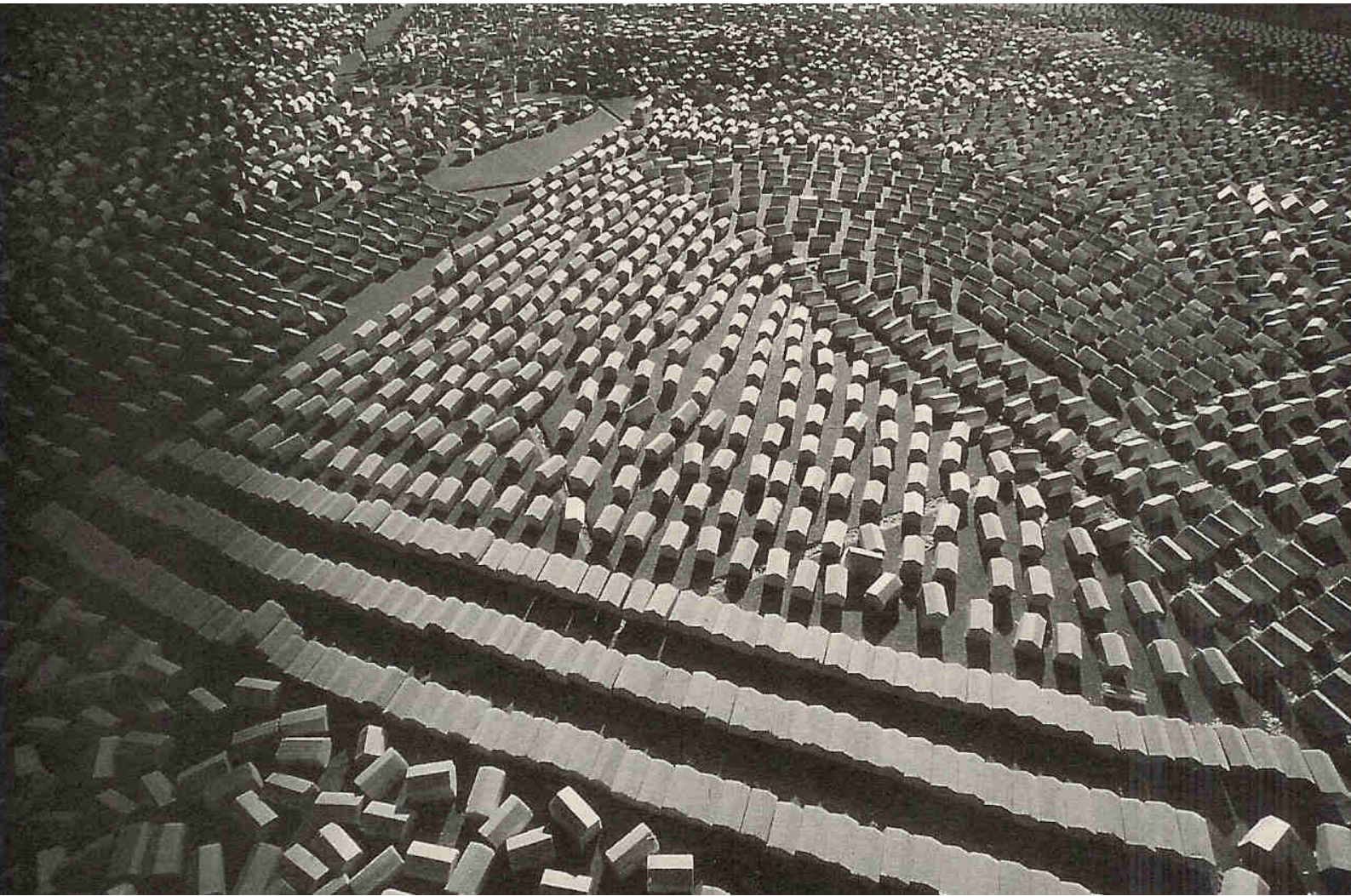


Contrat de recherche du PUCA, F05.20 CO 05000029

Rapport

“Habitat pluriel: densité, urbanité, intimité *Pratiques néerlandaises*”



Laboratoire de Recherches Interface,
Université Technique d'Eindhoven, Juillet 2007

Couverture : Photos des 800 000 maquettes en bois de maisons d'Adriaan Geuze
**dispersées sous l'arcade du Nederlandse Architectuut Instituut pour l'exposition « In
Holland staat een huis », en 1995.**

Rapport Final
de la recherche du PUCA, F05.20 CO 05000029

**“Habitat pluriel:
densité, urbanité, intimité
Pratiques néerlandaises”**

Sophie Rousseau et Jos Smeets

Laboratoire de Recherches Interface
Université Technique d’Eindhoven
Juillet 2007

Le questionnement

Les Néerlandais ont, en matière d'habitat individuel dense, produit quelques-unes des expérimentations les plus intéressantes. Cependant, il n'existe aucune étude explicite sur les conditions culturelles, politiques, sociales et économiques qui ont permis leurs réalisations. Bien que les Pays-Bas aient l'une des densités de population les plus fortes au monde, près de 70% des Néerlandais habitent une maison individuelle. C'est au cœur de ce paradoxe que la production d'habitat individuel dense trouve ses origines. Cette recherche tente de recenser les facteurs de succès et d'échec susceptibles d'avoir favorisé cette production.

La recherche s'articule en deux phases: une étude de base complétée par des études de cas. Un découpage clair, entre données de base et études de cas, structure ce rapport. Il permet de restituer les projets étudiés dans leur contexte en évitant les répétitions et offre une grille de lecture analytique pour des projets non traités par cette recherche.

Table des matières

Le questionnement

L'étude de base

Les différents paramètres étudiés

- Les politiques de l'aménagement du territoire
- Les politiques du logement
- Les cadres législatifs et réglementaires
- Les contextes culturels
- Les jeux d'acteurs
- Les marchés du logement
- Les modes d'exploitations foncière et immobilière
- Les modes de gestion

Les politiques de l'aménagement du territoire

- L'aménagement du territoire, une affaire d'intérêt public
- L'exode rural et la première directive de l'aménagement du territoire - 1960
- L'expansion de la suburbanité et la seconde directive - 1966
- L'avènement de l'urbanisme de négociation et la troisième directive – 1973-83
- L'accroissement de la mobilité et la quatrième directive -1988
- La lutte contre l'étalement urbain et la politique des VINEX – 1992
- La cinquième directive, une politique avortée
- La politique actuelle de la directive « Ruimte » - 2005-06
- Conclusion

Les politiques du logement

- Pénurie et spéculation
- Santé publique et législation
- Lenteur de production et mesures d'exception
- Guerre et reprise de production
- Crise du logement et préfabrication
- Crise du modernisme et petite échelle
- Quantitatif et qualitatif
- Crise du communautaire et montée de l'individualisme
- Conclusion

Les cadres législatifs et réglementaires

- La « Woningwet », la loi sur le logement
- La « Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO », la loi sur l'aménagement du territoire
 - La « Planologische kernbeslissing », le plan d'aménagement national
 - Le « Streekplan », le plan aménagement provincial

- Le « Regionaal Structuurplan », le plan d'aménagement régional
- Le « Bestemmingsplan », le plan municipal d'occupation des sols
- La « Welstandsnota », la directive du bien-être
- Conclusion

Les contextes culturels

- La culture de l'habiter
- Quelques aspects techniques
- La famille comme pierre d'angle
- L'émancipation de la classe ouvrière
- Le succès du concept de cité-jardin
- Les « écoles à habiter »
- Flexibilité et vie familiale
- La politique de la famille de l'après-guerre
- Les effets de l'émancipation
- L'échec du logement en hauteur
- La perte d'idéal
- Les effets de la privatisation
- La montée de l'individualisation
- Conclusion

Les jeux d'acteurs

- Les différents types d'acteurs
 - Les pouvoirs publics
 - Le niveau national
 - Le niveau provincial
 - Le niveau régional
 - Le niveau municipal
 - Les « corporaties »
 - Création et épanouissement
 - Stagnation et régénération
 - Croissance et prise d'indépendance
 - Gestion et différenciation
 - Après le « Bruterling » (la remise à zéro des compteurs)
 - Les promoteurs privés
 - La croissance dans les années 60 et 70
 - La crise, fin des années 70 – début des années 80
 - Le rétablissement et la professionnalisation, milieu des années 80
 - Les différents types de promoteurs privés
 - Le chiffre d'affaire des promoteurs privés aux Pays-Bas
 - Le partenariat public-privé
 - Les habitants
 - L'évolution du statut du locataire
 - L'incitation à l'accession à la propriété
- La culture du consensus
- Conclusion

Les marchés du logement

- L'évolution du parc néerlandais d'après-guerre
- Les Néerlandais préfèrent l'habitat individuel
- L'évolution des méthodes d'enquêtes sur le logement aux Pays-Bas
- Les enquêtes de satisfaction
- L'évolution des méthodes de recensement
- Les années 70
- Les années 80
- Les années 90
- De nos jours
- Conclusion

Les facteurs financiers

- Introduction
- Un tour d'horizon des méthodes de calculs des prix des terrains
- Les méthodes d'exploitation foncière employées jusqu'aux années 70
- Les méthodes des années 70-90
- Les évolutions à partir des années 90
- Les différents modes de calculs des prix des terrains
 - La méthode des "Grondquote" (quotas)
 - La méthode de la valeur résiduelle des terrains
 - Les coûts de construction de différentes formes de construction
- Les partenariats privés-publics
- Les dernières évolutions législatives
- Conclusion

Les modes de gestion

- Le système de gestion traditionnel
- Les effets de la croissance du secteur de l'accèsion à la propriété
- Le développement de la gestion mixte du bâti
- Les nouvelles formes de gestion de l'espace public
 - La gestion de la qualité
 - La gestion de la densité
 - Les formes de gestions alternatives
 - Le plan de gestion
- Conclusion

Conclusion générale

- Avant la loi sur le logement de 1901
- De la loi sur le logement aux années 70
- Les effets de l'émancipation des années 70
- Les effets de la maîtrise des dépenses budgétaires des années 90
- Quel avenir pour l'habitat individuel dense ?

Les études de cas

Ypenburg

La reconversion d'un aéroport sportif
L'échec d'un partenariat public-privé
Le recours à un appel d'offre à promoteurs privés
Les modalités du concours
L'entérinement des résultats du concours
La crise quantitative du logement à La Haye
Les influences du concours
Un libre choix canalisé
Une gestion traditionnelle de la mixité
Conclusion

Borneo-Sporenburg

La reconversion d'infrastructures portuaires
Une équipe soudée et motivée
Une politique de lutte contre la crise du logement des familles
Des consultations sur invitation
Des ambitions pas faciles à maîtriser
D'après négociations
Comme au bon vieux temps
Un mode de gestion traditionnel de la mixité
Conclusion

Brandevoort

La programmation d'un quartier Vinex
Des partenaires triés sur le volet
Une politique de rééquilibrage régionale
La double responsabilité de la ville d'Helmond
Un cahier des charges municipal très détaillé
Une gestion traditionnelle de la mixité
Un système de prix fixe
Un choix sous contrôle
Conclusion

Conclusion générale des études de cas

Bibliographie

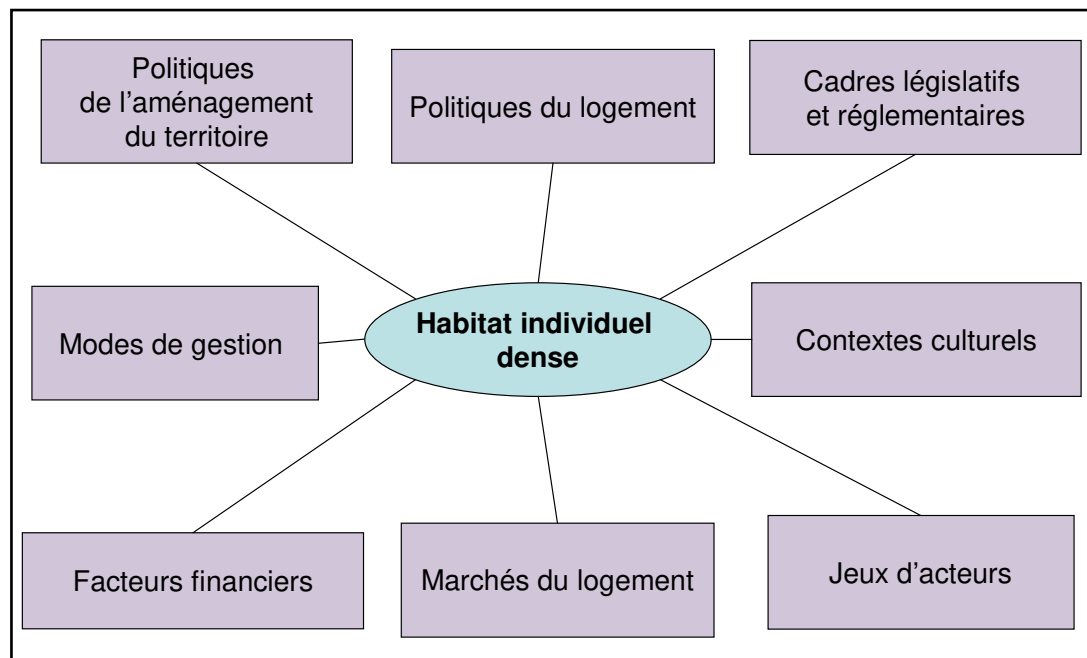
Présentation de l'équipe

L'étude de base

La recherche porte sur l'évolution et l'actualité de la mise en place des différents contextes et outils de planification, de conception, de production et de gestion d'habitat individuel dense aux Pays-Bas.

De la loi sur le logement de 1901 à nos jours, les politiques et les législateurs n'ont eu de cesse de rechercher le juste équilibre entre l'intérêt collectif et la liberté individuelle.

La qualité de l'espace architectural et urbain néerlandais fait l'admiration de nombres de leurs voisins. Au regard d'une consommation croissante de logement individuel, de quels mécanismes particuliers les Néerlandais, ont-ils hérités? Quel avenir leurs envisagent-ils?



Comme le traduit le schéma ci-dessus, la production du logement individuel dense se situe à la croisée d'un faisceau d'influences. L'étude de base présente une analyse des facteurs d'échecs et de succès de ces différents paramètres.

Les différents paramètres étudiés

L'étude des facteurs, d'échec et de succès, a pour but d'alimenter une réflexion plus large déjà engagée par certains professionnels et pédagogues sur les rapports entre processus et produit.

Ses conclusions espèrent mettre à la disposition des professionnels une base de données qui enrichira leurs réflexions critiques sur les pratiques et les usages des Français et autres étrangers.

Les politiques de l'aménagement du territoire.

Plus anglo-saxons que latins, les Néerlandais se sont relativement peu laissés séduire par les charmes de la vie urbaine. Ils avouent volontiers leur penchant pour un habitat inspiré du cottage britannique mais reconnaissent avec humour, envier l'espace vital dont disposent leurs vaches laitières dans les polders.

La politique de l'aménagement du territoire menée par les autorités depuis la Seconde guerre mondiale tente de gérer ce dilemme. La 4ème note de l'aménagement du territoire de la fin des années 80, qui fixe les implantations des futurs sites d'extensions urbaines, plus connus sous le nom de sites "Vinex", en est sans conteste l'un des plus célèbres exemples.

Quels instruments de planification du territoire, nationaux ou locaux, permettent de canaliser les expansions en périphéries urbaines et de promouvoir l'emploi d'une forte densité d'habitat individuel?

Les politiques du logement.

Les Néerlandais disposent aujourd'hui d'un parc d'environ 6,5 millions de logements. L'histoire de cette production est rythmée par une série de crises similaires à celles rencontrées par leurs homologues européens. Quelles ont été les politiques nationales du logement qui ont tenté de réguler ces différentes crises? Etant donné que plus de la moitié de cette production est constituée de maisons en bande, quels éléments ont stimulé à la production de cet habitat individuel dense?

Les Pays-Bas ayant mis en place, dès 1901, un système particulièrement décentralisé de gestion de la politique du logement, une étude des évolutions locales représente un travail trop important que nous ne pouvons envisager dans le cadre de cette étude.

Les cadres législatifs et réglementaires.

La législation néerlandaise relative au logement et à la production de l'urbain opte, dès son origine, pour une approche plus globale des problèmes que celle élaborée par les Français. Il suffit de prendre pour exemple la loi sur le logement de 1901. Elle regroupe, en un seul document, l'ensemble des mesures contenues dans les trois lois suivantes : la loi Siegfried (1894) instaurant l'incitation fiscale au bénéfice de la production de logements abordables, la loi Bonnevey (1912) autorisant les collectivités locales à concevoir, produire et gérer un

parc de logement social et la loi Cornudet (1919) obligeant toute commune de plus de 10 000 habitants à se doter d'un plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement.

Au fil du temps, la loi néerlandaise évolue et subie diverses modifications. Un vent de dérégularisation anime aujourd'hui les nouveaux débats sur son évolution. Quelles législations et/ou quelles réglementations sur le bâti permettent l'émergence de quartiers d'habitat individuel dense? Quels outils et quelles procédures peuvent garantir l'avenir de cette production?

Les contextes culturels.

L'habitat individuel dense est, aux Pays-Bas, un mode d'habitat très ancien. Tout le monde connaît les maisons unies des riches marchands d'Amsterdam, datant du XVII^e siècle, qui bordent les trois canaux concentriques du centre historique. Moins connues, mais non moins prisées, sont les maisons urbaines, construites au XIX^e siècle, dans le Statenkwartier, un des quartiers les plus chics de La Haye.

Les grands maîtres du mouvement moderne n'ignorent pas le potentiel social de ce type d'habitat. L'architecte J.J.P. Oud en offre, en 1924, un superbe exemple avec les logements de Kiefhoek à Rotterdam. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, les instances chrétiennes sont très influentes et jouent un rôle prépondérant dans ce que l'on appelle à l'époque: « la restauration de l'ordre moral ». Leur idéologie met en valeur les vertus de la structure familiale, avec le père au travail et la mère au foyer. Seule la maison individuelle est à leurs yeux susceptible de garantir l'épanouissement de cette famille modèle. Avec la montée en puissance de la standardisation, sa production traduit une grande uniformité. Or tout comme le reste du monde, la société néerlandaise s'individualise. Quelles influences ont ces évolutions socioculturelles sur le choix des Néerlandais pour l'habitat individuel dense?

Les jeux d'acteurs.

Tout espace bâti est une traduction spatiale d'un contexte social, économique et politique. Tout projet d'architecture ou d'urbanisme est le reflet des rapports de forces et de dépendances entre les partenaires de sa conception et de sa réalisation. Partant du principe que le jeu des acteurs est un facteur déterminant dans la définition de la qualité du produit final. Quels types d'acteurs et quelles évolutions de leurs statuts juridiques et de leurs modes de collaborations ont facilité la production d'un habitat individuel dense?

Les marchés du logement.

La société néerlandaise est particulièrement connue pour sa culture du consensus que certains attribuent à une longue tradition de conquête et de protection du territoire sur l'eau. Les Pays-Bas ont toujours recherché le juste équilibre entre intérêts collectifs et satisfaction individuelle. Contrairement aux Viennois (ex: les "hofs" de la Vienne Rouge), le logement collectif amsterdamois (ex: les logements de l'Ecole d'Amsterdam) expriment une accumulation d'individus disposant chacun d'une porte sur

rue. Aussi n'est-il pas étonnant que les concepteurs néerlandais se soient très tôt intéressés au concept d'habitat individuel dense. Avec la montée en puissance d'une approche plus clientéliste des organismes HLM et de la promotion immobilière, il n'est pas surprenant que ce concept trouve un écho favorable. Quels mécanismes du marché de l'habitat stimulent ou entravent l'engouement du public pour ce type d'habitat?

Les facteurs financiers.

La recherche, la mise à disposition et l'acquisition de terrains font partie des premières démarches engagées. La disponibilité et le prix d'achat des parcelles à construire jouent un rôle important dans l'élaboration d'un projet. La faisabilité des montages financiers des projets de logements est dépendante du rapport entre prix de vente, coût de construction et coût foncier. Selon le mode de calcul employé, les objectifs sont plus ou moins difficiles à atteindre. Quelles méthodes de calcul des coûts fonciers stimulent ou entravent l'usage de typologies d'habitat individuel dense ?

Les modes de gestion.

Le désengagement des pouvoirs publics et la montée du sentiment d'insécurité ont favorisé la montée en puissance de l'influence des facteurs de gestion dans les choix conceptuels des nouveaux quartiers de logements. De nouvelles formes de gestion et de garantie de la qualité des futurs quartiers sont inventées. Le nouveau mot d'ordre se résume en ces mots : beauté, propreté et sécurité. Plusieurs expérimentations tentent de faire évoluer les modes d'implications et les formes de responsabilités. Quels rôles ces nouveaux outils ont ou peuvent avoir dans la promotion de l'habitat individuel dense?

Quelques précisions terminologiques

Il existe aux Pays –Bas plusieurs manières de traduire le terme « logement individuel »

Le terme de « **eengezinshuis** » semble le plus proche, sa traduction littérale est maison pour une famille. Les Néerlandais emploient aussi parfois celui de « eengezinswoning » qui signifie logement pour une famille. En 2001, le professeur Keeris définit le terme de « eengezinswoning » de la façon suivante: « Un logement avec des fonctions qui offrent un hébergement à un et seulement un foyer, dont les usagers n’ont pas besoin pour satisfaire leurs « woongenot » (jouissance d’habiter) d’utiliser des espaces ou équipements extérieurs à l’objet décrit, dont l’accès se fait directement par l’espace public et qui n’a aucun logement au-dessus de lui ». Le CBS pour sa part utilise la définition suivante : Tout logement qui forme une maison complète. Dans cette catégorie on regroupe les maisons isolées, les fermes habitées mais aussi les maisons mitoyennes telles que les deux sous un toit et les maisons en bandes.

Le terme de « **Rijshuis** » s’emploie pour le logement individuel en bande

Le terme de « **twee onder een kap** », correspond au logement individuel jumelé

Le terme de « **vrij staan woning** » est utilisé pour du logement individuel isolé sur sa parcelle.

Le terme de « **eigen huis** », qui signifie maison à soi, suggère la notion de propriétaire.

Le terme de « **herenhuis** » correspond à celui de « maison de maître », et insiste plus sur le statut social qu’exprime la bâtisse.

