

# RAPPORT FINAL DE LA MISSION D'ÉTUDES AUX PAYS-BAS

AMÉNAGEMENT ET DÉMOCRATIE :  
OÙ EN EST LE CONSENSUS NÉERLANDAIS ?

Projet collectif 2015-2016

Léna Saffon, Manon Rivet, Martin Lanoux et Benjamin Muselet  
Etudiants du master Stratégies Territoriales et Urbaines de SciencesPo  
Sous la supervision de Antoine Frémont

# RÉSUMÉ

---

Ce projet consistait à assurer l'organisation pédagogique d'une mission d'études aux Pays-Bas pour l'IHEDATE sur le thème : l'aménagement du territoire peut-il être démocratique ? C'est à Rotterdam et Amsterdam que la mission s'est effectuée, à la rencontre des acteurs locaux de l'aménagement : responsables politiques, chercheurs, entrepreneurs et citoyens. Les Pays-Bas sont apparus comme une nation où le concept "d'individualisme au service de l'action collective" prédomine, fruit d'une histoire rythmée par les contraintes imposées par le territoire et où le pragmatisme et le consensus se présentaient comme les seules réponses. La négociation est alors devenue le principe moteur de la prise de décision politique, dans un pays à la culture entrepreneuriale particulièrement développée et où l'Etat est souvent cantonné à ses missions régaliennes. Alors que la France et les Pays-Bas partagent de nombreuses problématiques économiques et sociales, le socle social et idéologique sur lequel repose le système néerlandais a permis de questionner les modalités d'un aménagement démocratique français : dans quelle mesure l'idéalisme français peut-il constituer un obstacle aux pratiques démocratiques que le pragmatisme néerlandais rend possible ?

# REMERCIEMENTS

---

Dans le cadre de ce projet collectif, nous tenons à remercier nos commanditaires Philippe Estèbe, Nathalie Leroux et Anne Mattioli pour leur chaleureux accueil au sein de l'équipe de l'IHEDATE, leur disponibilité et pour nous avoir accordé leur confiance dans l'organisation de cette mission d'études. Cela a été pour nous un plaisir immense de travailler au sein de cette institution et de collaborer avec des personnes aussi encourageantes, positives et à notre écoute.

Un grand merci à notre tuteur Antoine Frémont, pour son implication dans le suivi de notre travail, sa bonne humeur et son soutien permanent.

Merci aux auditeurs de l'IHEDATE, pour leur enthousiasme, leur sympathie et leur ouverture durant ces cinq jours de mission.

Nous remercions également l'ensemble des intervenants, pour leur dynamisme, leur disponibilité et la richesse de leurs contributions.

Merci aux traductrices, qui nous ont accompagnés durant la mission et ont su valoriser par leur travail toute l'authenticité des propos de nos intervenants.

Nous tenons à exprimer notre gratitude à l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'organisation de la mission d'études, en France et aux Pays-Bas. Nous pensons plus particulièrement à Derek Martin, Isabelle Vries, Milou van Mourik et Ronald Kleverlaan qui n'ont malheureusement pas pu être présents lors de notre venue.

Enfin, nous remercions l'Ecole urbaine, Brigitte Fouilland, Irène Mboumoua, Basma Daouadi-Guinnefollau et Béatrice Susana-Delpech, pour nous avoir offert l'opportunité de travailler avec l'IHEDATE et de nous avoir encadrés et aidés tout au long de ce projet.

# L'AMÉNAGEMENT DÉM OÙ EN EST LE CONSENS



RAPPORT FINAL  
MISSION D'ÉTUDES  
PAYS-BAS IHEDATE 2016

# OCRATIQUE : SUS NÉERLANDAIS ?

## SOMMAIRE

ARBORESCENCE - UN PLAN DELTA DE LA DÉMOCRATIE  
AUX PAYS-BAS P. 4

INTRODUCTION P. 6

I - DÉMOCRATIE CENTRALISÉE : QUELLE FORCE DE LA  
PLANIFICATION PAR RAPPORT AU RISQUE ?

A. La planification au service de la maîtrise de l'espace P.12

B. La société des ingénieurs : des règles et des normes  
avant tout ? P. 15

C. Monofonctionnalité / soutenabilité : l'exemple de l'agri-  
culture P. 17

II - LA DÉMOCRATIE DES PARTIES PRENANTES : UNE  
CULTURE DE LA NÉGOCIATION

A. Le commerce prédominant : comment articuler global  
et local P. 20

B. La confiance réciproque entre citoyens et politiques  
comme condition d'une société de l'échange P. 24

C. Un système de négociations et compensations :  
la démocratie des plus forts P. 28

III - LA DÉMOCRATIE COMME COPRODUCTION : UNE  
APPROCHE BOTTOM-UP

A. La discrétion de l'Etat/du pouvoir P. 31

B. L'invitation à la participation P. 33

C. Une démocratie de façade P. 36

CONCLUSION P. 40

ANNEXES P. 42



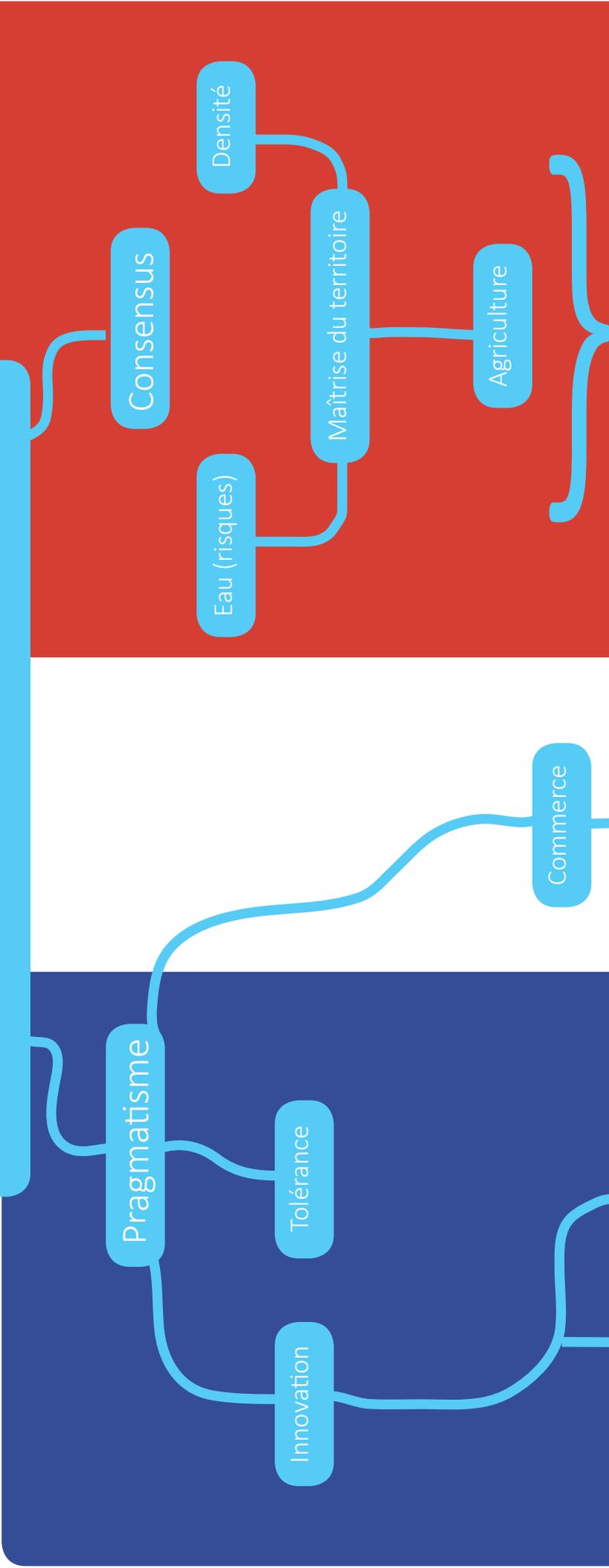
## CONTRAINTE TERRITORIALES

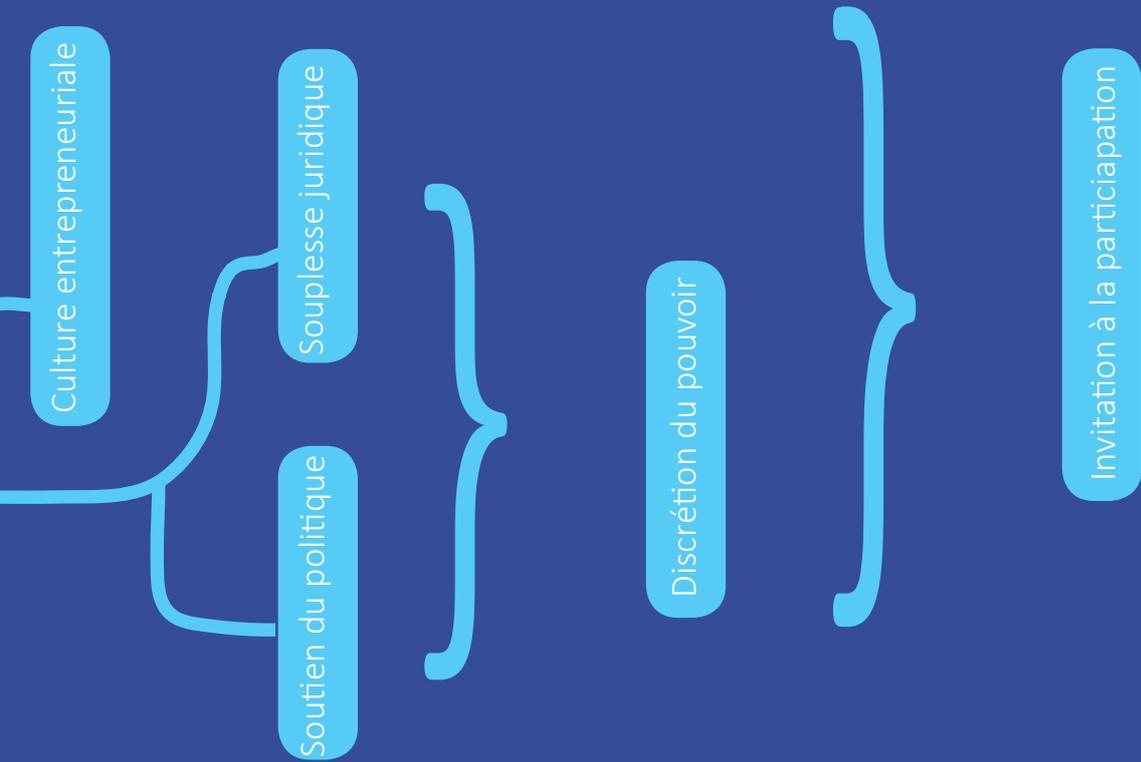
### Introduction

Logique de survie

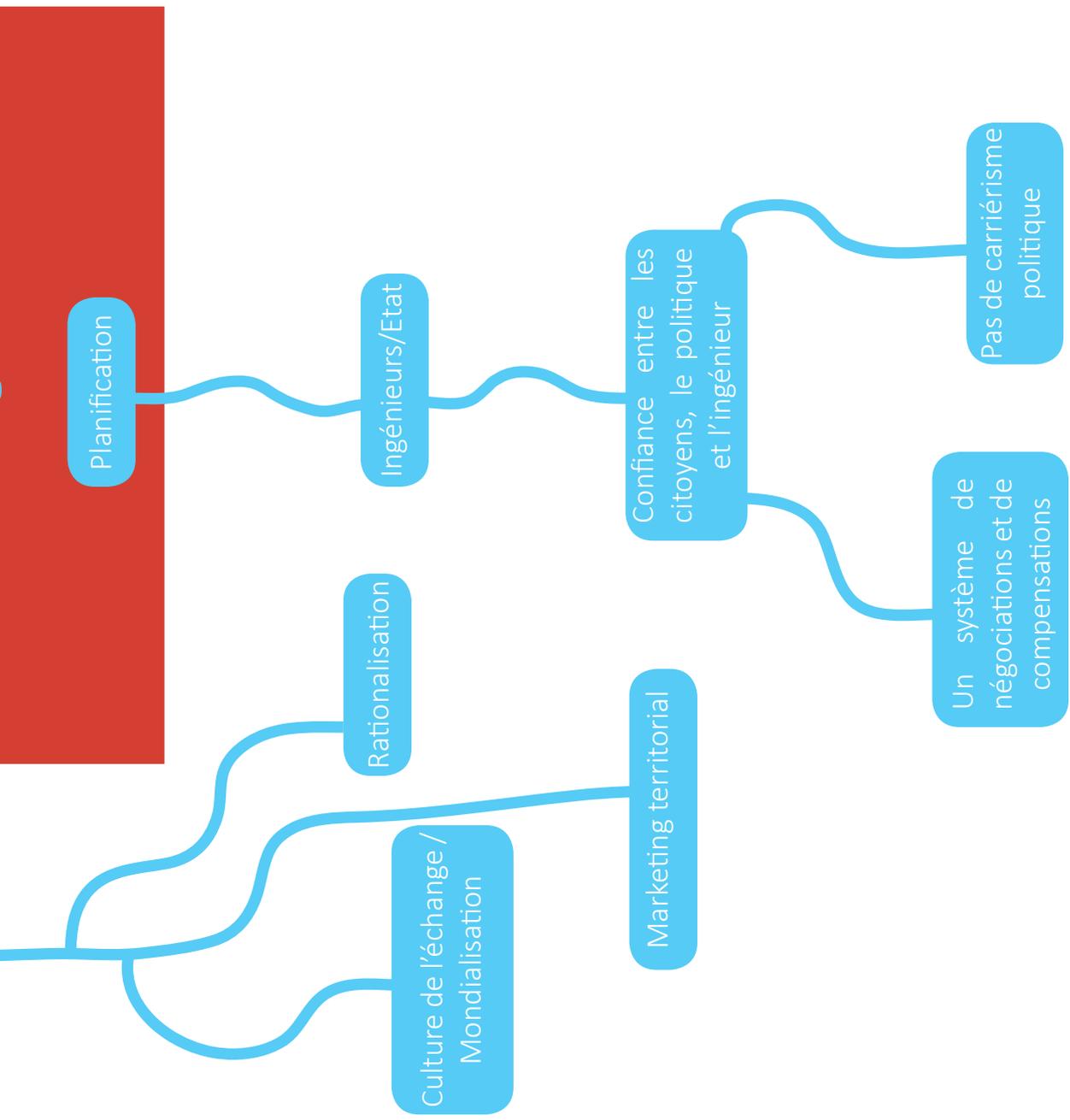
Coopération autour d'intérêts communs  
Individualisme comme base de l'action collective

Articulation du global et du local





**Démocratie de la co-production (III)**



**Démocratie des parties prenantes (II)**

# INTRODUCTION

---

Consensus, confiance et ouverture. Avant le départ pour la mission d'études, ces trois termes résumaient la perception de la société néerlandaise issue de nos lectures. Les Pays-Bas semblaient avoir mis en place un modèle unique en Europe, basé sur des valeurs de dialogue et d'écoute, fruits d'une histoire enracinée dans un territoire tout aussi particulier. Dans le cadre d'une réflexion sur les modalités d'un aménagement démocratique, nos voisins bataves se présentaient donc en parangons d'un système a priori plus avancé que le nôtre quant à l'intégration de ses citoyens à la prise de décision. Un cas d'étude d'autant plus intéressant qu'il nous apparaissait que les Pays-Bas et la France partageaient de nombreuses problématiques. La mission d'études comportait ainsi un double objectif : identifier les défis auxquels les Néerlandais doivent faire face et analyser à travers leur discours et nos visites de terrain les moyens mis en place pour y répondre, en se servant du prisme des relations entre les différents acteurs de l'aménagement. Pour répondre à ces questions, nous avons choisi de donner au programme de la mission une approche historique. Comprendre l'existence et le développement de pratiques démocratiques d'aménagement du territoire aux Pays-Bas passait selon nous par une connaissance des fondements sociaux qui ont permis ou non de les faire naître. Les cinq jours de notre mission d'études nous ont finalement permis de procéder dans une certaine mesure à une monographie (voir arborescence) de la société néerlandaise, au regard des défis qui ont été et sont aujourd'hui les siens.

Les problématiques économiques ont à ce titre occupé une part importante du programme. Acteur majeur de la mondialisation, les Pays-Bas étonnent par le contraste entre un marché intérieur réduit de 17 millions d'habitants et leur intégration dans l'économie mondiale (5e puissance exportatrice). Hyper-compétitifs, les Néerlandais ont structuré leur économie autour de pôles d'échange comme le port de Rotterdam et l'aéroport Schiphol d'Amsterdam, qui rivalisent avec les principaux hubs occidentaux. Or, si cette organisation leur a permis de se placer en bonne position dans la hiérarchie des économies mondiales, elle pose de nombreuses questions sur les conséquences du décalage entre la démesure des installations et l'environnement dans lequel celles-ci se placent. Les Néerlandais sont-ils tombés dans le tout-compétitif au prix d'une cohésion territoriale bancale, ou l'aménagement des infrastructures est-il pensé

de concert avec le développement des territoires ? Quel degré de coopération existe-t-il entre les différents acteurs concernés par ces décisions ? Nos découvertes sur le port de Rotterdam et l'aéroport Schiphol, mais aussi notre visite de Flora Holland et l'intervention du Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement sur la thématique agricole nous ont apporté de nombreuses réponses parfois contradictoires. Les Pays-Bas partagent avec la France des problématiques d'insertion dans la mondialisation. Cependant, les solutions retenues divergent de celles que nous adoptons en France en raison d'objectifs et d'une vision globalement différents de ces enjeux.

De manière tout aussi semblable à de nombreux pays européens, les Pays-Bas font face à des problèmes sociaux croissants depuis plusieurs années. Jusqu'au début des années 2000, les Néerlandais se félicitaient d'avoir su façonner un modèle social favorable à l'intégration des minorités et à la mixité sociale. De l'accord du droit de vote aux étrangers à l'encadrement



public de la procédure d'accession au logement, les mesures à même de faciliter la cohésion de la société néerlandaise s'étaient multipliées durant la seconde



moitié du XXe siècle. Leur succès a continué d'attirer les populations étrangères au point d'atteindre des pourcentages de mixité ethnique inédits en Europe dans les principaux centres urbains du pays : environ 50% des habitants d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht sont désormais d'origine étrangère (première ou deuxième génération). Aujourd'hui, cette multiculturalité entame la solidité du tissu social néerlandais. La montée des extrémismes a causé un blocage politique qui limite l'interventionnisme dans ce domaine. Comment les Pays-Bas ré-

pondent-ils à la dislocation de leur modèle "consociatif", qui a su garantir à la société une certaine stabilité ?

