

La planification territoriale néerlandaise à l'épreuve des crises.

Réflexions et perspectives françaises sur la circularité comme solution face aux défis du siècle.

Par Clara Burel, Ludivine Delaite, Léa Manier et Coline Sang, étudiantes à l'Ecole urbaine de Sciences Po.

La crise politique incarnée par la victoire écrasante du parti des agriculteurs aux dernières élections provinciales du 15 mars 2023 est d'autant plus surprenante qu'elle intervient au sein d'une nation dont la tradition démocratique est fondée sur le consensus. Le BoerBurgerBeweging (BBB) s'oppose tout particulièrement au projet de loi du gouvernement néerlandais qui consiste à supprimer plus de 3000 fermes et élevages, dans le but de réduire les concentrations d'azote qui dépassent largement toutes les normes européennes en matière de pollution des sols. En effet, avec 54% de leur territoire constitué de terres agricoles, les Pays-Bas sont le deuxième exportateur mondial de produits agro-alimentaires, ce qui les pousse à innover sans cesse pour augmenter les rendements agricoles, mettant ainsi leurs sols sous très forte tension. La crise de l'azote, qui agit comme un catalyseur des colères populaires néerlandaises, n'est pourtant que l'un des nombreux défis qui réinterrogent la manière dont les Néerlandais aménagent leur territoire. En effet, le pays des digues doit depuis quelques années redoubler d'ingéniosité pour faire face au manque de place et à la population croissante (la superficie du pays est d'environ 42 000km², soit 1/13 de la superficie de la France métropolitaine pour une population de 17 millions d'habitants, avec une augmentation d'1,4 millions d'habitants prévue d'ici 2030) tout en produisant un bâti abordable et adapté au dérèglement climatique, auquel le pays est particulièrement vulnérable.

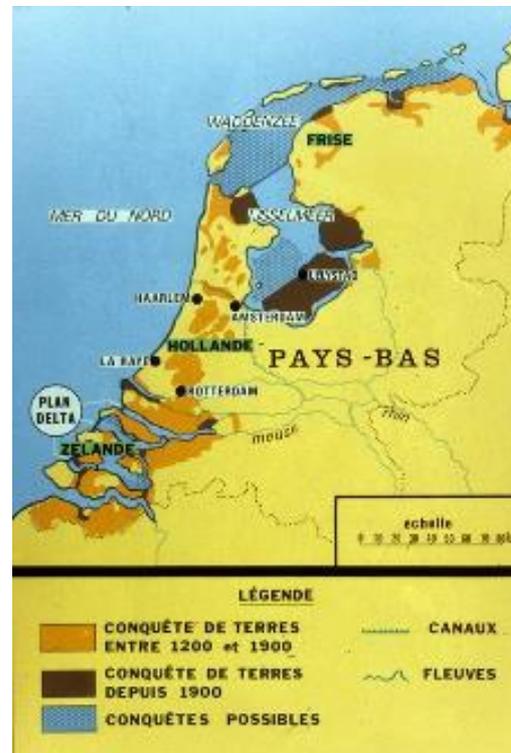
Cet article propose de revenir sur ces défis au regard des caractéristiques historiques et géographiques qui ont façonné le modèle d'aménagement néerlandais. Il s'agit d'un court article qui ne pourra par définition pas couvrir l'ensemble des points avec la subtilité et le niveau de détails requis, le lecteur est par ailleurs invité à lire notre rapport détaillé sur les enjeux du foncier aux Pays-Bas pour davantage de développements.

HÉRITAGES : TRANSFORMER LA CONTRAINTE EN ATOUT VIA UN MODE DE PLANIFICATION CONSENSUEL BASÉ SUR LA TECHNIQUE

Avec le tiers de leur territoire situé sous le niveau de la mer, les Pays-Bas se sont développés siècle après siècle en composant avec l'eau. Si les néerlandais ont d'abord adopté une culture amphibienne de cohabitation avec l'eau, l'émergence du Grand Plan de Développement au X^{ème} siècle a marqué un véritable tournant dans la transformation du paysage néerlandais, notamment via la création de polders. Les polders sont d'anciens marais asséchés artificiellement grâce à des moulins pour en faire des terres agricoles - et parfois des zones de construction en vue d'étendre une zone urbanisée. La tradition néerlandaise de gagner de l'espace sur la mer, et de tirer profit de la présence de l'eau plutôt que de la subir, participe pleinement à la constitution du « polder model ». Le nom de ce modèle tire en effet ses racines de la recherche de consensus entre toutes les parties prenantes au sein des autorités de gestion des eaux depuis le 16^{ème} siècle. Aujourd'hui, la culture du consensus est encore extrêmement présente aux Pays-Bas. Ainsi, via le recours à la technique et à une

gouvernance fondée sur le consensus, le territoire néerlandais a continué à s'assécher et s'agrandir, jusqu'à la création d'une province intégralement artificielle, le Flevoland, achevée en 1968.