Le terme de « **grondgebond woningen** » définit un habitat individuel avec un lien avec le sol, dans le langage courant il correspond à la maison individuelle avec jardin. Pour Keeris (2001), cette terminologie porte l’accent sur le lien que la maison a avec le sol sur lequel elle est construite. Cependant la définition de cette terminologie reste floue.

La recherche, menée par *Faro architectes*, utilise le terme de “**compacte laagbouw milieus**” (milieu d’habitat compact de faible hauteur) pour des typologies de logements mettant en œuvre des solutions permettant une répartition intelligente de l’usage du sol en rez-de-chaussée. Jusqu’à une densité de 35 logements à l’hectare, il est possible, selon eux, de réaliser des places de parking, des celliers, les espaces habitables, des entrées de logement et des garages à vélos de plein pied. Au-dessus, il faut faire des choix, tels que la voiture sur ou sous la maison, les espaces extérieurs sur le toit de la maison ou les espaces habitables à l’étage. Mais dans ce cas les prix de construction augmentent.

Dans “de Kwalitatieve Woning Documentatie” (documentation sur la qualité du logement), le Ministère néerlandais distingue trois “**typologie hoogte woongebouwen**” (typologies de hauteurs de bâtiments d’habitation):

- “**hoogbouw meergezinshuizen**” (construction en hauteur d’habitations collectives), les habitations collectives en hauteur de six étages et plus;
-

- **“middelhoogbouw meergezinshuizen”** (construction de hauteur moyenne d’habitations collectives), les habitations collectives de hauteurs moyennes de deux à cinq étages;
-
- **“laagbouw eengezinshuizen”** (construction de faible hauteur de maisons unifamiliales), les maisons isolées ou semi-isolées, les bungalows et autres variantes du type.

Les politiques de l'aménagement du territoire.

La "Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO" (loi sur l'aménagement du territoire) régit le système de plans "emboîtés" des documents de planification urbaine. Les niveaux nationaux, provinciaux et éventuellement régionaux sont des documents indicatifs. Seul le "Bestemmingsplan", au niveau municipal, est normatif (voir chapitre cadres législatifs et réglementaires). Ce chapitre présente la mise en place et l'évolution des instruments nationaux de planification du territoire ayant permis de canaliser les expansions en périphéries urbaines et pose la question de leurs influences sur l'emploi d'une forte densité d'habitat individuel.

L'aménagement du territoire, une affaire d'intérêt public

Nul ignore qu'une grande partie du territoire néerlandais se situe en dessous du niveau de la mer. Les projets d'assèchements et la gestion de ces nouvelles terres ont toujours été très étroitement liés au développement économique du pays.

Ce sont des nobles qui sont à l'origine des premiers assèchements. Ils datent de 1533 et concernent des lacs, de petite taille, situés au nord du pays. Au XVIIe siècle, ces pratiques changent et de riches marchands s'intéressent au potentiel de ce type d'investissement. En 1602, la « Vereenigde Oostindische Compagnie » (VOC), Compagnie des Indes orientales, est créée pour coordonner les échanges commerciaux avec l'Extrême-Orient. Elle devient vite la plus grande entreprise commerciale du monde. De nombreux marchands d'Amsterdam profitent de la prospérité que la République connaît grâce à ces activités. Ils reprennent le modèle des compagnies maritimes et créent de nouvelles compagnies pour financer des projets de poldérisation. Ainsi en 1607, les Provinces de Hollande et de Frise accordent à des investisseurs privés, le droit d'assécher le Beemster, l'un des polders les plus célèbres des Pays-Bas. En 1612, le polder est prêt et ses riches spéculateurs se répartissent les nouveaux territoires. La qualité de ses terres cultivables est telle que l'opération s'avère l'une des plus lucratives de l'âge d'or. Au cours du XVIIe siècle la population ne cesse de s'accroître. Pour répondre à l'augmentation de ses besoins en nourriture, d'autres lacs sont asséchés comme le Purmer (1622), le Wormer (1626), le Heerhugowaard (1630) et le Schermer (1635). Ces travaux sont eux aussi financés par les fonds privés de riches bourgeois. Mais ces différents projets d'assèchement exacerbent les rivalités entre villes voisines.

Pour éviter les retards engendrés par ces luttes d'intérêts, l'Etat décide, en 1836, de classer d'intérêt général l'assèchement de l'Haarlemmermeer. Les autorités mettent ainsi fin à une longue polémique sur le bien-fondé de ce type de travaux. Le principe de la planification de l'aménagement du territoire comme outil de conception d'un meilleur avenir, par les autorités nationales, vient de naître. L'enjeu n'est plus le profit économique de quelques particuliers. Le nouvel objectif est désormais l'amélioration du bien-être et de la prospérité nationale. La géométrie des parcelles, autrefois influencée par les luttes d'intérêts entre investisseurs, résulte désormais d'un compromis difficile entre des critères de défense nationale, de gestion de l'eau et de développement agricole. L'augmentation des échelles d'intervention et la répétition mécanique des principes d'aménagement impriment leurs différences dans le paysage néerlandais.

Lorsque le conflit de la première guerre mondiale éclate, les Pays-Bas restent neutres et attirent de nombreux réfugiés. A nouveau, pour pallier au manque de nourriture, les autorités ont recours à l'assèchement des terres. Le 14 juin 1918, le gouvernement promulgue une loi qui décide la fermeture et l'assèchement de la Zuiderzee. Ces travaux offrent au secteur agricole un accroissement de territoire de 225 000 hectares. Pas question d'y construire de nouvelles villes. Les paysans et les ouvriers agricoles habiteront de petits villages. La construction de la digue de fermeture s'achève en 1934. La question de la forme urbaine à donner aux nouveaux villages importe peu. Il faut attendre les grandes opérations de remembrements agricoles de l'après Seconde guerre mondiale pour voir émerger la question.

Au lendemain du conflit, les Pays-Bas accentuent le changement de cap engagé lors de l'adoption de la loi sur le logement de 1901. Ils abandonnent l'économie de laissez faire capitaliste pour une planification ordonnée par le nouvel Etat providence. Les autorités néerlandaises optent pour une agriculture moderne et intensive. Le secteur agricole doit produire suffisamment pour permettre l'autarcie du pays en ce domaine (van der Cammen et de Klerk, 2003). Pour ce faire, il doit se moderniser et être restructuré. Fini les petites entreprises familiales et les petites fermes d'antan, place à l'agrobusiness et à la concentration dans de grandes fermes modernes à la production ultra spécialisée. La production est désormais une question de mécanisations, de technologies et de méthodes scientifiques. Pour améliorer le rendement et faciliter l'usage des nouvelles machines agricoles, les parcelles sont remembrées, regroupées ou échangées (fig. 1, 2 et 3). C'est ce qu'on appelle le « Ruilverkaveling », l'échange de parcelles. (Janssen, 2006). Les autorités s'immiscent jusque dans l'aménagement intérieur des fermes. Des subventions sont offertes afin de moderniser et assainir l'habitat rural. De nouvelles voies d'accès sont construites et leurs nouveaux tracés facilitent l'électrification. Les vieilles fermes sont remplacées par de nouvelles constructions concentrées et alignées le long des nouveaux tracés. Entre 1950 et 1980, le remembrement affecte une partie du territoire plus importante que celle concernée par l'acquisition de nouvelles terres par poldérisation (fig. 4 et 5). Désormais rationalité et densité s'associent à l'image de l'habitat rural.

L'exode rural et la première directive d'aménagement - 1960

Dans les années 50, la population de l'ouest du pays s'accroît alors qu'au nord elle se raréfie. Pour rééquilibrer cette disproportion, le gouvernement central décide d'intervenir.

En 1958, paraît la « Nota Westen des Lands », note sur l'ouest du pays. Les autorités s'inquiètent de l'afflux massif de ruraux vers la Randstad. Le Nord a, en 1952, perdu près de 5 000 habitants et, en 1955, les départs se chiffrent à 13 000, principalement des jeunes et des catégories sociales professionnelles supérieures. L'idée est de stimuler l'économie de l'Est et du Nord afin de rééquilibrer le territoire (van der Cammen et de Klerk, 2003). Quatre régions sont déclarées « à problème ». Aussi, la sixième note pour l'industrialisation de 1958 offre à cette fin, des primes au déménagement aux entreprises qui quittent la Randstad pour s'installer dans l'une de ces quatre régions. Si rien n'est fait pour enrayer ce processus, on évalue à 700 000 personnes le nombre des candidats au départ dans les 25 ans à venir. L'un des objectifs de la note est de limiter à 1.000.000 le nombre d'habitants des plus grandes villes néerlandaises.

Dans le discours du trône de 1959, un long passage est consacré à cette question et à la nécessité de planifier le territoire. Les pronostiques s'inquiètent d'une croissance possible d'un million de nouveaux habitants dans la Randstad en 1980. Le 27 septembre 1960 paraît, la « Nota inzake de Ruimtelijke Ordening », directive concernant l'aménagement du territoire, plus connue sous le nom de première directive de l'aménagement du territoire. On y recherche un équilibre entre efficacité économique et juste répartition du développement de la prospérité nationale. Ce qui avant guerre était encore souvent perçu comme de l'ingérence dans les affaires privées, est désormais qualifié de sagesse politique. Les nouvelles mesures de planification et de réglementation de l'Etat providence sont acceptées par l'ensemble des partenaires sociaux. Le rôle moteur dans l'économie de la Randstad n'est pas remis en question mais il faut éviter sa congestion. Sa croissance doit s'articuler sur les centres urbains déjà existants. Il faut préserver le « Groene Hart », le cœur/ poumon vert, et y interdire toute urbanisation. Ces différents centres ne doivent en aucun cas s'étendre au point de former un continuum urbain, les reliant entre eux, donnant ainsi naissance à une métropole. Pour éviter qu'ils se rejoignent, des zones tampons d'espaces verts sont envisagées. Le développement de l'habitat suburbain rencontre ici ses premières limitations.

La conquête de nouveaux territoires s'avère l'outil majeur de cette politique de rééquilibrage. En 1961, le « Structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders », plan d'aménagement des polders du sud du IJsselmeer, est présenté. Il apporte sa contribution à la réflexion sur un développement harmonieux du territoire néerlandais. L'aménagement des polders du Flevoland Est et Sud n'est plus dominé par des objectifs agricoles mais son urbanisation est contrôlée. Les futurs centres urbains sont indiqués sur la carte aux emplacements d'Almere et de Lelystad. Ils doivent créer un environnement permettant aux familles avec de jeunes enfants d'épanouir en toute sécurité. En effet, il est constaté que cette population, en particulier dans la Randstad, rencontre des difficultés croissantes à se loger.

L'expansion de la suburbanité et la seconde directive - 1966

Au milieu des années 60, le "Centraal Bureau voor de Statistiek" (Bureau Central des Statistiques), publie de nouveaux pronostiques. Il prévoit pour l'an 2000 une population néerlandaise dépassant la barre des 20 millions d'habitants, avec une augmentation possible dans la Randstad de 5,5 à 9 millions d'habitants en 40 ans! Une telle croissance risque d'engendrer une terrible crise du logement en centre-ville et un accroissement indésirable de la suburbanité. La réponse ne se fait pas attendre et en 1966 paraît la « Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening », deuxième note d'aménagement du territoire (van der Cammen et de Klerk, 2003). Elle s'accompagne de la promulgation, en 1965, de la « Wet op Ruimtelijke Ordening », loi sur l'aménagement du territoire, qui régit l'élaboration des documents de planification urbaine (voir chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Le gouvernement de coalition démocrate-chrétien et socialiste, entré en fonction le 4 avril 1965, cherche le compromis. Il faut gérer l'augmentation croissante de la suburbanité mais éviter qu'elle ne gangrène l'ensemble du territoire. Le concept de « gebundelde deconcentratie », déconcentration groupée, semble la solution.

La croissance économique favorise le pouvoir d'achat et la consommation des Néerlandais. Le revenu moyen des ménages néerlandais augmente de 44% entre 1948 et 1960. De nouvelles aspirations naissent. On souhaite habiter plus grand, travailler moins et se

déplacer plus facilement. Ces nouvelles tendances sont soutenues par les économistes qui prônent la société des loisirs et du temps libre. L'usage de l'automobile se démocratise et entraîne l'extension du réseau routier. Mais l'accroissement du parc automobile devient vite préoccupant. Il passe de 0,5 millions de véhicules en 1960 à près de 2,5 millions en 1971. Le nombre de « forensen », (navetteurs / migrants alternants) passe de 747 000, en 1960, à 1.616 000 en 1971, soit près d'un tiers de la population active! (van der Cammen et de Klerk, 2003).

La suburbanité est devenue l'expression physique de cette nouvelle prospérité. La lutte contre l'étalement urbain s'intensifie. Les nouveaux centres à urbaniser sont isolés les uns des autres par des « zones d'aménagements paysagés et récréatifs ».

Probablement par excès d'optimisme, les auteurs de la directive n'introduisent aucune mesure concernant les responsabilités administratives. L'échelle d'intervention des instances en vigueur n'est pas adaptée au nouveau développement du territoire. La loi sur l'aménagement du territoire de 1962 renforce le pouvoir des municipalités face à celui des hautes instances. Le « bestemmingsplan », le plan d'occupation des sols, est un outil juridique entièrement aux mains des municipalités (voir chapitre cadres législatifs et réglementaires). Les petites communes rurales, influencées par les pronostiques de croissance de population affichés, s'empressent d'acheter de nouveaux terrains à bâtir que seule la réalisation de nouveaux quartiers peut rentabiliser, accentuant ainsi le morcellement du paysage. De son côté, le système des contingents annuels de production de logements fixés par le ministre du logement social ne prend pas en compte les répercussions des mesures adoptées sur la qualité de l'environnement bâti.

L'attrait pour les jeunes couples d'un logement à la campagne semble d'autant plus irrésistible que la qualité de l'habitat en centre urbain se dégrade. Afin de conforter leur vitalité économique, les centres urbains se modernisent. Les ingénieurs des transports et de la circulation dictent leur loi. L'accessibilité devient le maître mot et les nouvelles autoroutes pénètrent jusqu'au cœur des villes. Pour faire place à ces dernières voies d'accès, des canaux sont comblés. De nombreux logements vétustes en centres historiques sont rasés et remplacés par des bureaux. C'est l'époque des projets du « city-forming ». Les subventions accordées à ce type de projet de résorption de taudis et de modernisation des infrastructures de transports visent à attirer les investisseurs privés, puisqu'ils se font aux dépens des petits artisans, des petits industriels et des habitants du parc de logements social. Pour les décideurs, ce mécanisme est sain. Il doit permettre de revitaliser l'économie urbaine. C'est sans compter sur les effets désastreux des crises du pétrole de 1973 et de 1979 et de la terrible récession qui s'en suit.

L'avènement de l'urbanisme de négociation et la troisième directive – 1973-83

Les prévisions alarmistes des années 60 s'avèrent exagérées. En l'an 2000, ce n'est pas 20 millions mais seulement 17 millions d'habitants qui peupleront les Pays-Bas. Un réajustement s'impose. Il est à l'origine de la rédaction d'une nouvelle directive sur l'aménagement du territoire. Mais le contexte a bien changé. L'arrivée de la télévision dans les foyers néerlandais entraîne une profonde remise en cause du cloisonnement de la société (voir les politiques du logement –la production de l'immédiat après-guerre). Le temps d'antenne est reparti entre les différents piliers de la société. Chacun peut désormais

comparer les argumentations des uns et des autres. Les sujets de sa majesté s'émancipent et commencent à remettre en cause l'autorité et la compétence de leurs dirigeants et de leurs élites. Au cœur des villes, la colère monte et les luttes urbaines s'organisent. Bientôt la politique de pacification sociale doit faire place à une forme de politique plus participative.

Le passage de la deuxième à la troisième note, la « Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening », intègre cette évolution. Elle se traduit par un glissement du « Blauwdrukplanning » (urbanisme de plan masse) vers le « Proces planning » (urbanisme de négociation). Elle se compose de plusieurs textes adoptés entre 1973 et 1983. Ils précisent les orientations prises sur un certain nombre de thèmes émergents comme celui de la pollution de l'environnement et de la paupérisation des quartiers construits par les spéculateurs du XIXe siècle. La troisième directive crée de nouveaux outils pour stimuler la densification urbaine. Elle élabore une liste de sites, petits centres urbains ou villes, destinés à absorber les nouvelles extensions. Ces sites peuvent bénéficier de subventions particulières pour l'achat de leurs terrains, leur viabilisation, l'aménagement d'infrastructures de base et la conception de plans d'aménagement. Pour limiter leur croissance, une politique de réhabilitation urbaine des grandes villes est parallèlement mise en place.

Avec les années 70 arrive le chômage. Le nombre de chômeurs passe de 210 000 en 1979 à 822 400 en 1984, soit plus de 17% de la population active! La stagnation de la croissance économique a des effets désastreux sur le marché du logement. Elle entraîne la faillite de plusieurs banques hypothécaires et de grosses entreprises de construction. Côté budgets municipaux et provinciaux, le tableau n'est pas plus fleurissant. Les budgets pour les projets d'assainissement urbain chutent de 37% entre 1975 et 1981 (van der Cammen et de Klerk, 2003). Les mairies des grandes villes néerlandaises passent aux mains de l'opposition de gauche qui met fin aux programmes de «city-forming ». Une nouvelle ère commence celle des projets de réhabilitation urbaine participative, celle du « bouw voor de buurt » avec « construire pour le voisinage » pour nouveau slogan. Ces processus de négociation et le désir croissant de plus de flexibilité éloignent de plus en plus l'aménagement du territoire des questions d'architecture et de projet urbain. Le « blauwdruk » (« tirage bleu » – type d'urbanisme au plan masse très dessiné offrant peu de flexibilité), est définitivement abandonné au profit du « participatieve planvorming » (forme d'élaboration de plan urbain plus participatif). Cette dernière offre un outil plus adapté pour répondre aux aspirations de la population. L'ambition est de faire passer les habitants et les entrepreneurs d'un statut d'objet de planification à celui de sujet de planification voire même si possible de coproducteur de cette planification (Fassbinder, 1995).

Pour lutter contre les phénomènes de paupérisation des centres urbains de grandes villes, l'augmentation de la circulation et ses besoins croissants de places de stationnement, tout en augmentant la clientèle potentielle de leurs commerces, de nouvelles orientations sont formulées. La volonté des habitants d'être relogés dans des logements abordables tout en restant dans leurs vieux quartiers impose sa loi dans les stratégies d'intervention en centre-ville. Cette évolution s'accompagne d'une drastique réduction d'échelle d'intervention dans le paysage urbain. A partir de 1968, un certain nombre d'outils financiers sont développés par les municipalités pour permettre l'amélioration de l'habitat. Il faut cependant attendre 1985 et la « Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing » (la loi sur le renouvellement des villes et des villages) pour qu'elles disposent à leur guise des « Stadsvernieuwingsfonds » (fonds pour la réhabilitation urbaine). A cette époque, la

densité est un enjeu important mais prend rarement la forme de projets d'habitat individuel dense.

L'accroissement de la mobilité et la quatrième directive – 1988

La troisième directive introduit des mesures de régulation de l'investissement dans le Nord et le Limburg. La « Nota Landelijke Gebieden » (1977- 79), la directive sur les zones rurales, aborde même les questions des parcs nationaux et de l'entretien du paysage. Mais c'est la « Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening », quatrième directive du territoire et la « Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer », le deuxième schéma directeur des déplacements et des transports, tous deux élaborées en 1988, qui mettent le paysage et l'environnement au centre des débats. Elles adressent, pour la première fois, la question de la qualité spatiale de l'aménagement. Afin de satisfaire les exigences induites par la concurrence internationale, les nouveaux aménagements du territoire devront porter une attention toute particulière à la qualité de l'espace produit.

La deuxième directive concerne les déplacements et les transports se fixe pour objectif de réduire les déplacements pendulaires. L'usage des transports en commun doit être stimulé. De gros investissements sont prévus pour améliorer leur confort, leur efficacité et leur fiabilité. Une politique de construction de *transférium* est développée pour limiter l'accès des automobiles aux centres des villes. L'objectif est de réduire de 30% les déplacements effectués en voiture et de maîtriser les émanations de gaz toxiques.

La quatrième note d'aménagement du territoire ne néglige pas pour autant les aspects économiques et introduit de nouvelles notions comme : les « Stedelijke knooppunten » (nœuds urbains) et les « Stedering en polynucleaire métropole » (les couronnes de villes et les métropoles polynucléaires). La Randstad reste un maillon important de la lutte face à la concurrence internationale de villes proches comme Bruxelles, Frankfort ou Dusseldorf, ou plus éloignées comme Paris ou Londres. Aussi les grandes villes néerlandaises font-elles l'objet d'une attention particulière grâce à l'instauration d'un système de soutien ciblé sur des sites appelés « top locaties » (sites d'excellence). Une programmation mixte avec appartements de luxe, choix de boutiques, hôtels de luxe, attractions touristiques, espaces publics et transports en commun de qualité doit garantir leur mise en valeur. Les projets de restructuration urbaines de « IJ-centraal » et « Oostelijk havengebied » à Amsterdam, ou « Waterstad » et « Kop van Zuid » à Rotterdam et encore « Centraal station », « Spuikwatier et « Utrechtse baan » à La Haye entrent dans cette catégorie. Ces « sleutelprojecten » (projets-clef) comme on les appelle bénéficient de subventions particulières de l'Etat. L'alliance de fonds publics et de fonds privés caractérise leurs montages financiers. Leur argumentation est de deux types. D'une part, les budgets des pouvoirs publics se réduisent. D'autre part, les politiques ont changé : désormais la loi du marché est un moteur de développement dont il serait dommage de ne pas bénéficier. Cette approche caractérise en 1982, l'orientation politique du nouveau cabinet de Ruud Lubbers et de sa politique du « non non-sens » (pas de non-sens). Les Pays-Bas sont en effet confrontés à trois grands problèmes : un chômage tant conjoncturel que structurel, une récession économique et un déficit budgétaire dû aux frais exponentiels engendrés par la couverture sociale. Parmi les 15-64 ans, 40% ont un emploi dans le secteur privé, 30% dans le public et 30% sont inactifs. L'Etat providence néerlandais est en crise. Il faut réduire les dépenses budgétaires et opérer un changement radical d'idéologie et tenter une ouverture vers l'économie de marché (van der Cammen et de Klerk, 2003).