Quels sont les acteurs à l'initiative de nouvelles méthodes d'intégration ?

Quelles modalités de participation citoyenne s'inscrivent dans ce processus ?

De l'échelle locale à l'échelle nationale, nous avons pu nous familiariser avec les moyens d'actions auxquels ont recours les Pays-Bas : invitation à la participation, aménagement entrepreneurial, open-planning sont quelques-uns de ces outils de revitalisation de la société néerlandaise par la transformation du territoire. A Rotterdam, le Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement nous a donné un premier aperçu des récentes évolutions en ce sens. A Amsterdam, nous avons pu voir ces mécanismes à l'oeuvre, à travers les interventions de Zef Hemel, Laurent Alberti et Patrick van Beveren et surtout lors des visites de terrain à Jan Eef, Ijburg et Zo!City.

Si le territoire est un levier d'action important aux Pays-Bas, c'est bien parce qu'il occupe une place prépondérante dans la formation de la société néerlandaise. Contraints par le manque de place et de surface cultivable, les premiers agriculteurs de la région ont asséché les terres immergées afin de garantir leur survie. Les premiers polders, datés du XIe siècle, ont contribué au développement rapide de la région mais aussi à sa fragilisation. Ce grappillage constant sur la mer place aujourd'hui le pays dans une situation particulièrement difficile : situé pour une grande partie sous le niveau de la mer, le territoire néerlandais est en permanence exposé à la menace d'une inondation. Or, la nécessité de s'organiser pour survivre apparaît comme une des dynamiques ayant forgé la nation néerlandaise. L'Histoire des Pays-Bas est en effet rythmée par les tempêtes, les phases de reconstructions et l'élaboration de nouveaux systèmes de défense contre l'eau qui ont été pendant des siècles une préoccupation plus grande encore pour le pays que ses belliqueux voisins. Des événements qui font partie de la mémoire collective et participent de la relation particulière entre le peuple néerlandais et son territoire, qui a constitué le point de départ de cette mission d'études.

Avec la survie sur un territoire inhospitalier comme priorité, les Néerlandais sont passés au cours des siècles d'une logique d'entraide à une logique de coopération. Cette coopération s'est articulée autour d'intérêts communs et a permis aux Néerlandais de

dompter leur territoire en étendant sa surface et en le rendant plus sûr. Très vite, cet esprit de coopération s'est aussi révélé essentiel dans l'instauration puis la préservation d'un cadre économique stable. L'Histoire nous sert ici d'exemple : au lourd bilan matériel et humain de 1953 s'était ajoutée la ruine du système économique du pays par la perte des voies navigables, des infrastructures essentielles et des terres cultivables. Le désastre avait largement dépassé le seul cadre national du fait de la dépendance des Pays-Bas à ses voisins, construction historique née des premières utilisations commerciales du Rhin au Moyen-âge. Cette idée de dépendance du pays à la fois vis-à-vis de ses infrastructures et de ses voisins explique les deux éléments que nous pensons structurants de la nation néerlandaise : la capacité à faire consensus et le pragmatisme.

La première de ces valeurs, le consensus, s'explique tout d'abord par une longue tradition politique. Les Pays-Bas sont un pays où l'aménagement a longtemps reposé sur un équilibre entre les grandes communautés religieuses et idéologiques. Le caractère obligatoire du vote jusqu'en 1975, qui permettait de renforcer ce système « consociatif », a ancré dans les pratiques l'implication de fait des citoyens dans le processus de prise de décision. Si les rapports de force sont aujourd'hui déséquilibrés, catholiques, protestants, libéraux et socialistes sont encore tous représentés sur l'échiquier politique. Cependant, cette capacité à trouver un juste milieu a aussi été imposée par la nécessité de survivre sur le territoire national : l'urgence d'agir face à la menace de l'eau et de trouver des solutions durables et innovantes ont ainsi permis au pays de s'unir au moment des prises de décision importantes.

L'esprit très pragmatique des Néerlandais, que nous avons pu constater par nous-mêmes pendant le voyage, semble avoir pris pour base les mêmes éléments de contexte que cette culture du consensus. La confrontation aux contraintes territoriales a poussé à un effacement des divergences au nom de l'intérêt de tous. Ce principe de réalité colle à la peau des Néerlandais encore aujourd'hui et se traduit par leur réactivité aux nouvelles contraintes qui leur sont posées. Une parfaite connaissance du territoire et une certaine lucidité par rapport à ses atouts et contraintes ont permis aux Néerlandais de véritablement maîtriser l'espace. Cette société "d'ingénieurs" a donc construit et modelé son pays en fonction

des bénéfices qu'elle pouvait en tirer.

Le consensus et le pragmatisme sont les deux notions qui ont été monopolisées durant la mission d'études. A travers la confrontation de ces concepts forts aux enjeux actuels du pays, c'est toute l'adaptabilité du modèle néerlandais à ce nouveau contexte que nous avons pu évaluer. Or, si l'unicité dont fait preuve la société néerlandaise reste d'actualité, force est de constater qu'elle se nuance suivant l'échelle à laquelle elle est envisagée. Que l'on traite de projets d'aménagement de grande envergure ou de projets locaux, l'enjeu démocratique se décline différemment, n'intègre pas les mêmes composantes et implique des acteurs différents. Au retour de la mission d'études, il nous apparaît ainsi que l'analyse des pratiques démocratiques de l'aménagement du territoire peut se faire selon trois niveaux. Une démocratie "étatique" dans un premier temps, concentrée sur les grands enjeux nationaux et où le consensus permet à l'Etat d'occuper un rôle prépondérant. Une démocratie "des parties prenantes" dans un second temps, que l'on retrouve dans des projets où l'articulation entre le global et le local prend une part importante et où le pragmatisme néerlandais se traduit par une culture de la négociation. Une démocratie "bottom-up" enfin, animée par l'esprit entrepreneurial qui fait l'identité des Pays-Bas et qui est permise par la relative liberté normative laissée par l'acteur public dans ce domaine. Ce sont ces trois niveaux d'analyse qui guideront le déroulement de ce rapport.



# I. DÉMOCRATIE CENTRALISÉE : QUELLE FORCE DE LA PLANIFICATION PAR RAPPORT AU RISQUE ?



## A. La planification au service de la maîtrise de l'espace

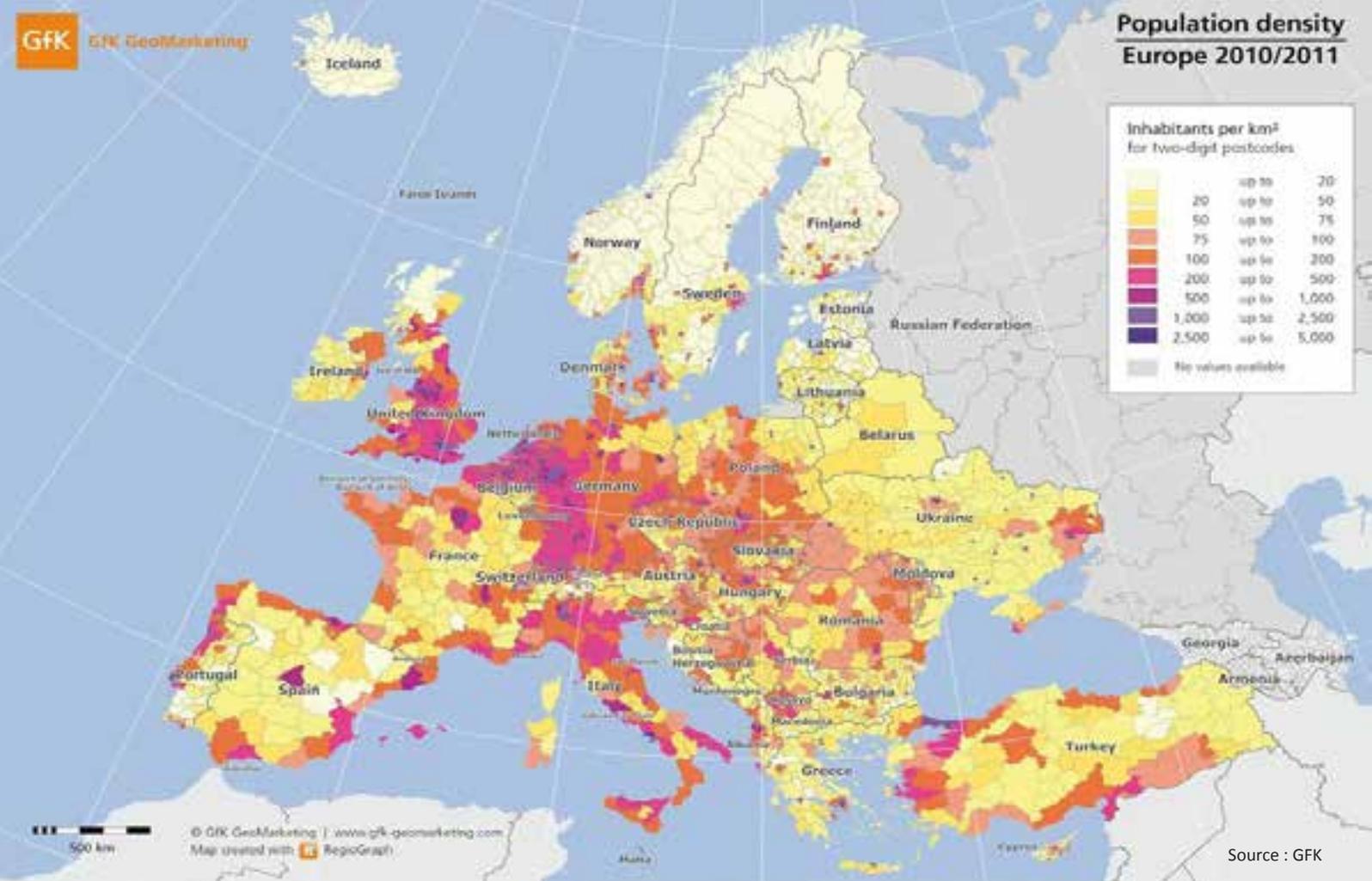
Aux Pays-Bas, la contrainte naturelle pèse sur l'aménagement du territoire comme nulle part ailleurs en Europe. Les Pays-Bas sont aujourd'hui conscients de deux choses : si rien n'est fait pour garantir un niveau de protection suffisant, le pays sera inévitablement victime d'une catastrophe similaire à celle de 1953 dans les années à venir, catastrophe dont l'ampleur affectera le territoire en profondeur et dans sa totalité. Le sort du pays tient à double titre dans le rapport qu'il entretient avec l'extérieur : par la maîtrise des éléments naturels s'obtiennent les garanties d'une bonne santé économique nationale et le bien-être de la population. Afin d'être maîtres de leur destin, les Néerlandais doivent d'abord être maîtres de leur territoire. C'est ce diagnostic que l'on retrouve à la racine du consensus national qui façonne l'identité des Pays-Bas. Dans le contexte « défensif » décrit ici, la convergence des intérêts a naturellement mené l'Etat à jouer un rôle primordial de centralisateur des moyens d'actions.

Nous avons pu faire une première observation de cette tendance planificatrice lors de la visite du Maeslantkering, le barrage le plus récent du Plan Delta lancé à la suite des inondations de 1953. Inauguré par la reine Beatrix en 1997, le Maeslantkering constitue la touche finale d'un projet massif mené de bout en bout par l'Etat néerlandais.

Il est encore aujourd'hui le gestionnaire de l'ensemble de ces infrastructures et maintient son influence par l'octroi de fonds pour l'entretien du réseau de défense contre la mer. En effet, si le débat politique s'étend à l'ensemble des niveaux de gouvernance dans le but de sensibiliser les populations à l'échelle locale, le budget est toujours voté au Parlement. Comme le faisait remarquer Joost Schrijnen, la tradition centralisatrice des questions de protection n'est pas nouvelle aux Pays-Bas. Après les inondations de 1916 en Hollande-Septentrionale, la construction de digues par l'Etat avait déjà permis la fermeture du golfe de Zuiderzee au nord d'Amsterdam et sa transformation en lac d'eau douce.

**Par la maîtrise des éléments naturels s'obtiennent les garanties d'une bonne santé économique nationale et le bien-être de la population**

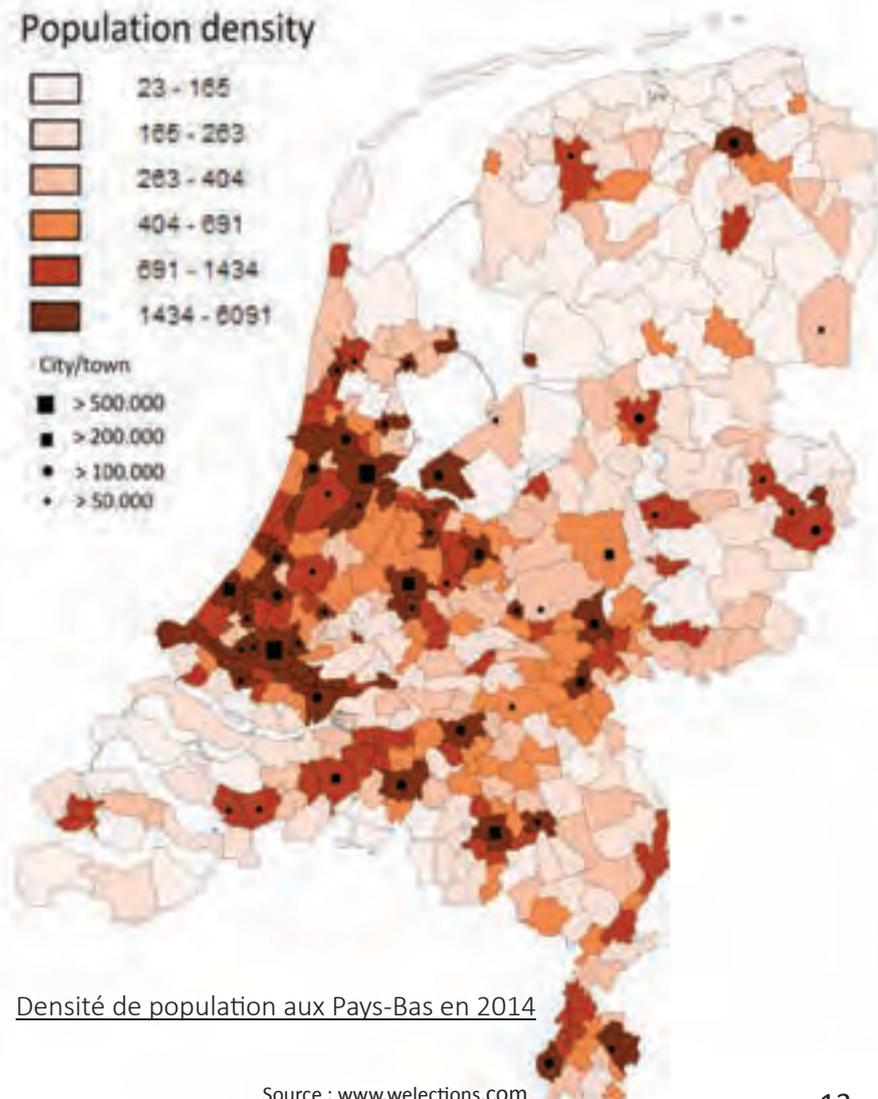
Ce premier enjeu a ensuite été complété lors de nos expériences à Amsterdam et Rotterdam par des questions plus actuelles. En effet, dans la Randstad, cœur du dynamisme néerlandais avec une densité de 1500 hab./



Densité de population : les Pays-Bas dans l'Europe

km², la pression foncière s'est ajoutée à l'impératif de protection de la terre. En raison du profil particulier de cette région, il ne s'agit alors plus seulement de se défendre mais également d'optimiser le territoire et d'en assurer la durabilité. Ici encore, la puissance publique occupe une place prépondérante dans la formulation d'une politique d'envergure. La gestion des terres agricoles en est un exemple. Kaj Locher, chargé de ces questions pour le Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, détaillait par exemple le besoin de faire face aux problèmes de vacance des terres cultivables et de conservation de la qualité du paysage. Nous avons aussi constaté l'importance de cette planification centralisée dans le milieu urbain. Le quartier d'Amsterdam-Schiphol, dans lequel nous avons séjourné pendant la deuxième partie de la mission d'études, incarne l'essence du quartier d'affaires construit selon une approche descendante de l'aménagement tout comme Amstel3, le quartier finalement « adopté » par Saskia Beer et son association Zo!City. Ijburg, cet ensemble de logements construits sur une île artificielle dans l'est d'Amsterdam, en est une autre illustration.

Les trois enjeux présentés ici - protection, optimisation et durabilité- sont le cœur de la stratégie planificatrice menée par l'Etat néerlandais.

