Texte d'introduction - Présentation du 11 février

Ce texte constitue le support de notre présentation orale du 11 février devant les auditeurs. Une problématique plus approfondie sera par la suite communiquée avant la mission d'étude sous la forme d'un dossier écrit.

Nous sommes avant tout ravis de la destination choisie pour cette mission d'études. Le choix des Pays-Bas, c'est le choix d'une identité territoriale singulière en Europe. En avril, vous visiterez le pays le plus densément peuplé du continent, dont 40% du territoire est situé sous le niveau de la mer, et avec 15% de la superficie du pays créée de manière artificielle (les fameux polders), la question de l'aménagement du territoire s'est posée aux Pays-Bas de manière complexe. Or, c'est bien la richesse des problématiques d'aménagement aux Pays-Bas qui a été le fil conducteur de notre travail. C'est cette richesse que nous souhaitons vous faire découvrir durant les 5 jours du voyage.

Nos recherches se sont structurées autour d'une approche historique de l'aménagement aux Pays-Bas. L'histoire de l'aménagement aux Pays-Bas, c'est une histoire de lutte. Elle commence au 11e siècle avec la formation des premières digues, quand l'agriculteur néerlandais construit de meilleurs barrages que son voisin afin de dévier les cours d'eau chez ce dernier et noyer la concurrence. Elle se poursuit jusqu'au 16e siècle avec ces mêmes fermiers qui, heureux de cultiver une terre qu'ils ont construites, se détachent des villes et divisent le Pays en une somme de petits royaumes en guerre permanente. Au siècle d'or néerlandais, la Compagnie des Indes concurrence par exemple le pouvoir des Provinces-Unies dans la gestion de ses colonies. C'est également la lutte contre l'envahisseur français qui achève d'unir le pays par l'obtention de son indépendance. Mais au-delà d'une lutte entre les hommes, c'est une lutte perpétuelle avec la nature qui se joue aux Pays-Bas. L'eau a longtemps été l'ennemi n°1 du pays, et l'inondation de 1953, qui a provoqué la mort de plus de 1800 personnes, marque encore la mémoire collective néerlandaise.

C'est l'image de cette lutte que nous avons reprise afin de servir de fil rouge au programme de votre voyage. En effet, ce qui entretient cette lutte, ce sont les risques auxquels les Pays-Bas doivent faire face. Des risques historiques naturels, nous venons de mentionner l'eau, mais aussi des problématiques plus actuelles, qu'elles soient politiques, économiques, sociales ou environnementales. Politiques d'abord, à travers l'organisation administrative du pays. En effet, l'organisation territoriale française et néerlandaise partage d'importants points communs. A travers une structure étatique unitaire et décentralisée, les deux pays se caractérisent par l'importance historique du pouvoir central et l'évolution récente vers une prise d'initiative des collectivités locales. Toutefois, l'organisation de cette décentralisation diffère. Le principe dominant aux Pays-Bas est la cogestion : provinces et communes agissent de concert à la formulation des politiques d'aménagement du territoire. Viennent ensuite des problématiques économiques. Les Pays-Bas, ce sont la 62e population mondiale. Avec 17 millions d'habitants, mais la 17e puissance économique mondiale. 2e puissance agricole mondiale en termes d'exportations, 5e puissance exportatrice mondiale, ce que démontrent les Pays-Bas, c'est qu'un aménagement stratégique peut avoir un impact gigantesque sur l'insertion d'un pays dans la mondialisation. Avec une forte et récente vague d'immigration, les problématiques sociales se posent également dans des termes semblables à celles auxquelles nous sommes confrontées en France. La réflexion autour d'une plus grande mixité sociale dans les quartiers difficiles et la réponse que les Pays-Bas proposent, sera par exemple l'un des sujets évoqués pendant le voyage. Enfin, la thématique environnementale animera aussi le voyage, par son omniprésence dans le débat sur l'aménagement territorial néerlandais. Les solutions apportées par les Pays-Bas aux problèmes de gestion de l'eau, mais aussi des terres agricoles, constitueront un socle de réflexion intéressant dans une approche comparative avec la France. Au vu des prévisions de montée des eaux dues au réchauffement climatique, est-ce que ces

nouvelles solutions seront suffisantes ? Si le risque environnemental touche le pays depuis une dizaine de siècles, il n'a jamais été plus fort qu'aujourd'hui.