La lutte contre l'étalement urbain et la politique des VINEX – 1992

La veille d'un débat parlementaire sur la quatrième directive, le deuxième cabinet du gouvernement Lubbers tombe. Il voulait supprimer les déductions d'impôts accordés aux automobilistes utilisant leur véhicule pour leurs déplacements pendulaires. Le troisième cabinet Lubbers adopte la directive en y ajoutant quelques points. La note annexe de la quatrième directive de l'aménagement du territoire plus connue sous le nom de politique des VINEX paraît en 1992.

Elle apporte quelques compléments en matière de mobilité et de protection de l'environnement. Afin de contrôler l'étalement urbain, le Ministère fixe, en 1993, sur la carte du territoire néerlandais des sites agréés pour l'implantation de nouveaux quartiers industriels ou résidentiels. Ces sites sont concentrés en proches périphéries de centres urbains existants, de préférence sur des terrains permettant l'extension de lignes de transports en commun existantes. L'aménagement du territoire doit participer à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Dans la nouvelle directive, la notion de proximité détrône celle d'accessibilité. Le concept de « ville compacte » est développé.

Des subventions à la viabilisation de terrains et aux financements d'infrastructures de transports en commun sont négociées dans le cadre de conventions passées entre l'Etat, les provinces, les régions (lorsqu'elles existent) et les municipalités concernées. Ces accords portent sur la réalisation de près de 635 000 logements neufs entre 1995 et 2005, répartis en opérations, considérées de taille moyenne, d'au moins 5000 logements. 295 000 d'entre eux sont intégrés dans le cadre des « Kaderwetgebieden » (sites de loi cadre) (voir tableau ci-dessous).

stadsgewest Amsterdam (agglomération d'Amsterdam)	100.100
stadsregio Rotterdam (agglomération de Rotterdam)	53.000
stadsgewest Haaglanden (agglomération de La Haye)	42.500
regio Utrecht (agglomération d'Utrecht)	31.600
regio Eindhoven (agglomération de Eindhoven)	28.400
knooppunt Arnhem-Nijmegen (noeud urbain Arnhem-Nijmegen)	24.120
stadsgewest Twente (agglomération de Twente)	15.500
total du nombre de logements	295.220

Tableau des programmes de construction Vinex à développer sur les sites de loi cadre entre 1995 et 2005. (VROM. nl)

L'Etat subordonne ses subventions à une obligation de prestation. Les nouveaux quartiers seront réalisés en partenariat public-privé entre organismes HLM et promoteurs privés. La norme de 30% de logement social et 70% de privé est adoptée. Les villes, les régions (si elles existent) et les provinces ne percevront les sommes promises que lorsque les projets seront réalisés. La politique de l'aménagement du territoire cherche à garantir la qualité des extensions de centres urbains sans trop affecter celle de l'environnement. Elle tente de formuler un juste compromis entre satisfaire le désir des jeunes couples d'habiter un logement à la campagne et protéger le paysage traditionnel par un strict contrôle du foncier affecté à l'espace bâti. Pour la période allant jusqu'à 2010, de nouveaux accords sont conclus, en 1999, dans le cadre de l'actualisation du programme VINEX, appelé VINAC.

Ils portent sur la réalisation de 170 000 logements supplémentaires entre 2005 et 2010, dont 100 000 sur des sites de loi cadre (voir tableau ci-dessous) (VROM.nl)

stadsgewest Amsterdam (agglomération d'Amsterdam)	23.000
stadsregio Rotterdam (agglomération de Rotterdam)	21.000
stadsgewest Haaglanden (agglomération de La Haye)	15.000
regio Utrecht (agglomération d'Utrecht)	15.000
regio Eindhoven (agglomération de Eindhoven)	10.000
knooppunt Arnhem-Nijmegen (nœud urbain Arnhem-Nijmegen)	10.000
stadsgewest Twente (agglomération de Twente)	6.000
total du nombre de logements	100.000

Tableau des programmes de construction VINAC à développer sur les sites de loi cadre entre 2005-2010. (VROM. nl)

La programmation de ces quartiers est confiée à des partenariats public-privé entre organismes HLM et promoteurs privés. Ces derniers réintroduisent des notions de marché qui favorisent la production d'habitat individuel dense.

La cinquième directive, une politique avortée.

En 1997, le Centraal Plan Bureau publie le « CPB Omgevingscenario's » pour la période 1995-2020. Ce document présente quatre scénarios d'aménagement du territoire pour l'an 2030 :

- A - « Stedenland », le pays des villes avec une concentration maximum des nouveaux besoins en espace insufflé dans les villes une impulsion qualitative pour les espaces environnants.
- B - « Stromdenland », Le pays des courants crée un développement de corridors en reliant entre elles les nouvelles urbanisations par de grands axes de transports.
- C - « Parklandschap », le paysage de parcs un plan d'imbrication des villes et des campagnes avec le paysage comme support d'une nouvelle urbanité.
- D - « Palet », la palette sans règlements d'aménagement déterminé par les instances supérieures mais un espace maximum offert aux initiatives initiées par la société civile, une grande liberté d'implantation pour les habitants et les entreprises.

Avant même que le débat ait eu lieu Jan Pronk, le ministre du VROM du deuxième cabinet Kok de 1998 à 2002, exprime sa préférence pour le premier scénario et rédige, en 1999, la « Startnota - de ruimte van Nederland ».

La « Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening », cinquième note d'aménagement du territoire, paraît à la mi-décembre 2000 et s'inscrit dans la continuité de cette pensée. Elle évalue à 200 000 hectares les besoins en nouveaux terrains du pays pour l'habitat, le travail et les déplacements, soit l'équivalent de la province de Hollande du Sud ! Rien que pour le logement, une superficie égale à onze fois la superficie de la ville de La Haye sera nécessaire. En contre-partie, le secteur agricole devra réduire ses besoins à 475.000 hectares à l'horizon 2030. Mais les besoins en espaces naturels (stockage de l'eau, etc) et récréatifs ne font qu'augmenter. Pour tenter de résoudre ce dilemme, Jan Pronk propose

d'instaurer un système de contours rouges et de contours verts. Les rouges fixent les limites des expansions urbaines, les verts protègent les paysages menacés.

Les villes et les villages doivent s'organiser au sein de réseaux urbains afin de mieux rationaliser l'aménagement du territoire et favoriser les collaborations. Ces réseaux doivent stimuler le renforcement des centres urbains autour des gares et des nœuds de transports urbains. L'usage de l'espace doit y être optimisé en favorisant la construction en hauteur et en sous-sol, et en stimulant l'usage plurifonctionnel des terrains.

Liste des réseaux nationaux envisagés

- 1- stedelijk netwerk Groningen (Groningen, en Assen);
- 2 - stedelijk netwerk Twente (Enschede, Hengelo, Almelo) (internationale afstemming met Gronau, Osnabrück, Münster).
- 3 - stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen (internationale afstemming met Emmerik en Kleef);
- 4 - de Deltametropool (Randstad inclusief Almere, Amersfoort en de Drechtsteden);
- 5 - Brabantstad (Den Bosch, Tilburg, Breda, Eindhoven en Helmond);
- 6- Maastricht, Heerlen (internationale afstemming met Aken, Luik, Hasselt en Genk);

Liste des réseaux régionaux envisagés

- 1 - Eemsmond (Eemshaven, Delfzijl) (internationale afstemming met het Duitse Eemshavengebied);
- 2 - Westergozone (Leeuwarden en Harlingen);
- 3 - Zuid-Friese stedenzone (Drachten, Heerenveen en Sneek);
- 4 - Zuid-Drentse Stedenband (Meppel, Hoogeveen, Emmen, Coevorden) (internationale afstemming met Meppen).
- 5 - Zwolle-Kampen (afstemming met Zuid-Drentse stedenband);
- 6 - Stedendriehoek (Deventer, Zutphen, Apeldoorn);
- 7 - Zuidelijke Valleistad (Ede, Venendaal, Wageningen, Rhenen).
- 8 - Vlissingen-Terneuzen (internationale afstemming met Antwerpen en Gent).

En 2005, les réseaux fixaient des contours rouges sur une carte au sein desquels l'urbanisation sera autorisée. Les provinces doivent veiller à ce que ces contours ne soient pas trop généreux. Elles doivent également déterminer les limites des futurs contours verts au sein desquels il ne sera pas autorisé de construire de nouveaux bâtiments ou de nouvelles infrastructures. Les sites entre deux contours, dans lesquels aucune règle n'est fixée, sont qualifiés de «Balance Zone » (zone balance). Le ministre n'est pas très heureux de devoir faire cette concession. Et pour cause ! Elles couvrent près de la moitié du territoire! Dans ces entre - zones, un équilibre entre la qualité du paysage et celle de l'environnement des nouveaux développements urbains doit être recherché. (VROM,

2000). Les difficultés de mise en œuvre de cette nouvelle politique font débat. Mais le gouvernement tombe avant que la directive ne soit adoptée.

La politique actuelle de la directive «Ruimte» - 2005-06

Auparavant la politique de l'aménagement du territoire était définie par un ensemble de directives émanant de différents ministères. Le nouveau gouvernement de Jan Peter Balkenende opte pour une approche plus globale. Désormais tout est regroupé dans un seul document, la directive «Ruimte» (Espace), pour éviter des chevauchements indésirables de décisions. Cette dernière est adoptée par la deuxième chambre, le 17 mai 2005, et par la première chambre, le 17 janvier 2006. La nouvelle politique s'oriente vers moins de « zorg voor » (s'occuper pour les autres de) et plus de « zorg dat » (faire en sorte que les autres). On passe d'une politique de « gouvernement » à une politique de « gouvernance ». L'Etat doit pour cela équiper les autres autorités de nouveaux outils. L'accent n'est plus sur l'aménagement mais sur le développement. Il se réserve si nécessaire le droit de contrôler que les normes ont bien été respectées. L'objectif est d'associer la densification urbaine et le développement des infrastructures dans des réseaux urbains, sur des sites économiques privilégiés et le long d'axes de liaisons principales.

La directive «Ruimte» conserve en théorie l'esprit, le «quoi», de la cinquième directive mais change le «comment». En effet, elle accorde plus de liberté d'initiative et d'action aux autorités locales. Les municipalités peuvent plus librement établir leur plan d'occupation des sols. Depuis longtemps le « Poumon vert » n'est plus constitué de marais insalubres, les techniques d'assèchement ont considérablement évolué et la convoitise des promoteurs immobiliers ne fait que s'accroître. L'économie post-industrielle des services évolue vers une économie des « expériences ». La nouvelle société des loisirs et du temps libre est une grosse consommatrice de nouveaux espaces. Les organisations de défense de l'environnement ne font souvent pas le poids face aux avantages financiers que font miroiter les entreprises et les promoteurs immobiliers à la recherche de sites pour de nouvelles implantations. Dans un tel contexte, un assouplissement de la réglementation favorise le « mitage » du paysage. La disparition menace de nombreux paysages traditionnels néerlandais. Ce danger est dénoncé par nombre de professionnels comme le paysagiste Adriaan Geuze. Selon lui, « les baby-boomers » infligent au paysage traditionnel néerlandais des destructions particulièrement dévastatrices.

Une chose est évidente, les outils de gestion de la densité au niveau national perdent de leur influence. Afin de favoriser le développement économique, la grande tradition de l'aménagement du territoire doit s'adapter et faire désormais une plus grande place aux forces du marché.

Conclusion

La densification urbaine et la gestion de l'espace agricole sont des thèmes récurrents de l'histoire de l'aménagement du territoire néerlandais. Tout au long de son histoire, les différents ministères chargés de l'aménagement du territoire ont savamment orchestré la pénurie des terrains à construire. S'ils n'ont pas stimulé directement la production de l'habitat individuel dense, ils ont incontestablement joué un rôle prépondérant dans la

gestion de la densité du bâti des villes et des campagnes néerlandaises. Les différentes notes de l'aménagement du territoire ont été des instruments de planification urbaine qui ont canalisé les expansions en périphéries urbaines et stimulées l'emploi d'une forte densité urbaine. Le nouveau contexte de dérégularisation permet aux autorités locales qui le souhaitent d'assouplir les contraintes de densification. Cela pourrait engendrer une forte augmentation de l'étalement urbain. Mais si les néerlandais veulent faire face aux menaces qu'engendrent le réchauffement climatique, la préservation de l'environnement devra redevenir une des priorités de leur politique de l'aménagement du territoire.

Les politiques du logement.

Les Néerlandais disposent aujourd'hui d'un parc d'environ 6,5 millions de logements. L'histoire de cette production est rythmée par une série de crises similaires à celles rencontrées par leurs homologues européens. Cependant plus de la moitié de cette production est constituée de maisons en bande. Ce chapitre présente l'évolution des politiques nationales du logement qui ont favorisé la construction de cet habitat individuel dense.

Pénurie et spéculation

Dès 1750, les Britanniques inondent leurs voisins de produits manufacturés à bon marché et, à partir de 1770, le commerce néerlandais avec les colonies entame son déclin. La VOC, Compagnie des Indes Orientales, qui fut pendant deux siècles la compagnie privée la plus puissante au monde, fait faillite en 1798 (van der Cammen et de Klerk, 2003). Une reconversion s'impose. De nouvelles technologies sont introduites. Elles utilisent de nouvelles formes d'énergies et nécessitent une importante quantité de main d'œuvre. La révolution industrielle fait ses débuts au pays des moulins.

Les ouvriers agricoles quittent leurs campagnes dans l'espoir de trouver un avenir meilleur dans les usines nouvellement implantées aux abords des villes. Mais les villes ne sont pas préparées à cet afflux massif de ruraux. Tout comme leurs voisins européens, les Néerlandais font face à une grave crise du logement. Des spéculateurs sans scrupules s'emparent du marché. Ils achètent les parcelles agricoles proches des centres urbains et y construisent des immeubles de petits logements mono-orientés. Ces logements collectifs de mauvaise qualité, sans sanitaire, sans lumière, ni ventilation, sont loués à des prix exorbitants. Cette production, connue sous le nom de « Revolutie bouw », caractérise les tissus urbains des quartiers ouvriers particulièrement denses du XIXe siècle (fig.1).

Rares sont les alternatives offertes aux ouvriers de l'époque. Pourtant, en 1870, un certain D.O. Engelen avance un argument de poids : « on commence à voir que l'ouvrier, tout comme la machine, a besoin d'un bon abri si l'on veut qu'il produise bien ». Certains industriels néerlandais partagent ce point de vue. Dans leur grande majorité, les industriels éclairés optent pour le modèle de l'habitat individuel. Il offre une forme d'urbanisme plus sain et plus verdoyant, mieux approprié selon eux au bon épanouissement de la famille ouvrière (voir aussi chapitre contexte culturel) que la grisaille insalubre des centres urbains existants. M. Van Marken est l'un d'eux. Il fait construire à Agnetapark, à Delft en 1882, un modèle d'habitat individuel dense importé de France, celui de Mulhouse avec quatre petits appartements réunis sous un même toit (fig.2). Quelques décennies plus tard, M. Philips optera lui aussi pour de l'habitat individuel dense et construira des maisons individuelles en bandes dans son « Philipsdorp », village Philips.

Santé publique et législation

Sous la pression de médecins, de philanthropes et quelques industriels éclairés, un débat s'entame sur le bien fondé d'une loi sur le logement, seul remède selon eux à une situation qui met en danger la santé publique et l'ordre social. Le Parlement, à majorité libérale,

tranche la question en 1901 et adopte la « Woningwet », la loi sur le logement (voir aussi chapitre sur les cadres réglementaires et législatifs). Elle est à l'époque la plus progressiste d'Europe. Elle oblige, entre autres mesures, les villes de plus de 10 000 habitants ou ayant augmenté leur population de plus de 20% dans les cinq dernières années à se doter d'un plan d'extension renouvelable tous les dix ans.

Les associations de constructions de logements sociaux peuvent désormais grâce à cette nouvelle loi bénéficier de subventions à la construction et à l'entretien de leur parc de logements locatifs. Elles optent souvent dans les grandes villes pour de l'habitat collectif. Cependant il est bon de signaler que l'habitat collectif néerlandais traduit souvent l'accumulation d'individus comme en témoigne le regroupement des portes d'entrées individualisées des appartements sur la rue (fig. 3 et 4).

Lenteur de production et mesures d'exception

La nouvelle législation entend également améliorer la qualité du parc des logements existants. Mais les déclarations d'insalubrité retirent du marché de nombreux taudis alors que la production de logements abordables ne suit pas. Les plus démunis ne trouvent plus de taudis à louer et s'entassent dans des asiles de nuit bondés. Lorsque le premier conflit mondial éclate, les Pays-Bas restent neutres et accueillent de nombreux réfugiés, aggravant d'autant la crise du logement. Pour permettre l'augmentation de la production en réduisant les coûts de fabrication, le gouvernement vote une loi autorisant la construction de logements provisoires, la « Woningnoodwet ». Elle permet aux architectes des services municipaux de faire des économies en remplaçant les fondations traditionnelles sur pieux de bois des logements par des chapes de béton armé. Cette technique ne permettant pas d'empiler plus de deux étages, les concepteurs de ces nouveaux quartiers s'inspirent du modèle anglais des cités-jardins et proposent un habitat individuel dense très apprécié par ses habitants (fig.5). Les Pays-Bas comptent quelques beaux exemples de banlieues-jardins telles que Vreewijk à Rotterdam ou Nieuwendam à Amsterdam (fig.6).

Les architectes du mouvement moderne, dans leurs recherches d'un habitat minimum de qualité pour famille ouvrière, ne négligent pas le potentiel de l'habitat individuel en bandes comme en témoigne le quartier de logements provisoires de Kiefhoek conçu par J.J.P. Oud, à Rotterdam (fig.7). Lorsque la municipalité d'Amsterdam décide d'expérimenter les potentiels offerts par l'usage d'un nouveau matériau, le béton, elle le test sur de la production d'habitat individuel dense dans son «village béton ». Pour résoudre les problèmes de gestion locative, c'est encore au logement individuel dense que les autorités locales font appel comme en témoigne le village des « associaux » d'Asterdorp, à Amsterdam (détruit en 1953) (Guerrand et Rousseau, 1982).

Guerre et reprise de production

Entre 1901 et 1940, les Pays-Bas réalisent près de 1 235 000 logements dont 18% sont des logements sociaux (73% le sont par des associations et 27% par des municipalités). La déclaration de guerre en 1939 brise cet élan. Après cinq jours de combat et cinq ans d'occupation, 87 000 logements sont détruits. Sur un parc qui comptait 2,2 millions de logements en 1940, 43 000 logements sont très endommagés et près de 300 000 nécessitent

de sérieuses réparations. De plus, au lendemain du conflit, les Pays-Bas connaissent une formidable explosion démographique. Entre 1940 et 1970 la population passe de 8,8 millions d'habitants à 12,9 millions et le nombre de ménages de 2,3 millions à 3,6 millions. Il faut y ajouter les rapatriés d'Indonésie évalués à plus de 100 000 personnes. Une intensification de la politique interventionniste de l'Etat amorcée avec la loi sur le logement s'impose. Les partenaires sociaux s'accordent sur le maintien des bas salaires qui renforce l'exportation. En contrepartie, une politique de soutien social, basée sur des subventions directes ou indirectes, garantit l'accès aux produits de consommation courante. La production du logement est planifiée au niveau central et répartie sur l'ensemble du territoire sous forme de contingents. On ira, en 1965, jusqu'à réglementer les quotas de travailleurs du bâtiment affectés à la construction de bâtiments utilitaires et ceux affectés à la construction de logements. Le ministre du logement social Herman Witte s'appuie sur les capacités locales de production pour fixer les contingents annuels à réaliser mais il tient peu compte des effets physiques de ces mesures sur la qualité de l'environnement des bâtiments. En réponse, les urbanistes, conçoivent le "wijkgedacht", concept d'unité de voisinage. Chaque unité se compose de plusieurs modules de base dont la répétition forme le nouveau quartier. Une hiérarchie est clairement exprimée entre les unités de base, équipées de commerces de proximité, et celles d'échelle supérieure, accueillant des équipements de quartier-type: écoles, lieux de culte, etc. Le quartier de Pendrecht à Rotterdam en est l'un des exemples les plus intéressants. Il compte trois types de logements : des logements en barres de huit étages et plus pour les célibataires, de l'habitat individuel dense pour les personnes âgées ou les familles nombreuses, et de l'habitat intermédiaire pour le reste de la population. La haute standardisation de leur production permet d'offrir à leurs locataires tout le confort moderne. (fig.8, 9, 10 et 11)

Le cloisonnement social de la société néerlandaise de l'époque trouve dans ce concept d'unités de voisinage une traduction spatiale parfaitement adaptée. Chacun habite, consomme, s'éduque et s'amuse au sein de sa communauté. Les catholiques fréquentent les catholiques, les protestants les protestants, les socialistes les socialistes. De grandes coulées vertes séparent les différents quartiers. De larges axes de circulation les relient à la ville existante. Le logement social collectif locatif constitue la majorité de la production de cette époque. Cependant il est intéressant de noter que près de 40% des logements de ces nouveaux quartiers d'HLM sont des logements individuels en bande plus propices aux yeux de la communauté catholique au plein épanouissement de la famille.

La production des logements de l'après-guerre est très surveillée. La direction centrale du logement social, créée en 1946 sous la tutelle du nouveau ministère de la Reconstruction et du logement social, a des antennes dans chaque province. Aucun logement ne peut sortir de terre sans son accord. La direction centrale du logement social garantit une certaine diversité de production tout en stimulant sa standardisation. Elle initie à cet effet, en 1948, un programme intitulé "normaalwoningen", logements normalisés. Ces derniers sont conçus comme des modèles dont les dessins techniques d'exécution sont mis à disposition des organismes HLM et des petites communes. Cette initiative est réactivée, en 1960, avec la création d'une "Keuzecommissie", commission du choix, chargée de publier régulièrement les modèles agréés sous forme d'albums (fig.12). La direction centrale du logement social est également chargée du reversement des honoraires des architectes les ayant conçus. La consultation de ces albums permet de se faire une idée de la production courante des années 60. On remarque que le logement individuel dense n'est pas négligé.