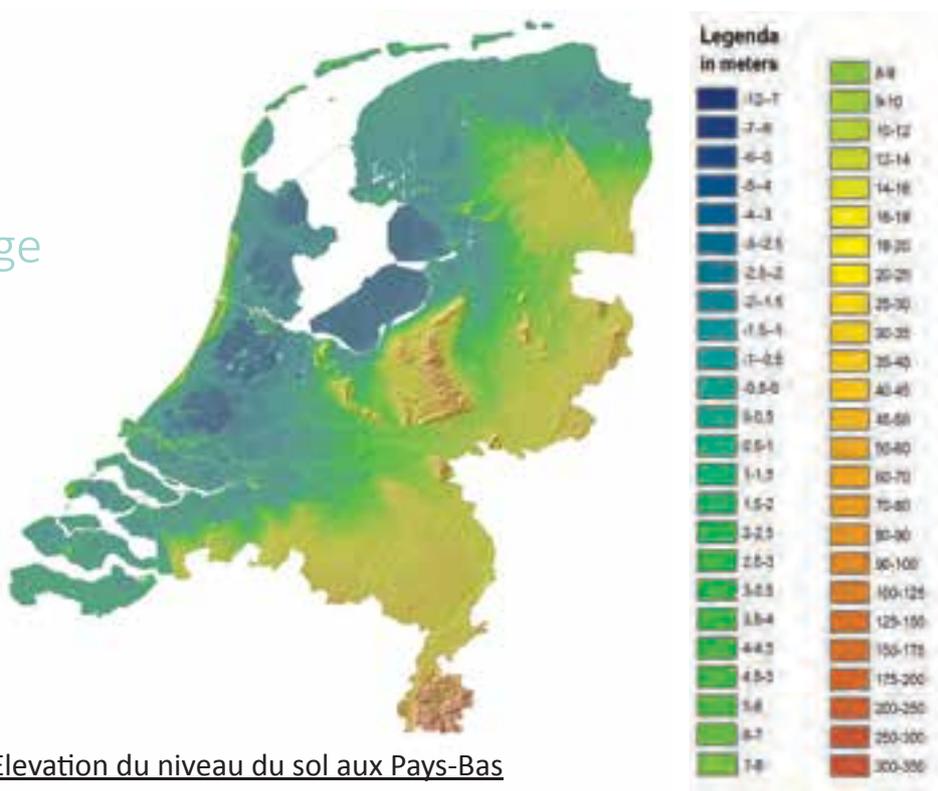


Densité de population aux Pays-Bas en 2014

Ce sont des idées fédératrices qui s'imposent à chacun et nécessitent la convergence des moyens de tous. Mais à la différence du cas français, où la centralisation cherche avant tout l'harmonisation de l'ensemble du territoire, la situation néerlandaise semble proposer une approche plus modérée. La planification étatique néerlandaise s'attache uniquement à créer le liant entre les territoires afin de favoriser le développement local (voir encadré Willem Salet). Or, la tradition centralisatrice des Pays-Bas est directement inspirée des institutions napoléoniennes. Comment comprendre cette appropriation du modèle français ? Il faut pour cela croiser la planification avec l'organisation de la société néerlandaise.

Structurée autour de «piliers» représentant les différents courants idéologiques du pays, la société néerlandaise nous offre une réinterprétation quasi-confédérale de l'héritage napoléonien où l'Etat ne centralise que quelques questions partagées par tous afin de laisser libre cours à l'organisation locale. En découle une science de la combinaison des échelles unique qui, croisée au profil de la Randstad, propose un modèle de gouvernance aux antipodes des pratiques françaises. Dans ce contexte, comment la puissance publique néerlandaise parvient-elle à maintenir un certain niveau de contrôle sur ce « domaine réservé » de l'aménagement du territoire ?

Structurée autour de “piliers”, la société néerlandaise nous offre une réinterprétation quasi-confédérale de l'héritage napoléonien.



Source : Climatesanity

## INTERVENTION DE WILLEM SALET : LA PLANIFICATION À LA NÉERLANDAISE

Partant de la période précédant la Seconde Guerre mondiale, Willem Salet a retracé pendant la séance conclusive les différentes étapes du rôle de la puissance publique dans l'évolution du territoire néerlandais, d'un État omniprésent avant les années 1940 à la vision englobante de l'aménagement appliquée aujourd'hui. Plutôt qu'une approche sectorielle de l'aménagement comme celle dans laquelle s'est enfermée la DATAR, l'Etat néerlandais s'appuie sur une planification de long terme, dont la mise en place est assurée au niveau local. Les premières limites de ce modèle apparaissent dans les années 1990 lorsque l'acteur central ne parvient plus à suivre l'accélération des dynamiques sociales. Son abandon effectif dans la décennie a permis le développement de nouvelles formes d'aménagement « entrepreneurial » qui, couplées au maintien du rôle de l'Etat dans certains secteurs clés, ont abouti à ce que Salet identifie comme une « renaissance de l'aménagement ». Ce dernier devient un « acte de reconstruction, qui consiste à suivre les actions locales » plutôt que d'imposer un plan. A travers son exposé, Willem Salet a mis en lumière l'interaction entre l'héritage historique d'institutions centralisées et la réalité d'une société de piliers, modèle unique à mettre en regard avec l'aménagement français : dans quelle mesure la centralisation étatique française impacte-t-elle la construction sociale d'un aménagement local plus autonome ?

## B. La société des ingénieurs : des règles et des normes avant tout ?

Les mesures prises face au danger que représentent les inondations et la montée des eaux pour le pays ont été pendant les derniers siècles internalisées par l'Etat néerlandais, qui a opté pour une gestion centralisée de ces menaces extérieures. La société néerlandaise s'est ainsi pendant cette période grandement appuyée sur ses ingénieurs pour faire face aux dangers environnementaux, en particulier depuis la création du Plan Delta, plus grand système de défense contre les eaux au monde, après les inondations meurtrières de 1953.

Cette dimension technique de l'aménagement se retrouve dans les mentalités. La société néerlandaise sait faire preuve de pragmatisme et d'efficacité mais elle s'impose par conséquent des cadres d'actions parfois très strictes et des normes contraignantes. Difficile alors de penser un aménagement démocratique en ce qui concerne la maîtrise du territoire quand on observe d'un côté toutes ces infrastructures de protection, d'une dimension surhumaine à l'image du Maeslantkering, colosse d'acier réglé comme une horloge, et d'un autre côté les paysages monofonctionnels autour de la Randstad, où les serres s'alignent à perte de vue, sans laisser aucun espace en friche. Le citoyen n'apparaît pas comme ayant sa place à cette échelle, qui revient plutôt à un État protecteur qui sait faire appel à ses ingénieurs.

Selon Joost Schrijnen, « la question du budget attribué à la protection du pays ne fait pas débat, seule l'utilisation de ce budget est discutée, et ce à toutes les échelles de l'aménagement du territoire ». Mais plus qu'un débat entre citoyens, c'est un débat entre experts qui semble s'organiser sur un sujet aussi sensible que la protection du pays face à la montée des eaux. Schrijnen ajoute par ailleurs, comme évoqué précédemment, que si le processus décisionnel se fait de manière décentralisée, les budgets eux ne le sont pas, l'Etat continuant à exercer ce rôle.

Aujourd'hui, de nouvelles approches ont été encouragées, comme nous avons pu l'observer avec le Sand Motor (« moteur de sable »), un banc de sable artificiel qui se joue des courants maritimes pour freiner la pénétration des vagues dans les côtes néerlandaises. D'une durée de vie de 20 ans, il constitue une expérience inédite d'aménagement et traduit le changement de paradigme vers une adaptation aux contraintes naturelles afin d'optimiser le territoire. Ce Sand Motor apparaît ainsi comme une véritable barrière naturelle,

La société néerlandaise sait faire preuve de pragmatisme et d'efficacité mais elle s'impose par conséquent des cadres d'actions parfois très strictes et des normes contraignantes



## INTERVENTION DE JOOST SCHRIJNEN : LA PROTECTION CONTRE LA MER, UN TRAVAIL DE PRÉCISION

La visite d'une partie des infrastructures de protection contre les eaux s'est faite le lundi après-midi avec Joost Schrijnen, professeur à l'université de Delft et ancien directeur en charge des infrastructures de la partie sud-ouest du Plan Delta et de son développement futur. Les auditeurs ont pu observer directement sur place une partie de ces infrastructures : à l'image de l'immense barrage du Maeslantkering, le dernier ouvrage du Plan Delta, deux portes d'une hauteur de 22 mètres et d'une longueur de 210 mètres capables de se fermer sur le canal en aval du port de Rotterdam. Ce fut l'occasion pour le Pr. Schrijnen de nous faire comprendre l'importance que revêt dans les mentalités néerlandaises la dimension de lutte contre la mer et la montée des eaux. Cette importance se retrouve dans la minutie avec laquelle ce barrage a été pensé et créé sur le plan technique. La visite s'est achevée sur l'observation d'une barrière naturelle plus récente : le Sand Motor, qui a permis d'illustrer les nouvelles façons expérimentées par certaines autorités publiques néerlandaises comme les Offices des eaux (« wateringues ») de gérer le littoral de manière plus dynamique et durable.

que l'on cherche à préférer à la construction de nouvelles digues ou au renforcement de celles préexistantes. Malgré ces expériences fructueuses qui prennent de plus en plus en compte l'impact de l'homme sur l'environnement, la démarche se fait toujours par les ingénieurs du Plan Delta en charge de ce secteur, plus que dans la recherche d'une solution collaborative entre les différentes municipalités, les provinces et l'État. Dans le cadre d'un aménagement plus démocratique, l'incompatibilité entre un système durable et écologique et la décentralisation des questions de protection apparaît comme une limite à l'évolution des pratiques.

En ouvrant les cadres d'action aux municipalités, les projets plus récents témoignent d'une certaine évolution de cette société de l'ingénieur. Pr. Willem Salet nous a ainsi détaillé le programme « Room for the River » mis en application dès 2006. L'État a engagé plus de 2 milliards d'euros dans ce projet en partenariat avec les provinces néerlandaises, les bureaux régionaux en charge de l'eau et les municipalités, cherchant de nouveaux moyens d'atténuer les inondations potentielles en mettant l'accent sur la prise en compte des aspects esthétiques, culturels et écologiques. Si l'État reste à la tête de ces projets, il a su prendre en compte les particularismes locaux sous la pression des municipalités qui ont prouvé leur pertinence dans ces projets nationaux. L'exemple de Nijmegen développé par le Pr. Salet est à ce propos d'autant plus intéressant que l'État a fini par laisser la main à la municipalité qui a directement mis en place le projet, en lien direct avec les citoyens, dont la consultation s'est effectuée de manière active.

La question est dorénavant de savoir si la planification qui s'est principalement effectuée jusqu'à aujourd'hui

à l'échelle nationale en suivant des cadres et des normes instaurés par des ingénieurs, saura de manière croissante s'orienter vers une prise de décision plus bottom-up. À l'avenir, l'intérêt collectif pourrait être porté de manière croissante par une meilleure coordination entre les échelons administratifs, en suivant l'exemple de la relation entretenue entre l'État et la municipalité de Nijmegen.

Au moment où la dépoldérisation - méthode qui demande d'ouvrir les digues afin de permettre à la mer d'envahir une zone délimitée de l'ancien polder, formant un pré-salé qui devient le nouveau rempart face aux tempêtes et à la montée des eaux - apparaît comme un processus de plus en plus d'actualité, la collaboration avec les municipalités devient nécessaire pour arriver à des accords à l'amiable sur la perte de terres agricoles et la relocalisation ainsi que la reconversion des populations présentes sur ces terres.

A l'avenir, l'intérêt collectif pourrait être porté de manière croissante par une meilleure coordination entre les échelons administratifs, en suivant l'exemple de la relation entretenue entre l'État et la municipalité de Nijmegen

## C. Monofonctionnalité / soutenabilité : l'exemple de l'agriculture

Aux Pays-Bas, la tradition agricole s'est inscrite de façon unique dans l'aménagement du territoire. Parce que la terre cultivable était rare, les agriculteurs néerlandais ont eux-mêmes créé leurs champs et leurs systèmes d'irrigation, avec pour seul objectif la nécessaire productivité. Conséquence de cet héritage, les Pays-Bas disposent aujourd'hui d'un des secteurs agricoles les plus intensifs et « industrialisés » au monde, soutenu par les pouvoirs publics au niveau étatique et organisés plus spécifiquement au niveau régional. Il s'est développé autour d'un système de coopératives agricoles particulièrement poussé et d'une recherche scientifique performante. Si les Pays-Bas sont connus pour leur leadership dans le commerce agricole mondial, ils sont également en bonne place dans le commerce de fruits et légumes et de produits laitiers. L'organisation de son secteur primaire a permis aux Pays-Bas de dépasser la France et d'occuper aujourd'hui la place de premier exportateur européen et deuxième exportateur mondial pour les produits agricoles.

L'omniprésence de l'Etat Néerlandais dans l'élaboration de la stratégie de croissance du secteur agricole

traduit le rôle crucial de celui-ci dans l'économie du pays. Si les Pays-Bas restent aujourd'hui très compétitifs, c'est notamment grâce à une volonté forte de la part des autorités de préserver « coûte que coûte » un secteur agricole hyperspécialisé et hyper-productif, fondé sur la création d'une très forte valeur ajoutée. Le « règne du rendement » peut être ainsi retenu comme le mot d'ordre de l'Etat avec l'hyper-compétitivité comme fil rouge dans l'élaboration de ses politiques agricoles. La politique nationale d'investissement massif dans la R&D agroalimentaire (1 milliard d'euros annuels contre 40 millions d'euros pour le P3A en France), est axée sur la collaboration public-privé.

**Le « règne du rendement » peut être ainsi retenu comme le mot d'ordre de l'Etat avec l'hyper-compétitivité comme fil rouge dans l'élaboration de ses politiques agricoles**

D'après l'OCDE 55% du milliard d'euros annuellement investis dans le maraîchage, l'horticulture et l'élevage provient du secteur privé. Pour ces différentes activités, le Ministère chargé de l'agriculture a défini une ligne de conduite précise en phase avec ses ambitions. L'innovation reste le fil conducteur de toutes les politiques du ministère, puisque considérée comme la condition sine qua non pour conserver la compétitivité du secteur.

Cette place importante donnée à l'innovation technologique n'est pas nouvelle, en effet ce sont d'abord les contraintes géographiques du pays qui l'ont forcé à trouver des solutions pour étendre le périmètre consacré à l'agriculture. Les politiques agricoles des Pays Bas doivent concilier ces impératifs territoriaux avec ses exigences de croissance, d'où la priorité donnée à l'innovation technologique et technique dans ce secteur. L'exemple des récents changements opérés dans de nombreux élevages bovin illustre bien selon Kaj Locher l'effet de levier de l'innovation sur la productivité. Ainsi, grâce à la construction de méga-exploitations, la production de lait aurait doublé en 50 ans à nombre égal de têtes de bétail. La mécanisation presque totale et l'élevage hors sol permettant ces rendements croissants.

Le nombre de ces méga-exploitations, que l'on



*La pression foncière est l'un des éléments centraux qui explique la multiplication des méga-exploitations aux Pays-Bas. En effet, l'élevage et les plantations hors sol permettent de gagner de la place. Avec une densité de population toujours plus élevée et un étalement urbain croissant, la rareté des terres réservées à l'agriculture augmente. Ce graphique montre bien que les Pays-Bas souffrent plus que tout autre pays européen de ce phénomène.*

retrouve dans les différentes activités agricoles, a été multiplié par deux en 10 ans. Cela a entre autres permis de libérer de l'espace face à une pression immobilière en forte hausse ces dernières décennies. Ainsi selon le ministère de l'agriculture, depuis 1950 la surface des terres agricoles a diminué de 20%, pour une surface agricole utile de 2 millions d'hectares aujourd'hui (Kaj Locher). Ces méga-exploitations presque entièrement mécanisées sont aussi responsables d'une baisse conséquente de la part de la population active employée dans ce secteur. Les politiques étatiques centrées sur la modernisation constante du secteur semblent cependant se faire au sacrifice d'un développement durable du secteur. Selon Kaj Locher, l'agriculture représenterait aujourd'hui l'un des plus gros obstacles à une gestion plus écologique du pays. L'agriculture intensive exerce en effet une pression considérable sur l'environnement notamment à cause des déchets produits par les fermes hors sol. Les constructions de ces fermes immenses ont été favorisées par l'abandon récent de nombreuses petites exploitations (notamment les exploitations d'agriculture biologique).

Au cours des dernières années, les fermes d'élevage intensif ont fait l'objet de nombreux scandales en raison de leur forte consommation en énergies et des nuisances qu'elles génèrent pour la biodiversité et le voisinage. Pour le Ministère, des investissements massifs dans les nouvelles technologies justifient la présence momentanée d'exploitations polluantes. En effet, l'exemple des nouvelles serres ultra connectées et auto suffisantes en énergies lui donne raison de croire dans les avancées technologiques en termes de soutenabilité des exploitations. Mais cette position qui préfère sur le court terme privilégier la croissance en mettant à mal l'environnement est dénoncée par de nombreux citoyens et associations écologiques et de santé publique. Aussi l'orientation des politiques du Ministère vers un investissement massif pour la recherche et l'innovation ne semble-t-elle pas être conciliable avec une diminution de l'impact écologique des exploitations.

D'après la présentation de Kaj Locher, le gouvernement reconnaît les risques liés à ces exploitations d'élevage intensif et tente de durcir petit à petit ses législations malgré une position ferme par rapport à la croissance du secteur. Ce sont notamment par des incitations financières mais aussi par l'intégration de directives européennes dans ses propres réglementations qu'il cherche à améliorer la préservation de l'environnement et favoriser une innovation plus durable. Dans ce sens, une loi a été récemment votée pour obliger chaque exploitation à prendre en charge son fumier et à déclarer quelle usine de traitement locale gère ces déchets. De plus, le parlement néerlandais a tranché pour la mise en

place d'un règlement obligeant les exploitations bovines à détenir une propriété d'une surface minimum. Cette décision vise en fait à diminuer le nombre d'exploitations faisant uniquement de l'élevage hors sol. Ces avancées réglementaires soutiennent les affirmations de M. Locher : il y aurait en ce moment même une réelle prise de conscience de la non-pérennité du modèle au sommet, sous la pression des citoyens et des associations.

Une des conséquences de la mainmise de l'Etat sur les politiques agricoles est la volonté de peser dans la direction que prend la PAC. Le gouvernement œuvre depuis 2004 pour la simplification de sa gestion administrative et militent pour une plus grande flexibilité entre les différents secteurs agricoles. Le Ministère de l'agriculture, principal porteur de cette dynamique, est l'unique représentant de ces questions auprès du Conseil Européen. C'est donc véritablement par le haut que cette politique sectorielle est menée.

Nous conservons en France une image plutôt bucolique des Pays Bas : un paysage parsemé de canaux de moulins et de cyclistes. Cependant en visitant la Randsstad nous avons été forcés de constater une réalité toute autre : l'agriculture intensive a donc industrialisé le paysage en le parsemant de champs de fleurs et de serres à perte de vue. Une fois de plus, le périmètre limité des zones agricoles participe de leur surexploitation, au détriment de la nature environnante.