Mais alors, quelle place pour un aménagement démocratique aux Pays-Bas ? L'aménagement peut-il être démocratique aux Pays-Bas ? L'évaluation de cette composante sera le réel objectif du voyage. A chaque visite, chaque activité, chaque conférence, vous pourrez identifier les mécanismes auxquels les néerlandais font appel dans l'aménagement de leur territoire et apprécier la dimension démocratique de ceux-ci. Vous pourrez effectuer cette observation à toutes les échelles, de l'Etat central au citoyen, que les initiatives viennent du secteur privé ou du secteur public, selon une dynamique top-down ou bottom-up.

Or, aux Pays-Bas, les habitants semblent occuper une place prépondérante dans les politiques d'aménagement. En termes d'information tout d'abord, à travers de nombreux instruments d'évaluation et d'indicateurs mis en place depuis plusieurs décennies, et ce pour tous les domaines concernés par la politique de la ville. La place des habitants peut aussi s'observer dans l'élaboration de ces politiques : les Pays-Bas ont progressivement construit une société de concertation, où toute prise de décision doit être précédée de délibérations approfondies avec tous les acteurs impliqués. Par ailleurs, de nouvelles formes de participation et d'implication plus directes semblent émerger: la pression s'exercerait du bas de la société vers les institutions, où la pratique de la participation existe déjà depuis longtemps. S'y ajoute un nouveau processus d'élaboration de la décision politique : on observe dans certaines municipalités que la concertation avec les citoyens se rapproche de plus à plus à de la codécision, ainsi les citoyens participent au processus décisionnel de la politique locale, et la politique municipale est faite avec les citoyens et ne leur est pas présentée dans un second temps, quand celle-ci a déjà été fixée. Mais est-ce que toutes les thématiques sont discutées avec les citoyens? Est-ce que cette participation ne se limite pas à de petits projets? Est-ce que les citoyens sont consultés en matière de choix à faire face aux risques environnementaux? Si les nombreuses infrastructures construites pour lutter contre l'eau semblaient nécessaires, elles ont posé un grand nombre de problèmes en termes de biodiversité, ces décisions ont-elles été démocratiquement menées ?

Cependant, si tout n'est pas nécessairement réussi aux Pays-Bas, il ressort généralement de ces initiatives une manière positive d'agir et de travailler ensemble. Cette orientation vers un aménagement plus démocratique a enfin pour but de créer de l'interdépendance : elle suppose une stratégie opposée aux logiques sectorielles qui prévalent depuis quelques décennies dans l'aménagement aux Pays-Bas et qui sont puissantes en France. Il s'agit plutôt de tisser des liens nouveaux et d'imaginer des occasions de rencontre et de dépendance positive. Bien évidemment, ces hypothèses évolueront largement au cours du voyage, et c'est bien l'objectif de celui-ci.

Quoiqu'il en soit, le basculement que nous avons observé semble historiquement lié à l'évolution du rapport qu'entretiennent les néerlandais avec leur territoire, relation fondée sur l'appréhension, l'assimilation et enfin l'appropriation des risques qu'il présente.

Pour illustrer cette problématique nous avons choisi de vous emmener dans les deux principaux centres économiques et urbains du pays : Amsterdam, capitale culturelle, touristique et financière et Rotterdam, ville portuaire, logistique et industrielle. Ce sont aussi deux villes considérées comme deux des 5 villes les plus durables au monde, cette résilience étant à mettre en relation avec le rapport à l'eau comme menace, une menace devenue atout en guidant le développement.