Évolution de la conquête de l'eau entre 1200 et 1900 aux Pays-Bas



Au-delà du manque d'espace, les Pays-Bas ont dû composer avec un territoire particulièrement vulnérable. Le 31 janvier 1953, une violente tempête a frappé les côtes de la mer du Nord, provoquant des marées de tempête et des vagues géantes avec des conséquences catastrophiques pour le pays. Agissant comme un véritable traumatisme, cet événement a permis de débloquer rapidement des fonds pour financer le plan Delta, un plan de protection contre les inondations de grande envergure, considéré comme un chef d'œuvre d'ingénierie. Ce développement de solutions techniques s'accompagne d'un grand pragmatisme dans la gestion du risque. La commission Delta chargée de piloter les travaux de protection se veut être transversale et détachée d'une quelconque couleur politique. De plus, les Néerlandais cultivent cette expertise pour la valoriser à l'international, exploitant ainsi le risque pour en faire une opportunité. *"L'eau n'est pas qu'un danger, c'est aussi une chance : la réalité du réchauffement climatique doit devenir une chance pour améliorer la vie des gens"*, c'est le mantra défendu par Henk Ovink, représentant spécial des Pays-Bas à l'international pour les questions liées à l'eau. Il est chargé de promouvoir les entreprises néerlandaises travaillant dans l'hydraulique (instituts de recherche, cabinets de conseil, spécialistes de la conception de maisons flottantes, etc.). C'est un marché fructueux qui génère un chiffre d'affaires annuel de dix-sept milliards d'euros, dont la moitié à l'étranger.

Ainsi, en partant d'une contrainte initiale, les Pays-Bas ont développé un système politique basé sur le consensus et des savoir faire techniques qu'ils valorisent aujourd'hui à l'international.

PLANIFIER LA CIRCULARISATION DE L'ÉCONOMIE : UNE SOLUTION TECHNIQUE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX ACTUELS ?

Comme nous venons de le voir, la tradition d'aménagement néerlandaise est coutumière de l'innovation. Aussi, quand les ressources se font rares et que l'Union européenne appelle à réduire les émissions liées à la production, les Pays-Bas entendent qu'il est temps d'innover pour produire avec moins. La solution qu'ils prônent est celle de l'économie circulaire.

La circularité est présentée comme la solution face aux enjeux environnementaux, puisqu'elle vise à créer un système en boucle fermée qui élimine le modèle de production linéaire "prendre-fabriquer-jeter", créant à la place un cycle vertueux où les ressources sont continuellement et durablement réutilisées. Cet objectif, formalisé en 2016¹ par le gouvernement, vise à atteindre la circularité complète du pays d'ici 2050 avec un objectif intermédiaire de réduction de 50 % de l'utilisation des matières premières primaires (minéraux, fossiles et métaux) d'ici 2030. Les principaux secteurs identifiés sont la biomasse et la nourriture, le plastique, les industries manufacturières, le secteur de la construction et celui des biens de consommation. Ici, le modèle défendu est clairement celui d'une croissance verte obtenue via un découplage entre croissance et dommages environnementaux.

La stratégie d'économie circulaire comprend un volet relatif aux sols, notamment via l'axe de travail de la biomasse et l'alimentation. Or la qualité des sols est mise à mal par l'agriculture intensive prédominante aux Pays-Bas. Pour restaurer un sol fertile et sain et les services écosystémiques associés (capacité de stockage de l'eau, résistance aux maladies, puits de carbone, production agricole), le gouvernement souhaite augmenter la matière organique dans les sols par un travail avec les secteurs des déchets et de l'agriculture. Cette démarche néerlandaise s'inscrit dans le concept d'agriculture circulaire, modèle agricole durable essayant d'optimiser la valeur des ressources en réutilisant les déchets et en capitalisant sur les flux de matières et d'énergie en boucle fermée. Un plan d'action a été mis en place par le gouvernement avec pour ambition de faire des Pays-Bas le leader mondial en agriculture circulaire d'ici 2030. Pour y parvenir, un changement de paradigme est nécessaire. Il faut faire la transition d'un système se basant sur l'augmentation des volumes produits et la réduction des coûts via des économies d'échelle, à un modèle visant l'optimisation de l'utilisation des ressources et le respect des écosystèmes. Un des outils levier pour atteindre l'agriculture circulaire est celui de l'indicateur officiel sur la qualité du sol avec un ensemble de valeurs cibles pour la teneur en matière organique, la teneur en carbone, la capacité de rétention d'eau, la texture, la résistance à l'intrusion ou encore l'acidité.