**Aussi l'orientation des politiques du ministère vers un investissement massif pour la recherche et l'innovation ne semble-t-elle pas être conciliable avec une diminution de l'impact écologique des exploitations**

## INTERVENTION DE KAJ LOCHER : QUI SÈME LE PURIN... FINIT VÉGÉTARIEN

Après une entrée en matière très « zen », la présentation de M. Locher s'est surtout axée autour des dangers sur la santé d'une mauvaise qualité environnementale et des mauvaises pratiques dans le secteur agricole. En tant que coordinateur des politiques d'agriculture durable au Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, il s'occupe notamment de réguler les effets néfastes de l'agriculture sur la santé publique. Son expertise lui a donc permis d'introduire les problématiques liées à l'aménagement territorial avec une perspective centrée sur le développement agricole. Il nous a ensuite avoué qu'il avait préféré devenir végétarien au vu des méthodes d'élevage pratiquées dans son pays. Nous avons été plutôt surpris pas son honnêteté : M. Locher n'a pas cherché à défendre les positions de son ministère et a avoué rapidement que la défense de l'environnement restait un enjeu de deuxième ligne pour le gouvernement. Dans un climat de sortie de crise, les Pays Bas semblent surtout concernés par leur position sur les marchés agro-alimentaires mondiaux.



# II. LA DÉMOCRATIE DES PARTIES PRENANTES : UNE CULTURE DE LA NÉGOCIATION

## A. LE COMMERCE PRÉDOMINANT : COMMENT ARTICULER GLOBAL ET LOCAL

Les contraintes territoriales ont forgé aux Pays-Bas une mentalité propice à l'émergence du consensus. Face aux difficultés de maîtrise de la terre, les Néerlandais se sont nécessairement regroupés autour d'enjeux perçus comme partagés par tous afin de pouvoir y répondre. De façon parallèle et concomitante, ce constat pragmatique s'est aussi manifesté de façon offensive. La proximité des polders, sur lesquels se regroupaient plusieurs fermiers, a aussi favorisé le développement d'une logique concurrentielle, conflictuelle, voire guerrière. Comme l'expliquait Hein Klemann, le but de l'agriculteur médiéval était avant tout la préservation de son champ contre les inondations, quitte à ce que cela passe par la destruction de celui du voisin.

Or, c'est avec la pacification de ces relations, rendue possible par la centralisation des moyens de protection contre la mer, qu'a pu s'opérer le basculement majeur et profond qui fait aujourd'hui l'identité des Pays-Bas : l'adoption d'une logique concurrentielle commerçante. Les Pays-Bas sont bien les premiers à prendre conscience de l'intérêt à développer une stratégie commerçante dans ce contexte : les mesures protectionnistes prises lors du Siècle d'or visaient la conservation d'un monopole sur l'importation puis la ré-exportation de nombreux produits. Une dialectique que l'on retrouve aujourd'hui à travers la stratégie «Mainport», expliquée lors des présentations du port de Rotterdam et de l'aéroport Amsterdam-Schiphol. Une terminologie anglophone mais dont l'usage ne se fait qu'aux Pays-Bas afin de désigner la volonté de maintenir une position de plaque tournante des échanges en Europe.

Cette logique perdure donc de nos jours : aux Pays-Bas, les exportations représentent 78% du PIB annuel, contre 20% en France (Banque mondiale 2013). C'est un véritable avantage comparatif qu'ont développé les Néerlandais : une stratégie de spécialisation/rationalisation dont nous avons pu faire l'expérience à plusieurs reprises durant la mission d'études et dont la bourse aux fleurs de FloraHolland en est l'exemple le plus évident. Deux mots d'ordre ressortaient de notre visite

du marché aux fleurs : la spécialisation dans le marché horticole et la rationalisation de l'activité par la constitution d'une plate-forme d'échanges hyper-productive, grâce au suivi personnalisé des produits et des fournisseurs et grâce à la rapidité des transactions permise par le système d'enchères descendantes. Une recette qui fonctionne : présent aux Pays-Bas et en Allemagne avec six localisations après 105 ans d'existence, FloraHolland commerce avec 50 pays dans le monde et jouit d'une position dominante sur le marché horticole (voir carte).



## C'est avec la pacification de ces relations, rendue possible par la centralisation des moyens de protection contre la mer, qu'a pu s'opérer le basculement majeur et profond qui fait aujourd'hui l'identité des Pays-Bas : l'adoption d'une logique concurrentielle commerçante

La démesure des Néerlandais dans le monde du commerce pose malgré tout la question de l'insertion de ces enjeux au niveau local. Comment deux hubs mondiaux comme le port de Rotterdam et l'aéroport Schiphol restent-ils compétitifs sans que cela se fasse au détriment des territoires à proximité ? Ces deux exemples nous ont apporté des réponses différentes.

Le port de Rotterdam est un pôle d'échanges majeur depuis le début du XIXe siècle. Plus grand port d'Europe, il a longtemps constitué le catalyseur de l'activité économique du sud des Pays-Bas. Rotterdam et sa périphérie ne constituaient alors qu'une cité dortoir pour les ouvriers portuaires et l'aménagement de cette

région passait au second plan. En effet, l'agrandissement de la ville s'est essentiellement fait vers l'ouest, afin de rapprocher les ouvriers du port de leur lieu de travail et d'accompagner le développement du trafic maritime. Les questions locales ont donc été prises en compte très tard, comme l'ont souligné les intervenants de la deuxième journée : Maasvlakte 2, l'extension du port terminée en 2013, n'a finalement pu aboutir qu'en raison de la garantie d'un «double investissement dans le port et sa région» (Koppenol). Malgré le départ des institutions portuaires du giron municipal en 2004, la ville devient un contrepoids crédible par la mise en évidence de l'interdépendance entre les espaces portuaire et urbain. Cependant, le temps court du politique ne va pas dans le sens d'une meilleure communication entre le port et la ville, ce qui laisse planer un doute sur l'éclosion de pratiques démocratiques.

La présentation de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol a permis d'observer une articulation différente entre le global et le local. Quatrième aéroport d'Europe en trafic de passagers comme de fret, Schiphol est un hub en pleine croissance et vient d'ouvrir une 5e piste pour attirer de nouvelles compagnies. A l'instar du port de Rotterdam avec Maasvlakte 2, Schiphol a structuré sa stratégie de développement autour d'une politique de l'offre : la captation de la demande se fait par une augmentation préalable des capacités d'accueil. Or, si le port de Rotterdam est extensible vers l'ouest, Schiphol présente un profil bien différent. Situé entre les villes d'Amsterdam et de Haarlem, il occupe un no man's land contigu à des zones très peuplées qui lui vaut son nom de "trou à bateaux". Le rattrapage de la ville sur l'aéroport pose un problème double aujourd'hui : comment assurer la croissance de Schiphol sans que celle-ci ne devienne nuisible aux populations environnantes ? Pour reprendre l'expression de Jos Nijhuis, PDG de l'aéroport, l'enjeu est donc de penser une "compétitivité au delà de la croissance" (Güller). Pour rester un



pôle d'échange en garantissant un développement plus inclusif, Schiphol s'appuie sur une gouvernance multicéphale, où la prise de décision est partagée entre Amsterdam, Haarlem et l'échelon provincial. Responsable de son propre impact environnemental, il a choisi de se tourner vers une stratégie plus englobante qui repose sur un rôle d'interface de transports, mais dont les effets concrets restent discutables. Les nuisances sonores dues au passage des avions sont encore très présentes, au point qu'il est quasiment impossible de passer une journée dans le centre d'Amsterdam sans qu'un, voire plusieurs avions ne passent au-dessus de nos têtes.

Les Pays-Bas parviennent dans une certaine

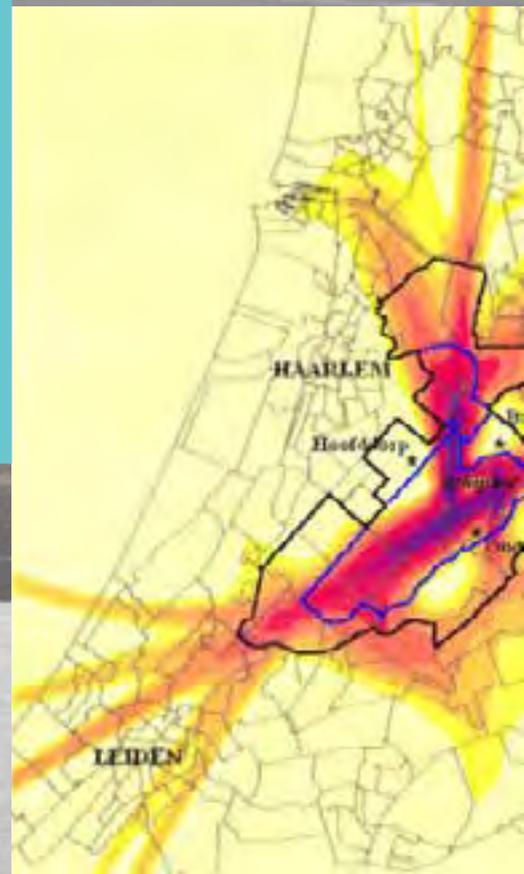
mesure à articuler compétitivité globale et identité locale. Le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol démontrent le succès et le potentiel encore exploitable de la stratégie Mainport, tandis que FloraHolland incarne la réussite des orientations stratégiques finement opérées par les Néerlandais et qui sont le fruit de plusieurs siècles de tradition commerçante. Cependant, le besoin d'efficacité à long terme primé sur les questions locales, dont l'intégration aux termes de la négociation ne s'est faite que récemment. Dès lors, comment caractériser les mécanismes qui permettent aux Pays-Bas cette articulation entre global et local, nécessaire à la conduite d'un aménagement démocratique ?

## ENCADRÉ AMSTERDAM-SCHIPHOL, MODÈLE DE LA "VILLE AÉROPORTUAIRE" ?

La conférence de Mathis Güller a été l'occasion de découvrir un modèle de développement aéroportuaire particulièrement original. Incapable d'étendre à l'infini sa capacité d'accueil en raison de son implantation territoriale, Schiphol se tourne aujourd'hui vers le développement de nouvelles activités dans le secteur tertiaire.

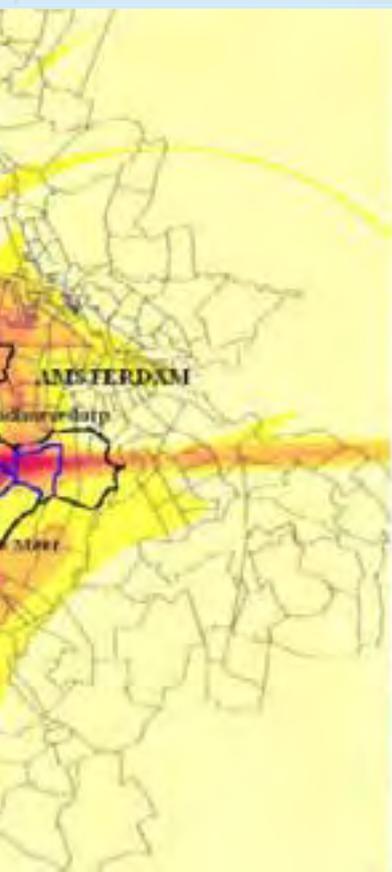
L'immobilier et le commerce représentent désormais autant de revenus que les activités aéroportuaires et font de Schiphol une zone au dynamisme porteur pour l'ensemble de la région. L'aéroport offre même de nouveaux espaces publics comme la Amsterdam Plaza afin de casser l'image de "lieu de passage" dont il souffre. Mathis Güller avait en ce sens repris une campagne publicitaire des années 1980 porteuse d'un message fort : *"Does your office have an airport?"* (Votre bureau a-t-il son aéroport ?), ou comment faire de Schiphol le prolongement naturel des activités de la ville.

Un modèle qui inspire les territoires français à d'autres échelles, par exemple à Biarritz. Son adaptation peut-elle être pertinente pour les hubs français majeurs, comme à Roissy ?



## WORLD FLOWER MAP - RABOBANK ET FLORAHOLLAND (2015)

Chaque année, le marché horticole mondial représente un volume d'échanges de 20 milliards de dollars. Plus de la moitié de ce trafic est capté par les Pays-Bas avec 52% de parts de marché, illustration parfaite de la stratégie de spécialisation du pays. Si les Néerlandais sont réputés pour leurs paysages agricoles colorés par les multiples variétés de tulipes, ces cartes montrent aussi comment le territoire sert de point de départ à l'insertion dans la mondialisation : l'importation/ré-exportation de provenance étrangère s'est ajoutée à la production nationale. Toutefois, les Néerlandais doivent désormais composer avec une concurrence de plus en plus féroce sur les coûts : la Colombie, l'Équateur, le Kenya ou encore l'Éthiopie rognent chaque année sur la position des Pays-Bas. Vers quelle solution se tourner ? Selon Rabobank, la centralisation d'espèces rares et difficiles à produire dans les pays concurrents est une solution, mais elle devra aller de pair avec un "rapprochement entre les différents partenaires de la chaîne de production". Esprit néerlandais, quand tu nous tiens....



## CARTE DES NUISANCES SONORES PROVOQUÉES PAR L'AÉROPORT AMSTERDAM-SCHIPHOL (ACCÈS LIBRE, 1991)

La constitution de la légende de cette carte nous donne déjà une idée de l'importance des problématiques liées à Schiphol. En effet, l'unité utilisée ici pour mesurer les nuisances (Kosten) a été créée en 1963 par une commission néerlandaise afin de mesurer spécifiquement le bruit extérieur dans les zones aéroportuaires du pays. Confiné entre Amsterdam et Haarlem, Schiphol doit parvenir à se développer sans étendre sa capacité de nuisance. L'encadrement des couloirs aériens (les rayons oranges autour de l'aéroport) a été vu comme une solution possible, mais notre expérience sur place a démontré que cela n'était pas suffisant. Ce problème met à l'épreuve le modèle de négociation néerlandais. Pilier de la croissance économique du pays, Schiphol devra compter sur une efficace collaboration entre les acteurs de sa gouvernance pour maintenir sa compétitivité.

## B. LA CONFIANCE RÉCIPROQUE ENTRE CITOYENS ET POLITIQUES COMME CONDITION D'UNE SOCIÉTÉ DE L'ÉCHANGE

La confiance des citoyens dans l'efficacité des institutions publiques est en forte baisse dans un grand nombre de pays industrialisés depuis quelques décennies. En étudiant les données à long terme, on constate qu'il s'agit d'une érosion de confiance chronique, internationale et structurelle. Lors de l'observation des tendances internationales, on constate que seuls certains pays, rares, ne partagent pas ce malaise politique, et c'est aux Pays-Bas que les écarts sont les plus marqués par rapport à cette tendance à la baisse de la confiance. Des études portant sur l'analyse des élections nationales dans différents pays indiquaient que la confiance des citoyens dans leurs politiciens et leurs parlementaires avait significativement augmenté entre 1971 et 1994 aux Pays-Bas alors qu'elle était en baisse constante dans toutes les démocraties industrielles. Les Pays-Bas appartiennent à ce que Dekker & Hart ont théorisé comme les *high trust societies*.

L'arrivée de Fortuyn et de son parti, le LPF, dans la politique néerlandaise en 2002, avait entraîné une baisse importante du niveau de confiance accordé aux politiciens. Bovens et Wille se sont penchés sur cette évolution et sont arrivés à la conclusion qu'il ne s'agissait que d'une baisse temporaire due à l'arrivée tumultueuse de ce nouveau parti au style populiste, émotionnel et expressif, qui mettait fin à l'habitude prudente et technocrate qui domine la politique néerlandaise. Aujourd'hui, le niveau de confiance est redevenu l'un des plus hauts des démocraties européennes. Si la montée du parti d'extrême droite (PVV, successeur du LPF) est un phénomène observable aux Pays-Bas comme ailleurs en Europe, son importance sur la scène politique est à nuancer par l'irrégularité de ses derniers résultats électoraux, à l'inverse du Front national ou du FPÖ autrichien. Toutefois, cette percée de l'extrémisme traduit une évolution politique, conséquence d'une

immigration mal acceptée. Peut-être un signe que l'individualisme néerlandais devance la notion du collectif et de la tolérance, deux valeurs souvent prônées aux Pays-Bas.

On a vu lors de la mission d'études et des différentes conférences qu'aux Pays-Bas, les élites politiques pratiquent un style fondé sur la conciliation politique plutôt que sur la compétition politique, et selon Van Praag et Van der Eijk (1998), ce discours politique, basé sur l'art du compromis, modère les appréciations négatives du gouvernement par les citoyens. Laurent Alberti nous disait par exemple que les mouvements de grèves et les manifestations étaient assez rares aux Pays-Bas et que lorsqu'ils arrivaient, les gouvernants les percevaient comme un échec



et comme une preuve que l'une des parties avait agi déraisonnablement. La tradition négociatrice est donc très ancrée dans la politique néerlandaise et permet une certaine confiance des citoyens envers leurs politiciens.

Si les citoyens accordent une certaine confiance à leurs politiciens, ce climat de confiance est réciproque. Les citoyens jouissent d'une certaine liberté d'entreprendre et les projets innovants reçoivent souvent un soutien politique qui leur permet de se développer rapidement. Lors de notre mission d'études, nous avons eu l'occasion d'avoir le partage d'expérience de deux entrepreneurs, Jeroen Jonkers et Saskia Beer qui, grâce à leur force d'entreprendre et au soutien de la municipalité, ont réussi à mener des projets citoyens qui améliorent considérablement la ville, à l'échelle d'une rue et d'un quartier.

Les Néerlandais sont une population très entrepreneuriale, et cette caractéristique est possible grâce à la confiance d'un Etat qui permet à ses citoyens d'être

très libres. Alberti qualifiait la population néerlandaise d'individualiste, mais au profit de l'action collective. Il illustre son propos en prenant l'exemple du milieu professionnel où domine une conception horizontale de la hiérarchie, par opposition à la culture française. En d'autres termes, il semble exister au Pays-Bas une culture égalitaire de la prise de parole qui sous-entend le caractère consensuel de la prise de décision. En effet, beaucoup d'autoentrepreneurs développent leur projet de façon individuelle mais il s'agit souvent de projets voués à l'intérêt général qui rencontrent un écho significatif au sein de la sphère politique (cf. encadré sur Saskia Beer).