Crise du logement et préfabrication

Avec l'entrée en fonction du ministre Pieter Bogaers en 1963, co-auteur de la deuxième directive de l'aménagement du territoire, les choses changent. Les systèmes constructifs remplacent la simple préfabrication ce qui accroît considérablement les échelles d'interventions. C'est l'époque des "Hoogbouw", logements en hauteur comme on les appelle aux Pays-Bas, dont le Bijlmermeer est l'un des emblèmes (fig.13). En 1967, année particulièrement productive, 75% des logements sont des barres de six étages ou plus, construites en périphérie. Mais cette production ne rencontre pas le succès escompté auprès des habitants. Pendant ce temps, le parc de logement en centre-ville se dégrade. En 1968, le nouveau ministre Willem Schut aborde la question de la paupérisation des centres-villes dans un texte intitulé « de toekomst van het oude woningbestand », l'avenir du parc de logements anciens. Sur les 2 millions de logements que comptent les Pays-Bas, on chiffre à près de 575 000 le nombre de logements à remplacer (fig.14)

Crise du modernisme et petite échelle

L'introduction de la télévision dans les foyers ouvre une brèche dans le cloisonnement de la société néerlandaise. Les années 70 sont les années de l'émancipation. Des mouvements de révolte contre l'ordre établi s'expriment un peu partout. Le monde de la construction, de l'architecture et de l'urbanisme n'est pas épargné. La critique des projets de modernisation des centres-villes est violente car ces projets de modernisation contraignent les plus démunis à l'exil en périphérie. La colère monte et la construction de logements économiques, permettant le maintien des habitants dans leur quartier, est désormais au cœur des luttes urbaines (fig.15).

Le soutien apporté par les partis de gauche aux habitants est à l'origine de leurs victoires aux élections municipales de 1974. Cette victoire se traduit par une profonde remise en cause des méthodes de travail des services d'urbanisme municipaux et des modes de production de l'habitat social. L'opinion des habitants, jusqu'ici ignorée, est désormais prise en compte. L'époque de la consultation et de la participation des locataires aux projets de réhabilitation des quartiers populaires vit son heure de gloire. C'est l'époque du « bouw voor de buurt », construire pour le quartier. L'augmentation de la densité peut améliorer l'image de la ville mais induit la conception de nouvelles normes de densité et de distribution. Les interventions d'Herman Hertzberger (fig.16), d'Aldo van Eyck (fig.17 et 19), et d'Alvaro Siza comptent parmi les exemples les plus célèbres de cette époque.

L'introduction de l'aide à la personne joue un rôle déterminant dans la satisfaction des revendications. La densité est un enjeu de taille. Si l'on veut reloger dans leur quartier un maximum d'anciens locataires, le moindre mètre carré compte. Les vieux logements ne font souvent pas plus de 50m² et les centres-villes manquent de grands logements. Les projets de réhabilitation font peu de place à une classe moyenne qui ne trouve plus, en ville, chaussure à son pied. Elle continue à quitter les centres-villes pour la périphérie, mais refuse d'habiter les grandes barres des logements modernes. L'institut de sondages néerlandais, le NIPO, dévoile en 1963 que, si on leur laissait le choix, 80 à 90 % des Néerlandais habiteraient une maison individuelle! La grande uniformité et l'inadaptation à la vie d'une famille avec des enfants du logement collectif sont particulièrement critiquées.

La revue Forum créée par les architectes Van Eyck, Bakema et Hertzberger se fait l'écho de cette critique et introduit de nouvelles sources d'inspiration. Dans ses colonnes, l'habitat des cultures primitives et des vieux centres historiques du tiers-monde est à l'honneur. Le potentiel d'expression individuelle et humaniste de leurs petites échelles y est analysé. Leur influence peut se lire dans les résultats du concours national organisé, en 1962, par le "Bond van Nederlandse Architecten", l'association professionnelle des architectes néerlandais. En 1965 à Emmer, le concept du "woonerf", zone résidentielle protégée, est mis au point. Il donne la priorité aux déplacements piétons et aux espaces de jeux pour les enfants. Désormais, la diversification des formes d'habiter doit produire une nouvelle forme de ville et la flexibilité des aménagements intérieurs doit introduire de la diversité. La politique de "déconcentration reliée" prônée par le ministère de l'aménagement du territoire offre à ce courant de vastes terrains d'expérimentations. Le quartier de la Kasbah, conçu par Piet Blom à Hengelo en 1970 (fig.18), en sera l'une des plus provocantes.

Le ministre Schut soutient ce type de recherche depuis 1968. Bien que fort critiqué pour son manque de méthodologie, son programme de stimulation sera l'un des plus influant que le royaume ait connu. L'un d'eux s'intitule "habitat urbain à relative forte densité". Toutes sortes de typologies d'habitat individuel dense sont alors testées: bungalows décalés, logements à patio, logements avec accès direct au jardin, etc. De nouveaux types d'habitants sont identifiés: personne âgée vivant seule, ménage à deux personnes, émigré sans famille, jeune désireux de s'émanciper, etc. Eux aussi doivent trouver à se loger. Il faut construire pour un plus large public. Un juste équilibre doit être trouvé entre un assainissement de qualité des centres urbains et une limitation des débordements consommateurs d'espaces périphériques. Par le biais des programmes expérimentaux de logement, le gouvernement s'implique sur tous les fronts. La politique du logement amorce un tournant important. Une approche qualitative remplace celle quantitative de l'après-guerre. La directive du logement social, de 1989, du secrétaire d'Etat Heerma en sera l'aboutissement.

A partir de 1975, l'"habitat en hauteur" a pratiquement disparu des programmes de construction et l'"habitat bas" est devenu monnaie courante. Les quartiers d'extension se couvrent d'un urbanisme à petite échelle aux "bloemkoolwijken", « quartiers en chou-fleur », et à l'architecture "nieuwe truttigheid", nouvelle architecture « ringarde ». La rue classique fait place à un environnement sans danger pour les enfants. Les voitures sont regroupées sur des aires de parking en cul de sac. Les logements ne s'orientent plus sur la rue mais sur des espaces verts, côté jardin. Des décochés de façade, rajouts de celliers ou d'appentis, garages couverts et autres éléments garantissent une certaine diversité. Cette nouvelle forme d'habitat, bien que fort critiquée par les professionnels, fait la joie de leurs habitants. Ils leur apportent la tranquillité d'un environnement social homogène, car ce sont principalement de jeunes couples avec enfants qui s'y installent. L'implantation de ces nouveaux quartiers est déterminée selon le principe de la "déconcentration reliée" (voir chapitre sur les politiques d'aménagement du territoire). Des localités sont ainsi sélectionnées par le gouvernement telles que: Almere près d'Amsterdam, Capelle aan de IJssel près de Rotterdam ou en extension de ville comme le Haagse Beemden à Breda. L'objectif est d'en faire des nouveaux morceaux de villes à part entière. Elles se limiteront souvent à de petites enclaves de villes dortoirs, avec un minimum de commerces et d'activités de proximité, au pourcentage particulièrement élevé de maisons individuelles en bandes. Il atteint les 90% pour Almere!

Quantitatif et qualitatif

Les années 80 voient la montée en puissance de l'influence des politiques européennes. La maîtrise des dépenses publiques imposée par la création de la monnaie unique, modifie profondément l'orientation de la politique néerlandaise du logement. Près de 70% de la population habite un logement social locatif et cela pèse lourd sur le budget du royaume. Par un hasard fortuit, au niveau macro-économique, les sommes empruntées à l'Etat par les organismes HLM sont équivalentes aux subventions d'exploitation que l'Etat est censé leur verser dans les 10 ans à venir. Certains libéraux ne souhaitent pas passer à côté d'une telle opportunité. En 1995, ils obtiennent satisfaction grâce à un remboursement par anticipation, le "Brutering", qui permet une remise à zéro des compteurs. Petit à petit, les pouvoirs publics se désengagent. Quelques années plus tard, les organismes HLM sont privatisés. La directive Herma de 1989 ne parle plus de crise quantitative du logement mais de crise qualitative. Pour tenter de résoudre ce nouveau problème, les « corporaties » (nouveau nom pour les organismes HLM) ont désormais le droit de construire et de vendre de l'habitat haut de gamme à condition de réinvestir leurs profits dans l'entretien et la gestion de leur patrimoine social. Ce nouveau système prône la mixité sociale. Il veut stimuler la rotation et la diversité des carrières résidentielles au sein du parc de logement.

Dès 1992, la quatrième directive de l'aménagement du territoire met en place la politique des Vinex. Ces nouveaux quartiers d'extension sont développés par les corporaties en partenariat avec des promoteurs privés. Ces derniers sont incontournables, ils sont en grande majorité les propriétaires des terrains à construire. Le gouvernement avait en effet omis de doter les municipalités du droit de préemption. Elles n'ont donc pas pu acquérir des terrains agricoles alloués aux nouveaux développements. Selon les nouvelles orientations, un pourcentage maximum de 30% de logements sociaux doit suffire à garantir la continuité et la qualité de la production d'habitat social. Cette nouvelle production, soumise à la loi du marché, est en grande majorité de l'habitat individuel dense. Mais elle a pour effets pervers de vider de ses habitants les plus fortunés les quartiers HLM de l'après-guerre.

Dès 1985, les premières opérations de restructurations urbaines sont entamées. Celles du Bijlmermeer retiennent particulièrement l'attention de la presse. Pourtant, dès les années 90, la démolition et le remplacement de vieux logements HLM pour des logements neufs atteignent une moyenne de près de 7 000 logements par an. La politique des grandes villes, comme on l'appelle, impose une approche tridimensionnelle: économique, sociale et spatiale. Dans le nouveau contexte, où rentabilité et loi du marché dictent leurs règles, les corporaties se retrouvent être leurs propres concurrents. En effet, la classe moyenne quitte ses logements d'après-guerre pour acheter la maison de ses rêves dans les nouveaux quartiers Vinex. Afin d'enrayer cette hémorragie, et fortes du savoir-faire qu'elles ont acquis dans leurs collaborations avec les promoteurs privés, les corporaties intègrent de l'habitat individuel dense dans leurs programmes de reconversion. Fini l'époque du "bouw voor de buurt", il ne s'agit plus de reloger les habitants dans du locatif social dont la hausse de loyer est compensée par l'aide personnalisée au logement. Pour garantir la mixité sociale, seul remède possible au déclin de ces quartiers, des études de marchés sont réalisées. Une relecture de la situation géographique de leurs territoires à l'échelle de la ville entière voire de la région s'impose pour mettre en évidence leurs potentiels économiques et sociaux.

Pour les quartiers en grandes difficultés, des subventions de l'Etat sont accordées, les "Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)", budget d'investissement pour la restructuration urbaine. Les communes préparent leurs dossiers selon des critères imposés et les soumettent à l'approbation du Ministère. 56 quartiers sont ainsi répertoriés sur l'ensemble du royaume. Dans l'ensemble ces projets de restructurations urbaines bénéficient du soutien de leurs habitants. Cependant parmi leurs farouches opposants, on compte souvent les locataires des petits logements de type duplex. Construits au lendemain du conflit pour répondre à la crise du logement, ils pouvaient être temporairement séparés en deux appartements, un en haut et un en bas. Le temporaire est devenu permanent et peu d'entre eux ont été regroupés une fois la crise résorbée. Dans le quartier de Jérusalem à Amsterdam, les corporaties arguent de l'état vétuste de leur bâti et leur petite taille, en général 48 m², pour justifier leur destruction. Seule l'intervention des services des monuments historiques a permis de sauver une partie des 780 logements duplex conçus par les stars du mouvement moderne néerlandais que sont les architectes Merkelbach, Karsten et Stam. Cet exemple illustre bien l'émergence d'un nouveau questionnement. En effet, ces logements bien que fort appréciés par leurs habitants ne répondent pas aux nouveaux critères de qualité que se sont fixés les corporaties soucieuses de l'avenir de leur patrimoine.

Crise du communautaire et montée de l'individualisation

La directive « Mensen, Wensen, Wonen » (gens, désirs, habitats), parue en novembre 2000 et signée par l'ensemble des acteurs de la production du logement aux Pays-Bas, met l'accent sur la qualité. Il ne s'agit plus de se loger mais d'habiter. Pour répondre aux aspirations d'individualisation des sujets de sa majesté, la nouvelle politique stimule la diversification du parc de logement. Dans leur grande majorité, les consommateurs, que sont désormais devenus les habitants, rejettent la production de masse et souhaitent davantage de sur mesure. Pouvoir s'exprimer et être plus impliqué dans le processus décisionnaire n'est pas en soi une idée nouvelle. Dès le début des années 70, un certain nombre de recherches prônaient une plus forte implication des habitants dans le processus de construction. Des études comme « De bewoner staat centraal » (l'habitant est au centre de la question) de Priemus (1974), « Bouwproces en participatie van bewoners » (processus de construction et participation des habitants) une étude de l'Université de Utrecht (1976) ou encore « Woon jij of woon ik » (C'est toi ou moi qui habite) une recherche de l'Université de Delft (1974) traitent de ces questions.

Au début des années 80, le « Stuurgroep Experiment Volkshuisvesting – SEV », initie un certain nombre d'expérimentations dans ce domaine. Mais la nouvelle directive introduit pour la première fois le terme de « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage particulière. L'objectif étant de stimuler la participation active des habitants dans la production de logement et de répondre à leurs désirs croissants de « zeggenschap » (pouvoir de dire) et de « Keuzevrijheid » (liberté de choix). Plus de place devra être accordée à l'intégration dans les plans d'urbanisme de « vrij kaveling », parcelles de terrain à construire. Si vous souhaitez vous faire construire la maison de vos rêves, ce type de parcelle est particulièrement difficile à trouver dans la Randstad. Face à la rareté de l'offre de terrains à construire, les promoteurs privés et les corporaties sont en permanence à la recherche de nouvelles acquisitions afin de garantir la continuité de leurs activités. Pour leur part, ils développent le concept de « consument gericht bouwen » (construction orientée vers le consommateur) qui propose un large choix d'options afin de personnaliser

leurs produits tout en contrôlant leurs marges bénéficiaires. Certains souhaitent pousser plus loin la démarche et prônent l'introduction dans les plans d'urbanisme de zone « Welstand Commissie vrij », libre du contrôle de la commission du bien-être, chargée de donner son avis sur les qualités d'intégration architecturale et urbaine des projets envisagés (voir le chapitre des cadres réglementaires et législatifs). Ce concept urbain, nommé « Wilde wonen » (l'habiter libre/sauvage) est l'idée de l'architecte Karel Weeber (fig. 19). Selon lui, la faible densité de son concept n'est pas un obstacle. Si les autorités souhaitent construire un million de nouveaux logements avec une densité de 40 logements à l'hectare, comme dans l'ensemble des Vinex, une superficie de 250 kilomètres carrés est nécessaire, soit environ 0,7 % de la surface du pays. Karel Weeber a donc calculé qu'il serait possible d'opter pour une densité inférieure de 25 logements par hectare, de type « wilde wonen », car le programme ne consommerait alors qu'une superficie de 400 kilomètres carrés soit 1,2% du territoire néerlandais. Pour ses opposants c'est sans compter avec les besoins en espace revendiqués par les autres secteurs de l'économie néerlandaise. Entre partisans et opposants la controverse fait rage.

Conclusion

Aucune politique du logement n'a particulièrement stimulé l'habitat individuel dense. On constate cependant que les décideurs ont toujours accordé une place importante à cette production. Comme leurs homologues français, les industriels néerlandais du XIXe siècle l'adoptent pour ses qualités de pacificateur social. A partir de 1901, les autorités s'impliquent dans la production de logement social locatif. En majorité collectif, son architecture est cependant l'expression d'une accumulation d'individus plus que d'une forte collectivité. Malgré sa neutralité en 1914-1918, les Pays-Bas doivent faire face à une terrible crise du logement. Face à la pénurie, des solutions techniques économiques offrent un nouvel élan à la production d'habitat individuel dense. Pendant la reconstruction de l'après-guerre, l'habitat collectif domine la production mais les recherches sur la rationalisation technique et économique de l'habitat individuel ne sont pas négligées. Les luttes urbaines des années 70 sonnent le glas de la production du «logement en hauteur ». Les subventions de l'Etat à l'expérimentation stimulent la créativité des concepteurs. Des typologies innovantes sont développées et testées. Lorsque dans les années 90, les pouvoirs publics cèdent leurs places aux investisseurs privés, c'est la loi du marché qui stimule son développement. Aujourd'hui la montée en puissance de l'individualisation affecte les pratiques néerlandaises et questionne l'usage courant de forte densité.

Les cadres législatifs et réglementaires

Un grand nombre de lois et de procédures influencent les orientations de la production du logement néerlandais. Afin de faciliter la compréhension de ces mécanismes, nous avons pris le parti de traiter l'influence des lois portant sur la politique foncière, le rôle et les pouvoirs des différents acteurs de la production du cadre bâti. Nous nous appuyerons sur les chapitres leur étant respectivement concernés, tels que le chapitre sur les facteurs financiers et celui sur les jeux d'acteurs. Deux lois forment la base du cadre législatif de l'aménagement et la production du cadre bâti. Ce sont la « Woningwet », la loi sur le logement et la "Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO", la loi sur l'aménagement du territoire. Cette partie questionne leurs influences sur l'émergence du parc de logements individuels denses.

La "Woningwet", la loi sur le logement.

Le principal pilier du cadre législatif néerlandais est la loi sur le logement. Elle régit, depuis sa première parution le 22 juin 1901, la qualité, le financement, la conception et la production du logement aux Pays-Bas.

A l'époque, son objectif principal était la lutte contre le logement insalubre et l'instauration de normes minimums imposables aux futures constructions. Ses auteurs optent, dès sa première version, pour une approche globale des problèmes. Elle regroupe en un seul document l'ensemble des mesures contenues dans les quatre lois françaises suivantes: la loi Siegfried (1894) instaurant l'incitation fiscale au bénéfice de la production de logements abordables, la loi sur la santé publique de 1902 imposant dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants la délivrance d'un permis de construire, la loi Bonnefoy (1912) autorisant les collectivités locales à concevoir, produire et gérer un parc de logement social et la loi Cornudet (1919) obligeant toute commune de plus de 10 000 habitants à se doter d'un plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement.

La loi néerlandaise de 1901 oblige toutes les communes à se doter d'un règlement sur le bâti placé sous la responsabilité de services de la construction. Pour le logement existant, une commission est créée chargée de signaler les logements insalubres et d'exiger leur remise en état sous peine d'interdiction à la location. La loi autorise l'Etat à accorder des subventions ou à avancer des financements à faible taux d'intérêts aux communes et aux associations agréées à but non lucratif désireuses de produire de l'habitat social. Ces sommes peuvent être utilisées pour l'achat de terrains, la construction et l'entretien de logements. Les villes de plus de 10 000 habitants ou ayant augmenté leur population de plus de 20% dans les cinq dernières années, doivent se doter d'un plan d'extension renouvelable tous les dix ans (fig. 1). Elle est, à l'époque, la plus progressive d'Europe (Guerrand et Rousseau, 1982)

Constituée de 54 articles à l'origine, elle s'est considérablement sophistiquée. Au fil du temps, de nouvelles mesures l'ont complétée. Ainsi, en 1918, la "Wet op de Woonwagens en Woonscheppen" (loi sur les logements en roulottes ou caravanes et les bateaux-logements) et la "Woningnoodwet" (loi sur le logement d'urgence) sont adoptées pour réglementer le logement provisoire. En autorisant des économies sur la qualité des logements, elles permettent de réaliser des quartiers temporaires d'habitat individuel dense

dont beaucoup sont encore habités (Rousseau, 1988). Ils sont aujourd'hui réhabilités, parfois même classés monuments historiques. Au fil du temps, de simples plans d'extension s'avèrent insuffisants pour gérer une bonne affectation des terrains sur l'ensemble du territoire. Un nouveau système de gestion des terrains à bâtir s'avère nécessaire. En 1921, la loi est à nouveau modifiée. Elle instaure le « Streekplan » pour répondre au développement croissant de l'intercommunalité.(voir paragraphe suivant)

Le système néerlandais n'a pas connu de plans nationaux ou provinciaux normatifs à la seule exception de la période de l'occupation allemande (1941-1942). Le règlement de l'aménagement du territoire est alors dissocié de la loi sur le logement. Au lendemain de la guerre, en 1950, l'efficacité de la reconstruction est encadrée par la "Wederopbouwwet" (loi sur la reconstruction) qui fixe des programmes de production nationaux et répartit les contingents du logement collectif et de maisons en bande hautement standardisées. Jusqu'en 1965, date de promulgation de la "Wet op de Ruimtelijke Ordening" (loi sur l'aménagement du territoire), la loi sur le logement fixe les responsabilités respectives de l'Etat, des Provinces et des communes.

La loi sur le logement forme la base de la législation qui régit la construction. Elle s'articule en trois parties : le "Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken", qui régit le régime d'obtention des permis de construire, le "Besluit Indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning" qui décrit les modalités de demande de permis de construire, et le "Bouwbesluit », l'arrêté sur la bâtisse. Ce dernier rassemble l'ensemble des règles techniques minimums que toutes les constructions doivent respecter. Ces règles s'appliquent également à toutes les formes de transformation de bâtiment. Elles concernent la sécurité, la santé, l'accessibilité, les économies d'énergies et l'environnement. Au niveau national, des règles minimums de qualité de la bâtisse sont élaborées en collaboration avec les municipalités, les concepteurs, les constructeurs et les usagers. Les règlements municipaux doivent les respecter. En 1992, le premier « Bouwbesluit » (règlement de la construction) national paraît. Il remplace désormais l'ensemble des règlements sur le bâti local. Sa dernière version date du 1^{er} janvier 2006. Il autorise, comme les précédents règlements, des inclinaisons d'escaliers qui limitent leurs consommations de surface et de volume. Cette réglementation permet de concevoir des typologies de logement compact.

Le permis de construire n'est accordé, par les services municipaux, que s'il est conforme aux exigences du "bouwbesluit"(le règlement de la construction), de la "welstandsnota" (directive du bien-être) et du "bestemmingsplan" (le plan d'occupation des sols). Ces deux derniers sont traités dans le paragraphe suivant.

La "Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO", la loi sur l'aménagement du territoire.

