

Les Pays-Bas, espaces habités et paysages

Autor(en): **Quené, Th.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **43 (1970)**

Heft 12

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-126995>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les Pays-Bas, espaces habités et paysages

par Th. Quené, ingénieur,
directeur du Service gouvernemental
pour l'aménagement du territoire

21

Introduction

Cet exposé étudie de près quatre problèmes cruciaux de l'aménagement du territoire :

- le caractère et les objectifs de l'aménagement national du territoire ;
- la concentration et la déconcentration nationales ;
- le développement urbain, le district urbain, la cité ;
- les régions rurales, leurs fonctions et leurs formes.

L'ensemble de ces thèmes nous mènera à travers les espaces habités et les paysages de notre pays.

Caractère et objectif de l'aménagement national du territoire

En comparaison avec de nombreux autres pays occidentaux, le principe de *planning* national a été accepté assez tôt aux Pays-Bas. Les idées sur un plan national comme expression d'un aménagement national du territoire *en espace* se sont déjà formées dans la seconde moitié des années 30 ; le Service gouvernemental pour le plan national a été fondé en 1941 ; les idées sur l'aménagement national *économique* trouvèrent en 1945 leur premier point de condensation dans la création du Bureau central du plan. Après une primaire incitation à un aménagement *socio-culturel* dans différents ministères – par exemple en 1945 au Ministère de l'enseignement, des arts et des sciences sous la direction du professeur D' G. van der Leeuw – les pensées sur ce sujet commencèrent à se consolider, au cours des années 50, au Ministère de l'action sociale.

Tandis que notre représentation nationale accepte ces conceptions, du moins en principe, une vive polémique sévit encore dans la littérature internationale sur des aspects de principe du problème de la planification. On se pose entre autres la question si la planification ne doit pas exclusivement être considérée comme un instrument du marxisme, si le *planning* ne forme pas une menace pour les libertés individuelles et si le *planning* et la démocratie peuvent en principe être associés. Certains slogans retentissent encore : «The road to serfdom» et «Planning for freedom». Ce n'est qu'en 1960 que cette polémique s'est tue chez nous, à ce moment-là la notion l'avait emporté que la planification telle quelle est un instrument neutre qui peut être affecté au bien comme au mal. Cela s'exprime nettement dans la définition : «Planning is the process of preparing a set of decisions for action in the future, directed at achieving goals by optimal means».¹

Au cours des années, le caractère de la planification a changé dans une assez forte mesure. Thoenes met l'ac-

cent sur le fait que la planification nationale économique, telle qu'elle a été effectuée dans les années 50, avait surtout le caractère de «planifier pour éviter des catastrophes» : pas de crise, pas de chômage, pas d'inflation trop rapide. Dans le domaine de l'aménagement du territoire – auquel je me bornerai principalement – l'accent était au début mis sur l'élaboration d'un plan national, conçu dans une forme assez statique et conservatrice : limitation de régions construites et non construites, détermination du lieu d'établissement de l'industrie de telle sorte qu'elle ne gêne pas la région d'habitation, sauvegarde de réserves naturelles précieuses, maintien de bonnes terres agricoles, etc.

Au cours des années 50, cette attitude assez passive a toutefois changé brusquement et rapidement. Les Pays-Bas se voyaient dans de nombreux domaines saisis par un fort dynamisme et ils commencèrent peu à peu à le considérer comme normal.

Cette tournure se reflète également dans les conceptions sur la planification, peut-être dans la plus forte mesure pour ce qui concerne l'aménagement du territoire, parce que l'accroissement exceptionnellement rapide de la population semblait forcer nettement dans cette direction. Dans la publication du Service gouvernemental pour le plan national et du Bureau central du plan, intitulée «Het Westen en overing Nederland» (L'Ouest et le reste des Pays-Bas), de 1956, le thème central a de ce fait tout d'un coup un caractère beaucoup plus actif et beaucoup plus celui d'un programme : la meilleure dispersion de la population et des sources de vie sur le pays. Cet abord plus actif se retrouve, depuis, également dans la position adoptée par le Gouvernement néerlandais ; voir par exemple la Première Note sur l'aménagement du territoire de 1960 et la loi sur l'aménagement du territoire, publiée en 1962 au «Journal officiel». Toutefois l'orientation vers un programme *politique* positif ressort le plus nettement de la Deuxième Note sur l'aménagement du territoire de 1966, dans laquelle le gouvernement décrit l'objectif de l'aménagement du territoire comme étant «d'encourager une structure spatiale qui puisse servir au mieux l'épanouissement vital de notre peuple».

En plus de cette approche active, on est frappé par l'accent mis sur le dynamisme de l'évolution et de l'aménagement

¹ La planification consiste à préparer un complexe de mesures pour engager l'avenir vers des objectifs définis avec les moyens les mieux appropriés.

du territoire: l'accent a été déplacé distinctement du plan vers la vision et de la fixation vers le processus. La note présente, entre autres, un schéma de structure pour les routes principales, un schéma de structure pour la récréation en plein air, une image structurelle pour l'urbanisation et des directives pour l'organisation administrative de notre pays. Ces lignes principales sont, dans leur ensemble, expressément indicatives, c'est-à-dire sujettes à un changement continu de direction si de nouveaux développements et notions l'exigent; sujettes également à une élaboration ultérieure par les provinces et les communes. En résumé: l'orientation de l'aménagement du territoire, de passive et statique, est devenue, depuis 1945, active et dynamique.

Le point suivant demandant notre attention est la place que l'aménagement du territoire doit occuper vis-à-vis des autres formes de planification. Nous touchons là à une discussion actuelle qui concerne en particulier à la relation entre l'aménagement du territoire et la planification économique.

Il semble opportun de poser tout d'abord que l'aménagement du territoire ne constitue pas une planification intégrale (mise en programme du développement régional), mais qu'il en est un des instruments. Dans la plénitude de la politique gouvernementale visant à un avenir plus lointain – la planification intégrale – d'autres instruments jouent également un rôle important, comme la politique régionale économique et la politique régionale socio-culturelle. Ces trois secteurs politiques doivent se soutenir autant que possible; si la réalisation de leurs objectifs menait toutefois à des résultats différents, le gouvernement responsable devrait choisir. Dans cette conception, les trois divers secteurs sont équivalents; il est inexact de donner d'avance à un secteur la préférence sur l'autre ou – autre extrême – de considérer l'un exclusivement comme l'instrument de l'autre.

Ainsi, l'aménagement du territoire n'est pas (seulement) un instrument de politique économique régionale, mais un secteur politique avec sa propre mission: encourager une structure spatiale optimale dans une certaine région. Le terme «optimal» met l'homme et la société au centre; en plus de la promotion du développement régional économique, on peut s'occuper d'éviter une déchéance ultérieure du milieu (pollution de l'air et de l'eau). Dans un cas si réel, l'aménagement du territoire peut, de ce point de vue, juger important qu'une plus grande prospérité matérielle soit atteinte, puisque ce point de vue se concentre

sur la totalité du développement régional qui comprend aussi bien les aspects de la prospérité que ceux du bien-être.