Par ailleurs elles nous permettront d'observer des modes singuliers de gouvernance à différentes échelles, notamment à travers la promotion de leur aéroport et port que ces deux villes font à titre individuelle. Des lieux de redistribution d'autant plus importants qu'au début des années 2000, en raison des contraintes imposées par la compétition européenne, ce sont les places internationales fortes et leurs atouts qui ont été mis en avant. Cela se joue tout particulièrement au profit des grandes villes de la Randstad, mais aussi d'une sélection de centres de province : une politique de "métropoles régionales" a ainsi été progressivement mise en place aux Pays-Bas (J-C Boyer).

Ces deux villes se situent autour du "cœur vert" des Pays Bas, dans la région de la Randstad qu'on appelle aussi la Métropole du Delta. C'est une région très urbanisée de l'Ouest des Pays-Bas qui concentre 40 % de la population néerlandaise. Elle offre un modèle original de gouvernance. Des modes de coopérations plus ou moins informelles se juxtaposent aux structures officielles, sans porter atteinte à l'efficacité de l'ensemble. Il s'agira d'observer et de tirer des enseignements de ce mode alternatif de gouvernance, et de la manière dont les différents acteurs participent à une appropriation de l'aménagement du territoire à plusieurs échelles.

Il faudra ainsi aborder la région comme un ensemble de noyau, formant une métropole européenne, et non pas comme quatre villes plus ou moins en concurrence. Aux Pays-Bas, il existe trois étages : la municipalité, la province, l'Etat. Chacun de ces trois étages édicte des documents d'urbanisme un peu comparables à ce que nous avons en France. Le problème, c'est que ces trois étages ne correspondent pas à la réalité de la Randstad. Les dynamiques des territoires vont plus vite que les institutions : il coexiste ainsi une planification territoriale officielle et des fonctionnements réels (Etude CCI métropolitaine, *Les grandes métropoles, les coopérations métropolitaines et le développement économique territorial*).

Pour que cette Randstad et indirectement les grandes villes influent sur les politiques nationales, il a d'abord fallu trouver des enjeux communs, qui sont eux aussi liés aux risques que nous avons évoqués pour le pays.

Par le passé, ces enjeux se sont imposés à eux : s'organiser face aux inondations de 1958, faire face à la récession économique dans les années 70, grandir ensemble et s'accorder sur des activités complémentaires, des thèmes fortement fédérateurs.

Aujourd'hui ce qui fait consensus c'est surtout le développement du port de Rotterdam et de l'aéroport de Schiphol, et aussi les transports en commun entre les villes. Pour un pays commerçant comme les Pays-Bas, l'accessibilité est logiquement un enjeu premier. Mais il en existe d'autres, non moins importants : le contrôle de la croissance démographique et économique dans un pays densément peuplé qui doit constamment innover pour loger les nouvelles populations et les entreprises. Enfin, en lien avec ce dernier enjeu, il s'agit aussi de protéger les espaces naturelles, comme le Cœur vert ou encore les dunes le long de la mer, et ainsi préserver les derniers remparts qui empêchent les villes de se rejoindre en une vaste nappe urbaine.

Une organisation officielle et une organisation officieuse. L'État, les provinces, les villes, les intercommunalités, le Randstad, tout cela est assez complexe mais ils se vantent de pouvoir faire fonctionner cela grâce à des négociations et une culture du consensus, qu'il s'agira aussi pour nous de constater et peut-être de nuancer.

La Coopétition est le terme qui pourrait résumer ce compromis prometteur. Les actions communes menées en Hollande dessinent une "coalition de croissance". Celle-ci ne remet pas en cause, quand les intérêts divergent et que la coordination des actions n'est plus indispensable, le retour des

rivalités entre communes et provinces, surtout dans un pays à forte tradition de libertés municipales. (Baudelle, Houllier-Guibert, *La gouvernance métropolitaine de Montréal et de la Randstad : les enseignements d'une étude comparée.*)

La Région de Randstad, si elle ne fonctionne pas comme une entité unique de gouvernance, se veut d'abord être un lieu d'échanges d'idées, pour améliorer le fonctionnement interne à la métropole, ainsi que son intégration à la globalisation.

D'une rue d'Amsterdam, au port de Rotterdam, chaque échelle étudiée sera l'occasion d'analyser une réponse à la portée globale, et des modes de gouvernance souvent très singuliers.