La "Wet op de ruimtelijke ordening, WRO" régit l'élaboration des documents de planification urbaine. Sa première promulgation date de 1965. Elle fixe les devoirs et responsabilités des autorités ainsi que les droits et les devoirs des habitants, des entreprises et des institutions. Elle régit l'élaboration d'un système de plans "emboîtés" à trois, et parfois quatre, niveaux de décision. Au niveau national, l'Etat, par le biais de son gouvernement et de ses ministres, élabore et adopte les "planologische kernbeslissing,

pkb's". Les provinces (fig-2), au nombre de 12, conçoivent les "streekplannen". Il n'existe pas de découpage administratif complet du territoire au niveau régional. Cependant un certain nombre de communes se sont regroupées pour former des instances de gestion d'intercommunalité, reconnues par l'Etat et appelées "plusregio's". Ces dernières élaborent des "Regionaal Structuurplan - RSP" (plans régionaux). Enfin, au niveau local, les 467 municipalités dessinent les "bestemmingsplannen". Seuls ces derniers sont normatifs, les plans des niveaux administratifs supérieurs, eux, ne sont qu'indicatifs.

La "Planologische kernbeslissing", le plan d'aménagement national.

La Planologische kernbeslissing - PKB est un schéma global de l'aménagement du territoire. Elle fixe les règles de la planification mais pas son contenu. Sa procédure d'élaboration est résumée dans le tableau ci-dessous:

Etape	Durée
1. Elaboration d'un projet de plan (volet 1 du PKB)	
2. Mise en consultation et envoi du plan au parlement ; au cours de cette période les sujets de sa majesté peuvent faire connaître leurs points de dé accords et leurs propositions de modifications	Max. 12 semaines
3. Négociation avec les autorités provinciales, municipales et les agences de l'eau. Eventuellement consultation du VROM-raad (équivalent de l'ANIL)	Max. 12 semaines après le début de la consultation
4. Traitement des résultats de la consultation, des négociations et des avis. (volet 2 du PKB)	
5. Adoption du plan par le conseil des ministres et envoi à la deuxième chambre (équivalent du Parlement) (volet 3 du KBP)	Max. 9 mois après diffusion de l'information
6. La deuxième chambre (le Parlement) offre la possibilité au ministre de modifier son plan	
7. Adoption par le Parlement et envoi à la première chambre (le Sénat)	
8. Décision du Sénat	Max. 4 semaines après réception.
9. Mise en consultation pour approbation (volet 4 du PKB)	
10. Possibilité de faire appel auprès du tribunal administratif du conseil d'Etat contre des décisions concrètes ou d'éventuel équipement provisoire.	Dans les 6 semaines

La PKB entre finalement en vigueur après publication dans le journal officiel. Pour la révision d'une loi-cadre, il existe une procédure raccourcie (VROM, 2007).

Le “Streekplan”, le plan d’aménagement provincial.

Dans un “Streekplan”, les services de la Province indiquent globalement où les activités liées à l’agriculture, la nature et les loisirs peuvent être exercées et où la construction de bâtiments de bureaux, de logements ou des voiries peut être réalisée. Dans cette tâche, ils peuvent compter sur les conseils des « Provinciale Planologische Commissies (PPC) ». En de nombreux points, un « Streekplan » fonctionne comme une « Planologische kernebeslissing ». Comme lui, il est uniquement indicatif mais doit en respecter les cadres. Tous les 10 ans, ils doivent être réactualisés.

Le “Regionaal Structuurplan ”, le plan d’aménagement régional.

Le 1er janvier 2005, la “Kaderwet bestuur in verandering”, loi sur la réforme de l’administration, a été abrogée. Afin de garantir la continuité des collaborations inter-municipales établies dans le cadre de cette loi, son domaine de compétence a été transféré. Elles sont aujourd’hui régies par une nouvelle “Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)”, la loi sur les règlements communs. La nouvelle loi reconnaît la création de “plusregio’s”, zones de collaborations intercommunales régionales pour la gestion de problèmes tels que: le logement, la circulation, le travail ou les espaces verts. Il existe huit “Wgr-plusregio’s”: Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), Bestuur Regio Utrecht (BRU), Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), Samenwerking Regio Eindhoven (SRE), Regio Twente et Parkstad Limburg (fig- 3)

Ces régions ont des tâches et des responsabilités légales. L’Etat et les Provinces peuvent décentraliser certaines de leurs compétences. La compétence qui nous intéresse plus particulièrement est celle qui permet de créer, changer ou détruire des quartiers. Chacune de ces “kaderwetgebieden”, zones de loi-cadre, a l’obligation de concevoir un “Regionaal Structuurplan (RSP)” planifiant le futur développement de leurs territoires. Ce dernier doit être approuvé par les services de la Province. Ce type de plan est indicatif, mais le principe de “zelfbinding” (auto contrainte) oblige les communes signataires à respecter ses contraintes.

Le “Bestemmingsplan”, le plan municipal d’occupation des sols.

Le “Bestemmingsplan” fixe sur un plan l’emplacement des diverses fonctions sur les terrains de la municipalité tels que: logements, industries, espaces de loisirs, bureaux, etc. Il est élaboré en tenant compte des cadres fixés par le “Streekplan” de la Province et éventuellement le « Regionaal Structuurplan » de la région dont dépend la ville. Depuis sa création, par la loi du logement de 1901, ce document doit être réactualisé tous les 10 ans. Il se compose de trois volets : un texte explicatif, un plan et un règlement.

- Le texte explicatif présente les caractéristiques du quartier et les objectifs que la municipalité se fixe pour son avenir.
- Le règlement décrit le type de construction (fonction, hauteur et largeur maximum, etc.) autorisée sur les différents terrains.
- Le plan mentionne précisément l’emplacement des diverses fonctions

Pour élaborer un “Bestemmingsplan”, les services municipaux commencent par mettre sur papier leurs idées. Elles les soumettent ensuite à l’opinion de la population et des intéressés. Si la procédure de consultation s’avère conflictuelle, les habitants peuvent formuler leurs critiques par écrit. Les services municipaux élaborent ensuite un “ontwerp-bestemmingsplan”, un plan-projet. Ce dernier est consultable pendant 6 semaines dans les locaux de la mairie et/ou de la bibliothèque locale. Divers journaux en informent la population. La population peut faire de nouveau part de ses commentaires par écrit. Si un sujet de sa majesté le fait, il est convié à venir s’exprimer, par oral, dans une réunion organisée à cet effet. Si aucune plainte n’est exprimée, les services municipaux ont l’obligation de fixer le plan dans les huit semaines à venir. Dans le cas contraire, ils disposent de quatre mois pour présenter une nouvelle version. Cette dernière est de nouveau consultable pendant quatre semaines. Parallèlement, le plan est présenté aux services provinciaux. Si les services municipaux n’ont pas, ou pas assez, tenu compte des critiques exprimées, les opposants peuvent une nouvelle fois exprimer leur réprobation par écrit dans un délai de quatre semaines auprès d’un député provincial. Cette procédure est également valable si les modifications apportées ne leur conviennent pas. Ils reçoivent alors une invitation à exprimer, par oral, leurs critiques. Les députés provinciaux disposent de six mois pour approuver, ou non, le plan. Si aucune objection n’est émise, le délai d’approbation est de 12 semaines. Dans le cas contraire, ils doivent rendre leur avis dans un délai de deux semaines.

Le plan définitif, accompagné de la décision des députés provinciaux, est de nouveau soumis à consultation et consultable auprès du secrétaire de la municipalité pendant six semaines. Si les opposants ont encore des griefs, ils peuvent les notifier par écrit auprès d’un juge du tribunal administratif du conseil d’Etat à La Haye. Celui-ci a douze mois pour rendre son jugement. Si ce délai est dépassé de six semaines, le plan est applicable. Pour empêcher cette entrée en vigueur, il est toujours possible de faire une demande de décision temporaire auprès du même tribunal.

Si un « bestemmingsplan » est en contradiction avec la politique de l’aménagement du territoire au niveau national, le ministre a, depuis la révision de la loi de 1985, la possibilité d’intervenir directement et d’imposer des modifications. On dispose aussi d’une procédure, réglementée par l’article 19 de la WRO, permettant d’obtenir des dérogations. Il en existe deux versions une “lourde” (ou longue) et une “légère” (ou courte). Cette dernière est utilisée pour des extensions limitées de bâtiment. Pour la grande majorité des projets, une procédure longue est obligatoire.

Cette description pourrait laisser penser que tout le territoire néerlandais est strictement réglementé. Mais la multiplication des procédures, des révisions et des mesures d’exception instaurent parfois des flous juridiques. Il existe, de ce fait, sur le territoire néerlandais de nombreux terrains construits dont l’affectation n’est pas clairement déterminée. Certains de ces sites ont fait l’objet d’une étude financée par le Ruimtelijk Planbureau intitulée “Tussenland”. Cette étude met en évidence le fait que la réalité du terrain ne correspond pas toujours aux contraintes fixées par les autorités administratives responsables. Elle démontre également la grande vitalité économique de ces sites. C’est pourquoi, les adeptes des nouvelles stratégies de dynamisme économique plaident pour un assouplissement de la réglementation.

En fait, les dernières évolutions ne semblent pas aller dans ce sens. Le 23 février 2006, le parlement a adopté, à une large majorité, une nouvelle proposition de loi. Le Sénat a confirmé ce vote le 17 octobre 2006. La nouvelle loi entrera en vigueur le 1er janvier 2008. Elle prévoit de remplacer les “PKB” de l’Etat et les “Streeksplannen” des Provinces par une “Structuurvisie” (vision structurelle). Les concepteurs de la nouvelle législation trouvent que les procédures des PKB sont trop entravées par les autres procédures issues du droit commun administratif. La nouvelle “Structuurvisie” décrit la politique à long terme. Tout comme l’ancienne PKB, elle fonctionne comme une loi cadre pour le “bestemmingsplan” municipal. Elle conserve donc son caractère indicatif. Mais le gouvernement a désormais la possibilité de réserver ou d’allouer certains sites à des fonctions particulières. L’Etat, les Provinces et les communes concevront ensemble les “structuurvisies”. Ces objectifs seront intégrés dans les “Bestemmingsplannen” dont l’élaboration reste la prérogative des municipalités. L’usage obligatoire de plans digitalisés permettra d’améliorer la gestion partagée des responsabilités.

Le statut du “Bestemmingsplan” est renforcé par plusieurs mesures:

- Il devient obligatoire pour l’ensemble du territoire de la commune.
- Les services municipaux doivent le réviser tous les 10 ans sous peine de perdre leurs droits financiers sur ces terrains.
- La procédure est raccourcie de 58 à 24 semaines.
- La procédure de dérogation de l’article 19 est drastiquement limitée.
- Toute personne peut déposer une demande de révision du plan
- La digitalisation du plan est rendu obligatoire
- La Province ne donne plus son accord au plan, mais la Province et l’Etat peuvent y apporter des modifications.
- Chaque année, la municipalité doit rédiger un rapport sur sa politique d’aménagement du territoire.

Les objectifs de cette réforme sont l’harmonisation de l’ensemble des règles régissant l’aménagement du territoire, la simplification des procédures et l’accélération de leurs mises en application. Cette évolution peut entraîner des évolutions dans les jeux d’acteurs par une plus grande lisibilité aux diverses échelles d’interventions et des implications spatiales des orientations envisagées (voir chapitre sur les jeux d’acteurs)

La « Welstandsnota », la directive du bien-être.

Nous vous avons déjà signalé qu’un permis de construire n’est accordé, par les services municipaux, que s’il est conforme aux exigences du “bouwbesluit”, du “bestemmingsplan” et de la “welstandsnota” (directive du bien-être).

La « Welstandscommissie », commission du bien-être trouve ses origines dans la « Schoonheidcommissie », la commission de la beauté. Dès 1898, la municipalité d’Amsterdam dispose d’une commission de ce type. Elle est chargée de garantir la qualité esthétique des bâtiments construits sur les terrains gérés en baux emphytéotiques par la Ville. Elle se compose de personnalités de l’association des ingénieurs. En 1910, pour la première fois, un membre du « Bond van Nederlandse Architecten (BNA), l’association des architectes néerlandais y siège. Très vite, des divergences d’opinions voient le jour entre le service des permis de construire et les membres de la commission. En 1914, le conflit est tel que la commission démissionne. Une nouvelle commission est nommée en

1915. Cette fois, la moitié de ses membres sont des architectes de l' « Ecole d'Amsterdam ». Pour éviter tout favoritisme, les projets doivent être soumis anonymement au jury. Mais pour être certains d'obtenir son accord, les entrepreneurs de l'époque, qui habituellement construisent sans architecte, font dessiner les façades de leurs futurs bâtiments par des architectes de la même mouvance.

Au fil du temps, cette pratique a subi des évolutions. Depuis le 1^{er} janvier 2003, l'article 12 du chapitre 1 de la loi sur le logement régleme nte son nouveau fonctionnement. Désormais, toutes les communes néerlandaises doivent disposer d'une « Welstandscommissie » (commission du bien-être) et avoir rédigé une « Welstandsnota », une directive sur le bien-être. Cette dernière doit clairement expliquer les procédures, l'organisation mais aussi les critères appliqués par la commission. La directive est adoptée par le conseil municipal.

Les commissions jugent tous les plans sur leur qualité architecturale et urbaine selon les critères énoncés dans les directives municipales. Cette procédure est donc fortement décentralisée et offre un large panel de variantes locales. Selon l'ampleur du projet, certaines villes utilisent un système de grandes, de demies ou de petites commissions. La commission complète se compose en général de sept à dix experts en architecture et urbanisme. Elle a pour mission de conseiller le conseil municipal dans le choix de ses projets. Une forte aspiration à la diversification et la montée en puissance de l'individualité mettent à mal ces procédures. De nombreux futurs propriétaires de logement les jugent trop contraignantes. Ils aspirent à une plus grande liberté. Ils leur semblent étrange, que pour un investissement bien supérieur à celui d'une voiture, leur liberté de choix soit plus limitée. La mise en place de zones exemptées de réglementation, les « welstandsvrij gebied », sur des parcelles destinées au « particulier opdrachtgeverschap » (la construction par des particuliers) est actuellement expérimentée dans plusieurs communes (fig 5 et 6). Le mouvement en faveur du « wilde wonen » (habiter sauvage/librement) gagne du terrain (voir chapitre sur les politiques du logement).

Si ces nouvelles tendances se confirment, elles remettront en cause la densité des futurs quartiers.

Conclusion

Les Pays-Bas ont une tradition de forte régulation de la construction et de l'aménagement du territoire. Le système repose principalement sur deux lois, la loi sur le logement (1901) et celle sur l'aménagement du territoire (1962). Au niveau national comme au niveau provincial, les instruments de planification sont indicatifs. Les Néerlandais ont, depuis l'origine de leur législation, fait confiance aux autorités locales. Le système est fortement décentralisé. Ce sont les municipalités qui conçoivent le cadre normatif de la conception et de la construction du cadre bâti. Elles sont également garantes de la qualité de son intégration architecturale et urbaine. Aucune législation spécifique n'encadre la production de l'habitat individuel dense. Comme le reste de la production, les contraintes réglementaires sont élaborées, au niveau local. Les choix sont donc le résultat de négociations entre partenaires locaux dans le respect des grandes orientations fixées par les autorités supérieures. Ce cadre législatif et réglementaire offre un espace de négociations adapté à la culture néerlandaise du consensus (voir chapitre sur les jeux d'acteurs). Les dernières évolutions font apparaître un double mouvement. Au niveau national, la réforme

législative tend à centraliser le contrôle des pouvoirs décisionnaires, alors qu'au niveau local, des expérimentations sont initiées en faveur d'une plus grande dérégularisation. La question de la densité sera probablement un enjeu important dans le choix des nouvelles orientations.

Les contextes culturels

Dans cette étude, deux aspects de la culture néerlandaise nous ont semblé importants : la culture de l'habiter et la culture du consensus. Cette dernière est traitée dans le cadre des jeux d'acteurs.

La culture de l'habiter

La forme la plus connue d'habitat aux Pays-Bas est la maison en bande. Cette maison individuelle, de deux ou trois étages, dispose généralement d'un jardin devant et d'un autre derrière. La juxtaposition, de trois ou plus d'entre elles, forme de petites barres. Ce type de logement est très populaire car il possède plusieurs avantages. L'absence de voisin du dessus et du dessous augmente la sensation de liberté de leurs habitants. L'entrée est personnalisée et matérialisée par une porte sur rue. Le petit bout de jardin de devant constitue un espace tampon entre l'espace public de la rue et l'espace privé du logement. Il offre un contact facile en rez-de-chaussée, avec la nature et l'espace public de la rue. Il permet l'aménagement d'espaces servants de réserves, de celliers ou, chose particulièrement importante pour une famille néerlandaise, de garages à bicyclettes faciles d'accès. Disposer d'espaces extérieurs est un souhait clairement exprimé parfois même prédominant comme le prouve la recherche de Goetgeluk (1997). Il démontre que les gens attachent plus d'importance au fait d'avoir un jardin que d'avoir un environnement verdoyant (voir aussi le chapitre sur les marchés du logement). Le logement individuel est perçu comme plus "à soi" qu'un logement à l'étage. Ce type de logement offre aux yeux des Néerlandais un cadre idéal pour l'épanouissement de la famille. Ce chapitre présente les évolutions socioculturelles qui ont influencé le développement et les particularités de cet habitat individuel dense.

Quelques aspects techniques

Tout d'abord, quelques aspects techniques sont à mentionner. Au Moyen-âge, le logement et le travail ne sont pas dissociés. Les bâtiments d'habitation sont, très souvent, utilisés comme lieux de travail. Leurs parcelles s'alignent le long des voies de circulation offrant à chacun un accès direct sur rue. Au cours du demi-siècle suivant, la ville se densifie progressivement. Entre les différentes bâtisses, de nouvelles viennent s'insérer et finissent par constituer des ensembles ininterrompus, nommés « Lint » (ruban – habitat linéaire). Par la suite, le raccord des maisons, les unes aux autres, est rendu obligatoire (Doevendans & Stolzenburg, 2000).

La présence de murs d'enceintes autour des villes favorise l'emploi de fortes densités. A l'époque, ces travaux publics sont parmi les plus coûteux aussi leurs longueurs ne dépassent jamais les dimensions strictement nécessaires. Selon Thera Wijzenbeek-Olthuis, à l'époque, la répartition spatiale entre riches et pauvres n'est pas stricte : « Le long du Oude Delft (un des canaux principaux du centre-ville de Delft, ne vivent pas que les riches; plus les maisons du canal sont situées près des portes d'entrées de la ville plus leurs habitants sont pauvres. On note cependant que, selon la logique moyenâgeuse, les logements les plus chers sont ceux les plus proches des églises les plus importantes de la ville (Doevendans & Stolzenburg, 2000).

Dans l'ouest du pays, un certain nombre de villes néerlandaises, comme Amsterdam, se situent au-dessous du niveau de la mer. Leurs structures urbaines dépendent alors non seulement de la construction de leurs bâtiments mais aussi de la nature de leurs sols. Bien qu'asséché le sol n'est pas stable. Pour atteindre le « bon » sol et construire en dur, il faut souvent traverser des dizaines de mètres de sable et de vase. Les bâtisses sont fondées sur de très longs pieux de bois et les autres morceaux, plus courts, sont affectés aux poutres des planchers. Cette technique explique leur faible travée, entre 4 et 5 mètres. Les murs porteurs sont mitoyens. Les façades non porteuses, « libres » avant la lettre, permettent la percée de grandes ouvertures. Ces techniques sont probablement l'une des origines de la tradition des grandes fenêtres dans le logement néerlandais. Elles offrent volontiers en spectacle aux passants le décor de leur pièce de réception, plus tard de leur séjour.

Le système fiscal de l'époque, calculé sur la longueur de la façade sur rue, est considéré par d'autres comme une origine plus probable. Limiter ses impôts, aurait rendu la typologie de ces maisons en « tiroir à pipes » fort populaires. Mais plus longues que larges, elles ont l'inconvénient d'être très sombres. La percée de grandes ouvertures en façades permet d'introduire de la lumière jusqu'au cœur de la bâtisse.

D'autres, enfin, optent pour l'influence du calvinisme : « les étrangers ne cessent d'être surpris par nos rideaux grands ouverts. Dans les pays qui nous entourent, le soir venu les fenêtres sont hermétiquement closes, alors que chez nous, aux Pays-Bas, à la tombée de la nuit, chacun peut sans entrave voir à travers la fenêtre comment nous habitons. Pourquoi nous montrons-nous si ouverts et si nus, c'est difficile à expliquer. Il doit certainement y avoir quelque chose de calviniste là dedans. » (Source: Teleac) (fig -1).

Ces données induisent dans la culture néerlandaise un rapport particulier à l'intimité de l'espace privé et à la proximité des voisins qui perdurent de nos jours. Le film "De Noorderlingen" (les habitants) d'Alex van Warmerdam, sorti en 1992, raconte de drôles histoires de drôles d'habitants dans une drôle de rue d'un drôle de lotissement dont la vie oscille entre le sexe et la foi. La scène se passe dans une petite rue d'un quartier en construction. Le personnage principal est un boucher « coincé », dont la femme sur les conseils d'une statue de Saint François se prive de nourriture pour plaire au Seigneur. Le film traite des frustrations contenues des habitants de cette rue. Il met en scène avec un humour grinçant, le contrôle social qu'ils exercent, les uns sur les autres, au travers des grandes baies vitrées de leurs logements (fig- 2). Les logements cubes de Piet Blom doivent leur échec, en partie, au fait que leur conception remet radicalement en cause le rapport du séjour à la rue (fig- 3)

La famille comme pierre d'angle

Au XVIIe siècle, le logement individuel est devenu la norme. Les Pays-Bas ne connaissent pas de Palais, comme à Florence, abritant sous un même toit plusieurs familles. Bien que la typologie dominante de l'époque soit celle de la maison uni-

familiale, tous les logements ne sont pas pour autant habités par une seule famille. Beaucoup de maisons d'Amsterdam sont partagées par trois familles. En effet, l'éloignement des lieux de production du travail (De Jong van Ellemeet, 1954) et les prémices de la crise du logement (Doevendans et Stolzenburg, 2000) donnent naissance à de nouvelles pratiques : la sous-location des caves et des greniers. Au XIXe siècle, la pénurie de logement engendre une nouvelle subdivision des logements existants et modifie considérablement le mode d'usage des maisons bourgeoises du XVIIIe siècle. La notion d' "appartement" apparaît, qualifiant la partie indépendante d'une maison que l'on peut louer.