Preuve de l'efficacité et du pragmatisme néerlandais, si cette qualité entrepreneuriale est possible, c'est également grâce à une souplesse juridique et une souplesse administrative propres aux Pays-Bas. Comme le dit le proverbe : « Dieu a créé la terre, mais il a laissé aux Hollandais le soin de créer les Pays-Bas ».

Cette capacité entrepreneuriale est le résultat d'une confiance réciproque entre citoyens et politiciens.



Les citoyens jouissent d'une certaine liberté d'entreprendre et les projets innovants reçoivent souvent un soutien politique qui leur permet de se développer rapidement

# INTERVENTION DE SASKIA BEER

## UN PROJET CITOYEN AU CŒUR DE LA VILLE

Saskia Beer est une entrepreneuse, fondatrice des projets Zo!City et Transform the City.

Zo!City est un projet impulsé par la jeune entrepreneuse qui a pour objectif de transformer et de revitaliser le quartier d'Amstel3 au sud-est du centre d'Amsterdam. En effet, en quelques années, ce quartier était devenu un centre d'affaire monofonctionnel avec des bureaux sans espaces de vie et d'échanges. Saskia a élaboré au fil du temps une stratégie pour créer un quartier vivant et multifonctionnel en rassemblant des « projects developers », des institutions locales, des résidents et des employés du quartier. Ils utilisent les vieux bâtiments ou en reconstruisent des nouveaux afin de revoir la planification urbaine du quartier d'Amstel3.

Ensemble, ils agissent sur un pied d'égalité pour créer, discuter et exécuter la transformation du quartier.

Saskia a rapidement reçu le soutien de la Mairie pour développer au mieux son projet. Avec l'exemple de Zo!City, on constate l'importance de la confiance réciproque entre élus et citoyens pour permettre la floraison de projets citoyens originaux et utiles à l'action collective. Cette cogestion de projets initiés par des entrepreneurs indépendants donne l'impression d'une plus grande facilité aux Pays-Bas pour mener des projets citoyens d'aménagement du territoire à une échelle locale.

Saskia nous disait : « Ce processus se fait par des rencontres. J'ai réussi à faire évoluer le projet grâce à une subvention pour "projet pilote" du quartier. J'ai souhaité dès le départ travailler avec la municipalité ». Petit à petit, la Mairie a apporté toujours plus de soutien au projet de Saskia, et s'est investie de plus en plus aux cotés de l'équipe. Le dernier exemple, c'est la création par Saskia d'un outil open source « Transform the City », site basé sur Open Street Map pour répertorier les actions et les projets en cours et à venir dans le quartier.

La municipalité a immédiatement souhaité utiliser l'outil pour répertorier encore plus de projets afin d'améliorer le marketing local de la municipalité. Bel exemple de travail d'équipe, Saskia est aujourd'hui propriétaire de l'outil mais c'est la municipalité elle-même qui gère son administration.

Aujourd'hui, Saskia décide d'aller voir d'autres projets, ailleurs, et de laisser le quartier d'Amstel3 aux mains de la Mairie. Grâce à l'outil et aux plans de construction du projet, Saskia a fortement contribué à la revitalisation du quartier et fait confiance à la mairie pour sa bonne application.



« Ce processus se fait par des rencontres. J'ai réussi à faire évoluer le projet grâce à une subvention pour "projet pilote" du quartier. J'ai souhaité dès le départ travailler avec la municipalité »



## C. UN SYSTÈME DE NÉGOCIATIONS ET COMPENSATIONS : LA DÉMOCRATIE DES PLUS FORTS

L'exemple de Maasvlakte 2 est très révélateur de la capacité des Néerlandais à coopérer entre eux dans le montage de projets d'aménagement du territoire. Cette dernière extension était déjà un projet proposé au début des années 1970 mais elle fut refusée pour des considérations socio-économiques et surtout en raison de fortes résistances politiques et publiques, le projet était considéré comme trop « top-down ». Le projet n'est de retour à l'agenda politique qu'au début des années 1990, en cherchant à intégrer l'ensemble des associations au processus de décision politique, grâce à un plan flexible, des accords financiers avec l'État et la ville et surtout un fonctionnement en « package », c'est à dire que l'extension était accompagnée dans sa mise en place d'un ensemble d'autres mesures et infrastructures, comme la mise en place de réserves naturelles dans la Randstad par exemple. C'est finalement grâce à une vision plus cohérente de la situation économique de Rotterdam que le deuxième plan pour Maasvlakte 2 a pu être accepté en 1991. Il aura malgré tout fallu 20 années supplémentaires pour que les parties prenantes prennent pleinement conscience de la nécessité d'agrandir le port, processus achevé en 2013 avec l'inauguration de cette extension. Dirk Koppenol insistait sur l'évolution des mentalités qui s'est opérée pendant cette période et sur la capacité des différents acteurs à construire du consensus sur

ce temps long pour arriver au projet final. Si la durée du processus rapproche la réalisation du projet des pratiques françaises, c'est la succession d'étapes ayant permis de parvenir à un consensus qui nous intéresse ici.

Dirk Koppenol souligne à ce sujet l'importance de la concertation avec les citoyens, et avec les groupes de pression pour la défense de l'environnement qui s'est faite dès le début du projet. Les objectifs et les revendications sont exposés sans biais, selon le principe de confiance que nous avons développé précédemment. A partir de cet instant peut émerger une relation plus constructive qui s'oriente vers la concertation plus que la contestation : le montage du projet se fait avec la prise en compte de la position de l'ensemble des acteurs, dans une volonté de faire ensemble. Les auditeurs ont souligné à ce propos la primauté du « faire » : la conscience qu'ont les Néerlandais de la nécessité d'avancer ensemble plutôt que de retarder le plus possible la réalisation du projet par des revendications politiques. Tous les acteurs économiques étaient conscients de la nécessité de construire Maasvlakte 2, et personne n'a opposé de résistance à son encontre. Le débat a cependant duré près de deux décennies, mais il se construit autour de la manière dont les infrastructures vont être construites plutôt que sur la nécessité ou non de cette construction.

### TABLE RONDE AU CAMPUS RDM LE MÉGA-PROJET MAASVLAKTE 2 : UNE MÉGA-NÉGOCIATION ?

Le campus RDM, centre d'expertise autour des besoins du port de Rotterdam, qui regroupe à la fois des groupes de recherches privés et publics, ainsi que des centres de formations scientifiques, fut le lieu de la table ronde organisée autour du processus décisionnel qui a amené à la formation de la dernière extension du port de Rotterdam : Maasvlakte 2. L'objectif était ainsi de comprendre la manière de collaborer et de négocier entre les différents acteurs du territoire, sur des projets aux implications économiques et politiques fortes. Après être revenue sur les raisons de l'échec du premier plan pour Maasvlakte 2 dans les années 1960, la discussion s'est orientée sur l'évolution vers une inclusion en aval de l'ensemble des acteurs touchés par le projet qui a permis d'arriver à un consensus pour la construction de cette extension dans les années 1990. Après une présentation plus technique de cette construction, la table ronde fut aussi l'occasion d'échanger sur d'autres sujets : les synergies entre le port et sa ville pour un développement mutuel, les enjeux actuels de transition énergétique, d'automatisation et de chômage en s'appuyant sur l'exemple de Rotterdam.

## MAASVLAKTE 2



Pour cela la flexibilité du projet, qui n'est pas déterminé à l'avance puis exposé aux différents acteurs, mais co-construit avec eux est un facteur notable. Dans le cas de Maasvlakte 2 un système de compensations est mis en place avec la création par exemple d'une réserve naturelle maritime protégée pour compenser l'avancée du port sur la mer. Des réserves naturelles plus loin dans l'arrière-pays sont toujours en négociation avec les fermiers qui occupent les terres, ce qui montre les limites de ce mode de compensation qui ne prend pas toujours en compte jusqu'au bout les logiques extérieures au projet.

Un autre constat effectué par nos auditeurs est l'importance de l'organisation des acteurs dans ce processus décisionnel. Il apparaît que plus les acteurs sont regroupés et importants, plus les négociations se font de manière fructueuse. Ainsi, si 700 associations environnementales souhaitaient participer à la mise en place du projet, seule l'une d'elles, comptant près d'un million d'adhérents, a pu faire contrepoids dans les négociations. Ce regroupement a encouragé chaque acteur à faire des concessions au lieu de bloquer le projet parce qu'il ne répondait à toutes les revendications. Cette méthode paraît efficace étant donnée l'ampleur des compensations environnementales (voir carte).

En permanence la question qui semble ré-émerger est de savoir comment mettre son opposant d'accord pour avancer plus efficacement. On retrouve à ce niveau des éléments structurants de la mentalité des Néerlandais : l'importance du commerce et le pragmatisme dans les échanges.

Plus les acteurs sont regroupés et importants, plus les négociations se font de manière fructueuse

Aujourd'hui de nouveaux enjeux font appel aux mêmes acteurs, d'où l'importance de ces relations professionnelles, capables de construire du consensus et de créer de la confiance. Martin Aarts déclare à ce sujet que le port et la ville peuvent ainsi fonctionner comme un seul et même système et s'appuyer l'un sur l'autre pour avoir un meilleur rayonnement, que ce soit en termes d'innovation ou d'attractivité. Selon Mr. Aarts « se connaître mutuellement est la clé du développement de Rotterdam comme une ville portuaire durable ».



En bleu, la réserve naturelle maritime créée dans le cadre de la construction de Maasvlakte II. Les zones en vert dans les terres représentent 750 hectares d'espaces protégés qui serviront à compenser cette même construction.



# III. LA DÉMOCRATIE COMME COPRODUCTION : UNE APPROCHE BOTTOM-UP

## A. LA DISCRÉTION DE L'ÉTAT/DU POUVOIR

---

La conférences de Laurent Alberti et les visites d'Amstel3 et de Jan Everstenstraat nous ont montré que la centralisation de la prise de décision par la puissance publique s'efface dans les projets d'aménagement locaux, par opposition aux mesures de protection contre la mer. Avec le développement d'une culture entrepreneuriale, l'importance des ingénieurs et une forte décentralisation, l'Etat semble à la fois assez fort pour trancher et sauvegarder l'intérêt commun, mais également assez détaché du processus décisionnel local pour continuer à encourager l'entrepreneuriat et les projets locaux, comme un arbitre ou, pour reprendre l'image de Prak et Van Zanden, comme un donneur de cartes. Si ce modèle organisationnel se maintient aux Pays-Bas, c'est grâce à la confiance réciproque créée entre représentants et citoyens.

Si en France, on persiste à considérer que ce sont les institutions qui créent la France, aux Pays-Bas la perception semble contraire, les Pays-Bas ont créé quelques institutions, et chacune de ces institutions connaît son rôle et n'empiète pas sur les autres.

**Arbitre ou donneur de cartes, L'Etat semble à la fois assez fort pour trancher et sauvegarder l'intérêt commun, mais également assez détaché du processus décisionnel local pour continuer à encourager l'entrepreneuriat et les projets locaux**

Déjà dans l'histoire très ancienne néerlandaise, des exemples montrent que les citoyens néerlandais ont agi sans l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Dès le Moyen-Âge, du pragmatisme néerlandais naissent les terpen, une première forme d'adaptation de l'habitat aux aléas aquatiques. Des buttes artificielles de terre, d'une surface de plusieurs hectares et hauts de quelques mètres, sont créées par les habitants eux-mêmes et poussent sur les terres néerlandaises à partir du IV<sup>ème</sup> siècle. Ensuite, lors de la création des premiers polders, les Néerlandais construisent eux-mêmes

des digues pour renforcer leur polder. Les citoyens d'un même polder s'organisent pour surveiller la résistance des constructions et devaient se coordonner avec les habitants des polder voisins, car si la digue d'un polder cassait, les inondations se généralisaient aux polders voisins.

Comme nous l'expliquait Hein Klemann, l'organisation autour de la protection des polders démontre un esprit entrepreneurial fort car les Néerlandais devaient gérer cela au niveau local sans aucune aide du gouvernement central des cantons, des provinces ou de la République. Une trace de cet État discret encore présente actuellement.

Enfin, une spécificité des Pays-Bas réside dans l'importance donnée à la décentralisation des compétences liées à l'eau. Elles sont confiées à des organismes à part entière, les wateringues, qui gèrent l'entretien des installations de protection et la gestion des réserves d'eau douce. Créées dès le XIII<sup>ème</sup> siècle, elles occupent un rang similaire à celui des communes dans l'organisation territoriale. En 2004, les Pays-Bas ont adopté le « code des relations inter-administratives » qui a mis en avant le désir de mieux organiser les interactions verticales entre les différentes échelles administratives. Ainsi, l'Etat, les communes et les provinces sont tenus d'établir ensemble des stratégies améliorant leur efficacité et la pertinence de leurs modes d'action qu'ils soient communs ou individuels. En somme, les réformes récentes ont traduit une dynamique de rationalisation des rapports et des compétences entre les collectivités et l'Etat. Chacune des échelles administratives édicte des documents d'urbanisme comparables à ce que nous avons en France. Au niveau national, les schémas directeurs (Notas) réglementent l'urbanisation, la mobilité, les infrastructures, les ressources naturelles et l'environnement. La cinquième Nota est en cours de réalisation. A l'échelon local, les villes préparent des schémas directeurs qui diagnostiquent la situation, définissent des objectifs et structurent des actions prioritaires. Le schéma directeur est suivi par des plans de destination des sols, équivalents à nos PLU, qui fixent avec beaucoup de précision l'usage des parcelles et le détail des réalisations

attendues.

Lors de notre mission d'études, beaucoup d'intervenants et d'auditeurs ont insisté sur l'efficacité administrative néerlandaise permise grâce à un nombre beaucoup moins importants de collectivités différentes. Une leçon donnée au mille-feuille territorial à la française qui rend moins efficace la décentralisation et qui, par conséquent, oblige à l'Etat à être fort et à

garder un grand nombre de responsabilités. Un auditeur disait « Aux Pays-Bas, tout le monde sait qui il faut aller voir pour quel problème, la décentralisation est vraiment réussie, le partage des compétences est clair. Tout semble souple et efficace ».

## INTERVENTION DE LAURENT ALBERTI : L'EXEMPLE DE L'ÉCOLE

Laurent Alberti, directeur de l'institut français à Amsterdam, nous a développé l'exemple de l'école, qui montre que l'Etat est moins fort qu'en France. Aux Pays-Bas, il n'y a pas de programme national prescrit par le Ministère de l'éducation nationale que les professeurs seraient tenus de respecter. En outre, aux Pays-Bas tous les citoyens peuvent créer une école, il suffit seulement de rassembler dix parents motivés. Le but est que chaque famille puisse trouver l'école qui correspond à ses valeurs et à sa philosophie. Et les professeurs ne sont pas, comme en France, recrutés par l'éducation nationale mais pas le proviseur des écoles. Ainsi, il existe des différences significatives de salaire entre les différentes écoles. Comme il n'y a pas de programme fixe, les méthodes pédagogiques sont très libres, et une attention particulière est portée à la prise de parole dès le plus jeune âge.



## B. L'INVITATION À LA PARTICIPATION

A l'inverse de ce que l'on peut parfois observer en France, le développement de la participation n'est pas pensé aux Pays Bas comme une forme de décentralisation mais comme la redéfinition des modalités de gouvernement des villes. Les deux pays illustrent deux modalités de fonctionnement politique : le top-down en France et le bottom-up aux Pays-Bas. Une modification de la loi sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1985 a ainsi codifié une pratique bien établie en ordonnant que chaque conseil municipal arrête un règlement de participation « des parties intéressées pour l'élaboration des plans d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de rénovation urbaine ». Cette disposition a été remplacée et généralisée en 1994. La loi générale sur les procédures administratives entrée en vigueur en 1994 codifie un certain nombre de principes d'administration dans le but d'améliorer la transparence des procédures de prise de

décision. Un des principes, par exemple, est de veiller à ce que les personnes concernées par une décision soient impliquées à un stade précoce dans le processus de prise de décision. Contrairement à la France, les citoyens ont la possibilité d'inscrire une proposition à l'ordre du jour du conseil municipal. Le conseil est obligé de traiter ces propositions, et n'est pas en mesure de modifier ces propositions sans l'autorisation de leur auteur, et ce pour que chaque citoyen puisse reconnaître l'idée qu'il a proposée. Il existe d'autres formes d'implication active, plus classiques et qui se rapprochent des pratiques françaises telles que la création de comités d'habitants et de conseils de quartier.

Selon les dires du Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, les pratiques évoluent lentement dans le sens d'une participation accrue des citoyens et des différentes parties prenantes, mais cette évolution n'est pas remise en question. Pour les différentes échelles de l'administration de l'aménagement aux Pays-Bas, ce renforcement de la participation vers une « société énergétique » fait partie du sens de l'histoire. De plus en plus le gouvernement se retrouve non pas commanditaire mais participant à des projets qui ont pour initiateur des citoyens ou des associations. Les difficultés rencontrées sont donc aujourd'hui pour l'administration néerlandaise beaucoup plus centrées sur des problèmes d'adaptation à ce nouveau type d'aménagement. Le Ministère explique ainsi devoir acquérir continuellement de nouvelles compétences pour arriver à faire travailler ensemble les acteurs de l'aménagement, anciens et nouveaux, et rendre les différents projets possibles selon ces nouvelles modalités. L'idée d'une « ingénierie de la participation » semble émerger progressivement. A ce titre, les Pays-Bas offrent des exemples intéressants à Culemborg ou Breda, tel que l'écoquartier Eva Lanxmeer de Culemborg qui a soutenu la participation constante des habitants, dans la conception et la réalisation de ses infrastructures et est devenu une référence internationale à ce titre.





