de force » identifiés comme ayant le potentiel pour être les nouveaux moteurs de l'économie du Limbourg sont notamment « énergie, technologie et systèmes » (y inclus la chimie) et le « *health-care* (soins de santé) ». L'agroalimentaire est également un cluster de force, tout comme le cluster touristique appelé « *leisure* ». Le secteur de la logistique est en outre jugé important pour le développement de l'ensemble de ces quatre clusters. Le rôle de la Province à cet égard consiste surtout à initier, à stimuler et à établir des contacts (notamment transfrontaliers) entre les différents acteurs économiques, entre ces derniers et les instituts de recherche et entre l'enseignement et le marché du travail. Son rôle consiste aussi à soutenir l'esprit d'entreprise et d'innovation, à favoriser la formation de réseaux et les transferts de connaissances entre entreprises et instituts de recherche.

Les ambitions transfrontalières du POL 2006 et leurs impacts en Wallonie

Une des spécificités du POL 2006 est d'insister fortement sur une nécessaire collaboration transfrontalière. Il y est indiqué le souhait de la Province du Limbourg néerlandais de participer à la coopération transfrontalière. Pour le Limbourg méridional, cela passe par une participation active au sein de l'Eurégio Meuse-Rhin et du réseau des villes de Maastricht – Aix-la-Chapelle – Hasselt – Heerlen – Liège (MAHHL). Par ailleurs, il est défini à ce propos une série d'objectifs transfrontaliers précis.

Dans le thème de la nature et des paysages, la volonté néerlandaise est de renforcer l'ensemble paysager « *Nationaal Landschap Zuid-Limburg* » en l'intégrant dans un cadre transfrontalier via le développement du

projet de Parc des Trois Pays. Ce projet, couvrant l'espace comprenant aussi le Pays de Herve, les Fourons et la région (Kreis) d'Aix-la-Chapelle, et constituant le poumon vert de ce réseau MAHHL, est évoqué pour la première fois dans la Perspective de développement spatial MAHL adoptée en 1993⁵ (Commission Internationale De Coordination). Pour les néerlandais et d'un point de vue écologique, ce parc est considéré comme une zone tampon paysagère, un cœur protégé permettant des liaisons écologiques transfrontalières avec les grands espaces naturels de l'Ardenne, de l'Eifel ou de la Campine. Deux grandes liaisons écologiques d'importance européenne traversent le Parc des trois pays : « une zone naturelle boisée et sèche qui relie les contreforts des Vosges, l'Eifel et les Ardennes via le Limbourg méridional à la Campine belge et qui continue vers le nord (...) en passant par la rive droite de la Meuse et une zone écologique humide formée par la vallée de la Meuse et ses affluents » (Groupe De Projet Du Parc Des Trois Pays, pp. 30-31). L'enjeu pour la Région wallonne est de relier les zones naturelles existantes dans le Limbourg néerlandais avec les grandes étendues naturelles de l'Ardenne par la réalisation de « corridors écologiques » le long des vallées de cours d'eau tels que la Gueule, la Gulpe ou la Berwinne en protégeant ces corridors d'une urbanisation diffuse et en assurant une présence suffisante d'éléments de liaison écologique.

Dans le cadre de la mise à profit des opportunités au sein du réseau urbain transfrontalier du MAHHL, la Province du Limbourg souhaite coopérer avec la Province de Liège et la Région wallonne pour établir une stratégie commune pour la région située entre Liège et Maastricht. Le SDER rencontre assez bien cette ambition. En effet, le SDER affirme qu'il est indispensable de dresser un « schéma de développement territorial pour l'aire de coopération transfrontalière de Liège ». « Ce dernier, établi en étroite collaboration avec les acteurs concernés, devrait déboucher sur un projet de développement définissant la manière optimale de structurer cet espace (répartition des fonctions et organisation des modes de communication) » (SDER, p. 147). Notons que, selon le POL 2006, cette stratégie territoriale transfrontalière commune à Liège et Maastricht devrait être axée préférentiellement sur un développement économique tourné

⁵ Ce projet de parc des trois pays est aussi évoqué dans le projet de structure spatiale du SDER à propos de la Région agro-géographique du Pays de Herve (p. 140). Depuis lors, il a fait l'objet d'un programme Interreg qui a débouché sur l'adoption d'un document appelé Perspective de développement du Parc des trois pays (disponible sur le site : www.parc-des-3pays.org).

vers la société de la connaissance. Cette stratégie tirant parti des potentialités locales est ainsi appelée à former l'« agenda Lisbonne » du bassin mosan.