De la fin du XIXe siècle jusque tard dans le XXe, la structure de la société néerlandaise s'appuie sur un système de piliers: catholique, protestant, socialiste etc. Du berceau au cercueil, Les Néerlandais ne fréquentent que des instances affiliées à leurs convictions religieuses ou politiques. Les jeunes peuvent, si leur famille le souhaite, de la crèche à l'université, être éduqués dans des instances de la confession de leur choix. Ce cloisonnement s'applique aussi à la gestion de la santé, des activités socioculturelles et sportives. La structure des partis politiques n'échappe pas à la règle. La culture du consensus permet de négocier, pour chacun des courants, un espace de liberté garantissant un maximum d'épanouissement (voir chapitre sur les jeux d'acteurs). Les Néerlandais ont ainsi développé une grande capacité à vivre les uns à côté des autres plus que les uns avec les autres.

Au sein de ces piliers, la famille nucléaire (le père, la mère et les enfants) est perçue comme une valeur essentielle. Pour les conservateurs et les chrétiens en particulier, elle est considérée comme la pierre d'angle de la vie en commun, le fondement de la vie en société. Des familles en bonne santé, élevant des enfants sains, garantissent le bon équilibre de la population. L'Eglise donne à cet aspect une dimension supplémentaire: "la famille chrétienne" se voit attribuée une valeur sacrée, le lieu juste et privilégié de l'exercice de la sexualité, de la reproduction, de l'éducation et de la transmission de la foi. La famille comme pierre d'angle de la vie en société se traduit par la production de logement individuel. Il est considéré, par beaucoup, comme l'environnement le mieux adapté au bon épanouissement d'une famille avec des enfants. Pourtant, pour des raisons diverses et variées, beaucoup de gens ne vivent pas en famille. Ils sont veufs, religieux ou célibataires, ne voulant pas se marier ou ne disposant pas de revenus suffisants pour fonder une famille (Katholiek Documentatie Centrum 1999). Pour ces populations, la production de logement est très réduite et prend principalement la forme de foyer. Il faut attendre les années 70 pour que leurs besoins fassent l'objet d'une attention particulière.

L'émancipation de la classe ouvrière

L'émancipation de la classe ouvrière, d'avant la Seconde guerre mondiale, est étroitement liée à la politique du logement social (Bloeme *et al.* 1988). Une vie familiale saine et un logement décent sont considérés comme des conditions nécessaires à la bonne prestation au travail des employés masculins. L'amélioration progressive de la qualité de l'habitat social doit participer à l'amélioration de la productivité. Celle-ci devant à son tour participer à l'émancipation de la classe ouvrière dans son ensemble. Bien que la production porte l'accent sur la construction de logements individuels, dans les grands centres urbains, celle du logement collectif domine. Contrairement aux « Hofs » de la Vienne Rouge et aux « HBM » de la ceinture rose de Paris, l'architecture du logement collectif néerlandais traduit l'expression d'une accumulation d'individus. Le mode de distribution des logements

à l'étage est privatisé. La réglementation sur l'inclinaison des escaliers permettant une économie d'espace, le nombre des escaliers est multiplié, par deux ou trois, afin d'offrir à un maximum de logement une porte sur rue. (Fig - 4 et 5)

Le succès du concept de cité-jardin

Le concept des cités-jardins a une influence particulièrement importante sur la production du logement de masse aux Pays-Bas (Doevendans & Stolzenburg 1992).

L'utopie de Howard influence, sans conteste, les jeunes ingénieurs diplômés de l'Université de Delft, anciens élèves du professeur « rouge », B.H. Pekelharing, très sensibilisés aux questions de l'habitat social. Une fois diplômés, nombres d'entre eux sont affectés à des postes clefs tels : A. Keppler (directeur du service du logement d'Amsterdam de 1915 à 1937), A. Plate (directeur du service du logement de Rotterdam de 1916 à 1923), P. Bakker Schut (directeur du service du logement de La Haye de 1918-à 1949) ou encore W.F.C. Schaap (directeur du service du logement de Arnhem de 1901 à 1920). La loi sur le logement d'urgence de 1918, bien que de courte durée car abolie en 1923, stimule l'emploi de ce nouveau concept urbain importé de Grande-Bretagne (voir le chapitre sur les politiques du logement). Mais, la cité-jardin est aussi un concept social reposant sur les notions de "famille" et de "communauté". Le concept de cité-jardin affiche une préférence marquée pour le logement individuel. En 1917, Rückert rejette l'emploi du logement collectif, dans son fameux plan d'extension pour la ville de Tilburg. Il considère qu'il aura une influence néfaste sur la vie morale et sociale de ses habitants.

Les « écoles à habiter »

Malgré tous les efforts déployés, pour augmenter la production de logements abordables, la crise du logement est loin d'être résolue. Un nouveau problème préoccupe les autorités locales. Certains habitants, venant d'opérations de résorption de taudis, ont la chance de se voir attribuer un logement social. Mais leurs chefs de famille, des journaliers aux ressources précaires, accumulent les impayés. De plus, ils ne s'entendent pas toujours avec leurs voisins, ouvriers ou employés, bien intégrés dans le système social. Ces hommes aux emplois de courte durée, souvent briseurs de grève, boivent trop, crient trop fort et surtout ne payent pas leurs loyers. Bref, ils ne répondent pas aux critères de l'honnête travailleur et du père de famille tranquille, hérités du XIXe siècle, que prône même le S.D.A.P., le parti socialiste de l'époque. Les élus locaux décident alors de mettre en place une politique d'éducation pour ces familles difficiles. Ils font appel à l'expérience des « woningopzichters » (surveillantes de logement), ancêtres des assistantes sociales. Elles fichent, classent et enquêtent. Leurs méthodes, empruntées à la Britannique Octavia Hill, évaluent la différence entre ceux qui ne veulent pas et ceux qui ne peuvent pas payer. L'idéal est en réalité de les isoler. Un logement dans une « école à habiter » est proposé à ceux que l'on qualifie désormais d'« associaux ». Des travailleuses sociales à demeure, y assurent l'encadrement et le respect d'un règlement drastique autorisant des visites de contrôle imprévues. L'objectif est la formation des mères de famille sur qui repose la bonne tenue du ménage et du logement. Le plus célèbre village de ce type est celui d'Asterdorp (fig 3). Réalisé en 1927, il compte 132 logements individuels. Ces ensembles, de fortes densités, prônent les vertus rééducatives du logement individuel.

Flexibilité et vie familiale

A la même époque, la flexibilité de l'aménagement des intérieurs est un thème qui retient l'attention des architectes du mouvement moderne. Le projet néerlandais le plus célèbre en la matière est la maison Schöder, conçu par G. Rietveld en 1924 à Utrecht. En 1936, un concours est organisé intitulé "Goedkope arbeiderswoningen" (logements ouvriers économiques). Il recherche des solutions pour une production massive de logements (Ottenhof, 1981). La vie quotidienne d'une famille ouvrière logée dans un logement individuel en est le point de départ. Merkelbach s'y réfère: "*En ce qui concerne les formes et les hauteurs des logements, tout comme pour chaque être humain, le logement individuel est préférable pour l'ouvrier*". Le logement individuel est considéré comme la forme la plus saine de logement. Avec le développement dans les années 30 de la culture bourgeoise de la famille, les activités au sein du logement se spécifient. Chaque espace se voit attribuer une fonction. De nouvelles pièces voient le jour, tels les séjours, les cuisines, les celliers et les salles de bain (De Vreeze 1993). Cependant, Mart Stam, dans sa proposition, introduit la notion de flexibilité de l'aménagement intérieur en fonction du découpage de la journée d'une famille ouvrière: "*Durant certaines heures de la journée peu de membres de la famille sont à la maison. Aussi faut-il concevoir le plan des appartements en fonction de l'heure qu'il est*" (Stam, 1936) (fig -1). Cette idée avait déjà été proposée par Van den Broek, en 1934, pour les appartements de la Vroesenlaan à Rotterdam. Equipés de portes coulissantes, ils permettent, la nuit tombée, de partager leurs 42 mètres carrés de superficie en trois chambres distinctes (fig 2). En 1941, dans son ouvrage « Woonmogelijkheden in het nieuwe Rotterdam » (les possibilités de logement dans la nouvelle Rotterdam), Van Tijen, Maaskant et Brinkman s'interrogent sur le rapport entre la superficie des logements et la taille des familles. Si un logement est adapté aux besoins d'une famille de 7 personnes, il peut l'être aussi pour une de 2 personnes. La solution est simple. Il suffit de concevoir un logement un peu surdimensionné pour une famille de 4. Une superficie de 100 mètres carrés permet, à l'appartement, de s'adapter aux différentes phases de la vie familiale (van Eldonk et Fassbinder, 1990). Aux Pays-Bas, la recherche sur la flexibilité dans la conception des logements fera l'objet d'un intérêt constant.

La politique de la famille de l'après-guerre

Entre 1945 et 1960, l'apogée de la famille bénéficie d'une nouvelle impulsion. Le bien-être de la famille néerlandaise est perçu plus que jamais comme un élément essentiel d'intérêt national. Tous les partis politiques soulignent la nécessité de protéger la famille (Bloeme *et al.* 1988). Au lendemain du conflit, les temps sont durs. La pauvreté, la pénurie en approvisionnement et la crise du logement sont monnaie courante. Aussi, pour la première fois de son histoire, le gouvernement met en place une politique affichée en faveur de la famille. L'objectif est de pourvoir chaque famille d'un logement décent et d'un revenu suffisant. L'idée étant que seul un bon fonctionnement de la famille peut apporter un soutien à la reconstruction physique et morale du pays. (Katholiek Documentatie Centrum – centre de documentation catholique, 1999). L'ampleur de cette

conviction est particulièrement perceptible dans la réglementation sur l'attribution des rares logements disponibles en 1945. (Doevendans & Stolzenburg 1992). Tout est orienté sur la famille. On ne tient pratiquement pas compte des célibataires. Il est impensable d'habiter ensemble si l'on n'est pas marié et encore moins envisageable de se voir attribué un logement. En fait, on peut qualifier de discriminante, à l'égard des personnes vivant seules, la politique d'attribution de l'époque.

Créée en 1946, par des architectes du mouvement moderne, la fondation « Goed Wonen » (bien habiter) a pour objectif d'améliorer la culture de l'habiter. Pour ce faire, elle veut éduquer les masses et leur apprendre à aménager fonctionnellement leurs logements avec des meubles faciles à entretenir. Le travail de la ménagère est pris en compte (Van Moorsel, 1992). La femme au foyer ne doit plus être considérée comme une esclave du ménage, mais comme un dirigeant qui s'appuie sur son bon sens pour gérer son entreprise. Le gain de temps qu'elle dégagera ainsi, elle en fera profiter sa famille (fig 4). En 1959, « Goed Wonen » devient la « Stichting ter Bevordering van de wooncultuur in Nederland », la fondation pour la promotion de la culture de l'habiter aux Pays-Bas. Elle propose ses services, aux municipalités et aux organismes HLM, pour lutter contre le manque de sens pratique des nouveaux plans d'appartements. Elle développe des logements modèles, principalement destinés à des familles. Celui de la Savornin Lohmanstraat à Amsterdam-Slotermeer attire, en 1955, plus de 2 500 visiteurs et sert de salle de réunions à de nombreuses rencontres entre organismes officiels (Van Moorsel, 1992) (fig-5). Dans la conception du logement modèle de Kanaleneiland à Utrecht, l'architecte Nicolai-Chaillet porte une attention particulière à la relation mère-enfants. Pour elle, elle est particulièrement forte lorsque les enfants sont petits. Aussi son plan offre un maximum d'espace pour jouer et coudre. Elle est convaincue que la continuité spatiale renforce le sentiment communautaire au sein de la famille, particulièrement celle entre la cuisine et le séjour et celle entre le séjour et la chambre des parents. Ses propositions mettent l'accent sur l'adaptation de l'aménagement de l'espace à la structure de la famille (fig- 6)

Les effets de l'émancipation

Dans les années 60, le logement social est presque devenu synonyme de logement familial. Le logement des autres catégories de population reste une question difficile. Les femmes, qui ne vivent pas en famille, ont droit à une place dans un foyer pour femmes célibataires, ce qui leur permet l'accès à toutes sortes d'organisations insérées dans un réseau de protection (Bloeme et al. 1988). Petit à petit, la répartition des rôles entre hommes et femmes est remise en question (fig- 7). Différents groupes n'acceptent plus que la position de la femme soit réduite au seul rôle de mère et d'épouse. Ils exigent l'accès de la femme au marché du travail, qu'elle soit mariée et mère de famille ou non. Le fait est que la politique du logement et de l'aménagement du territoire de l'époque y font souvent entrave. Ce frein évident devient un nouveau sujet de discussion (Bloeme *et al.* 1988).

Parallèlement à l'émancipation de la femme, un autre courant voit le jour: celui de l'émancipation de l'individu (Bloeme *et al.* 1988). Individualisme et individualisation se développent, s'influencent et se renforcent mutuellement (Weeda 1982). Les Néerlandais optent, de plus en plus, pour une plus grande autonomie financière, indépendante de leur lien ou de leur situation familiale. La deuxième vague d'émancipation, de la fin des années

70, pose le problème de la position de la femme sur le marché du logement. Un lien est établi entre sa condition et son retard social. La famille, comme pierre d'angle de la vie en société, est fortement critiquée. De moins en moins de gens optent pour un mode de vie traditionnel structuré autour de la famille. Cependant, paradoxalement, elle reste l'argumentation de base de la politique du logement social de l'époque. Cependant le déclin de la famille s'accroît et devient évident. Les décideurs découvrent alors l'ampleur du phénomène. Pour ceux qui doutent, que la cellule familiale soit la forme de foyer qui leur convient le mieux, cette production mono-orientée se révèle être un carcan (Bloeme et al. 1988).

Le logement uni-familial s'appuyait sur un modèle conventionnel de vie en commun, avec l'homme comme pourvoyeur de fonds et la femme comme pilier du foyer. Il n'offre pas d'autres alternatives et freine les progrès de l'émancipation. Face à ce constat, des architectes féministes réagissent et proposent une nouvelle typologie de logement, l'"autre trois pièces" (Stokkers, Tummers 1987). Elle prône la rupture avec la hiérarchie traditionnelle de l'organisation de l'espace au sein du logement (Heynen 2001). Ces trois pièces, de taille identique, s'organisent autour d'un noyau central équipé d'une cuisine, de sanitaires et d'une salle de bains. Il offre un habitat classique pour une famille traditionnelle mais peut, au besoin, être partagé par deux ou trois adultes.

L'échec du logement en hauteur

À la fin des années 70, le logement en hauteur occupe une position nettement moins dominante dans la production du logement néerlandais. Habiter un appartement n'a jamais été très populaire (voir chapitre sur les marchés du logement). Le débat sur les inconvénients de l'habitat en hauteur a débuté dans les années 30. Ce sont principalement des arguments médicaux qui sont avancés. Afin de résoudre la crise du logement de l'après-guerre, on a construit un grand nombre de logements, le plus vite et le moins cher possible. Sur le plan idéologique, cette production est vendue comme de l'« habitat dans de la verdure », des blocs d'appartements dans un superbe environnement. Mais les chercheurs démontrent qu'habiter un appartement n'est pas une forme d'habitat adaptée à la vie de famille avec des enfants. Les familles préfèrent la "communauté" aux dépens de la "collectivité". Or l'urbanisme de communauté est souvent de l'habitat bas et de faible densité. En 1950, les membres du 51^{ème} congrès de Santé Publique avaient exprimé un avis défavorable à l'encontre des logements en étage pour la vie de famille. Pour cette dernière, une maison individuelle est la meilleure des protections, stipule le préavis. Dans le cadre du débat sur l'habitat en hauteur, de nombreuses plaintes des habitants de ces logements sont enregistrées : allergies diverses, bronchites et problèmes psychoneurologiques, très vite qualifiés de "flatneurose" (névrose de l'appartement) (ArchiNed, 2004). Mais, en 1974, aucun lien scientifique de cause à effet n'a encore pu être établi entre ces symptômes et le fait d'habiter un logement en hauteur.

La perte d'idéal

À côté de la famille traditionnelle, il existe désormais d'autres formes de cohabitation : la famille mono-parentale, « lat-relatives » (relation avec le chacun vit chez soi), couples non mariés vivant ensemble, et autres formes de communautés. La vie de famille n'est plus

l'idéal partagé par la majorité des gens. Après 1968, le nouveau mot d'ordre est la diversification. La nécessité de répondre à des besoins diversifiés sur des sites plus variés devient centrale (de Vreeze, 1993). De nouvelles approches sont engendrées dans le cadre des réhabilitations urbaines en centre-ville et de la participation de leurs habitants. Cette évolution est perceptible dans l'aménagement des logements des années 70. Dix ans plutôt, toutes les maisons individuelles du secteur locatif social étaient des logements traversants, ou leur équivalent le très populaire logement de type « en suite ». La flexibilité fait son retour. Les nouvelles tendances favorisent une approche plus neutre, moins déterminante dans l'aménagement de l'intérieur des logements. L'affectation spécifique d'une fonction à une pièce fait place à la recherche d'une plus grande neutralité favorisant un usage multiple des espaces de vie (De Vreeze 1993). L'élaboration des programmes de construction s'appuie désormais sur les différents types de foyers dont les comportements et les besoins se sont diversifiés. (Van Eldonk 1990).

Les effets de la privatisation

Dans les années 80, la nouvelle politique du logement s'oriente vers la production de logement en accession à la propriété (voir le chapitre sur les politiques du logement). Après la compagnie de chemin de fer, La « Nederlandse Spoorweg - NS » et la Poste, les organismes HLM sont à leur tour privatisés (voir chapitre sur le jeu des acteurs). Tous comme les promoteurs privés, ils ont désormais le droit de faire des bénéfices en réalisant des programmes de logements moyens et haut de gamme, voire en accession à la propriété, à condition de les réinvestir dans l'entretien de leur patrimoine social. Le marché devient le moteur des nouvelles initiatives, le nouveau mot d'ordre est le « markt gericht » (l'orientation vers le marché). Mais alors que veulent les consommateurs ? Qu'ils soient célibataires ou qu'ils aient déjà fondé une famille, ils rêvent tous d'une petite maison avec un jardin (voir le chapitre sur les marchés du logement). Les nouveaux quartiers résidentiels se couvrent donc de rangées de petites maisons sobres. Contrairement aux aménagements des années 70, une définition claire entre espaces publics et espaces privés est réintroduite. Les terrains sont rares et de plus en plus chers. Pour rééquilibrer leurs opérations, les promoteurs réduisent la taille des travées des logements de 6 à 5, puis 4 mètres. Les séjours, autrefois sur rue, se voient relégués sur l'arrière et remplacés par des cuisines aux surfaces réduites. Mais afin de rétablir la relation entre le devant et le derrière de la maison, les cuisines s'ouvrent sur les séjours.

La montée de l'individualisation

Longtemps fier d'appartenir à l'un des piliers de la société, le Néerlandais des années 90 aspire, désormais, à plus d'individualité. Il souhaite toujours avoir une petite maison avec un petit jardin mais elle doit être différente de celle du voisin. Fini l'uniformité, l'heure est au sur mesure. L'idéologie de la famille a cédé la place à celle du libre choix. Dans un premier temps, peu importe la densité pourvu qu'on ait la diversité. Les promoteurs privés, les corporaties et les municipalités s'associent pour satisfaire autant que possible ces nouvelles aspirations. Le « particulier opdrachtgeverschap », la maîtrise d'ouvrage pour particulier, est stimulé par le ministère du logement (voir chapitre sur les jeux d'acteurs). Se faire construire une maison sur son propre terrain est une pratique qui, bien que courante jusqu'au XIXe siècle, a presque disparu. Deux raisons sont avancées: la mise en place

d'une production massive du logement pour résoudre sa pénurie et les politiques de maîtrise de l'étalement urbain (RPB, 2007). Pour répondre à ces nouvelles aspirations, les promoteurs privés développent le concept de « consument gericht bouwen », construction orientée vers le consommateur. Ils offrent désormais, sur le marché de l'accession à la propriété, des logements avec des gammes d'options aussi larges que possible.

Ces revendications s'étendent au domaine de l'urbanisme. Des tentatives d'assouplissement de la réglementation sont initiées avec la création de zones de développement soustraites au contrôle de la « Welstandscommissie » (commission du bien-être) (voir chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Les riches marchands Amsterdamois du XVII^e siècle ne percevaient pas la mitoyenneté et la densité comme des entraves à l'ostentation de leurs richesses. Il semble que la classe moyenne aisée du XXI^e siècle aspire à un plus d'isolement. Elle plébiscite largement le « vrij staan woning », logement isolé sur sa parcelle, plus en accord avec l'expression de son statut social.

Conclusion

Le logement individuel dense a toujours joué un rôle prépondérant dans la culture de l'habiter. Il ne semble pas que la mitoyenneté et la proximité aient été, pour les Néerlandais, une entrave à l'expression de leur statut social. Le système de cloisonnement social des piliers et la culture du consensus, leur ont permis de développer une grande capacité à vivre plus à côté les uns des autres que les uns avec les autres. L'idéologie de la famille, comme pierre d'angle de la vie en société, a dominé l'argumentation des politiques de l'habitat social. Le concept de flexibilité a tenté d'adapter les logements à des formes de cohabitations moins traditionnelles. Mais on doit constater, au début du XXI^e siècle, que la famille traditionnelle n'est pas devenue un mode de vie marginal. Une grande majorité des enfants et un nombre non négligeable d'adultes vivent encore au sein d'une structure familiale. Juste avant de fonder une famille, les gens expriment une nette préférence pour la maison individuelle et, lorsqu'ils vieillissent, ils y restent. Aussi la demande, exprimée par les jeunes, de maisons individuelles ou plus exactement de logements ayant un lien au sol, est considérable (Buys 2006). On note cependant un rejet croissant de l'uniformité. L'idéologie du libre choix a remplacé celle de la famille. L'individualisation s'accélère. Il n'est pas sûr que les nouvelles formes de collaboration que sont les partenariats publics-privés arrivent à maîtriser les effets pervers de son expression (voir chapitre sur les jeux d'acteurs).

Les Jeux d'acteurs

Tout espace bâti est une traduction spatiale d'un contexte social, économique et politique. Tout projet d'architecture ou d'urbanisme est le reflet des rapports de forces et de dépendances entre les partenaires de sa conception et de sa réalisation. Le jeu des acteurs est un facteur déterminant dans la définition de la qualité du produit final. Ce chapitre présente les différents types d'acteurs. Il questionne les évolutions de leurs statuts juridiques et de leurs modes de collaborations susceptibles de faciliter la production d'un habitat individuel dense dans le contexte spécifique de la culture de la négociation néerlandaise.