Cette manière d'aborder les problèmes se trouve assez spécifiquement dans la situation concrète néerlandaise. En premier lieu, la forte densité et l'accroissement rapide de la population ont fait vivre très tôt auprès de notre peuple la notion de l'importance d'une bonne structure spatiale et, par conséquent, de la nécessité d'un aménagement du territoire. De ce fait, la position de l'aménagement du territoire est, dans l'ensemble de la politique gouvernementale, plus forte dans ce pays-ci que par exemple aux Etats-Unis, où il y a beaucoup plus d'espace. Cette position de force se présente également lors d'une comparaison avec les pays en voie de développement: dans ces pays, la pauvreté domine tous les autres problèmes et le planning économique se trouve dans la pratique nettement à la première place. La situation aux Pays-Bas est ainsi illustrée par le fait qu'au sein du Conseil des ministres, il existe deux commissions pour la formation de sa politique pour un délai plus long: le Conseil pour les affaires économiques et le Conseil pour l'aménagement du territoire.

Une deuxième note marginale, quant à la situation néerlandaise, relève le fait que l'aménagement du territoire s'est occupé jusqu'ici plutôt de problèmes régionaux que de politique économique et socio-culturelle. Les deux derniers secteurs sont, depuis de longues années, orientés beaucoup plus nationalement que régionalement (abstraction faite de la politique structurelle agricole en tant qu'élément de la politique économique). Certes, un certain changement se laisse remarquer ces dernières années (dans les «régions à activer» définies par le gouvernement pour pouvoir bénéficier de facilités financières, dans la région minière et dans d'autres vieilles régions industrielles); un développement ultérieur semble encore à prévoir dans ce sens, mais traditionnellement un accent distinct se met dans la politique régionale sur l'aménagement du territoire. Aussi n'est-il pas étonnant que dans l'opinion publique, l'aménagement du territoire doit porter souvent toute la charge du développement régional et qu'on reproche alors notamment à ceux «s'occupant d'aménagement du territoire» le chômage structurel surgissant dans telle ou telle région.

Une troisième note marginale concerne finalement la répartition typiquement néerlandaise des responsabilités sur les trois niveaux administratifs. Le centre de gravité

de la responsabilité administrative pour l'aménagement du territoire se trouve au niveau provincial, tandis que la responsabilité pour la planification économique et socio-culturelle se concentre très fortement au niveau gouvernemental. Cette situation invite pour ainsi dire les administrations provinciales à faire entrer leur propre politique économique et socio-culturelle dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il n'est plus étonnant qu'une certaine déformation en soit la conséquence (cf. par exemple la tendance de mener une politique régionale par les instruments trop limités que sont l'affectation des terrains à l'industrie et les pronostics pour la possibilité de travail). La conclusion de cette courte analyse doit donc être que l'aménagement du territoire n'est pas identique à une planification intégrale. Il ne constitue pas plus qu'un *élément* de l'ensemble de la planification, tout en étant concentré sur la *totalité* d'un *développement* régional optimal. A cause de la tradition et des rapports administratifs existants, sa tâche est dans notre pays assez vaste et même surchargée dans un seul cas.

Dans ce qui précède, l'objectif de l'aménagement du territoire a été traité en passant plusieurs fois déjà. Dans la Deuxième Note sur l'aménagement du territoire, le gouvernement l'a précisément formulé: «L'objectif de l'aménagement du territoire est de promouvoir un développement spatial qui serve au mieux le bien-être de la vie sociale – la prospérité comprise.»

La question de savoir quel est le développement spatial auquel on vise réellement dans une certaine région est évidemment dominée par nombre de considérations qui sont parfois fort divergentes ou même contraires. Un certain nombre de considérations importantes ont été résumées dans les catégories suivantes:

- considérations techniques: quelles possibilités présentent le sol et le milieu (qualité du sol, caractère du paysage, charge existante du milieu, possibilités d'améliorer le désenclavement, etc.);
- considérations économiques: quelles possibilités de développement économique ultérieur présente la structure économique, quelles nouvelles impulsions économiques sont possibles, etc.;
- considérations socio-culturelles: renforcement de la culture nationale et régionale, création d'un niveau adéquat d'aménagements socio-culturels, maintien de monuments d'art et de culture, sauvegarde et création de richesses naturelles, etc.;
- modèle de valeurs et de normes de vie sociale: les va-

leurs et les normes donnent par exemple un «poids» relatif aux considérations économiques et socio-culturelles, influencent également le jugement sur l'opportunité d'encourager un développement plus urbain ou plus rural, se concentrent sur un court délai ou plutôt sur l'avenir, etc.

La synthèse de toutes ces considérations est, si tout est en ordre, un événement créatif qui fait naître une structure spatiale qui, en soi, porte le caractère d'une action culturelle positive de l'heure actuelle (cf. par exemple l'image historique du polder «Beemster», asséché dans le XVII^e siècle, les nouveaux polders du lac IJssel, l'«Europoort», etc.). Pour finir, cette partie générale demande encore l'attention pour un seul aspect: le dialogue avec la vie sociale. Il n'est pas seulement à la mode, mais encore exact que la participation de la population s'intensifie. Les meilleures possibilités à ce sujet se trouvent aux niveaux communal et régional; les expériences à attendre de la Note sur la cité d'Amsterdam et celles obtenues avec les commissions régionales et les «forums» sur les plans régionaux en Hollande septentrionale et dans la région du Twente indiquent de nouvelles directions dans ce domaine. Au niveau gouvernemental, la participation directe du citoyen «ordinaire» est beaucoup plus difficile à réaliser et on évite moins simplement les institutions formelles. Cela n'empêche que le (grand) Conseil consultatif pour l'aménagement du territoire (organe consultatif pour le gouvernement, où siègent des représentants de la vie sociale dans toutes ses articulations) semble répondre à un besoin: ses avis donnent dans une mesure importante un fond et un sens à la discussion publique sur la politique nationale en matière d'aménagement du territoire.

Dans la constellation actuelle, ces nouveaux développements sont à apprécier positivement. Ce n'est que lorsque le gouvernement et la société discutent de façon intense que l'aménagement du territoire peut mener à des résultats où le peuple entier se retrouvera. Vus d'un point de vue plus général, les développements semblent toutefois également être des symptômes de la manière dont nos institutions démocratiques sont considérées. La question se pose alors si la formation des nouveaux organes précités (commissions, forums, conseils) n'illustre pas au moins trois tendances: le besoin de formes plus spécialisées de contrôle public que celles dont le représentant général du peuple est capable, l'affaiblissement de la position de la représentation nationale et la réserve

accrue vis-à-vis du pouvoir exécutif (le gouvernement, ce n'est pas « nous » mais « l'autre »). L'aménagement du territoire – politique gouvernementale par définition – a directement affaire à ces déplacements dans l'opinion publique. Son ambiance de travail n'en devient pas plus simple.

Concentration et déconcentration nationales

Dans l'aménagement du territoire national, le problème de la dispersion par opposition à la concentration joue depuis longtemps un rôle dominant. Avec quelque raison on peut même constater que le sujet date de la pré-histoire de l'aménagement du territoire. Dans la Deuxième Note gouvernementale sur l'industrialisation (1950), la « dispersion régionale des industries » figure pour la première fois comme élément de la politique gouvernementale, mais dans les motifs donnés à cet effet les considérations d'aménagement du territoire ne jouent encore aucun rôle. La dispersion est exclusivement motivée par des considérations sur la possibilité de travail : elle peut contribuer à remédier à l'extinction en provenance des défrichements de tourbières et de l'agriculture.