En matière de mobilité et d'infrastructure, un des objectifs transfrontaliers identifiés dans le POL 2006 est l'amélioration des transports en commun transfrontaliers et la liaison du Limbourg au réseau TGV. Concernant cette volonté d'améliorer les transports en commun transfrontaliers évoquée par le POL 2006, un projet concret à caractère transnational a été réalisé dans le cadre du programme Interreg III-B North-West Europe. Il s'agit d'une liaison ferroviaire rapide entre Bruxelles, Liège et Maastricht⁶. Deux lignes de bus du TEC Liège-Verviers traversent également la frontière. Dans le sens inverse, une ligne néerlandaise traverse la frontière : la liaison Maastricht-Visé. La faiblesse de cette offre s'explique notamment par le faible nombre de navetteurs (écoliers + travailleurs) qui traversent actuellement quotidiennement la frontière. Le POL 2006 préconise aussi de coopérer avec ses voisins flamand et wallon en vue d'assurer un report de mode pour le transport de fret depuis le mode routier vers le mode fluvial. Ceci implique un soutien explicite à la prochaine construction de la quatrième écluse à Lanaye.

L'ambition de la Province du Limbourg d'assurer sa reconversion vers une économie de la connaissance s'intègre aussi dans une vision transfrontalière. En particulier, le POL 2006 souhaite voir le Limbourg tenir sa place dans la région d'excellence technologique caractérisée par le triangle Eindhoven – Louvain – Aix-la-Chapelle⁷ dont Maastricht fait également partie. Remarquons que ce projet de coopération alliant entreprises et centres

de recherche autour de trois pôles universitaires forts (Eindhoven avec sa *Technische Universiteit*, Louvain avec la KUL et Aix-la-Chapelle avec sa réputée université technique RWTH) n'inclut pas le pôle liégeois. Dans son avis, le Gouvernement wallon déplore que le projet de POL n'envisage pas cette éventualité. Le POL 2006 exprime également le souhait de stimuler la coopération transfrontalière entre les universités, les instituts de recherche et les entreprises. A ce propos, nous pouvons épingleur la collaboration de longue date entre les universités de Maastricht et de Liège qui tentent d'harmoniser au maximum leurs cursus et d'encourager les échanges d'étudiants et de professeurs avec pour objectif de se positionner sur le plan européen et de réaliser des économies d'échelle. Dans son avis, le Gouvernement wallon souhaite que la collaboration actuelle, limitée aux seuls secteurs de l'économie et des biotechnologies, se renforce, à l'instar des projets ALMA-GRID ou TRANSCEND, afin de consolider la position de l'espace Eurégio Meuse-Rhin au niveau international dans le secteur des sciences du vivant.

Les collaborations transfrontalières préconisées dans le POL ne concernent pas toutes la Wallonie. Dans les faits, elles sont d'ailleurs principalement orientées sur un axe est-ouest, autrement dit, entre le Limbourg néerlandais et la Région flamande d'une part et vers l'Allemagne d'autre part. Les relations nord-sud en direction de la Région wallonne semblent quelque peu négligées sur certains points. Toutefois, on constate une volonté croissante de coopérer avec le territoire wallon. La Province de Liège en particulier a beaucoup à gagner de cette collaboration et ce, à différents niveaux.

⁶ Voir le site www.maastrichtbrusselexpress.nl

⁷ Voir le site : www.elat.org

Bibliographie :

BIOT V., CASTIAU E. & COLARD A. (2006). *Etude comparative des schémas de développement territorial régionaux belges*, Les cahiers de l'urbanisme, 62, pp. 8-23.

Commission internationale de coordination (1993). *MHAL – Perspective de développement spatial*, La Province du Limbourg aux Pays-Bas, 75 p.

DUJARDIN A. & LAMBOTTE J.-M. (2006). *Expertise 1 : plans stratégiques des régions frontalières*, CPDT, LEPUR-ULg, 125 p.

DUJARDIN A. & LAMBOTTE J.-M. (2006). *Note concernant le projet de « Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 » (POL 2006) de la Province du Limbourg aux Pays-Bas en cours de consultation*, CPDT, LEPUR-ULg, 17 p.

Gouvernement wallon (2006). *Projet d'avis du Gouvernement wallon sur le projet de « Provinciaal Omgevingsplan Limburg » (POL) 2006*, note, 11 p.

Groupe De Projet Du Parc Des Trois Pays, *Perspectives de développement du Parc des Trois Pays*, Schrijen-Huntjens, Voerendaal, 84 p.

HALLEUX J.-M. & LAMBOTTE J.-M. (2006), *Comment maîtriser la demande en mobilité et limiter la dépendance automobile par l'aménagement du territoire ?*, Les cahiers du CEPES, n°1, Bruxelles, pp.23-43

Ministerie vrom (2006), *Nota Ruimte*, Site des Ministères néerlandais consacré à la Nota Ruimte (<http://www2.vrom.nl/notaruimte>), consultation le 01 mars 2007.

Province Limbourg (2006), *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*, Andidruk, Beek, 164 p.