Mais c'est à Amsterdam que nous avons pu réfléchir à un exemple intéressant d'utilisation de cette dimension participative dans l'aménagement grâce à la rencontre avec Zef Hemel, pionnier sur ce terrain. Le Pr. Hemel a ainsi cherché à nous faire partager sa vision de l'aménagement : celui-ci serait constitué à 80% de communication, car la nécessité première selon lui aujourd'hui pour le bon déroulement d'un projet est de construire une vision commune pour engager par la suite une coopération efficace. La décentralisation qu'ont connue les Pays-Bas comme la France est une aide importante pour permettre la participation de tous, mais il insiste sur l'importance des réseaux et des outils comme Internet qui permettent une agrégation des idées. Ce qui transparaît dans l'ensemble de sa conférence et que nos auditeurs ont pu retrouver dans un ensemble de projets à travers la ville comme celui de Jan Eef, est que la puissance n'est plus seulement dans les institutions mais qu'elle est aussi dans les réseaux. La

ville - échelle de la participation à privilégier pour le développement d'un aménagement participatif, car le local apporte un contact avec la réalité des plus importants - doit devenir une plate-forme où les données sont ouvertes, accessibles, et où chacun a la possibilité d'interagir avec son voisin et d'échanger son point de vue avec lui. C'est seulement en entretenant et en animant ces réseaux que les habitants seront aptes à construire une histoire commune, notion chère à notre conférencier, qui doit être selon lui à la source de l'aménagement de demain.

Les forums comme le People's Industry Palace donnent certes naissance à des plans utopiques, volontairement idéalistes, d'une ville future qui n'est pas (immédiatement) réalisable, mais ils participent à créer des connexions, entretenir des réseaux, à éduquer et faire évoluer progressivement les mentalités pour un aménagement futur, plus participatif, plus démocratique.



C'est seulement en entretenant et en animant ces réseaux que les habitants seront aptes à construire une histoire commune, source de l'aménagement de demain.

#### INTERVENTION DU MINISTÈRE DE L'INFRASTRUCTURE ET DE L'ENVIRONNEMENT : LAISSER AUX CITOYENS LES MAINS LIBRES

La première matinée de la mission d'études fut l'occasion de rencontrer des représentants du Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, véritable superstructure gouvernementale de l'aménagement des Pays-Bas qui assure une mission transversale de formulation des politiques étatiques, la mise en œuvre de celles-ci et l'inspection des structures existantes. Il inclut de façon croissante la participation des citoyens dans ses projets, qu'elle regroupe sous le terme de « do-ocracy » (démocratie de l'action) qui fut le thème central de la conférence. La coopération est ici de mise et le Ministère propose de s'impliquer par l'abolition des barrières législatives qui pourraient entraver la réalisation de projets citoyens.

#### INTERVENTION DE ZEF HEMEL : L'AMÉNAGEMENT POUR TOUS

C'est à l'Institut Français des Pays-Bas que nous rencontrons Zef Hemel, un aménageur spécialiste d'Amsterdam et professeur à l'université de cette même ville. Il a organisé le programme « Freestate of Amsterdam » en 2009, qui met en avant des méthodes d'aménagement participatif. Pionnier dans le domaine de l'aménagement participatif (« open planning »), Zef Hemel défend la sagesse des foules et la nécessité de s'adapter au développement des nouvelles technologies pour construire une société engagée. Après une partie plus théorique sur sa vision de l'aménagement de demain, Pr. Hemel nous a fait part de ses expériences passées, notamment dans le cadre du Freestate of Amsterdam et les différentes pratiques qu'il en retient. Son dernier projet en lien avec l'aménagement participatif, nommé le People's Industry Palace, est en cours. Il y invite parents et enfants à travers des conférences et des activités ludiques à construire ensemble la ville d'Amsterdam de demain.

## C. UNE DÉMOCRATIE DE FAÇADE

Les Pays-Bas mettent volontiers en avant leur culture du consensus basée sur le « polder model ». Nous avons noté après nos lectures de préparation au voyage que la tradition hiérarchique de l'aménagement du territoire avait laissé progressivement place à une conception plus horizontale de ces politiques, reposant à la fois sur une vision structurelle établie à chaque niveau de l'organisation territoriale et sur l'implication du citoyen dans la prise de décision. De retour de voyage, nous éprouvons le besoin de nuancer ces propos. La présentation du Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement a permis de lister les différents mécanismes de participation citoyenne existants aux Pays-Bas ainsi que des exemples de projets pour lesquels ils furent utilisés. Cependant l'élément le plus instructif de cette conférence a sans doute été de prendre conscience de

l'omniprésence de l'Etat dans ces processus mêmes. En effet, la politique du gouvernement en la matière semble être de prendre le moins de risques possibles par rapport aux blocages que pourraient exercer les citoyens. Cette vigilance passe tout d'abord par les formations des différentes échelles de gouvernance pouvant être confrontées aux mécanismes de concertation populaire. Aussi pour passer à une gouvernance selon la logique « bottom-up » le gouvernement entend-il former le « top » pour éviter que le dispositif soit contre-productif. Mais cette position de méfiance vis-à-vis du blocage que pourraient opérer les citoyens sur les projets gouvernementaux est contrée par le fantasme d'une société « énergique » ou le dynamisme individuel se muerait en un dynamisme créateur de projet.

Aussi, pour pallier les deux, le Ministère met-il en place tout un arsenal d'outils qu'il tient à la disposition des collectivités locales. Le but étant de « donner aux municipalités les moyens de mettre en place les dispositifs et les informer des nouveautés en la matière » (Ministère). C'est donc paradoxalement par un encadrement très vertical des instances pourtant décentralisées que le gouvernement entend étendre les mécanismes de participation.

Aussi pour passer à une gouvernance selon la logique « bottom-up » le gouvernement entend-il former le « top » pour éviter que le dispositif soit contre-productif

L'exemple le plus prégnant de ce processus est le « New spatial planning Act » dans lequel est exprimée l'intention claire de l'Etat d'encadrer les mécanismes de concertation et de participation dans les projets d'aménagement. L'idée de ce plan est de réunir un panel représentatif de la population et de mettre en place des groupes de discussion



En effet il est « très constructif d'avoir écho des avis divergents et des conseils » selon les représentants du Ministère. Le degré de prise en compte des résultats de ces délibérations reste cependant inconnu. Le Ministère affirme inclure les citoyens dans tout projet qui se déroule au niveau local. Malgré tout, force est de constater que c'est souvent le gouvernement central qui intervient au niveau local afin d'encadrer le processus même qu'elle cherche à mettre en avant.

## INTERVENTION DE JEROEN JONKERS : LA DÉMOCRATIE DANS LA RUE

Jeroen Jonkers est un entrepreneur social et l'un des 4 fondateurs du projet de revitalisation de la rue Jan Eef. Père de famille et habitant du quartier, il a été témoin et acteur de la transformation structurelle et fonctionnelle de la rue et dans une certaine mesure du quartier tout entier. La visite de la rue et la rencontre avec certains habitants a permis aux auditeurs de « tâter le terrain » et de démêler le « vrai du faux » quant aux impacts réels du projet sur la vie des riverains. En outre, les avis divergent et la dynamique de « boboïsation » entamée par l'ouverture de nouveaux commerces plus originaux semble ne pas plaire à tous. En effet ce quartier rassemblant une grande partie de la communauté turque de la ville perdrait pour eux l'âme qui le constituait. Certains allant même jusqu'à dire que l'initiative, reconnue comme un succès par les autorités locales, est une manière d'augmenter les prix de l'immobilier et de chasser les populations les plus pauvres vers la périphérie.



Le projet d'Ijburg est une illustration frappante de l'échec de l'inclusion des citoyens dans un grand projet d'aménagement. L'idée de la construction de sept îles artificielles dans la mer intérieure de IJmeer à l'est de la ville est née du besoin d'étendre la surface habitable autour de la ville d'Amsterdam. En effet les servitudes imposées par l'aéroport de Schiphol et les terres agricoles ont contraint l'extension de la ville sur cette partie de son territoire. Le projet de la construction d'Ijburg a donc été porté par le gouvernement local de la ville en réponse à la crise du logement : sur ces îles artificielles 18000 habitations pouvant accueillir 45000 habitants seraient construites. Le conseil municipal d'Amsterdam décide de la construction du nouveau quartier en 1996. Certains habitants de la ville expriment dès la publication du projet leur opposition à la construction des îles artificielles principalement pour des motifs écologiques. Ils demandent alors la tenue d'un référendum décisionnel local. Celui-ci est organisé le 19 mars 1997 mais l'issue du vote est décevante pour beaucoup. Bien qu'une majorité des votants se soit prononcée contre, le taux de participation insuffisant lui enlève sa dimension contraignante. Les constructions commencent la même année et suivent les plans du projet initial. Dans le cas d'Ijburg et bien que le gouvernement local ait agi en toute légalité, la participation citoyenne semble avoir été bafouée.

## Si l'Etat semble adopter une posture pro-participation en façade, il semble rester très frileux vis-à-vis d'un dynamisme horizontal plus poussé

Depuis sa construction, il apparaît qu'une réelle communauté se soit créée à Ijburg, permettant l'émergence de nouveaux projets et dynamiques malgré la diversité des habitants. Cependant et comme le souligne Mme. Van Malsen, les controverses autour de l'extension de l'archipel sont toujours d'actualité. En effet, malgré l'enthousiasme des aménageurs et des architectes, les associations environnementales dénoncent les effets négatifs de ces travaux colossaux, notamment l'appauvrissement de la vie aquatique. De plus les nouveaux projets de la municipalité sont souvent imposés aux habitants à qui on laisse des responsabilités illusoire tel que le choix dans le design d'un immeuble ou l'emplacement du mobilier urbain. Les autorités de la ville font preuve d'une volonté d'inclure les citoyens dans l'aménagement et l'entretien

de ces nouveaux quartiers. Si ces dispositifs existent en effet, ils ne concernent hélas que des projets sans réels enjeux ni impact sur la vie sociale et collective.

Si la construction du quartier d'Ijburg illustre bien la difficulté qu'a le gouvernement à céder une place aux citoyens dans le processus de décision, le projet Ik Geef om de Jan Eef (« I Care About the Jan Everstenstraat ») montre lui les limites d'influence d'un projet top-down. La rue Jan Eef située à Amsterdam a acquis une mauvaise réputation suite à l'agression mortelle d'un bijoutier. Ne voulant pas que cette mauvaise dynamique se répande à l'ensemble du quartier, certains habitants se sont mobilisés pour former une association servant de lien entre commerçants et habitants. L'idée derrière ce projet était de réhabiliter la rue afin de recréer un environnement attractif et agréable pour les visiteurs et les riverains. Ainsi, 5 ans après le début du projet, les autorités locales qui ont largement subventionnées l'initiative ont déclaré celui-ci fini. Si de nombreux programmes et trois entreprises locales ont vu le jour grâce au collectif Jan Eef, ces membres ne considèrent pas que le travail puisse être achevé. En effet plus qu'un projet de réhabilitation et d'aménagement de la rue, l'initiative vise à rétablir un esprit de quartier notamment par une présence continue qui passe par l'organisation de kermesses et de brocantes. La suppression du soutien de la municipalité demande à l'association de repenser son fonctionnement et sa capacité à obtenir des financements. Les subventions de la municipalité ont permis au projet de se développer pendant plusieurs années, cependant c'est à un moment charnier où le tissu social commence à se retisser que les autorités se détournent du projet. L'émergence de nombreuses associations et projets portés par le « down » est donc largement dépendante du soutien des collectivités locales. Cependant l'émergence même d'un projet comme celui de Jan Eef semble provenir d'un manque de réponse du gouvernement local à un problème de paix sociale.

Les visites de terrains ont donc permis d'appréhender l'ampleur des enjeux liés aux différentes formes de participation citoyenne. Si l'Etat semble adopter une posture pro-participation en façade, il semble rester très frileux vis-à-vis d'un dynamisme horizontal plus poussé. De plus l'émergence de nombreux projets bottom-up pendant ces dernières années peut être analysée comme une manière pour les citoyens de contourner les processus de participation très normatifs, et donc de s'exprimer et d'agir par eux-mêmes sur leur environnement.

## INTERVENTION DE NELS VAN MALSEN NOUVEAUX TERRITOIRES, NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS

Nous avons eu la chance de visiter Ijburg avec une guide locale habitant ce quartier. Mme. Van Malsen nous a accueillis dans son appartement surplombant l'île principale, nous permettant de profiter d'une vue imprenable sur les différentes parties de l'île ainsi que d'admirer la diversité architecturale. Après une présentation des enjeux et problématiques qui ont accompagnés la construction d'Ijburg, nous avons pu visiter les « hauts lieux » des différents îlots : les maisons flottantes, la marina, les infrastructures publiques et les quartiers au « design libre ». Les auditeurs ont pu observer la vie de quartier et les récents aménagements.



# CONCLUSION

---

Les Pays-Bas se sont révélés un terrain d'étude riche en expériences pour tenter de répondre, mais surtout de mieux comprendre la question de l'existence d'un aménagement démocratique. Les éléments sous-jacents à ce questionnement sont plus nombreux que prévu : à l'organisation territoriale et administrative du pays se sont ajoutés un ensemble de variables qui relève autant de l'organisation sociale que de l'éducation et des mentalités individuelles plus ou moins héritées. Cette mission aura cependant permis de discerner trois types de démocratie différents dans l'aménagement du territoire aux Pays-Bas.

La première est une démocratie que l'on pourrait qualifier d'étatique. L'aménagement à l'échelle nationale en lien avec la protection du pays contre les eaux, ou encore la gestion des terres agricoles dans un pays autant restreint en surface exploitable que densément peuplé, est gérée d'une main de fer par l'Etat et ses ingénieurs. Il n'est contraint ni par un équilibre ou une égalité des territoires, ni par une opinion publique qui a conscience de la nécessité de cet aménagement. A ce titre, il est possible d'analyser cette prérogative comme une fonction régaliennne de l'Etat néerlandais qui, au même titre que la police ou l'armée, contribue à la préservation de l'intégrité du territoire. La mixité des usages est une notion qui ne semble pas avoir de réelle pertinence à cette échelle. La tendance centralisatrice de ces questions nationales, poussée par la nécessité de repenser rapidement le rapport des Néerlandais à la nature, semble cependant faiblir, au profit d'une gestion locale des infrastructures de protection par les municipalités et les waterings.

Le second type de démocratie dans l'aménagement que nous avons identifié est celui présent dans les projets régionaux et urbains. Cette démocratie des « parties prenantes » a été à plusieurs reprises illustrée dans l'évolution de projets comme l'extension Maasvlakte 2 du port de Rotterdam ou l'aéroport de Schiphol d'Amsterdam. La mentalité de négociants, ancrée dans la culture néerlandaise, et leur volonté « d'avancer et de faire » dont ils ont fait continuellement preuve dans leurs interventions tout

au long de la semaine en sont les piliers principaux. Ces deux éléments poussent à une approche plus englobante dans la mise en place des projets d'aménagement, qui prennent alors en compte l'intégralité des acteurs économiques, politiques, ainsi que la société civile dès le départ, pour une co-conception fructueuse. Il n'y a que peu d'influence ici d'un régime institutionnel ou d'une organisation territoriale sur ce type de démocratie, qui pourrait être exportée dans un pays comme la France, qui cherche elle aussi de plus en plus une approche « bottom-up ».

Cette approche « bottom-up » se retrouve plus particulièrement dans le dernier type de démocratie que nous avons identifié. Celle-ci passe par des entrepreneurs et des initiatives citoyennes locales, qui profitent d'une certaine souplesse juridique et d'un soutien des municipalités pour co-créer et monter des projets à l'échelle d'une rue ou d'un quartier, voire d'une ville. Cette souplesse juridique et cet effacement de l'Etat n'empêchent pas un retour progressif de celui-ci par un marketing territorial important ainsi que par la formation de professionnels capables d'encadrer efficacement ces projets.

Cette classification est à nuancer sur de nombreux points. Elle n'existe que pour permettre de poser des cadres d'interprétation et de tenter de penser le rapport que nous avons en France à un aménagement démocratique à ces différents niveaux. La nuance la plus importante que nous signalerons est d'ordre géographique. Si nous avons eu la chance de nous rendre aux Pays-Bas et de rencontrer un aussi grand nombre d'acteurs, nous n'avons cependant visité qu'une partie de la Randstad et en particulier les villes d'Amsterdam et de Rotterdam. Ce cœur démographique, économique et industriel du pays, qui ouvre les Pays-Bas au monde, est loin de ressembler aux régions plus périphériques et au nord dans lesquelles nous ne nous sommes pas rendus. Il serait intéressant de se demander à l'avenir si la concertation est tout aussi encouragée et appliquée ailleurs dans le pays et s'il est possible malgré une plus faible densité de population d'y rencontrer des initiatives « bottom-up » fructueuses.

Nos discussions et débats avec les auditeurs nous ont aussi permis de tirer un certain nombre de questionnements et de conclusions. Une réflexion récurrente fut la discrétion, si ce n'est l'absence des questions environnementales dans les projets d'aménagement. Un constat d'autant plus étonnant que les Pays-Bas sont souvent perçus comme un pays de pointe en matière d'écologie. Or, les intervenants que nous avons rencontrés ont été clairs sur ce point : la volonté de garantir une certaine productivité principalement en ce qui concerne l'agriculture, passe avant les questions environnementales. Le fonctionnement agricole très polluant, dû aux serres et aux monocultures reste un énorme point noir aux Pays-Bas. Malgré tout, les normes européennes sont de plus en plus strictes. Parce qu'elles sont appliquées à la lettre dans ce pays, elles laissent envisager une évolution positive, plus respectueuse de l'environnement, comme c'est déjà le cas en ce qui concerne la qualité des eaux. Nous regrettons l'absence des représentants des groupes environnementaux qui n'ont pas pu intervenir cette semaine pour nous en parler de manière plus détaillée.

Selon les auditeurs, le mythe du consensus néerlandais dont nous avons parlé à plusieurs reprises s'est montré limité à différentes reprises. La mixité sociale est un enjeu commun à la France et aux Pays-Bas et les deux pays font face aux mêmes difficultés.