Dans les six notes suivantes sur l'industrialisation, l'élément de la dispersion d'industries revient chaque fois. Il est intéressant de noter à ce sujet que les objectifs s'élargissent sans cesse. Ainsi, la cinquième note de 1955 s'arrête longtemps à la pensée d'éviter le chômage caché dans l'agriculture et à l'augmentation fort prononcée de la population dans le sud et dans l'est, qui pourrait porter en germe la naissance de chômage structurel. Un point de flexion marquant forme ensuite l'année 1958, lorsque dans la Sixième Note sur l'industrialisation l'élément de l'aménagement du territoire se présente pleinement pour la première fois. Après une considération assez détaillée sur les problèmes spatiaux dans l'ouest, la note indique comme objectif entre autres d'éviter l'expulsion ce qui fait diminuer la pression sur la Randstad Holland. Il paraît que les publications sur l'aménagement du territoire, telles que « Het Westen en overig Nederland » (L'Ouest et le reste des Pays-Bas) et « De ontwikkeling van het Westen des Lands » (Le développement de l'Ouest du pays) ont eu leur effet.

Finalement nous notons à nouveau des déplacements distincts de l'accent dans la Huitième Note – la dernière jusqu'ici – sur l'industrialisation (1963) et dans la Deuxième Note sur l'aménagement du territoire. Dans ces deux notes, la notion existe plus fort qu'auparavant qu'une grande partie de notre pays appartient, considérée au

niveau de l'Europe occidentale, à une région de concentration qui est favorablement située du point de vue économique. Cette région doit être bien aménagée ; à elle seule une politique de dispersion ne pourra pas résoudre les problèmes spatiaux de l'Ouest et du Sud. Cela n'empêche qu'une continuation vigoureuse de la politique de dispersion est jugée opportune, tant pour diminuer la tension à l'Ouest et au Sud que pour faire épanouir dans la mesure désirable les régions à activer elles-mêmes. En ce qui concerne ce dernier point, la Deuxième Note sur l'aménagement du territoire est assez spécifique : elle met fortement l'accent sur la promotion d'une structure industrielle différenciée, en interaction avec la formation d'un milieu vraiment urbain.

Si nous considérons l'évolution des pensées au cours des dix-huit années passées, l'acceptation assez générale de la politique de dispersion se fait remarquer. On peut caractériser cette acceptation comme la plus importante « onde longue » de la discussion. Elle subit toutefois indéniablement l'intermittence d'une « onde courte » qui se balance avec la conjoncture : si celle-ci est favorable, la politique de dispersion est plus promptement acceptée qu'en cas d'hésitation. Le problème politique « éternel » et essentiel de la croissance et de la répartition se fait, paraît-il, sentir ici également : un gâteau qui grandit se laisse plus facilement partager qu'un gâteau qui diminue. Il faut ajouter encore une deuxième note marginale : après des années dans lesquelles l'*objectif* – changeant – de la politique de dispersion se trouvait au centre de l'intérêt public, l'accent se met cette dernière année surtout sur l'*affectation en tant qu'instrument*. Nous allons maintenant étudier l'objectif comme l'instrument de plus près. L'objectif de la politique nationale de dispersion se compose en ce moment de cinq points cardinaux, à savoir :

- éviter un chômage régional trop prononcé ou le chômage caché dans l'agriculture et dans la petite entreprise ;
- éviter les voyages de forains aller et retour sur une longue distance ;
- éviter une forte expulsion qui drainerait probablement la vie économique et sociale dans les régions limitées ;
- éviter des différences régionales trop grandes entre les revenus ;
- éviter des phénomènes trop prononcés de congestion dans les régions de concentration par une grande immigration intérieure (ces phénomènes de congestion

peuvent concerner entre autres l'habitation, la récréation, la circulation, les conditions de l'hygiène du milieu, etc.).

Les motivations précédentes ne sont pas, à un seul point près, soutenues par des normes quantitatives. Ainsi par exemple on n'a pas indiqué la distance acceptable pour les voyages de forains, ni le déficit acceptable de ceux qui partent, ni encore les différences régionales entre les revenus ou le degré de congestion acceptables. Des critiques sur ce sujet parviennent plus d'une fois de la part de la science; celui qui n'est pas étranger dans la Jérusalem politique pourra plus facilement accepter la réserve montrée jusqu'ici. Qu'on s'imagine par exemple la pression exercée sur le trésor si le gouvernement se prononçait sur les normes des revenus régionaux.

Mis à part le manque d'une spécification quantitative des normes, la *politique de dispersion elle-même* n'est pas non plus «radiographiée» quantitativement et économiquement. Ainsi, on n'a pas fait d'analyse «cost-benefit» de la concentration et de la déconcentration ou, en cas de déconcentration, des différentes alternatives qu'on pourrait imaginer. Peut-être pourrait-on le considérer également comme un défaut de la politique actuelle, mais dans ce domaine notamment on devra se rendre compte qu'en fait il n'y a pas encore d'alternative. Les analyses quantitatives nécessaires aux décisions plus rationnelles exigent des années encore; à cet effet on doit même commencer par rassembler du matériel tout nouveau en fait de données régionales. Là se trouvent des points urgents de recherche.

Entre-temps, la tension entre la théorie et la réalité se montre en plusieurs endroits. A l'époque où le chômage structurel régional demandait encore sans cesse l'attention malgré une haute conjoncture prononcée, il fallait agir sans documentation complète. On peut en dire autant en pensant au climat de vie de certaines parties de l'Ouest à population dense. On ne doit pas avoir trop peur de cette action. La réalité politiquement manifestée est, elle aussi, une réalité qui n'est pas par définition inférieure à l'analyse; dans certaines circonstances elle peut même évoquer une image plus totale que ne le peut la meilleure analyse quantitative. Plusieurs choix politiques ont été faits au cours des années, qui tendent ensemble surtout à renforcer la population, l'offre d'emploi et le climat de vie dans le Nord, le Sud-Ouest, la tête de la Hollande septentrionale et l'est du Brabant. L'espace s'y remplit pour dégager ailleurs le

Les instruments qui ont servi jusqu'ici la politique nationale de dispersion sont, grosso modo, les suivants: la répartition des habitations, l'amélioration de l'infrastructure de circulation et l'octroi de facilités pour les investissements. Ces instruments sont a-sélectifs pour autant qu'ils ne visent pas à ouvrir certains secteurs à de nouvelles possibilités de travail, mais à l'extension de celles-ci en général.