¹ Dutch government. *A Circular Economy in the Netherlands by 2050*, Government-wide Programme for a Circular Economy (2016) published by The Ministry of Infrastructure and the Environment and the Ministry of Economic Affairs, also on behalf of the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of the Interior and Kingdom Relations. www.government.nl/circular-economy

On retrouve donc ici la même confiance dans l'expertise technique avec la volonté de la valoriser à l'international. Mais le succès de cette solution semble bien incertain, notamment en raison de la difficulté d'obtenir un consensus national.

L'action de l'Etat néerlandais est en effet limitée dans la mise en œuvre de la transition de modèle agricole puisque les agriculteurs restent les premiers acteurs de celle-ci. Dans les faits, le gouvernement fixe des objectifs environnementaux (réduction des émissions d'azote ou amélioration de la qualité de l'eau par exemple) pour chaque province qui élabore ensuite des plans pour chaque zone avec les acteurs locaux. Il existe également des subventions pour favoriser la transition vers l'agriculture circulaire, tels que des aides financières pour investir dans des technologies réduisant les impacts environnementaux de l'exploitation ou des accompagnements personnalisés aux agriculteurs. Cependant, comment dépasser le stade d'incitation et entraîner la profession quand le dialogue entre les agriculteurs et le gouvernement est à ce point rompu ?

ADOPTER LE MODÈLE CIRCULAIRE POUR NE PAS POSER LA QUESTION DE LA SOBRIÉTÉ ?

Le modèle circulaire joue sur le mode de production sans interroger les volumes de production (et par conséquent de consommation) comme peut le faire le concept de sobriété. Autrement dit, il reste par essence productiviste.

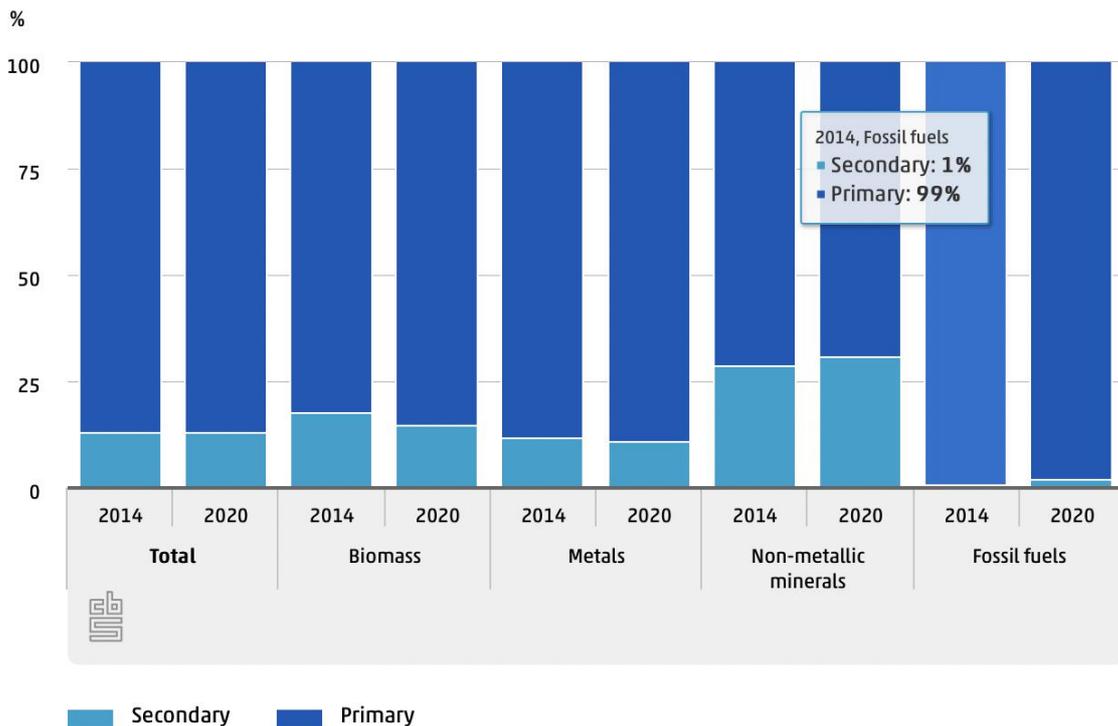
Ainsi, il est peu probable pour un pays d'atteindre une économie circulaire à 100% en raison des limites intrinsèques de ce modèle². Tout d'abord, la dégradation progressive des qualités physiques des matériaux au fil des cycles de recyclage réduit leur capacité à être réutilisés indéfiniment. Par exemple, le papier ne peut être recyclé que quelques fois avant de devenir trop dégradé pour une réutilisation ultérieure. Cette réalité physique impose une limite à l'économie circulaire, qui ne peut donc pas se substituer entièrement à l'économie linéaire. En outre, certains matériaux sont utilisés en quantités très petites et se dispersent ou se dissipent dans des produits finaux. Ces matériaux deviennent alors pratiquement impossibles à récupérer, rendant leur réutilisation extrêmement difficile voire irrécupérable...