Ce qui a surpris nos auditeurs c'est aussi la capacité des Néerlandais à créer toutes sortes d'échanges et de liens de qualité, sans attendre un encadrement de la part de l'Etat ou d'une administration locale. On retrouve ici le poids de la « pilarisation » qui a laissé un héritage fort dans l'ensemble de la société néerlandaise. Ce constat nous paraît important car ces échanges sont d'une certaine manière le socle de leur démocratie. Cette capacité à échanger s'accompagne souvent d'une capacité à innover très importante. Les Néerlandais sont conscients de la présence du global dans leurs actions à l'échelle locale et cherchent en permanence à se positionner en tête de file dans des secteurs divers, et ce afin de rester compétitif et de pouvoir exporter leur savoir-faire à l'étranger.

L'idée qui a conclu cette réflexion entre les auditeurs et qui conclura notre rapport fut celle de l'indivi-

dualisme comme fondement de l'action collective dans l'aménagement du territoire aux Pays-Bas. En effet, nous avons été surpris de découvrir une société encore plus libérale que nous ne l'avions imaginée. Plus qu'une société tolérante, nous avons découvert une nation incitant à la prise de position individuelle. L'équilibre social s'est constitué sur le libre-entrepreneuriat et la capacité que chacun a de faire valoir sa propre liberté et ses propres valeurs, à l'image des grandes communautés religieuses qui animaient la société de la « pilarisation ». Plus que par de grandes valeurs fédératrices, c'est par une place laissée à la diversité des valeurs qui interagissent entre elles, par des négociations ou des concessions, que s'est affirmée à nous l'identité néerlandaise. Cette identité singulière est-elle un préalable à un aménagement démocratique ? Il semble complexe de penser une importation du modèle démocratique néerlandais dans cet aménagement en France. Un obstacle majeur à cette importation est celui du contraste qui existe entre nos deux pays : contraste entre nos valeurs, qui se veulent de grands principes autant idéalistes qu'universalistes en France, autant que dans nos pratiques politiques, qui apparaissent bien moins souples et adaptables que chez nos voisins néerlandais. Difficile dans des systèmes si différents de penser de la même manière l'articulation entre l'individuel et le collectif. Dans quelle mesure l'idéalisme français peut-il constituer un obstacle aux pratiques démocratiques que le pragmatisme néerlandais rend possible ?

## LUNDI - ROTTERDAM

La société néerlandaise s'est en partie construite autour des contraintes naturelles que lui a imposées son territoire. De la nécessaire extension des terres - la poldérisation - à la protection de ces dernières contre les inondations, l'histoire de l'aménagement aux Pays Bas est concomitante de la naissance d'une culture du consensus. A ce titre, le rapport à l'eau fournit des exemples intéressants : que l'on évoque la réalisation du Plan Delta, le réseau de barrages contre la montée de la mer du Nord, ou les programmes Ruimte voor de rivier ("Faire place à la rivière") qui ont pour but d'élargir le lit des cours d'eau à l'intérieur du pays, il semble que la prise de décision a fait l'objet d'un accord dépassant les clivages politiques et sociaux. Est-ce véritablement le cas ? Quel rôle les rapports qu'entretiennent les néerlandais avec leur territoire jouent-ils dans cette dynamique démocratique ?



Aux Pays-Bas, l'aménagement du territoire constitue un héritage historique. Cette relation s'est progressivement établie autour de problématiques liées à la gestion de l'eau, des canaux artificiels à la mer du Nord en passant par l'imposant delta du Rhin. De l'appréhension de ces risques à leur appropriation, **Hein Klemann** reviendra pour vous sur le lien particulier entre les néerlandais et leur territoire, depuis le 17e siècle jusqu'à nos jours.

Créé lors de l'arrivée au pouvoir de l'actuel Premier Ministre Mark Rutte en 2010, le ministère de l'Infrastructure et de l'Aménagement (ministerie van Infrastructuur en Milieu) est né de la fusion du ministère des Transports, des Travaux Publics et de la gestion de l'eau avec le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Véritable superstructure gouvernementale de l'aménagement des Pays-Bas avec un budget de 10 milliards d'euros en 2013 (5e budget gouvernemental, devant le ministère de la Justice), il assure une mission transversale de formulation des politiques étatiques, la mise en oeuvre de celles-ci et l'inspection des structures existantes. La compétence de gestion du logement est toutefois partagée avec le ministère de l'Intérieur. Le ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, dirigé par la libérale Mélanie Schultz van Haegen qui inclut de façon croissante la participation des citoyens dans ses projets, qu'elle regroupe sous le terme de "do-ocracy" (démocratie de l'action) : la coopération est ici de mise et le ministère propose de s'impliquer par l'abolition des barrières législatives qui pourraient entraver la réalisation de projets citoyens.



A la suite des inondations provoquées par la mer du Nord en 1953, la défense contre l'eau est devenue l'une des priorités de l'aménagement néerlandais. En combinant volonté politique, économique et innovation technologique, les Pays-Bas ont établi en un demi-siècle le plus imposant réseau de barrages aux mondes, le Plan Delta. **Joost Schrijnen** vous présentera lors d'une visite en bus les infrastructures les plus récentes de ce dispositif qui témoigne autant d'un besoin de protection contre la mer que d'une volonté d'adaptation à long terme.

# MUSÉE MARITIME

Fondé en 1873 par le prince Henri d'Orange-Nassau, celui-ci y fait exposer les maquettes de navires du Club Nautique Royal des Pays-Bas. Après avoir appartenu à la municipalité pendant deux siècles, le musée devient indépendant en 2006. Le musée présente une collection de plus d'un million d'objets et de maquettes, uniques au monde. Le musée maritime de Rotterdam est donc à la taille de son port : l'un des plus grands au monde.



## LE PLAN DELTA

Le plan Delta, réponse aux inondations de 1953. En 1953, les Pays-Bas connurent une inondation spectaculaire provoquée par des vents d'une violente dépression qui causèrent un rehaussement exceptionnel du niveau de la mer le long des côtes néerlandaises. Les conséquences furent désastreuses : plus de 1800 morts et 160 000 hectares de terres inondées, de nombreuses bêtes noyées, et d'innombrables constructions détruites. Le ministre des Transports et de la Gestion des Eaux crée alors, le 18 février 1953, une commission composée principalement d'ingénieurs, la Commission Delta. Ensemble, ils publient un avis répondant à deux objectifs : l'évacuation de l'eau entrée dans les terres et l'établissement d'un plan de protection contre la salinisation des terres. Ils recommandent de fermer tous les bras de mer, à l'exception de l'Escaut occi-

dental et du Nieuwe Waterweg, par la construction de solides barrages, souvent moins coûteux que la rénovation des installations existantes. Cet avis conduit à l'adoption d'un plan, le fameux Plan Delta, en novembre 1957. Le plus grand système de défense contre les eaux au monde. Le Plan Delta, dirigé par Joahn van Veen, est aujourd'hui le plus grand système de défense contre les eaux au monde. A cheval sur les provinces de Zélande et de Hollande Méridionale, il se constitue d'un réseau de 14 barrages et digues d'une longueur totale de 25km. Entamé en 1950, il a été achevé dans sa première phase en 1986, dans sa seconde phase en 1997, puis dans un troisième temps avec le rehaussement des digues terminés en 2010. Il est considéré par l'American Society of Civil Engineers comme l'une des sept merveilles du monde moderne. Les polémiques, face aux enjeux actuels. Lors de la création, le plan Delta a

soulevé à l'échelle locale des mouvements contestataires, mécontents du type de barrages utilisés. Les associations environnementales se sont opposées à la construction d'un barrage non-amovible dans l'Escaut oriental. Dans l'Ijssel, les habitants avançaient le problème de destruction des réserves d'eau douce que contient la rivière de la Meuse, et la destruction de la biodiversité.

Aujourd'hui, le débat subsiste autour des fondements du plan Delta. Avec les prévisions incontestables du GIEC sur la montée des eaux liées au réchauffement climatique, et le fait que le niveau des terres néerlandaises baissent, les digues vont sans doute devoir être renforcées et rehaussées, créant davantage d'enfoncement du terrain. L'abandon de terres à la mer (dépoldérisation) et le déplacement progressif des villes apparaît aujourd'hui pour certains comme une solution plus viable à long terme.

# MARDI - ROTTERDAM

Si les Pays-Bas ont d'abord subi la menace que représentait l'eau pour leur territoire, ils ont progressivement su intégrer l'ensemble des opportunités économiques qu'elle pouvait leur offrir. La tradition commerçante néerlandaise découle de cette observation : dès le XVIIe siècle, la Compagnie des Indes orientales avait pris le contrôle de nombreux comptoirs dans les colonies néerlandaises, tout en contribuant au développement des ports du territoire métropolitain. En raison de leur difficile accessibilité par la mer du Nord, la ville de Rotterdam et son port sont longtemps restés dans l'ombre d'Amsterdam et à l'écart de l'essor commerçant néerlandais. Ce n'est qu'au début du XXe siècle, grâce à l'extension vers l'embouchure du delta du Rhin à l'ouest, que le port de Rotterdam a pu occuper une position majeure dans la croissance des échanges internationaux aux Pays-Bas. Aujourd'hui, le port de Rotterdam symbolise l'intégration réussie des néerlandais dans la mondialisation et leur compétitivité sur la scène économique mondiale. La poursuite de son agrandissement fait cependant face depuis plusieurs années à une opposition toujours plus présente. Les questions de transition énergétique, de protection de l'environnement et de durabilité des emplois font partie des arguments au centre du débat sur l'avenir du port de Rotterdam.



Le mardi matin sera consacré à la découverte des installations qui composent le port de Rotterdam. La visite de sa dernière extension, la mégastructure Maasvlakte 2, vous permettra de traverser l'ensemble du port dont la présentation sera assurée par **Isabelle Vries**. La mer est une menace mais elle n'en reste pas moins une opportunité dont les Néerlandais ont tiré des ressources financières considérables, au Siècle d'or néerlandais d'abord jusqu'au port de Rotterdam aujourd'hui.

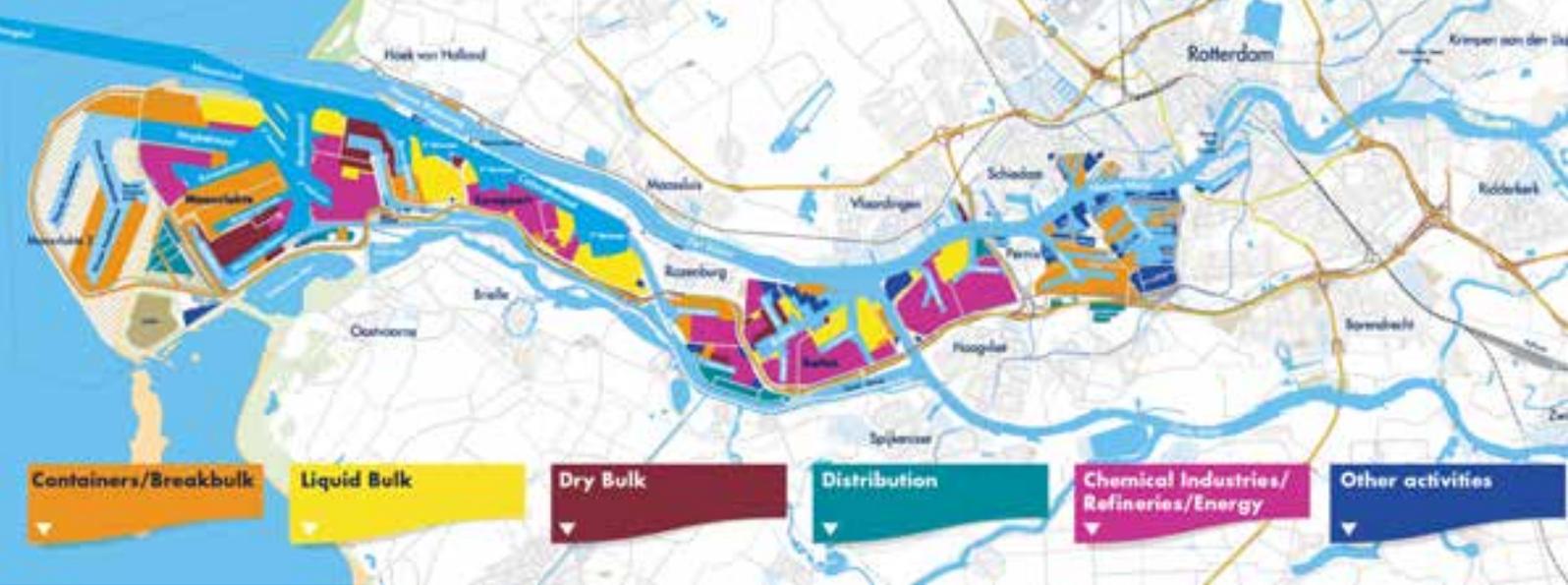
Le **campus RDM** est un centre "d'expertise" où sont regroupés à la fois des groupes de recherches privés et publics, et des centres de formations scientifiques. Le campus, rattaché à l'Université de Rotterdam, a été construit dans le but de favoriser la recherche et l'innovation technologique et technique spécifique au besoin du port. Ce cluster rassemble quatre secteurs de recherche: "Maritime & Smart Port Industry", "Logistics & Future Mobility", "Energy & Process Technology" and "Sustainable Construction & Area Development". Le campus RDM est considéré depuis sa construction en 2009 comme un des éléments moteur pour la compétitivité et l'innovation du port.



La rencontre des intérêts qui sont entrés en jeu dans la construction de Maasvlakte 2 retrace la variété des problématiques auxquelles l'extension du port de Rotterdam a pu être confrontée. Afin d'évoquer la complexité de ce processus, mais aussi dans le but d'interroger les acteurs locaux sur les enjeux futurs du port, Isabelle Vries, Rene van der Plas, Martin Aarts et Ellen Verkoelen échangeront avec vous lors d'une table ronde présentée et modérée par Dirk Koppenol.



**Martin Aarts** est aujourd'hui responsable de l'aménagement urbain pour la ville de Rotterdam. Il occupe depuis 2 ans la fonction de conseiller supérieur dans ce département. Après avoir été diplômé de l'école d'architecture rattachée à l'université de Delft, il s'est immédiatement dirigé vers le secteur public pour travailler au sein de la municipalité de Rotterdam. Sa connaissance des enjeux et des débats liés à l'aménagement de la ville est donc très complète. Il portera "l'écharpe communale" pendant la table ronde qui s'intéressera à l'extension récente du port de Rotterdam.



**René van der Plas** est le vice-président et le directeur responsable de l'organisation du projet Maasvlakte 2 au Port de Rotterdam depuis 2012. Il débute sa carrière en 1990 en tant qu'ingénieur de projet puis responsable de projet pour l'entreprise ECT (Europe Container Terminals), et ce jusqu'en 1997. De 1997 à 2005, il est associé de l'entreprise de consultants Twynstra Gudde, une des plus grandes des Pays-Bas dans de nombreux domaines. De 2005 à 2012, il est le directeur du Développement et de la Construction du port de Rotterdam, avant de devenir responsable de la mise en place du projet Maasvlakte 2.

**Dirk Koppenol** est un jeune docteur de l'université d'Erasmus à Rotterdam. Sa thèse présentée en 2013, portait sur le processus de décision ayant précédé l'extension du port de Rotterdam avec le méga-projet de Maasvlakte 2. Depuis septembre 2015, il travaille à l'Institut de recherche Smartport en tant que conseiller politique. Cet institut affilié à l'université d'Erasmus, à l'université technologique de Delft, au port et à la ville de Rotterdam a pour objectif de créer un pôle d'expertise et de conseil en stratégie de développement pour le secteur portuaire.



**Ellen Verkoelen** est vice-présidente du parti CDA (parti chrétien-démocrate) dans la province méridionale des Pays-Bas. Elle est également membre du conseil provincial néerlandais et est membre du Comité d'Etat à l'environnement et au développement durable. Elle se bat pour une politique durable et éco-responsable, principalement concernant la politique énergétique. Lors de la construction de l'extension Maasvlakte 2, elle était directrice d'une ONG environnementale. Elle représentera donc les mouvements citoyens lors de la table ronde du mardi 5 avril qui rassemble les différents acteurs du port.



# MERCREDI - AMSTERDAM

La troisième journée du voyage fera la transition entre le volet historique et économique vu à Rotterdam et les aspects sociaux et innovants qui seront étudiés à Amsterdam. Dans la continuité de la visite du port de Rotterdam, vous pourrez notamment analyser la gouvernance de l'autre moitié du couple autour duquel se structure la compétitivité néerlandaise : l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol. La journée du mercredi constituera également une ouverture aux enjeux sociaux qui seront au coeur du programme de jeudi, à travers une approche centrée sur la participation citoyenne en milieu urbain. Vous aurez par ailleurs la possibilité de mettre en perspective vos observations sur la première partie de la mission d'études grâce à une analyse comparative des mécanismes de prise de décision en France et aux Pays-Bas. Enfin, une journée de transition ne pouvant pas être complète sans avoir la possibilité de découvrir le terrain d'études pas soi-même, le programme de ce premier après-midi à Amsterdam vous sera laissé libre.



Tous deux membres fondateurs de l'Union européenne, la France et les Pays-Bas entretiennent des relations étroites, tant sur les plans politiques qu'économiques, culturels et scientifiques. C'est à l'Institut français d'Amsterdam, lieu symbolique de la collaboration franco-néerlandaise, que **Laurent Alberti** caractérisera en détails la nature des liens entre les deux pays mais aussi les éléments qui distinguent leurs modes de gouvernance respectifs.



Aux Pays-Bas, le développement du logement social n'a pas été le résultat de la seule action du secteur public, mais aussi le fruit d'une mobilisation populaire née dans les années 1960/70. Dans la continuité de ce mouvement, l'Etat a depuis cherché à intégrer les habitants dans le processus de décision, plus particulièrement dans les quartiers défavorisés. **Evelyne Baillergeau** vous présentera ses recherches sur les modes de participation qui ont découlé de ce processus.



Quatrième aéroport européen pour le trafic de passagers et troisième pour le trafic de fret, régulièrement classé parmi les dix meilleurs aéroports mondiaux, Amsterdam-Schiphol constitue avec le port de Rotterdam un hub européen majeur. Bien qu'il ait longtemps bénéficié d'une image positive dans le pays, l'aéroport est aujourd'hui largement critiqué pour son incapacité à concilier croissance économique et durabilité écologique, remettant en cause son mode de gouvernance. **Mathis Güller** analysera avec vous ce sujet crucial pour la compétitivité néerlandaise.