Un élément sélectif dans la politique de dispersion du gouvernement se trouve certes dans l'orientation vers un nombre relativement limité de noyaux (il s'agit de l'indication de noyaux de développement dans le cadre de la politique de l'industrialisation) le slogan «dispersion par la concentration régionale» date de 1950. Cette ligne se poursuit pour le moment plus loin dans la Note récente sur le nord du pays, dans laquelle le gouvernement constate qu'on y manque surtout de la présence d'une grande agglomération urbaine et multilatérale, pouvant fonctionner comme le moteur économique dans une région étendue et pouvant exercer, par son marché de travail varié, une force vive sur une nouvelle activité motrice de caractère moderne. L'accent a donc été mis sur le renforcement d'un complexe Groningue-Delfzijl-Eemshaven. Cette forte concentration a donné lieu à des commentaires divergents. A une critique véhémement provenant de la Frise s'oppose l'exposé de Klaassen (professeur d'économie à Rotterdam), qui parle d'«un exemple d'approche sensée des problèmes régionaux».

Mesurée à l'ampleur des nouvelles possibilités de travail, la politique régionale d'industrialisation a fourni des résultats importants. D'après les estimations, plus de 50 000 nouveaux postes de travail ont été créés dans les régions à activer. Néanmoins l'idée a de plus en plus cours que les diverses mesures sont trop globales pour faire naître une société urbaine offrant une riche variété d'emploi et des possibilités socio-culturelles, disposant de suffisamment de résistance pour tenir tête à des difficultés économiques. Ainsi la structure industrielle du Nord est-elle toujours vivement dominée par des unités relativement modestes ayant un processus de production peu compliqué, exigeant relativement beaucoup de travail et peu de capital. Ce dont il s'agit toutefois dans le Nord, c'est d'encourager l'établissement d'entreprises à processus de production de haute valeur et à grands capitaux, pouvant attirer à leur tour d'autres activités. Cette tournure des pensées entraîne le besoin de programmes régionaux de développement. Une coordination poussée doit y exister

entre le programme de stimulation des activités économiques, les pensées sur l'urbanisation, l'amélioration du milieu socio-culturel, la solution de problèmes administratifs, etc.

Chargé à cet effet par le Service gouvernemental de l'aménagement du territoire, un institut américain de recherches a commencé, sur une base d'expérience, à élaborer un tel programme pour le Nord. Il développe à cet effet, sur la base d'une analyse, un modèle décisif pouvant dire quels secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services pourront donner la plus grande contribution au développement régional. Cette plus grande contribution est mesurée selon trois normes: l'accroissement du revenu régional par tête, l'augmentation de la possibilité de travail et l'augmentation de la diversité de l'offre de l'emploi.

Après la détermination des buts concrets, le modèle devra ensuite définir l'efficacité des instruments potentiels, c'est-à-dire les conséquences des mesures alternatives d'activation.

Il est évidemment imaginable en principe que la politique nationale de dispersion exige des mesures de tout autre ordre que celles auxquelles nous sommes habitués jusqu'à présent. Certaines de ces mesures ont été nommées, tels l'interdiction de s'établir dans l'ouest, le développement par le gouvernement de quelques grands projets industriels dans les régions à activer (direction suivie en Italie), la différenciation régionale dans les prix de l'énergie, les facilités fiscales et la différenciation des salaires. Chacune de ces mesures s'accompagne toutefois d'inconvénients importants, le moindre n'étant pas qu'elles ralentiront probablement notre croissance nationale économique. Des données quantitatives n'existent pas sur ce sujet. Même sans une telle analyse, il ne semble pour le moment pas probable que les mesures susmentionnées soient prises. Un changement assez brusque pourra toutefois se présenter au cas où le chômage régional prendrait des formes plus aiguës et où les désavantages de la forte concentration dans l'ouest feraient parler plus fortement d'eux (cf. d'une part les mesures prises à l'égard de la région minière au Limbourg méridional et, d'autre part, les réactions assez violentes sur les calamités récentes comme des explosions, dans la région de la Nieuwe Waterweg).

Développement urbain, district urbain, cité

Dans cette partie de l'Europe, une urbanisation «spontanée» a lieu avec une vigueur inconnue jusqu'ici. Elle se

concentre dans quatre points de soutien: Randstad, région rhénane-Ruhr, zone d'urbanisation Belgique-France du Nord et Londres. Entre ces quatre points se trouve une région d'interférence à laquelle appartiennent le Brabant septentrional, le Limbourg et la Zélande méridionale. Là également, une forte urbanisation ultérieure est à prévoir avec des impulsions venant de l'étranger et gagnant en force. A la périphérie du grand complexe urbanisé se trouve le nord et le nord-est de notre pays qui est, en Allemagne également, voisin d'une zone assez vide. Des zones urbaines d'échelle limitée sont ici le Twente et Groningue.

L'avenir de notre urbanisation doit être vu dans cette perspective internationale. Le potentiel européen de notre pays (les ports de mer) et le fort accroissement de la population rendent plausible de s'attendre à environ 20 millions d'habitants à la fin du présent siècle dans une région d'habitation qui sera le triple de celle existante. Du point de vue de l'aménagement du territoire, l'urbanisation constitue notre problème central.

Pour la forme à donner au système futur d'urbanisation – à un niveau d'abstraction assez élevé – trois alternatives sont en principe possibles dans nos conditions:

- une concentration poussée, formant une seule ville très étendue avec, autour, une région ouverte portant un nombre restreint de petits noyaux;
- une déconcentration poussée, ayant un grand nombre de «villes villageoises» assez modestes;
- une déconcentration groupée, ayant quelques villes d'assez grande ampleur et, autour, à courte distance, un nombre de noyaux plus petits.

Dans notre pays, la pratique d'urbanisation se concentre en général sur la dernière possibilité. Plusieurs causes et motifs en sont à la base. En premier lieu, l'idée de la «déconcentration groupée» s'accorde le mieux à notre système d'urbanisation tel qu'il s'est formé historiquement. Ce système n'est pas, comme c'est le cas en France, caractérisé par une capitale dominante, mais par la dispersion de fonctions urbaines sur un nombre restreint de villes assez vigoureuses. Les étrangers sont ainsi sans cesse impressionnés par la répartition fonctionnelle d'Amsterdam, de Rotterdam et de La Haye, à des distances mutuelles d'à peine 40 km. Notre système d'urbanisation se caractérise ensuite par la rangée de villes brabançonnaises avec Nimègue et Arnhem.

Un deuxième motif pour la déconcentration groupée est ancré probablement dans notre tradition: le maintien rai-

sonnable de l'opposition entre la ville et la campagne. Il constitue depuis les temps anciens un trait marquant dans l'urbanisme néerlandais. La plupart des étrangers, visitant l'ouest de notre pays, sont surpris par la pureté de la campagne et par la manière dont les villes s'élèvent brusquement dans les prés.

En arrivant finalement aux motifs plus conscients pour le choix de la conception de la déconcentration groupée, j'en citerai trois :

- offrir un niveau urbain d'aménagement assez élevé, qui est néanmoins dispersé dans une assez large mesure sur le pays ;
- à l'intérieur du district urbain : offrir une variation différenciée de milieux et de formes d'habitation ;
- à l'intérieur du district urbain : maintenir la possibilité de transport public, condition vitale pour que nos centres de villes continuent à fonctionner.