Les différents types d'acteurs

La conception et la réalisation des quartiers d'habitat individuel dense nécessitent un ensemble de collaborations diverses entre le politique, le marché privé et la société civile.

Les pouvoirs publics

On distingue trois, parfois quatre voire même cinq, niveaux de pouvoirs publics: le national, le provincial, le régional s'il est reconnu, le municipal et pour certaines grandes villes celui de l'arrondissement.

Le niveau national

Depuis 1848, les Pays-Bas fonctionnent selon le mode d'une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire. Monarchie constitutionnelle, car c'est la Constitution qui fixe les pouvoirs du souverain héréditaire et la répartition des compétences entre le souverain et les autres institutions de l'État. Régime parlementaire, car seuls les ministres sont responsables devant la représentation populaire de l'action du gouvernement. Le gouvernement est constitué par les ministres et le souverain. La Reine n'a pas de responsabilité politique, et le Parlement ne peut donc lui demander des comptes. En revanche, elle joue un rôle important lors de la formation d'un nouveau cabinet. C'est elle qui, après les élections législatives au suffrage universel, consulte les différents chefs des groupes parlementaires, les présidents des deux chambres du Parlement et le vice-président du Conseil d'Etat. S'appuyant sur leurs conseils, elle nomme un formateur. L'usage veut que ce soit la tête de liste du parti majoritaire aux élections. Les élections législatives se faisant ni à la majorité ni à la proportionnelle, aucun parti n'obtient seul une majorité suffisante pour gouverner. Le formateur est donc chargé de s'informer de la volonté des partis à participer à une coalition. Le programme d'action du gouvernement et la répartition des portefeuilles des ministres, pour les quatre années à venir, sont négociés par les membres de la coalition formée. Dans la majorité des cas, le formateur devient le Premier ministre du nouveau gouvernement. Les ministres sont nommés par décret royal et prêtent serment devant la Reine.

Le gouvernement promulgue les lois encadrant l'aménagement du territoire et la production du cadre bâti. Il fixe les orientations nationales des politiques de l'aménagement du territoire et du logement (voir le chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Il peut accorder le cas échéant des subventions ciblées, par exemple dans le cas des sites VINEX (voir le chapitre sur les facteurs financiers).

Le niveau provincial

En 1579, sept provinces constituent la « Unie van Utrecht », l'Union d'Utrecht et sont à l'origine de la « Republiek der Zeven Verenigde Provinciën », République des Sept Provinces. Son organe exécutif est le « Staten-Generaal », une assemblée de délégués des sept Provinces. Le Gouvernement, constitué de la « Eerste Kamer » (le Parlement) et la « Tweede Kamer » (le Sénat) porte encore aujourd'hui le nom officiel de « Staten-Generaal ». Le fait que ce sont les élus provinciaux qui choisissent les membres du Sénat est une illustration de cet héritage. En 1579, deux nouvelles Provinces sont rattachées : le Brabant du Nord et le Limbourg. Puis Drenthe acquiert le statut de Province. Le Royaume des Pays-Bas est créé après l'occupation française (1795-1813) et le découpage provincial est restauré. La Constitution de 1814 et la « Provinciale Wet », la loi sur les provinces de 1850, fixent les tâches et les responsabilités des Provinces. En 1840, la Province de Hollande est divisée en deux pour former la Hollande du Nord et la Hollande du Sud. Le système relationnel entre les municipalités, les Provinces et le Gouvernement d'aujourd'hui a été mis en place en 1848. Ce n'est qu'en 1986 que la dernière Province est créée, le Flevoland. Les Pays-Bas comptent actuellement douze Provinces (voir fig. 1). Mais des discussions ont cours sur l'opportunité de réformer ce découpage et de créer une Province de la Randstad, qui réunirait la Hollande du Nord, celle du Sud, le Flevoland et Utrecht. Les Pays-Bas réduiraient ainsi le nombre de ses Provinces à neuf.

Chaque Province dispose d'un pouvoir exécutif, la Députation Provinciale et le Commissaire de la Reine, responsable devant une assemblée, le Conseil Provincial. Les membres du Conseil sont élus au suffrage universel par les électeurs néerlandais habitants de la Province concernée. Leur mandat est de quatre ans. Le nombre de leurs membres est proportionnel au nombre de leurs habitants. Les membres du Conseil nomment, également pour une période de quatre ans, ceux de la Députation Provinciale. Le Commissaire de la Reine n'est pas élu. C'est un fonctionnaire nommé par le gouvernement, pour une période de six ans. Il préside à la fois la Députation Provinciale et le Conseil Provincial.

La Province fixe, dans le cadre des orientations nationales, les politiques provinciales de l'aménagement du territoire et du logement (voir le chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Elle peut, elle aussi, si elle le juge souhaitable, accorder des subventions ciblées, par exemple dans le cas des sites VINEX (voir le chapitre sur les politiques de l'aménagement du territoire).

Le niveau régional

Contrairement à la France, les Pays-Bas ne connaissent pas de découpage régional de l'ensemble de son territoire. Mais l'intercommunalité est une pratique très répandue. Certaines collaborations bénéficient d'une reconnaissance par l'Etat (voir chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires) (voir fig 2). Leurs représentativités varient en fonction des contextes locaux. Les partenariats intercommunaux fixent, dans le cadre des orientations nationales et provinciales, les politiques régionales de l'aménagement du territoire et du logement (voir le chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Tout comme au niveau national et provincial, au niveau régional des subventions ciblées peuvent être accordées.

Le niveau municipal

Les « Stadsrechten », les chartes d'affranchissement des villes datant du Moyen-âge confèrent à certaines d'entre elles le droit de construire un mur d'enceinte, d'avoir un ou plusieurs marchés, d'entreposer des biens, de percevoir des taxes et de frapper monnaie. Willemstad, en 1586, est la dernière ville à acquérir ces droits. La « Bataafse Republiek », la République batave (1795-1806), adopte le modèle français des communes. Bien que rétablies en 1813, les chartes restent désormais sous le contrôle de l'Etat. La « Gemeentewet », la loi de 1851 sur les municipalités fixe les bases actuelles des droits et des responsabilités des communes. En 1817, les Pays-Bas comptaient 1236 communes. Ce chiffre s'est réduit progressivement. Ces dernières années, l'Etat a souhaité améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration municipale en regroupant les petites communes et en les annexant à de grandes collectivités locales.

Ainsi leur nombre est passé de 538, en 1999, à 458 en 2006 (voir fig 3). Le logement, les infrastructures pour la circulation et la gestion des eaux, l'administration des écoles publiques, la culture, la santé, le bien-être et les sports, les loisirs relèvent de la responsabilité communale.

Chaque municipalité dispose d'un pouvoir exécutif, le collège échevinal et le bourgmestre, responsable devant une assemblée, le conseil municipal. L'administration provinciale et le gouvernement ont un pouvoir de contrôle sur les communes. Ce contrôle, autrefois très discret, vient d'être renforcé par les dernières réformes législatives (voir chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Les conseils municipaux sont élus tous les quatre ans au suffrage direct par les électeurs habitants dans la commune. Les étrangers habitant depuis au moins cinq ans légalement aux Pays-Bas peuvent participer aux élections municipales. Quant aux ressortissants des États membres de l'Union européenne, ils peuvent eux participer aux élections municipales dès leur installation dans la commune. Le conseil municipal nomme les échevins. Le nombre de conseillers municipaux et des maires adjoints est proportionnel au nombre d'habitants de la commune. Le maire n'est pas un élu. C'est un fonctionnaire nommé par le gouvernement, sur proposition du Commissaire de la Reine, pour une période de six ans. Son mandat est renouvelable. Il préside le conseil municipal et le collège des échevins. Le collège met en œuvre les décisions prises par l'État ou la province et s'appliquant à la commune.

La Commune fixe, dans le respect des orientations nationales, provinciales et éventuellement régionales, la politique municipale de l'aménagement du territoire et du logement (voir le chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Elle a le droit d'accorder des subventions ciblées pour aider à la mise en œuvre de sa politique locale.

Les « Corporaties »

La création d'un secteur non-lucratif de production et de gestion de logements est issue d'un ensemble de facteurs politiques et sociaux complexe. A l'origine, on trouve des philanthropes aux motivations religieuses, sanitaires ou humanitaires. Ils exercent leurs activités dans le cadre du droit privé et réinvestissent leurs gains dans la pérennité de leurs actions. Aux Pays-Bas, on utilise le terme de « maatschappelijk middenveld » (le « champ social »). Il regroupe toutes les formes d'organisations, positionnées entre les autorités et le marché, dont les activités ont un intérêt social et sont issues de la participation volontaire de ses membres. On parle aussi de « civil society », de société civile. Pour Van Munster (1996), ce type d'organisation se situe dans le triangle valeurs, intérêts et services. Elles créent et donnent du sens, de la valeur. Elles gèrent des intérêts matériels et elles

fournissent des services. Toujours selon Van Munster, les « corporaties » d'aujourd'hui se rapprochent plus des angles intérêts et de services. On ne peut presque plus parler de création de valeurs. Les valeurs traditionnelles ont été remplacées par des réflexions sur des pratiques modernes de management et de service. On parle désormais d' « entreprise sociale ». Il ne s'agit pas simplement de la capacité financière mais aussi de l'accumulation du savoir en matière de logement, des compétences administratives et de gestion des « corporaties ». Le domaine d'action de ces organismes est déterminé par les pouvoirs publics. La directive « Wonen in de 21 eeuw », habiter le XXI^e siècle, formule leur domaine d'activité ainsi : « Elles travaillent dans le domaine de l'habiter, des services à l'habiter et des « woonmilieus » (contextes de l'habiter) ». Leurs autorités définissent leurs « kerntaken », leurs tâches centrales, comme étant de « veiller au logement des personnes vulnérables » et donc « de participer au développement de la qualité durable et « vivable » des quartiers résidentiels ». Toute activité, de construction, d'adaptation, de vente ou de location, ayant une relation substantielle ou causale à la réalisation de cet objectif, est autorisée, à condition de rester dans le profil des risques d'une organisation non lucrative. Par exemple, l'offre de services n'entre pas dans leurs compétences mais, investir dans de l'immobilier mettant à disposition des services entre dans le domaine de « l'habiter, des services à l'habiter et des contextes de l'habiter ».

Les « corporaties » ont une longue histoire.

On distingue plusieurs périodes :

- des origines à 1925 : création et épanouissement,
- de 1925 à 1968 : stagnation et régénération
- de 1968 à 1984 : croissance et prise d'indépendance
- de 1984 à 1995 : gestion et différenciation
- de 1995 à nos jours : après le brutering

(Voir le chapitre sur les politiques du logement)

Création et épanouissement

Au XIX^e siècle, rares sont les initiatives qui se dissocient des activités des spéculateurs peu scrupuleux profitant de la crise du logement engendrée par la révolution industrielle. Une excursion est cependant organisée pour les membres du deuxième congrès sur la pauvreté d'Amsterdam en 1856. Elle leur permet de visiter les réalisations des deux premières associations de construction de logement à but non lucratif : la « Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse – VA » (1851) et la « Vereeniging Salerno » (1853). (Schade, 1981). Leur initiative fait des émules mais leur production est plus symbolique que quantitative (Gerrichauzen, 1990). En 1909, le chiffre de 100 associations est atteint. Entre 1918 et 1922, il passe de 550 à 1 341. Cette croissance est liée à la mise en application des mesures de la loi sur le logement de 1901 (voir chapitre sur les politiques du logement et sur les cadres législatifs et réglementaires). Elle stimule la création d'organismes municipaux et reconnaît à certaines associations le statut d'organismes agréés, ce qui leur permet de bénéficier de subventions et de réductions d'impôts. Leur manque d'expérience se traduit par un maigre rendement et il faut attendre 1916 pour que l'influence de la loi se ressente dans la production. Mais leurs loyers sont trop bas et, en 1921, la politique du logement est libéralisée (de Vreeze, 1993).

Stagnation et régénération

Après des débuts prometteurs, la réduction des subventions publiques aux associations de construction fait à nouveau chuter leur production. Les loyers augmentent et le marché reprend le dessus. Pendant et après la Seconde guerre mondiale, le système des associations est en difficulté. Affaiblies, elles ne sont pas capables de résoudre la crise du logement. Les organismes municipaux prennent le relais. Ils deviennent les antennes exécutives d'une politique stricte de financement, de contrôle des prix des loyers, de planification des contingents de logements et d'attribution. La majorité de la production est municipale mais sa gestion locative est confiée aux associations qui voient ainsi leur patrimoine s'accroître (de Vreeze, 1993). Pour permettre une baisse des loyers, l'Etat prend de nouvelles mesures. Il renforce la protection du locataire. La promulgation de la "Woonruimtetwet", la loi sur l'espace à habiter, instaure l'usage du "woonvergunning", un permis d'habiter obligatoire pour s'installer dans une commune. Ces mesures limitent un peu plus la liberté de gestion des associations et accroissent leur dépendance vis à vis des politiques locales. Pendant les années 50, cette subordination suscite de plus en plus d'opposition. En 1962, la Commission De Ros publie un rapport, soutenu par un large consensus politique, en faveur d'une plus grande autonomie financière des associations. Il plaide pour un élargissement des types de population dépendants du domaine d'activité des associations. Elles ne doivent plus se limiter aux logements des plus vulnérables. La réforme de la "Woningwet", loi sur le logement de 1962, prône la préférence aux associations, aux dépens des organismes municipaux, dans la réalisation de logements neufs. Mais une enquête de 1968 établit que leur rôle de maître d'ouvrage reste marginal (de Vreeze, 1993).

Croissance et prise d'indépendance

En 1968, les associations gagnent la lutte pour l'accès à la maîtrise d'ouvrage. La "voorrangsregel", la règle de la priorité est instaurée. Cette mesure leur confère désormais l'hégémonie sur le secteur à but non lucratif (Gerrichhauzen, 1990). Entre 1970 et 1980, 50 à 80 % des logements du locatif social sont construits par les associations. La nouvelle politique considère que les pouvoirs publics n'ont pas à faire ce que des organisations sociales peuvent réaliser. Longtemps considérées comme les "doorgeefluik", "les passeurs de plats" des pouvoirs publics, les autorités locales perdent leur influence sur la gestion des associations. Leur relation hiérarchique fait place à une négociation entre partenaires. La municipalité conserve le pouvoir d'attribution des terrains et de la programmation de la diversité souhaitée grâce au "Besteminsplan" (voir le chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires) (Schaar v.d., 1981). Ce nouveau contexte contraint les associations à prendre d'avantage en compte le marché du logement (voir chapitre sur les marchés du logement). L'instauration de l'aide à la personne et la réforme de l'aide à la pierre leur permettent de relever leurs standards. Les associations peuvent offrir plus de choix aux faibles revenus et éviter leur stigmatisation. Elles ont désormais le droit d'associer des services à la programmation des logements. Leurs capacités financières et professionnelles s'améliorent sensiblement (Gerrichhauzen, 1990).

Gestion et différenciation

A partir de 1984, le financement par l'Etat disparaît et les associations doivent se réorienter vers le marché pour générer les fonds nécessaires. La garantie de l'Etat est privatisée, c'est la tâche attribuée au nouveau "Waarborgfonds Sociale Woningbouw- WSW", le Fond de garantie du logement social. Désormais, celui-ci garantit les emprunts contractés par les associations et leur facilite l'accès au marché des capitaux privés. Au milieu des années 80, la majorité des associations ont conforté leur indépendance en refinançant leurs emprunts

publics sur le marché des capitaux privés à des taux de crédits beaucoup plus bas. En 1988, pour garantir la santé financière des associations, le “Centraal Fonds van de Volkshuisvesting CFV” est créé. C’est un fond de solidarité qui, le cas échéant, intervient pour assainir les comptes des associations en difficultés. La “Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig”, directive pour le logement social dans les années 90, paraît en 1989. Elle pousse un peu plus loin la prise d’indépendance des associations. On utilise désormais le terme de “corporatie” et on les qualifie d’entreprises sociales. Entre 1984 et 1995, leur nombre chute de 890 à 780. Cette chute est particulièrement spectaculaire pour les associations municipales. Au nombre de 330 en 1984, elles ne sont plus que de 90 en 1995. Les corporaties gèrent en moyenne un parc de 2 200 logements. La prise d’indépendance est complète, en 1995, avec le “Brutering”. Ce grand remboursement national par anticipation remet les compteurs à zéro entre l’Etat et les corporaties (voir chapitre sur les politiques du logement). Seule subsiste l’“Individuele Huursubsidie – IHS”, l’Aide Personnalisée au Logement (APL). Le “Besluit Beheer Sociale Huurwoningen – BBHS” (le décret de 1993 sur la gestion des logements locatifs sociaux) fixe les nouvelles règles d’agrément des corporaties, leurs tâches et leurs contrôles. Leurs tâches primaires sont de pourvoir les groupes ciblés de logements adaptés, d’entretenir qualitativement leur patrimoine, d’associer leurs locataires à leur politique et à leur gestion, et de garantir leur continuité financière. Le panel des populations concernées est de nouveau réduit. Il est défini en ces termes : “les foyers qui ne sont pas, ou pas assez, en mesure par leurs propres moyens de se pourvoir d’un logement adapté”. Cette définition inclue les foyers à faibles revenus (les primo-accédants, les célibataires, les familles mono-parentales) mais aussi les personnes ayant besoin d’un logement adapté tels que : les personnes âgées, les handicapés, les demandeurs d’asile, etc. Pour garantir leur continuité financière, la stratégie du management gagne du terrain. De nombreuses associations prennent le statut juridique de fondation avec à la tête de la nouvelle corporatie, un conseil d’administration. Elles diversifient leurs services : le développement de nouveaux quartiers, la vente d’une partie de leur patrimoine, la location de logements, l’entretien de leur parc, etc.

Après le « Brutering »

Les derniers organismes municipaux restants sont privatisés. Les corporaties fusionnent ou s’absorbent. Entre 1995 et 2005, le nombre des corporaties subit une nouvelle diminution et passe de 780 à 500. Leur patrimoine a considérablement augmenté. Il est en moyenne de 4 750 logements par corporatie. Mais on constate une grande disparité. Les trois quarts d’entre elles comptent moins de 5 000 logements alors que 11% disposent d’un patrimoine de plus de 10 000 unités. Les 54 plus grosses corporaties possèdent 47% du parc locatif social national. Les différences s’accroissent au niveau des structures, des capacités d’investissement, des interprétations données à leurs tâches primaires, etc. Elles opèrent, de plus en plus, sur des terrains où les promoteurs privés sont également présents. La révision du BBSH en 1997 ajoute une nouvelle responsabilité aux corporaties : la “leefbaarheid” (la qualité de vie) du voisinage et des quartiers dans lesquels leur patrimoine est implanté. Cette tâche incombe selon les termes de l’article 108 de la “Gemeentewet”, la loi sur les communes, aux municipalités. Les corporaties en deviennent co-responsables. Si elles le jugent nécessaire, elles peuvent prendre des initiatives. Par cette mesure les pouvoirs publics reconnaissent que la qualité de l’habiter ne se limite pas à un simple logement mais se doit d’être abordé au sens large. Depuis 2001, le BBSH a introduit une tâche supplémentaire, celle de dispenser des services. Les critères de bonne gestion d’une entreprise sociale font de plus en plus débat. Autrefois la commune se trouvait en première ligne et l’Etat en seconde. Avec l’introduction de ces dernières mesures, la seule

responsabilité de la municipalité s'est réduite. Selon le Secrétaire d'Etat Remkes (1998), on est en droit d'attendre des corporaties qu'elles participent activement à la vitalité économique d'une ville, voire même d'une région. La limite de leur domaine d'intervention fait également débat. En effet, certaines corporaties entreprennent des opérations lucratives afin de financer leur mission sociale, on parle alors d'organismes hybrides.

Les promoteurs privés

Après les actions des spéculateurs peu scrupuleux, la loi de 1901 sur le logement impose des contraintes législatives et réglementaires à la production du bâti (voir chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires). Cette loi stimule l'apparition de nouveaux acteurs comme des organismes de construction et de gestion de logements sociaux agréés. L'obligation d'opérer dans le cadre de contraintes fixées par un plan d'extension municipal, fait émerger un nouveau secteur d'activité, celui de la promotion immobilière. En effet, les propriétaires de terrains doivent bâtir dans le respect des règles imposées par ce plan sous peine d'être expropriés par une procédure d'intérêt public. La Ville peut désormais décider du type d'aménagement qu'elle souhaite voir se développer. Si elle ne dispose pas des financements nécessaires, elle peut faire appel à des investisseurs ou à des promoteurs privés pour réaliser ses ambitions. Jusqu'à la Seconde guerre mondiale, ce sont principalement des particuliers qui initient la réalisation de programmes de logements.

La croissance des années 60 et 70

Au lendemain du conflit, les investisseurs privés concentrent leurs activités sur les travaux de restauration et de reconstruction. Mais le baby-boom et l'augmentation du niveau de vie de l'après-guerre plonge les Pays-Bas dans une grave crise du logement. La réforme du régime fiscal des investisseurs institutionnels de 1949 libère des fonds importants facilitant l'expansion de l'activité de la promotion privée. Désormais, ces derniers peuvent bénéficier d'une exonération fiscale sur les intérêts hypothécaires. Selon Van de Ven (2003), cette réforme incite nombre d'investisseurs institutionnels à se constituer des portefeuilles avec du logement locatif. Cependant, jusqu'aux années 60, ce sont les municipalités et les corporaties qui dominent le secteur de la construction de logements.

La croissance économique et les faibles taux de crédits des années 70, permettent de tels profits que de nombreuses entreprises du bâtiment se lancent dans la promotion de logements neufs. Beaucoup de petites entreprises de promotions immobilières voient le jour. Le secteur se porte bien, l'accession à la propriété est populaire et les banques appliquent des politiques de financement peu contraignantes. La taille des projets des promoteurs privés ne cesse d'augmenter. En 1974, le marché du logement bénéficie d'une forte hausse. Elle atteint des sommets avec l'explosion des prix de 1976. Elle est suivie cinq ans plus tard par une grave dépression qui fait sombrer le secteur dans une terrible crise.