Il nous faut donc réinterroger la faisabilité de l'objectif national de circularité complète d'ici 2050. Selon *The Circularity Gap Report*³, les Pays-Bas sont à 24.5% circulaires (2020). Cela en fait des pionniers puisqu'ils estiment que la circularité mondiale est d'environ 8,6%. Mais s'ils se situent indéniablement parmi les bons élèves, les Pays-Bas ne semblent pas progresser significativement. Une étude de l'Office néerlandais de statistiques (CSB) montre en effet que le pourcentage de matières premières recyclées utilisées dans l'économie est approximativement le même en 2014 et 2020 (environ 13%).

² <https://www.citeco.fr/l'économie-circulaire-constitue-t-elle-une-solution-viable-face-au-défi-environnemental>

³ Circle Economy (2020). « Circularity Gap Report, The Netherlands ». https://www.circle-economy.com/resources/circularity-gap-report-the-netherlands?fbclid=IwAR2sT0lg3FpiNzU8NffjNR2fjpVhKMRRhFhJBSVXusJ-nbx_jy3jSB5gnzg

Deployment of primary and secondary materials



On peut donc se demander si le combat de la circularité n'est pas une bataille perdue d'avance. Cette recherche de circularité pourrait apparaître comme une manière plus ou moins consciente d'occulter la question de la sobriété.

La sobriété foncière est un exemple de cette occultation. Ainsi, il n'existe pas actuellement aux Pays-Bas d'équivalent du principe de zéro artificialisation nette (ZAN). Certes, la "Politique de l'Espace National" (ou NOVI) vise à guider le développement spatial du pays de manière durable. Elle définit des objectifs pour la protection et l'utilisation responsable du territoire néerlandais, notamment en ce qui concerne l'expansion urbaine (prônant la densification), la préservation des zones naturelles et agricoles et la promotion de la transition vers une économie circulaire.

En outre, les Pays-Bas ont mis en place des programmes de compensation écologique et de restauration des écosystèmes pour atténuer les impacts de l'artificialisation des terres. Ces programmes visent à créer de nouveaux habitats naturels, à restaurer les écosystèmes endommagés et à compenser les pertes de biodiversité liées au développement urbain. Les Pays-Bas sont pionniers dans la mise en place de technosols. Mais la renaturation et la dépollution sont des processus coûteux, aussi bien économiquement qu'en énergie et énergie grise. Comme pour les matériaux, la solution de la circularité des sols atteint ici ses limites.

CONCLUSION

Pour conclure, la tradition de planification territoriale néerlandaise est mise à l'épreuve par les crises actuelles : la crise de l'azote, celle du logement ou encore le dérèglement climatique. Historiquement, les Pays-Bas ont dû faire face aux contraintes de

l'eau et de l'espace, ce qui les a poussés à développer des solutions techniques innovantes et ils ont su tirer profit de ces contraintes. Ils ont également adopté une approche pragmatique et axée sur la gestion des risques, en séparant les aspects techniques des débats politiques. C'est avec cet héritage culturel que les autorités néerlandaises proposent le modèle d'économie circulaire comme solution aux défis rencontrés. L'ambition est toujours de dépasser la contrainte et d'en faire une force en devenant notamment des leaders en matière d'économie circulaire et d'agriculture durable. Mais l'ampleur du défi, la vitesse d'adaptation nécessaire pour le surmonter mais aussi l'épuisement du consensus national ébranlent de modèle de fabrication de solutions.