Tout pris en considération, il existe bien des fonds et des motifs pour alléguer la déconcentration groupée ; elle repose en tout cas sur mieux que la simple tendance de vouloir toujours choisir le juste milieu. Cela n'empêche que, surtout de la part de ceux qui font les projets, la pensée est parfois attaquée ; j'y reviendrai en partie dans ce qui suit. Je veux signaler finalement que la déconcentration groupée – faisant de la ville un district urbain – mène dans la Randstad et au Brabant à des zones urbaines étendues, où les sphères d'influence des districts urbains se couvrent.

Du grand nombre de problèmes devant lesquels l'urbanisation rapide et importante nous place, quatre groupes de problèmes s'avancent à mon avis plus spécialement à l'heure actuelle :

- comment renforcer le milieu urbain dans le nord et le nord-est du pays ?
- la déconcentration groupée continuera-t-elle à fournir à notre pays dans une de ses villes un milieu urbain qui soit de format vraiment européen du point de vue culturel ?
- comment atteindre assez de différenciation dans les districts urbains, pour qu'un milieu d'habitation richement varié devienne disponible au lieu d'une monotonie articulée ?
- comment les cités historiques peuvent-elles se développer ultérieurement ?

Dans l'exposé sur la politique de dispersion, j'ai déjà signalé qu'elle est dominée depuis les temps anciens par le slogan « dispersion par une concentration régionale ».

Cela n'empêche que, dans le nord et le nord-est, il existe toujours douze noyaux dits primaires, dont un grand nombre portent le caractère de petite ville provinciale. La Deuxième Note sur l'aménagement du territoire va considérablement plus loin dans sa façon d'aborder le renforcement du milieu urbain et met surtout l'accent sur l'extension de Groningue, de Leeuwarden, d'Emmen, de Zwolle et du Twente. Cette politique est maintenant concrètement élaborée dans la Note sur le nord du pays, où l'accent renforcé se place sur la ville de Groningue. A cette pensée de pôles d'extension dans un espace rural d'ailleurs étendu s'oppose la pensée du développement d'axes d'urbanisation, rayonnant depuis la Randstad. Le développement d'un tel axe est souvent comparé avec le rhizome qui avance lentement, amène des matières nutritives et fait éclore de nouveaux jetons. En principe, cette pensée est attrayante, mais pour le Nord et le Nord-Est, elle n'aura à mon avis une teneur pratique que lorsque les polders de l'Ijsselmeer (Oostvaardersdiep-Lelystad) seront beaucoup plus fortement englobés dans l'urbanisation. Jusque-là des pôles d'extension indépendants comme Groningue et le Twente devront constituer le milieu urbain dans ces parties du pays.

Voici le deuxième point : le milieu urbain néerlandais est-il une ville de format européen ? Après l'apogée de notre culture urbaine au XVII^e siècle, une tradition relativement forte d'anti-urbanisation est née aux Pays-Bas qui, si je vois bien, se poursuit encore jusqu'à notre époque. La politique de décentralisation, l'adage administratif de la forte commune limite et le modeste intérêt que nous pouvons montrer pour la construction de Lelystad au cœur de notre nouveau pays en sont des exemples intéressants. Cette tradition n'est pas de nature à nous voir continuer à jouer un rôle dans la série de villes mondiales. Un deuxième facteur négatif se trouve, me semble-t-il, dans la rivalité mutuelle entre nos grandes villes. Si cette rivalité prenait la forme d'une répartition fonctionnelle, économique et culturelle, elle serait à apprécier comme un joli exemple folklorique ; si elle se dénature dans une compétition sur toute la ligne, le signal se met au rouge. La crainte que notre pays se place finalement à un niveau d'urbanisation trop bas, notamment au sens social et culturel, ne me semble certainement pas dépourvue de sens. Amsterdam ne porte plus dès maintenant l'image du seul point de concentration de création artistique ; la lutte autour des projets d'un opéra et la concurrence entre nos grands orchestres et musées sont d'autres signes.

A ces considérations s'oppose toutefois le fait constaté que, du point de vue *spatial*, la construction de la Randstad présente de grands avantages sur celle d'autres agglomérations de millions d'habitants. Cette construction nous donne proportionnellement un milieu d'habitation attrayant, de larges possibilités pour la récréation et un système raisonnable pour la circulation et le transport. Il s'agit donc surtout de la question de savoir si les éléments de la Randstad peuvent être intégrés de façon telle que nous puissions la considérer comme un seul ensemble, comme une ville véritable. Il faudra bien des choses pour cela, dans la sphère de l'équipement technique comme dans son activation économique et culturelle. Nous pouvons toutefois puiser du courage dans le fait que certains experts étrangers voient dès maintenant notre Randstad comme une entité: l'Anglais Peter Hall la range avec enthousiasme parmi une des sept villes mondiales.

Le troisième point d'interrogation consiste dans la forme à donner au milieu d'habitation dans les districts urbains. Dans une mesure croissante, la critique semble se concentrer sur quatre remarques: l'utilisation dans une large mesure de constructions hautes, la monotonie dans la forme donnée au quartier, la monotonie de la vie dans les nouveaux quartiers et le manque d'identité, ce qui fait que toutes les nouvelles extensions semblent être les mêmes, depuis en Helder jusqu'à Maastricht. De tels problèmes ne se laissent évidemment pas résoudre en peu de temps; si c'était vrai cela aurait déjà été fait. Que voulons-nous? Je fais mon choix parmi le courant des désirs. Tout d'abord celui d'une alternative pour la construction actuelle d'appartements. L'agrandissement de l'échelle de notre entourage construit est accepté dans la circulation, le travail et la récréation, mais on doit lui faire échec lorsqu'il s'agit de notre maison, qui doit rester «à notre échelle», qui doit offrir l'intimité et le repos et être distinguée de la maison du voisin. Cela ne signifie pas de rejeter tout court les hautes constructions, mais d'en imaginer une forme plus individualiste. Un deuxième désir concerne un espace extérieur plus habitable, ayant soigné le détail du pavement et de l'éclairage, des kiosques, des espaces pour flâner et des squares. Un troisième aspect est la révolte contre la division fonctionnelle trop poussée. Lorsque, au début de l'industrialisation, la fabrique puante fut dirigée vers le terrain industriel, cela signifiait une bénédiction pour le quartier d'habitation, mais en est-il de même à présent encore pour le bureau? La monotonie

de la vie dans les nouveaux quartiers peut être rompue en mélangeant avec sagesse l'habitation, le travail, les sorties et le commerce. Un autre aspect est celui de l'identité dans l'extension des villes. Je constate que ces derniers temps, le facteur de l'«atmosphère» de la ville et de son extension surgit très souvent dans les discussions et dans la presse. Il semble que, pour nos municipalités et peut-être également pour la participation du citoyen, se trouve là un des points essentiels de la discussion avec l'urbaniste.

Le monde urbaniste se trouve placé devant la lourde tâche de trouver une réponse à tous ses désirs. Il faudra à cet effet beaucoup de créativité dans la forme, mais en plus – et peut-être même surtout – de l'invention dans les pensées sur l'organisation de notre urbanisation. Il semble probable que la réalisation de diverses nouvelles idées demandera des modifications dans la politique foncière des communes, dans la façon de financer les extensions des villes, dans les règlements sur la construction des habitations et dans le jeu d'ensemble entre l'urbaniste l'architecte, le financier et l'exécutant. On y prête maintenant attention dans plusieurs groupes de travail. Le dernier aspect est celui du développement de nos cités historiques. Dans une chronique, Petri a indiqué les fonctions qui doivent se retrouver au cœur vivant d'une ville. En résumé, elles sont quatre:

- la cité comme cité d'affaires moderne
- la cité comme élément historique vivant
- la cité comme milieu urbain de rencontre
- la cité comme région d'habitation des non-conformistes.