Nous essaierons d'entrevoir ces nombreux points, d'en approfondir les enjeux et les modalités d'application et la manière dont ces différentes volontés politiques, étatiques, métropolitaines, régionales, municipales et citoyennes, s'articulent, font pression ou rentrent en conflit les unes avec les autres. Et surtout nous avons organisé le voyage de façon à en discuter le plus possible avec les acteurs locaux, l'échange des points de vue et des pratiques apparaissant évidemment comme le principal but de ce voyage d'une semaine qui se décomposera ainsi...

Première journée

Avec une conférence historique et une conférence sur les politiques actuelles d'aménagement du territoire à l'échelle nationale, la première journée consistera en une introduction au modèle des Pays-Bas et aux traditions du consensus qu'illustrent la culture polder, et qui se sont instaurées petit à petit face aux risques liés à l'eau, que nous tâcherons eux aussi de mieux comprendre. Les différents conférenciers tâcherons ainsi de contextualiser l'ensemble de notre voyage.

Afin de comprendre la tâche colossale à laquelle les Néerlandais ont été confrontés, et l'ingéniosité qui s'est développée, l'après-midi sera consacrée à la visite des dernières infrastructures de protection contre la mer. La légende veut que la culture du consensus et de l'objectif commun se soit formée à partir de ces enjeux, qui ont mis et mettent plus que jamais en cause la survie des habitants et de l'économie du pays. Est-ce vraiment le cas ? Y a-t-il eu une implication de la totalité de la population ou juste l'application d'une politique commandée par le pouvoir central en relation avec ses ingénieurs ?

Deuxième journée

Pour la deuxième journée, nous resterons à Rotterdam afin de nous concentrer sur les enjeux économiques et portuaires et sur l'importance accordée au secteur privé dans l'aménagement du territoire néerlandais. Comment pourrait-on envisager de parler de la Randstad sans évoquer l'un de ses nœuds modaux et pôles économiques les plus importants ?

Nous étudierons donc le port de Rotterdam et tout particulièrement la dernière extension, Maasvlakte 2, construite sur un terrain entièrement gagné sur la mer, et qui présente ainsi des problématiques d'ordre écologique et économique. Qui sont les acteurs impliqués dans ce processus, quels rôles ont-ils joués dans la construction de ces infrastructures massives, et quels rôles auront-ils à l'avenir ?

Nous tenterons de répondre à ces questions grâce à une visite sur le terrain jusqu'à Maasvlakte 2, avant de vous faire participer à une table ronde réunissant différents acteurs politiques (Représentants du port, de la municipalité, d'entreprises privées, d'associations citoyennes) pour un format dynamique d'échanges entre eux mais également entre eux et vous.

Troisième journée

Cette journée sera un moment de transition dans votre mission d'étude.

C'est une présentation des enjeux qui tournent autour de l'aéroport de Schiphol, deuxième nœud modal de la Randstad, qui va naturellement nous pousser à remonter vers le Nord et vers Amsterdam, sur laquelle notre attention se portera plus particulièrement pour cette fin de semaine. Une attention qui se justifie par les nombreux enjeux qu'elle semble incarner, à la fois dans son organisation urbaine, mais aussi de par ses citoyens qui de plus en plus s'approprient l'aménagement de leur quartier.

Une seconde conférence démarrera une approche plus sociologique du territoire néerlandais : quels sont les enjeux actuels auxquels font face les grandes villes néerlandaises ? Les enjeux de mixité et de collaboration représentent-ils des risques ou au contraire des atouts pour la participation des différents acteurs à l'aménagement de cette ville ? En quoi sont-ils proches et comparables à ceux auxquels nous sommes confrontés en France ? Comment les Néerlandais y répondent et pourquoi ?

Ainsi nous tenterons d'analyser les modalités selon lesquelles les pouvoirs publics néerlandais ont activement cherché à promouvoir la participation des habitants dans les quartiers défavorisés ainsi que les résultats de ces mesures politiques, en comparaison continue avec les projets similaires français.