# APRÈS-MIDI LIBRE AMSTERDAM

Avec ses 810 000 habitants, Amsterdam n'est que la 22e ville la plus peuplée d'Europe. Or, si ce n'est pas sa démographie qui lui permet d'occuper les premiers rôles à l'échelle du continent, il convient de s'accorder sur le fait que la capitale néerlandaise jouit toujours d'un rayonnement considérable en Europe. Comment expliquer ce constat ? Au delà de son attrait touristique, Amsterdam se démarque par la capacité d'innovation qu'elle soutient depuis de nombreuses années. Une politique engagée par la ville qui porte aujourd'hui ses fruits : en 2015, la capitale néerlandaise se classait à la septième place des villes les plus innovantes au monde (Innovation Cities Index). Si cette réputation se traduit essentiellement par d'importantes retombées économiques, elle trouve pourtant son origine dans des problématiques sociales. L'immigration massive qu'a connu le pays lors de la décolonisation a impacté en premier lieu la ville d'Amsterdam, renforçant notamment le problème du manque de logement auquel elle faisait face à l'époque. La ville réagit dans les années 1980 avec une politique inédite : droit de vote puis d'éligibilité accordé aux étrangers, consensus politique autour d'une "responsabilité nationale" à l'accueil des immigrants du Suriname, etc. Cette volonté d'intégration a par ailleurs permis le développement d'un mouvement toujours actif de participation de la population à l'aménagement de l'espace urbain. Le "bottom-up planning" et le mouvement "smart city" sont probablement les deux concepts qui caractérisent le mieux la politique urbaine d'Amsterdam aujourd'hui, et sont ceux qui animeront le programme de ce jeudi.

Si son poids démographique ne lui permet pas de rivaliser avec les grandes métropoles mondiales, Amsterdam se différencie par une politique d'aménagement innovante et durable. Elle est donc logiquement à l'avant garde du mouvement des villes intelligentes, qui prône l'intégration des nouvelles technologies de communication à la planification urbaine. Dans le même esprit, la méthode "open planning" propose aux citoyens de participer activement à la conception de leur ville. **Zef Hemel** présentera ces nouveaux moyens démocratiques d'aménagement du territoire à travers ses dernières réalisations pour la ville d'Amsterdam.



Autrefois considérée comme la "pire ville des Pays-Bas", Bijlmermeer a connu au cours des quinze dernières années une transformation étonnante qui s'est appuyée sur la capacité d'action de sa population ethniquement diverse. **Patrick van Beveren** développera lors de sa conférence le processus qui a permis cette revitalisation et les mécanismes qui ont encouragé les habitants à y participer.

# 1- IJBURG

La ville d'Amsterdam a commencé la construction du quartier de IJburg en 1996. L'idée de départ étant d'aménager, sur un espace à priori non bâtissable un quartier fonctionnellement et socialement diversifié. Au total, quatre îles artificielles ont été créées. Cette ville-archipel comprend 18.000 logements pour 45.000 habitants mais aussi des écoles, des bureaux, des espaces de loisirs et de sport, des commerces et même un cimetière. Si, à en croire les habitants, une réelle communauté s'est créée à IJburg permettant l'émergence de nouveaux projets et dynamiques malgré la diversité des habitants, les controverses autour de l'extension de l'archipel est toujours d'actualité. En effet, malgré l'enthousiasme des aménageurs et des architectes, les associations environnementales dénoncent les effets négatifs de ces travaux colossaux, notamment l'appauvrissement de la vie aquatique.



**Nels van Malsen** est guide officielle de la municipalité d'IJburg. Dès l'ouverture du quartier d'IJburg, Nels s'est installée sur l'une des îles artificielles. Elle devient rapidement en charge du Visitor Center d'IJburg (de 2001 à 2007). Très impliquée dans l'organisation d'événements culturels et artistiques sur l'archipel, elle travaille aussi en étroite collaboration avec le Project Management Office d'IJburg.

# 2- ZO!CITY

Ce projet impulsé par un groupe de citoyens a pour objectif de transformer et revitaliser le quartier de Amstel 3 au sud-est du centre d'Amsterdam. En quelques années, ce quartier était devenu un centre d'affaire rassemblant uniquement des bureaux et se vidant au fil des migrations pendulaires. L'objectif de cette initiative est de créer, en rassemblant des "project developers", des institutions locales, des résidents et des employés, un "monofonctionnel working district". Ensemble ils agissent sur un pied d'égalité pour co-crée, discuter et exécuter la transformation du quartier en un espace fonctionnellement diversifié.



**Saskia Beer** est une jeune entrepreneure basée à Amsterdam et spécialisée dans les questions de transformation urbaine. Après avoir suivi des études d'architecture, et après quelques années de travail au Japon et aux Pays-Bas dans des cabinets réputés, elle décide finalement de se consacrer à des projets plus locaux pour rendre la ville plus attractive, inclusive et durable. Elle est la fondatrice de TransformCity et ZO!City. En tant que pionnière de la transformation urbaine, elle donne régulièrement des conférences à des étudiants et des professionnels. Elle a été conférencière à l'université de Delft, à celle d'Amsterdam et pour l'IHEDATE.

# 3- JAN EEF



**Jeroen Jonkers** est un entrepreneur social, co-fondateur du projet Ik Geef om de Jan Eef ("I Care About the Jan Evertsenstraat"), une initiative bottom-up qui vise à dynamiser une rue et créer un environnement attractif pour l'habiter et la visiter, et ce après une agression tragique qui lui a donné une mauvaise réputation. Jeroen et ses voisins se sont organisés pour transformer cette rue. Après cinq ans, de nombreux programmes et le lancement de trois entreprises de quartier, ce collectif est considéré comme ayant un franc succès. En dirigeant cette initiative, en lien avec le gouvernement et les institutions locales, Jeroen a participé à la création de cette interface sociale durable.

# VENDREDI - AMSTERDAM

Aux Pays-Bas, la tradition agricole s'est inscrite de façon unique dans l'aménagement du territoire. Parce que la terre cultivable était rare, les agriculteurs néerlandais ont eux-mêmes créé leurs champs et leurs systèmes d'irrigation, avec pour seul objectif la maximisation de la rentabilité. Conséquence de cet héritage, Les Pays-Bas disposent aujourd'hui d'un des secteurs agricoles les plus intensifs et "industrialisés" au monde, soutenu par les pouvoirs publics au niveau étatique et organisés plus spécifiquement au niveau régional. Il s'est développé autour d'un système de coopératives agricoles particulièrement poussé et d'une recherche scientifique performante. Si les Pays-Bas sont connus pour leur leadership dans le commerce agricole mondial (68% de parts de marché), ils sont également en bonne place dans le commerce de fruits et légumes et de produits laitiers. L'organisation de son secteur primaire a permis aux Pays-Bas de dépasser la France et d'occuper aujourd'hui la place de premier exportateur européen et deuxième exportateur mondial. Toutefois, l'agriculture intensive commence à montrer ses limites : sous l'impulsion de mouvements sociaux portés sur les thématiques environnementales, la formulation d'une nouvelle politique agricole se fait pressante mais paraît difficile à obtenir, d'autant plus que les coopératives agricoles ont territorialisé les débats sur le sujet. Cette dernière journée vous permettra donc d'étudier les origines et l'organisation du système agricole néerlandais, mais aussi d'en questionner la viabilité à moyen et long terme.

Pays mondialement réputé pour le commerce de la fleur, les Pays-Bas ont réuni autour de la région d'Amsterdam les principaux lieux d'échanges et de stockage des marchandises horticoles. Le marché d'Aalsmeer, qui héberge également la plus importante bourse internationale de fleurs, sera pour vous l'occasion d'observer au plus près l'organisation économique du secteur agricole néerlandais, et constituera une introduction pratique au rôle et à l'influence de l'agriculture dans l'aménagement des Pays-Bas.





Dans la continuité de la visite du marché au fleur d'Aaslmeer, la deuxième partie de la matinée sera consacrée au rôle du secteur agricole dans l'aménagement néerlandais. 2e puissance exportatrice agricole mondiale, les Pays-Bas ont transformé leur territoire en un paysage agricole industriel unique qui marque durablement l'environnement. **Kaj Locher** développera l'ensemble des questions que soulèvent le sujet, de la formulation des politiques d'aménagement agricole à leurs conséquences sur le territoire néerlandais.

---

#### Mise en commun des travaux

Après les activités proposées le jeudi après-midi, un temps d'échange sera organisé afin que chaque groupe puisse partager les enseignements qu'il aura tiré de sa visite. L'occasion de revenir sur les différents modes de participation démocratique à l'aménagement local et de s'interroger sur leur pertinence et leur efficacité.

---

Pour clore cette mission d'études, la dernière conférence vous permettra de discuter de toutes les observations que nous aurons faites durant cette semaine. Pas de thème imposé, mais un débat ouvert au cours duquel le chercheur **Willem Salet** partagera avec vous son point de vue, dans le but de porter un nouveau regard sur les problématiques qu'auront soulevées votre expérience des différentes activités et conférences du programme.



## ARCAM : AMSTERDAM CENTRE OF ARCHITECTURE

Le centre pour l'Architecture d'amsterdam a été construit en 1986 dans l'optique de faire connaître au grand public les nouveaux projets d'urbanisme et d'architecture dans la ville d'Amsterdam. Le centre est ouvert au public, mais abrite aussi un cabinet de jeunes architectes néerlandais. La promotion des nouveaux projets architecturaux, par des expositions temporaires, permet de mettre en place un espace de dialogue entre habitants et architectes.



# BIBLIOGRAPHIE

---

Aalbers, M.B. & van Beckhoven, E. (2010), "The integrated approach in neighbourhood renewal: More than just a philosophy?", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Volume 101/4, p. 449-461

Agriculteurs du monde (n.d.), "Les Pays-Bas- Une agriculture très "industrialisée" à haute productivité", *Agriculteurs et agriculture du monde*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1Sl98cZ>

Aillaud, V. (2010), "Les grandes métropoles, les coopérations métropolitaines et le développement économique territorial", *Dossier pour la CCI Paris Ile-de-France*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1Pv8chz>

Argento, D. & Van Helden, G. (2010), "La réforme du secteur de l'eau en Italie et aux Pays-Bas un changement ambitieux à l'issue incertaine fait place à un changement modéré axé sur le consensus", *Revue internationale des sciences administratives*, Volume 76 : n°4, p. 827-846

Bacqué, M-H, Rey, H. & Sintomer, Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte "Recherches", 316 p

Banque mondiale (2013), "PIB par habitant (\$ US courants)", *Données mondiales*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1sDtX8t>

Bertossi, C & Duyvendak, J.W. (2009), "Modèles d'intégration et intégration des modèles ? Une étude comparative entre la France et les Pays-Bas", *Migrations-Société*, Volume 21 n°122

Boer, C.L. & Bressers, J.T.A. (2013), "Le cadre institutionnel d'une nouvelle ruralité aux Pays Bas : organiser la multifonctionnalité des espaces". In: Corinne Larrue (Ed.), *Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité: analyses à partir des cas de la France, des Pays-Bas et de la Suisse*. Paris : ANR, p. 77-94

Bony, J. (2007), "Le consensus aux Pays-Bas autonomie individuelle et coopération", *Revue française de gestion*, vol.33: n°170, p. 45-58

Bovens, M. & Wille Anchrit, "Déchiffrer la baisse de confiance aux Pays-Bas : Dix explications à la baisse de la confiance politique aux Pays-Bas", *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2/2008 (Vol. 74) , p. 301-325

Bresson, S. & Tummers, L. (2014), "L'habitat participatif en Europe", *Métropoles* [en ligne], url : <http://bit.ly/1UgV1Jm>

Cohen, B. (2014), "The 10 Smartest Cities in Europe", *Co.Exist*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1m2OCeU>

Daniel, F-J (2010), "La «gestionnarisation» des politiques de protection de la nature aux Pays-Bas", *Politix* (Paris), vol.23: n°91, p. 159-177

Daniel, F-J. (2011), "Environnement et contre-mobilisation agricole aux Pays-Bas", *Etudes rurales*, p. 203-216

De Vries, J. (2014), "The Netherlands and the Polder Model: Questioning the Polder Model Concept", *BMGN - Low Countries Historical Review*, Volume 128-1, p. 99-111

Dekker, P. & De Hart, J. (2002), "Het Zout Der Aarde: Een Analyse Van De Samenhang Tussen Godsdienstigheid En Sociaal Kapitaal in Nederland", *Sociale wetenschappen*, n°45, p. 45-61

- De-  
vienne, S. (2001), "Pays-Bas : Une politique agricole interventionniste visant à réduire les inégalités régionales", *Politiques foncières et réformes agraires*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1UgLuli>
- Driessen, P.P.J. & Glasbergen, P. (1996), "Innovative decision-making on infrastructure and environment", *European Spatial Research and Policy*, Volume 2, p. 5-22
- Krattinger, Y. & Gourault, J. (2009), *Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale*, déposé au Sénat le 11 mars 2009.
- Duriez, F. (2009), "Les Pays-Bas : Dynamisme et modernité", *Rungis Actualités*, [en ligne] : url : <http://bit.ly/1Pv5UyY>
- Ersanilli, E. (2007), *Focus Migration Netherlands*, [en ligne], url : <http://bit.ly/22KBXV9>
- Frijhoff, W. (2015), "Les Pays-Bas entre le "drame multiculturel" et l'identité multicolore", *Le Débat*, 4/2015, p. 65-80
- Gini (2013), "Growing Inequalities and their impact in the Netherlands", *Country Report for the Netherlands*
- Gueben-Venière, S., Goeldner-Gianella, L. & Decroix, G. (2010), "Pays-Bas. Quel avenir pour les polders ?", *La Documentation française*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1LMndkp>
- Houard, N. (2012), "Politique de la ville- Perspectives françaises et ouvertures internationales", *La Documentation française*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1UQneFq>
- Imago Mundi (n.d.), "Le commerce des Hollandais", *Le commerce à l'époque moderne*, [en ligne], url : <http://bit.ly/22zRzOM>
- Innovation Cities (2015), *City innovation economy classifications and rankings*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1Th1Oi4>
- Joannin, P. (2010), "L'Union européenne face aux défis de l'extrémisme identitaire", *Questions et Entretiens d'Europe*, [en ligne], url : <http://bit.ly/21KvwyX>
- Kirszbaum, T. (2012), "La politique de la ville ici et ailleurs : la tentation d'en finir avec une question interminable. Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales", *La Documentation française*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1ob94lr>
- Kołodziejski, M. (2015), "Situation économique, sociale et territoriale des Pays-Bas", *Direction générale des politiques internes au Parlement européen*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1ob7Oij>
- Kruitendbrouwer, M. & Sente, C. (2014), *Démocratie participative : l'expérience d'Amsterdam West*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1PvaLjT>
- Laferrère, A. (2012), "La montée de l'Extrême-droite en Europe : une fatalité ?", *Europe - Dossier spécial*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1ZA6RgZ>
- Malgorn, B. (2013), "Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives", *Rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'Onzus*, remis au ministre délégué à la Ville le 4 mars 2013
- Marcou, G. (2007), "Les compétences des collectivités locales en Europe", *Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1UgRE55>

Masbounji, A. (2007), *Breda : faire la ville durable*, Paris : Le Moniteur, 49 p

Masbounji, A. (2016), "Le génie d'Amsterdam : opportunité, agilité, inventivité", *mission d'études organisée pour Atelier Projet Urbain*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1UQopov>

Michel, A. (2006), "Citizen participation and democracy in Netherlands", *Democratization*, vol.13 : n°2, p. 323-339

Ministry for the Infrastructure and the Environment (2011), *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning: Making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe*

MLIT Japan (n.d.), "An overview of spatial policy in the Netherlands", *MLIT Website*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1q5QJrs>

Molas, M. (2013), "Amsterdam Smart City, le laboratoires des villes intelligentes", *News, territoires & projets*, [en ligne], url : <http://bit.ly/21KuWkJ>

Moussé, J. (2010), "Les collectivités territoriales des Pays-Bas", *Université de Reims Champagne-Ardenne*, [en ligne], url : <http://bit.ly/22zUbMo>

Musterd, S. & Ostendor, W. (2008), "Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal", *Urban Research and Practice*, Volume 1, p. 78-92

OCDE (2007), "Examens territoriaux de l'OCDE : Randstad Holland, Pays-Bas", *Synthèses*.

Prak, M. & van Zanden, J-L. (2013), *Nederland en het poldermodel*, Bert Bakker, 328 p.

Raadschelders, C.N. & van der Meer Frits, M. (2014), "Les élites administratives aux Pays-Bas de 1980 à 2011 : Rendre visible l'invisible", *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4/2014 (Vol. 80) , p. 767-788

Rubenstein, G. (2013), *Webblog: Georgia Rubenstein - Thursday March 14, 2013 Rotterdam + RDM, Deltacities blog*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1XSz7Ku>

Sevenum (2014), "Polder and wiser", *The Economist*, 23 août 2014, [en ligne], url : <http://econ.st/1ty3KWN>

Short, R. (2013), *Amsterdam: a history of the world's most liberal city*, London: Little Brown, 357 p

Smart Circle (2016), *The Smart City event*, du 7 au 10 juin 2016, [en ligne], url : <http://bit.ly/1GFSlc3>

Souami, T. (2011), "Ecoquartiers et urbanisme durable", *Problèmes politiques et sociaux* n°981, p. 5-111

Terrin, J-J. & Marie, J-B. (2014), "Rotterdam, un modèle d'adaptation au climat", *Villes inondables (Cities and Flooding), Prevention, Adaptation, Resilience*, Marseille : Editions Parenthèses, 288 p

van Praag, P. & van der Eijk, C. (1998), "New contents and effects in a historic campaign", *Political communication*, n°15, p. 165-183

van Twist, M.J.W. & Kort, M-B. (2005), "Coopération horizontale et gouvernance locale aux Pays-Bas", *Annuaire des collectivités locales*, p. 171-190

van Zoest, A. (1987), *L'immigration aux Pays-Bas*, [en ligne], url : <http://bit.ly/1RkpYtF>

Ville d'Amsterdam (2016), *Amsterdam smart city website*, [en ligne], url : <http://amsterdamsmartcity.com/>