A l'avenir, cette combinaison n'est plus possible pour toutes sortes de raisons: la cité d'affaires moderne demande de hauts bâtiments à bureaux, la ville historique demande la sauvegarde, la restauration et la réhabilitation, le milieu urbain de rencontre une variété de fonctions, une échelle réduite et l'intimité, mais en partie également de grands espaces de rencontre tels que salles de congrès et d'exposition, la région d'habitation du non-conformiste la maison vieille ou restaurée, la surprise, la vivacité et l'intimité. Cette énumération révèle aussitôt que la combinaison de fonctions est difficile et que surtout la cité d'affaires moderne évoque de grands problèmes et ne se laisse pas ou guère associer aux autres conditions. A l'avenir il faudra donc faire régulièrement un choix. Un tel choix peut se faire par la formation d'une cité d'affaires dans l'entourage gris du XIX^e siècle autour du vrai centre de ville, qui est souvent relativement petit, ou par la cons-

truction de grands espaces pour les congrès et les expositions à la périphérie de la ville. En tout cas un développement dans le sens d'une structure polycentrique semble inévitable.

Par suite de la pénurie d'habitations, les Pays-Bas n'ont encore guère d'expérience dans une rénovation urbaine de quelque importance. Au cours des années à venir, cela changera rapidement. Avec un vif intérêt on attend la Note sur la cité d'Amsterdam, annoncée pour le printemps prochain.

Les régions rurales, leurs fonctions et leurs formes

Le paysage des Pays-Bas est un paysage de culture, presque entièrement formé par l'homme. A l'heure actuelle encore, 85% de la région rurale est cultivé par l'agriculture. Celui qui dans notre pays veut parler de l'aménagement futur de la région rurale fera bien de commencer par l'agriculture.

Des changements structurels y ont sans cesse lieu. Aux environs de 1952 nous parlions de grandeurs désirables d'entreprises d'au moins 7 ha. Entre-temps on parle d'entreprises agricoles de 50 ha., d'entreprises d'élevage du bétail de 30 ha. et d'entreprises mixtes de 20 à 25 ha. Des directives pour un avenir futur dépassent ces chiffres de loin; récemment le D^r Mansholt a parlé d'unités de production rentables de 500 à 1000 ha. L'hypothèse de départ était le doublement du revenu réel à atteindre par la diminution du nombre d'ouvriers et par l'enjeu d'un capital à des conditions optimales.

En tout cas, de tels changements font voir que la structure spatiale de la campagne subira encore des changements décisifs. Un des instruments les plus importants pour y parvenir est le remembrement, qui couvre actuellement plus de 60 000 ha. par an. Dans ces remembrements se crée, en plus d'une structure d'entreprise agricole plus rationnelle, un nouveau paysage de culture.

Il devient de plus en plus évident que le développement et la forme de nos paysages de culture – l'aménagement du paysage – ne peuvent pas se borner aux soins donnés au paysage par des remembrements et de nouveaux polders, ou le long des nouvelles autoroutes. L'intégration de la ville et de la campagne se reflète aussi dans le fait qu'urbanisme et aménagement du paysage ont sans cesse plus de points de contact et qu'ils doivent coopérer pour obtenir un pays attrayant. L'aménagement du paysage devra à cet effet élargir son horizon. Une connaissance plus profonde des paysages néerlandais est donc indis-

pensable. Dans la pratique il existe un grand besoin d'un inventaire des paysages néerlandais, du point de vue physique, géographique, géologique et biologique. Il devra illustrer le caractère physique actuel, les conditions de naissance et de vie et le potentiel de l'avenir. Ce n'est que sur la base de telles notions que nous pourrions aller plus loin en pleine conscience parce qu'alors, le nouveau paysage pourra se raccorder aux nouvelles fonctions. De cette manière, l'architecture du paysage évitera la «décoration», tandis que la beauté et l'efficacité resteront liées. En plus de ce point général de l'aménagement du paysage, trois éléments demandent actuellement l'attention:

- le développement de parcs nationaux et régionaux dans les régions boisées et à rideaux d'arbres de Drenthe, Twente, Achterhoek, Heuvelrug d'Utrecht et Limbourg méridional;
- le développement de tels parcs «d'un certain format» dans le polder ouvert près de nos grandes villes;
- le développement de l'habitation dans le paysage.

Les deux premiers points sont peu à peu généralement acceptés comme conception; le troisième point se trouve encore en pleine discussion.

Dans la Deuxième Note sur l'aménagement du territoire, le développement des paysages à rideaux d'arbres et la formation de régions de parcs ont reçu beaucoup d'attention. Le point de départ est que la sauvegarde de ces paysages n'est possible que lorsque l'agriculture pourra le supporter économiquement. Cela signifie d'une part que des remembrements et le développement d'entreprises spécialisées telles que de grands élevages et des entreprises d'engraissement sont souvent nécessaires mais, d'autre part, qu'ils doivent être faits avec un soin spécial. Ainsi faudra-t-il prêter, lors du remembrement, beaucoup d'attention à l'attribution de terres aux corps publics en faveur du plan de paysage et, lors du développement d'entreprises spécialisées, à la situation et à l'architecture.

Les parties les plus attrayantes de ces paysages à rideaux et bosquets, comme le plateau de Drenthe et les Kempen sont indiquées dans la Deuxième Note sur l'aménagement du territoire comme des régions de parcs. Ces régions sont conçues comme des contrées où les vraies régions naturelles varient avec de magnifiques paysages de culture et avec une réserve naturelle et où la politique ultérieure de développement attribue à la récréation et à la sauvegarde de la nature une grande importance et parfois

une importance dominante. Ces idées sont jusqu'ici le mieux comprises au Veluwe, où la Communauté de récréation Veluwe constitue un point de coordination important pour la politique à adopter et où les parcs nationaux Hoge Veluwe, Veluwezoom et le domaine de la Couronne voisinent avec de beaux paysages agricoles.

A l'intérieur des autres régions de parcs également, la formation de tels parcs nationaux est urgente. Leur réalisation exige un mariage étudié avec les réserves naturelles déjà protégées, grâce à une politique d'achat active et poursuivie. La large aide de l'initiative privée est indispensable à ce sujet. Un exemple fort typique et superbe de ce qui est prévu est constitué par l'achat récent du Deelerwoud, qui relie les parcs nationaux Hoge Veluwe et Veluwezoom.

En plus de la formation des parcs nationaux, la protection de quelques réserves naturelles retient l'attention. Un exemple en est la protection de la région du Drentse A, pour laquelle une solution est heureusement à portée de main. Un aspect extrêmement difficile de la protection de ces réserves réside dans les formes de gestion adéquates pouvant s'occuper également de l'exploitation agricole; bien des études et des discussions sont encore nécessaires sur ce sujet.