Quatrième journée

Le jeudi, nous restons à Amsterdam pour nous intéresser plus spécifiquement à la dynamique bottom-up grâce à l'analyse d'une multitude de projets qui fleurissent à Amsterdam, ville dynamique et numérique. Afin d'illustrer cette facette moderne, nous nous intéresserons tout d'abord à la thématique de la smart city, ou comment l'intégration des citoyens dans le processus décisionnel semble constituer une condition indispensable à la création de villes durables.

Le renouvellement urbain peut-il se faire sans participation citoyenne ? Traditionnellement aux Pays Bas, l'Etat, très centralisé prend en charge les questions d'aménagement. Cependant les tendances changent peu à peu. Le quartier de Bijlmermeer, l'un des plus défavorisés de la banlieue d'Amsterdam est un exemple emblématique des nouvelles dynamiques de concertation mis en place. Comment la "pire ville des pays bas", aux tours délabrées et au taux de chômage records a-t-elle su se relever ? Quels mécanismes, quelles méthodes de concertation innovantes les décideurs se sont-ils finalement résolus à utiliser ? Ces interrogations seront mise au clair par un sociologue ayant suivi pas à pas ce qui est aujourd'hui appelé la "méthodologie de Bijlmermeer". Ce sujet nous semble d'autant plus intéressant étant donné les débats récurrents sur le sort des banlieues françaises.

L'après-midi sera consacrée à la découverte de différents projets initiés à une plus petite échelle : certains visent à mieux inclure les citoyens dans leur environnement local, d'autres à inclure les citoyens dans la planification urbaine. D'une rue à revitaliser à la diversification des activités d'un quartier d'affaires, nous essaierons d'offrir un panorama complet des nouvelles initiatives citoyennes néerlandaises. Nous verrons en quoi ces initiatives locales répondent à des problèmes et des préoccupations qui ne sont pas seulement propres à ces territoires, leur étude pouvant s'intégrer à une perspective plus large.

Cinquième journée

Parce que nous n'imaginons pas un voyage aux pays Bas sans parler de tulipes : nous consacrerons la matinée du vendredi à la découverte des secteurs agricoles et horticoles qui pèsent pour un peu plus de 2% du PIB national. La grande majorité des fleurs vendues sur les marchés européens passe à un moment donné par la ville d'Aalsmeer où leur prix y est déterminé. L'image symbolique des Pays Bas dans le secteur horticole est donc plus que légitime que le pays se place comme premier exportateur horticole mondial.

Cependant si elles transitent par la Hollande, ces fleurs arrivent du monde entier, ce qui suscite la mobilisation et l'interaction d'acteurs et de transporteurs divers. L'étude des problématiques autour du port et de l'aéroport de la Randstad nous aura permis de mieux appréhender l'importance de ce "hub" (zone de transit) pour l'Europe.

Mais l'horticulture n'est pas la seule branche de l'agriculture pour laquelle les Pays Bas se distinguent sur le marché européen. En effet la culture intensive, notamment maraîchère y est très développée. Beaucoup des fruits et légumes que nous consommons chaque jour en Europe y sont cultivés sous serre. Ainsi les Pays Bas se placent comme second exportateur agricole mondial grâce à la réexpédition de biens marchands, rentrant et sortant du territoire sans subir de transformation mais aussi grâce à des rendements élevés et une exploitation de la surface agricole très intensive.

Cependant, ces méthodes posent de nouvelles interrogations tant pour leur durabilité et leur impact sur l'environnement que pour leur utilisation de l'espace. En effet, avec la croissance des villes néerlandaises, les espaces agricoles sont de plus en plus prisés. Quelle place a le débat démocratique dans le secteur agricole et comment peut-on penser aujourd'hui une coexistence entre développement agricole et l'avancée de l'urbain sur le territoire néerlandais ? La question se pose d'autant plus que l'espace constructible est rare, du aux contraintes naturelles du territoire mais aussi à une densité de population très élevée.

De plus dans un pays qui se veut précurseur en terme de développement durable et d'innovations "vertes", comment est perçu et accepté un secteur aussi polluant ?