Outre la sauvegarde des parcs nationaux et des réserves naturelles, qui en fin de compte ne couvriront qu'une superficie assez modeste de toute la région des parcs, de sévères conditions sont posées à l'aménagement ultérieur du pays. Il faudra penser à la réalisation de remembrements, à l'exécution d'un plan de paysage «difficile», au désenclavement par des routes touristiques, au développement de centres pour la récréation et l'extension des villages. Il faudra à cet effet des initiatives sur une large échelle, qui devront en règle générale provenir de l'administration provinciale ou d'organes coopératifs.

Des instruments importants pour toute cette opération forment le plan régional et le remembrement de terres. Il est réjouissant que le mariage de ces deux-là se fasse sans cesse avec plus d'harmonie et que ceux s'occupant d'aménagement du territoire, les techniciens de la culture et les architectes de paysage puissent se trouver sans cesse plus facilement.

Un point qui, dans ce cadre, demande encore l'attention spéciale est la loi sur le remembrement des terres de 1954. Ces derniers temps, cet instrument s'est trouvé plus d'une fois en discussion.

La formation desdits éléments d'un certain format dans le polder près de nos grandes villes est réellement à l'ordre du jour dans deux régions: entre Delft et Rotterdam et entre Amsterdam-ouest et Haarlem. Elles sont indiquées comme Midden-Delftland et Spaarnwoude. Dans les deux cas, une région variée pour la récréation d'environ 1000 ha. a été prévue; on pourrait désigner l'image envisagée comme une répétition de la forme actuelle du bois d'Amsterdam. Entre les deux projets, il y a une différence dans la mesure où une région agricole restera dans le Midden-Delftland, ce qui n'est pas le cas pour le Spaarnwoude.

Pour les deux projets on pense à une acquisition totale du sol. Les premiers fonds ont été prévus à cet effet sur le budget de l'Etat. L'aménagement devra avoir lieu sous une

forme quelconque par un corps coopératif. Le gouvernement étudie actuellement la question de savoir comment l'Etat – des points de vue juridique, d'organisation et financier – pourra contribuer à la réalisation des grandes nouvelles régions pour la récréation. L'éventualité d'une nouvelle loi spéciale est également envisagée à ce sujet. Habiter dans le paysage forme en ce moment le sujet de discussions animées. La tendance d'habiter à la campagne est indéniablement grande; les villages autour des grandes villes s'agrandissent rapidement, le nombre des résidences secondaires s'élève entre-temps à environ 60 000 et nos terrains de camping sont occupés pour un tiers environ par des caravanes «statiques».

Ce développement rapide soulève la question du danger menaçant notre propriété restreinte de réserves naturelles et nos magnifiques paysages de culture (cf. le développement de Wageningen-Hoog). Entre-temps, la contre-attaque se dessine; dans une publication captivante «Wonen en Bos» (Habiter dans les bois), un groupe d'experts plaide pour d'autres formes d'habiter à la campagne. Elles reviennent à ce que de nouveaux «paysages d'habitation» soient créés à des lieux appropriés à l'intérieur du district urbain. De telles structures urbaines ne devront pas seulement contribuer à une meilleure culture d'habitation, mais elles pourront en outre enrichir le paysage au lieu de l'appauvrir. Comme exemple de la détermination du lieu de tels parcs d'habitation, Benthem parle des paysages dénaturés près des grandes villes, où la rénovation et la construction du paysage peuvent s'accompagner avec intelligence du développement de nouvelles formes d'habitation.

Les diverses idées ont été élaborées dans trois exemples: un projet dans un terrain asséché, un autre dans un vieux paysage fluvial et un dernier dans une tourbière basse. Ils sont entièrement différents, mais ils ont néanmoins deux facteurs en commun: la création d'un grand bois abritant les habitations et l'exploitation du sable souterrain pour aider au financement de l'opération.

Les projets présentés sont au stade d'essai. Il est à espérer néanmoins que dans un court délai un tel projet pourra être réalisé, en d'autres termes qu'une commune s'enthousiasmera à son sujet. Alors seulement il sera possible de dire si ces idées suffisent dans la pratique et si elles entrent en ligne de compte pour leur application sur une échelle quelque peu vaste. Leur effet sur le paysage et leur acceptabilité sociale y sont directement engagés.

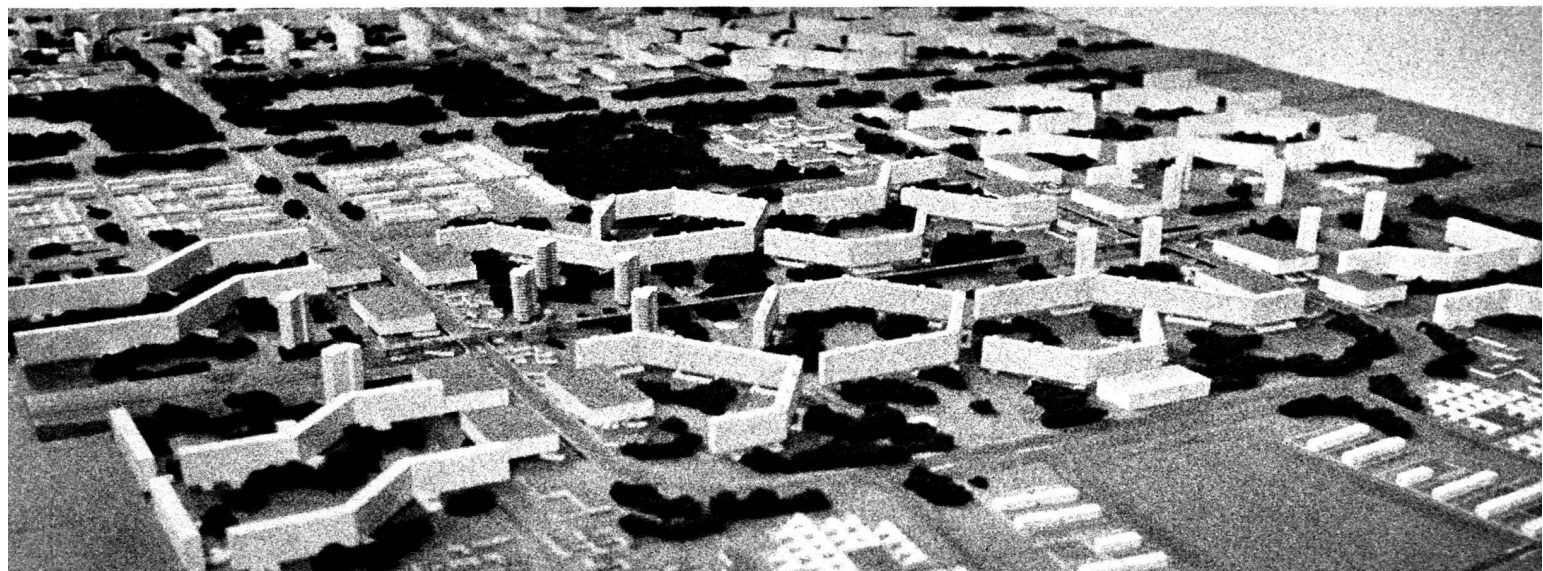


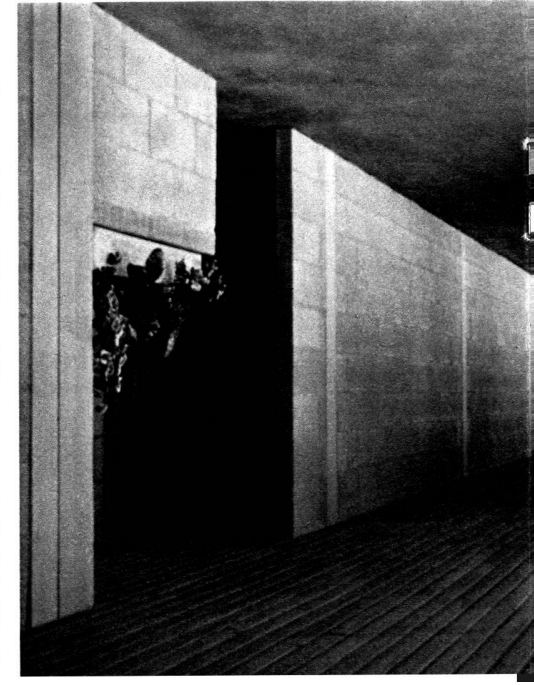
Urbanisme aux Pays-Bas

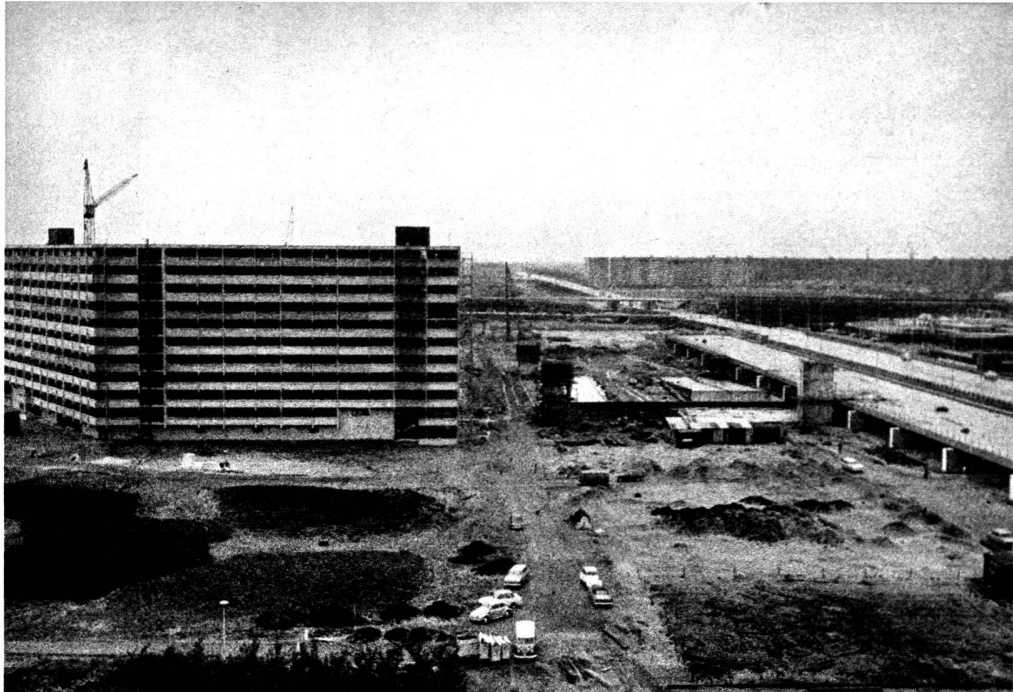


L'étonnante exposition
permanente des plans
et maquettes d'urbanisme
de la ville d'Amsterdam

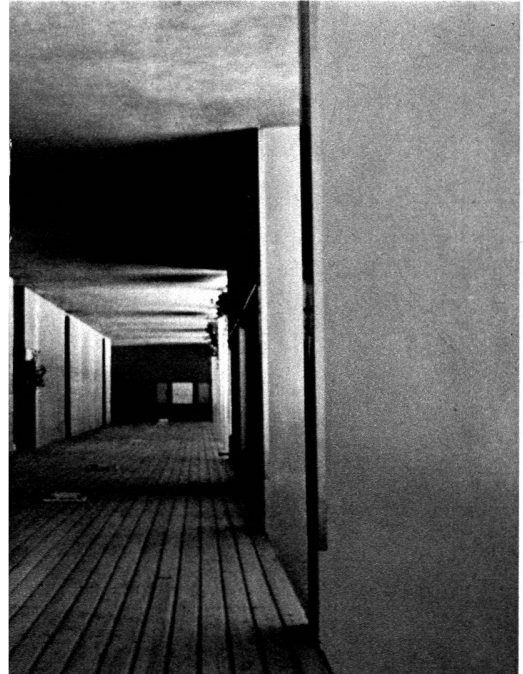
En haut et en bas:
maquettes de deux secteurs
du nouveau quartier de Bijlmeer;
on peut observer l'importance
donnée au parking privé

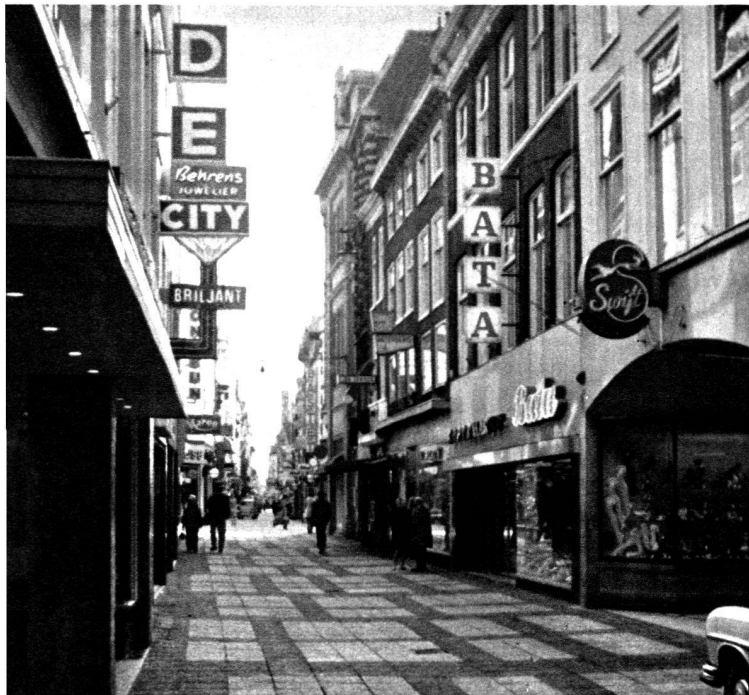






Bijmelmeer-Amsterdam, le début des réalisations esquissées par les maquettes de la page précédente :
en bas : seule originalité de ces ensembles, de véritables rues intérieures relient les garages collectifs aux cages d'escaliers des immeubles :
on y parcourt jusqu'à 400 mètres.





Les rues sans voitures de La Haye

Il faut tout particulièrement admirer la belle tenue du dallage sans trottoirs