La crise, fin des années 70 - début des années 80

La dépression est telle qu'on parle de sous occupation voir même de vacance. Cette situation pèse lourd sur les liquidités des promoteurs privés. Le marché du logement s'effondre et les promoteurs se retrouvent avec de grandes quantités d'invendus. Les

rendements sont soumis à une forte pression. De nombreux promoteurs, entrepreneurs du bâtiment et financiers sont confrontés à de graves problèmes. L'activité du secteur se restreint considérablement. Cette crise présente l'avantage d'introduire une forte dose de professionnalisme devenue d'autant plus nécessaire par le rôle que les promoteurs privés occupent désormais dans le secteur du bâtiment. Au début des années 80, leur image est très négative. Leurs profits sont jugés exorbitants et les échelles de leurs interventions fortement critiquées.

Le rétablissement et la professionnalisation, milieu des années 80

Au milieu des années 80, le secteur se redresse. Les pouvoirs publics se retirent et les mesures d'économie budgétaire sont désormais à l'ordre du jour. Il devient clair que les autorités publiques ont de plus en plus besoin du secteur privé pour financer leurs politiques. Une réorientation vers le marché fait son chemin. Les rumeurs venues de l'étranger colportent des échos très positifs sur le partenariat public-privé. L'annexe de la quatrième note sur l'aménagement du territoire (VINEX 1990) (voir chapitre sur les politiques de l'aménagement du territoire) vient renforcer les évolutions entamées dans le secteur de la promotion immobilière. L'Etat transfère les risques financiers de l'exploitation foncière vers les municipalités (voir chapitre sur les facteurs financiers). Le secteur privé renforce ses positions et acquiert les terrains que les programmes VINEX désirent développer. Ils assurent ainsi la continuité de leurs activités. Pour certains, ces acquisitions pèsent trop lourd sur leurs actifs et le risque est trop important. Ils revendent alors les terrains aux municipalités concernées. La politique des VINEX augmente l'échelle des projets et des organisations. Les promoteurs privés doivent désormais s'engager sur des durées plus longues, atteignant parfois même les 10 ans, car ils doivent pré-investir dans l'achat des terrains. Cette situation stimule le travail en partenariat avec les municipalités.

Les différents types de promoteurs privés

Neprom, l'association des promoteurs privés néerlandais, créée en 1974, répertorie quatre types de promoteurs (Neprom, 2000). Au fil du temps, deux autres types voient le jour.

- *Le promoteur-constructeur*

Ce promoteur est avant tout un constructeur. Son rôle consiste à assurer la continuité du carnet de commande de construction pour son entreprise. Ce type de promoteur représente un groupe conséquent car la majorité des grandes et moyennes entreprises de construction ont un pôle développement. Il est un acteur particulièrement important de la production du logement en accession à la propriété.

- *Le promoteur-investisseur/gestionnaire de portefeuille.*

Après réalisation, ce type de promoteur conserve le bâtiment dans son propre portefeuille de gestion, au lieu de le revendre à un tiers. La promotion immobilière est pour lui un investissement. Il existe quelques investisseurs institutionnels qui font de la promotion immobilière et profitent ainsi de certains avantages fiscaux. Mais dans leur grande majorité, ce sont des particuliers.

- *Le promoteur- organisme financier*

Ce troisième type est issu d'un organisme financier. Dans le cadre d'une opération, il correspond à l'une des étapes du processus (Hendricks, 1957), celle d'apporter des moyens

nécessaires au montage financier. C'est pourquoi des organismes financiers sont impliqués dans ce processus.

- Le promoteur indépendant

Il n'est pas rattaché à une entreprise du bâtiment ou à l'une de ses branches annexes. Il a pour unique objectif la promotion immobilière. Il assure par ses activités de promotion la continuité de sa propre entreprise et travaille pour le compte de ses actionnaires. Ce type de promoteur se rencontre de moins en moins aux Pays-Bas.

- Le promoteur-corporative

Dans les années 90, un nouveau groupe de promoteurs voit le jour, issu du monde des corporatives. Ces dernières ont été privatisées et ne bénéficient plus d'aides à l'objet. (voir paragraphe précédent sur les corporatives). Depuis lors, elles opèrent sur le marché commercial où elles jouent un rôle de plus en plus important. Pour les corporatives, la promotion immobilière est un moyen de financer les investissements à perte qu'elles doivent faire pour la gestion et l'entretien de leur parc social.

- les entreprises de transports et les organismes de détail

Ces derniers peuvent être ajoutés à la liste des promoteurs immobiliers. En effet, la Nederlandse Spoorwegen- NS, équivalent de la SNCF, possède aujourd'hui l'ensemble des terrains autrefois propriétés de l'ancienne entreprise publique. Il est donc intéressant pour cette compagnie de développer des projets sur ses propres terrains, étant donné qu'elle économise un poste important: celui de l'achat.

Le chiffre d'affaires des promoteurs privés aux Pays-Bas

Selon les données statistiques du CBS, la branche a rapporté une valeur de 4,2 milliards d'euros en 2005, soit près de 1% du produit national brut. Ce chiffre a été réalisé par environ 550 promoteurs immobiliers. Il ne tient compte que des entreprises faisant uniquement de la promotion immobilière et pas des entreprises du bâtiment disposant d'un pôle promotion immobilière. Dans le cas contraire, il faut y rajouter le chiffre de 7,5 milliards d'euros (EIB, 2006).

Le partenariat public-privé

Depuis les années 80, les collaborations entre les pouvoirs publics et le secteur privé suscitent un intérêt croissant. Les partenariats publics-privés ne sont pas des associations libres de toutes contraintes. Ces collaborations contractuelles ont pour but de développer un plan, un projet ou un quartier, et de participer à son exploitation foncière et/ou financière. Dans un partenariat public-privé, une ou plusieurs autorités publiques et un ou plusieurs partenaires privés s'associent au sein d'une structure organisatrice. Cette dernière est créée pour réaliser un objectif commun défini. Chacune des entités conserve son identité et continue à s'identifier à son propre objectif. Chaque acteur apporte sa part convenue de moyens et de risques financiers. En retour, il reçoit sa proportion établie de profits (Akroconsult. 1987).

Le partenariat public-privé peut générer certains avantages (ter Beek):

- La collaboration offre plus de place à une approche intégrale du projet offrant plus de qualité
- Le partenariat public-privé permet d'introduire dans le projet plus de créativité et de mieux s'adapter au marché

- Le partenariat public-privé offre plus de possibilités de réduire ou de partager les risques ainsi qu'un meilleur équilibre entre les parties rentables et non rentables du projet.
- Le partenariat public-privé induit une réduction des coûts et un meilleur rapport qualité-prix.

Bien qu'il existe plusieurs formes de partenariat (exemple: le système du bail à construire, les concessions, etc.), il semble que celle des concessions soit la plus employée (de Vries en Hoogendoorn, 2007).

Dans ce modèle, la municipalité garantit les grandes orientations du projet dans un cahier des charges (urbain). Le promoteur privé entre en possession de l'ensemble des terrains à développer qu'il doit rendre constructibles. Il est responsable de l'aménagement de leurs espaces publics et de la réalisation des équipements. En résumé, dans ce modèle, la municipalité encadre l'action des privés qui, en échange, reçoivent une plus grande marge de manœuvre dans leurs choix.

De surcroît, ce modèle est, à plusieurs titres, plus facile à mettre en œuvre. Les projets se complexifiant, les pouvoirs publics ne disposent pas toujours des services adaptés à leur montage et à leur suivi, et doivent faire appel au privé pour compléter les compétences de ses équipes. Le nombre des actionnaires s'accroît et l'interaction des intérêts se complique; une évolution à laquelle les privés se sont mieux préparés. Ils sont souvent plus performants en matière de marketing et de promotion tout au long du développement. Ces dernières années, les pouvoirs publics accentuent leur désengagement. Ils se limitent, de plus en plus, à la formulation des intérêts publics, offrant ainsi une plus grande marge de liberté aux partenaires privés.

Les habitants

Selon les données du CBS, il naît en moyenne, 515 bébés et près de 255 immigrants s'installent sur le territoire néerlandais. Parallèlement, on enregistre près de 375 décès et 330 départs d'émigrants. En conséquence, les Pays-Bas augmentent leur population de près de 65 personnes par jour. Au début du siècle dernier, la densité de la population était de 157 habitants par kilomètre carré. Elle est aujourd'hui de 462 habitants. Les seules baisses enregistrées dans l'histoire coïncident avec la déportation des juifs, en 1942, et la poldérisation de la Province du Flevoland, en 1957 (Robbetje, 2005). Les Pays-Bas comptent, en août 2006, une population de 16 339 835 habitants. 46% de la population active travaillent à temps partiel. Seuls 5,1% sont au chômage. D'après les estimations du « Centraal Bureau voor de Statistiek » (bureau central des statistiques) les Néerlandais seront 17,7 millions en 2040.

L'évolution du statut du locataire

Parallèlement au développement des corporaties, le statut du locataire subit lui aussi des évolutions notables. Au XIXe siècle, les habitants des zones industrialisées s'entassaient dans des logements insalubres aux conditions de vie souvent qualifiées d'inhumaines. Les premières associations de construction de logement ouvrier émanent d'organisations philanthropiques, religieuses ou syndicales. Leur origine conditionne leur politique d'attribution. Leur production est faible, ce qui stimule des pratiques d'inscription préférentielles : il faut être membre de l'association pour espérer faire partie des rares heureux élus qui peuvent en bénéficier (de Vreeze, 1993). Le paternalisme des associations s'introduit parfois jusque dans la vie privée de ses locataires (fig 4). Certains poussent

jusqu'à instaurer des « écoles à habiter », encadrées par des « woningopzichteres », surveillantes du logement (fig 5) (voir chapitre sur les contextes culturels). Ces pratiques perdureront jusqu'aux années 60. Bien qu'au lendemain du conflit la protection du statut du locataire soit renforcée, il reste prisonnier des règles du jeu dictées par la « pilarisation » de la société (voir chapitre sur les contextes culturels). En 1962, La Commission De Roos recommande l'élargissement du domaine d'intervention des associations. Cette nouvelle approche permet aux associations de loger une tranche plus large de population. Si, autrefois, le locataire était membre de l'association, il peut désormais être un habitant parmi d'autre. Dès lors le locataire n'est plus considéré comme un client. Il ne s'exprime plus par le biais des assemblées générales de son association, mais au sein de nouvelles associations locales de locataires et d'organisations nationales de protections des consommateurs. Dans les années 90, le renforcement du pouvoir des communes et la privatisation des organismes de production du logement social accentuent le renforcement des pouvoirs locaux. Mais le pouvoir du locataire, lui, s'affaiblit. La directive Heerma, de 1989, rend le locataire qui devient client, responsable du choix de son logement. S'il n'est pas satisfait, il est libre d'aller voir ce que lui proposent les corporaties concurrentes. Plus l'occupant est considéré comme un locataire modèle, plus le choix des logements qui sont proposés est grand. Pour satisfaire un maximum de clients, les corporaties diversifient leur offre. La « wet op het overleg huurder-verhuurder », loi sur la négociation entre locataires et bailleurs, entre en vigueur en 1998. Elle étend au secteur privé l'obligation faite aux bailleurs d'informer leurs locataires sur leur politique. Elle fixe les critères de leurs représentativités, les règles d'informations et de droits au conseil, ainsi que les montants de leur participation financière. L'évolution de la politique fait évoluer le locataire du statut de client vers celui de garant des intérêts. Certains pensent que pour garantir la qualité de vie dans un quartier, il serait souhaitable d'introduire de nouveaux partenaires dans ces négociations tels que des responsables des services municipaux, des travailleurs sociaux, des responsables de la santé, des représentants d'autres corporaties, etc.

En 1999, les charges locatives représentent 1/3 des revenus des locataires. Ceux qui ont acheté y consacrent en moyenne 1/4 de leurs revenus. Les deux secteurs ont subi une forte hausse ces dernières années. Entre 1990 et 1999, les charges locatives sont passées de 19,7% à 23,8% du budget des ménages.

L'incitation à l'accession à la propriété

Dans le passé, le taux de propriétaires-occupants aux Pays-Bas a longtemps été très bas. A 18% en 1920, il n'est encore que de 28% en 1947. Avant-guerre, le gouvernement ne souhaite pas stimuler l'accession à la propriété pour les ouvriers, jugée trop risquée sur le plan financier et entravante quant à la mobilité de la manœuvre. Il faut attendre l'après-guerre pour voir son introduction dans les politiques de logement. Elle est désormais considérée comme un élément garantissant une plus grande stabilité dans les quartiers (Elsinga, 1995 ; Lawson, 2005).

En 1946, la « Bouwspaarkas Drentsche Gemeenten », la caisse d'épargne des municipalités de la province de Drenthe, est créée afin d'aider les couples aux revenus modestes à devenir propriétaires. Au fil du temps, elle réussit à convaincre d'autres municipalités à suivre cette voie. En 1957, le « Bouwfonds Nederlandse Gemeenten », le fond de construction des municipalités néerlandaises, est constitué. Ce fond offre la possibilité d'économiser pour s'acheter un logement. Le gouvernement soutient par le biais d'un système de bonus cette initiative. Le Bouwfonds met à disposition des futurs acquéreurs un catalogue de maisons à des prix rendus abordables par une forte industrialisation et

standardisation de leur production, et des crédits couvrants jusqu'à 85% du prix de la construction (Provoost, 2003). La politique de garantie des emprunts offerte par les différentes municipalités stimule sensiblement la croissance du taux de propriétaires. Dans les années 60, le pouvoir d'achat des ménages progresse, les taux de crédits sont faibles et les banques facilitent l'accès au crédit. Le gouvernement pour sa part stimule activement l'accession à la propriété tant auprès des futurs acquéreurs qu'auprès des investisseurs privés. En 1967, les résultats commencent à se faire sentir et le taux de propriétaires-occupants passe à 32%.

La nouvelle politique de stimulation de l'accession à la propriété des années 80 se fixe pour objectif de rendre 50% des Néerlandais propriétaires de leur logement. Dans ce but, le système de garantie est réformé. Un système unique est introduit unifiant les différents termes et conditions locales. Ce nouveau principe privé du « Waarborgfonds eigen woningen », le fond de garantie du logement en accession à la propriété est créée en 1993. Il est une première étape vers la création en 1995 du système national de garantie des emprunts. Cette fondation est privée mais à but non lucratif. Son conseil d'administration est constitué de représentants des pouvoirs publics, de l'association des municipalités néerlandaises, de l'union des financiers et de l'association des propriétaires-occupants. En 2001, la « Wet bevordering Eigenwoningenbezit- BEW », loi pour la stimulation de l'accession à la propriété, introduit une nouvelle subvention pour faciliter l'accès à la propriété des ménages à faibles revenus. Elle a pour objectif principal de faciliter la vente aux occupants du parc locatif social existant. Parallèlement, l'ensemble de l'accession à la propriété est stimulée par la possibilité de déduire des impôts les intérêts des emprunts contractés. Les effets ne se font pas attendre et en 2002, les 52% de propriétaires-occupants sont concernés. Comme en témoigne le memorandum « Volkshuisvesting in de jaren negentig », du logement social dans les années 90, publié en 1989 par le ministère du Logement, la vente du parc social est considérée comme l'un des piliers de la promotion de l'accession à la propriété aux Pays-Bas. Si les charges des accédants représentaient 12,9% du leur budget en 1990, elles atteignent 17,6% en 1999.

Les dernières évolutions

Il semble que dans l'avenir, le vieillissement de la population jouera un rôle primordial dans l'aménagement du territoire. Mais qu'ils soient jeunes ou vieux, les Néerlandais rêvent tous d'habiter, et s'ils le peuvent d'acheter, la maison individuelle de leur rêve (voir chapitre sur les marchés du logement). Mais, comme nous l'avons déjà expliqué, acheter une parcelle de terrain pour se faire construire la maison de ses rêves n'est pas une pratique courante aux Pays-Bas. Pour répondre aux aspirations montantes d'individualisation des sujets de sa majesté, la nouvelle politique souhaite stimuler de nouvelles approches. Ainsi, la directive « Mensen, Wensen, Wonen » (gens, désirs, habitats), parue en novembre 2000, introduit, pour la première fois dans un document politique, la notion de « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage initiée par un particulier. L'idée n'est pas nouvelle. Pour le bourgeois du XIXe siècle, s'acheter un terrain et choisir un architecte pour se faire construire une maison étaient une pratique courante. La lutte contre les crises du logement issues de l'industrialisation et des désastreuses conséquences des deux conflits mondiaux ont profondément modifié l'organisation de la production du bâti et considérablement réduit cette pratique.

Cette nouvelle approche, à peine énoncée, génère de nombreuses variantes. Côté promoteur privé, la réaction ne se fait pas attendre et la notion de « consument gericht », orientée vers

le consommateur/au choix du consommateur, est introduite. Elle a pour objectif d'offrir aux futurs acquéreurs un choix d'options aussi large que possible. Les dernières évolutions font part d'un intérêt croissant pour ce type d'approche et de l'apparition de la notion de « collectif opdrachtgeverschap », une variante dans laquelle il ne s'agit plus d'un simple particulier mais de groupement d'individus, avec la possibilité pour des locataires de faire appel à ce système. Des enquêtes ont en effet mis en évidence que l'inadaptation des logements à l'évolution de ses locataires est, dans 60% des cas, la cause de leur départ.

La culture du consensus

Il semble qu'aux Pays-Bas, comme l'écrit Jacqueline de Bony (à paraître 2007), les acteurs font preuve d'une grande capacité à trouver entre eux des compromis sans la nécessité de recourir à une autorité qui tranche. La défense de l'autonomie individuelle coexiste avec une capacité particulièrement développée à coopérer. Ce paradoxe constitue la base de la culture néerlandaise du consensus. Alors que l'éducation repose sur la structuration d'un individu maître de lui et responsable de ses choix, les mêmes individus font preuve d'une grande capacité à rechercher un compromis satisfaisant la majorité des partenaires du projet.

Des auteurs, comme Shetter (1997), associent le consensus à une aversion pour la centralisation du pouvoir et une préférence pour le management collectif. D'autres, comme Vossestein (1998), le relie plutôt à un penchant pour l'égalitarisme avec pour Lijphart (1968) une attention particulière pour les minorités. « Aux Pays-Bas, le vote majoritaire n'est pas valorisé car il est considéré comme trop sélectif. On ne conçoit pas la décision comme le fait d'une majorité dépassant une minorité. Par exemple la formation du gouvernement n'est pas directement représentative des résultats électoraux. C'est une coalition qui repose sur des arrangements entre partis politiques. Décider ne veut pas dire trancher mais s'accorder même quand on a des positions très différentes... Il existe aussi un mode de décision fondé sur l'absence d'inconvénient majeur. La décision « sociocratique » consiste à rechercher une solution qui ne présente d'inconvénient majeur pour aucun des participants » (De Bony, à paraître en 2007) La décision est un trajet collectif visant à trouver une solution fédératrice (Van Lente, 1991). Les Néerlandais consacrent beaucoup de temps à ce type de réunions décisionnelles.

La période de 1880 à 1965 est une période de grande fragmentation politique, religieuse et sociale de la société néerlandaise. On parle d'une « pilarisation » de la société. Lijphart, en 1968, décrit les ententes entre élites de ces groupes « pilarisés ». Ces dirigeants s'accordent sur la base d'une acceptation pragmatique des différences idéologiques, lesquelles sont considérées comme des réalités durablement établies. Les discussions se centrent alors sur les cohésions et évitent systématiquement les forces antagonistes. L'individu a le droit d'être en désaccord avec la décision prise. Ce droit de désaccord prévient souvent contre le blocage car il permet à l'individu d'appliquer une décision à laquelle il n'adhère pas, tout en restant en accord avec le groupe. Le désir d'égalitarisme conduit au refus de la persuasion. Avant de prendre une décision chacun s'exprime, chacun est écouté, cela fait partie de la culture profonde (De Bony, à paraître 2007).

Aux Pays-Bas l'ostentation de la hiérarchie et du pouvoir des dirigeants est moins forte qu'en France. Selon Geert Hoestede (1995), chaque individu porte en lui des schémas de pensée qu'il acquiert tout au long de sa vie et qui conditionnent ce qu'il peut ressentir et négocier. Toujours selon lui, les origines de notre programmation mentale se trouvent dans

l'environnement social dans lequel nous avons été élevés. Une culture s'apprend, elle n'est pas innée. Les différences culturelles se manifestent de plusieurs manières et se distinguent par un ensemble de symboles, de héros, de rituels et de valeurs. Pour Hoestede, le « machtafstand », la distance au pouvoir, permet de mesurer la façon dont les membres moins puissants d'institutions ou d'organisations d'un pays s'attendent et acceptent à ce que le pouvoir soit inégalement réparti. Pour ce faire des interviews d'employés travaillant dans le monde entier pour IBM ont été sondés. Sur la base des réponses à des questions posées à des membres du personnel n'occupant pas de fonction à responsabilité, des degrés ont pu être établis par pays. Par exemple, à la question suivante: arrive-t-il souvent, selon vous, qu'un membre du personnel ait peur de montrer à son chef qu'il est en désaccord avec lui ? L'index des « Machtafstand », distances au pouvoir, met en évidence une nette différence entre les pays latins ou asiatiques et les pays anglo-saxons et scandinaves. Les Pays-Bas obtiennent le score de 38 alors que la France se situe à 68. Pour les Néerlandais, une décision est la recherche d'une compréhension commune d'un problème. L'orientation collective repose sur la conviction qu'une décision prise en groupe est préférable à celle d'un individu. Au lieu de défendre son point de vue, on recherche la solution fédératrice.

Conclusion

De 1880 à 1965, période de grande fragmentation politique, religieuse et sociale aux Pays-Bas, les élites des groupes « pilarisés » font de l'idéologie de la famille la pierre d'angle de la vie en société. Ce consensus domine l'argumentation des politiques du logement et accorde une place importante à l'habitat individuel (voir chapitre sur les contextes culturels). La « dépillarisation » des années 70 se traduit par un fort mouvement d'émancipation. L'opinion des habitants, jusqu'ici ignorée, devient le moteur d'un nouveau consensus élaboré dans le cadre d'un système de consultations et de participations favorable à un habitat urbain d'une relative forte densité. La maîtrise des dépenses publiques, à partir des années 80, favorise l'introduction de nouvelles formes de collaboration, les partenariats publics-privés. Le retour à la table de négociation des promoteurs privés réoriente les négociations vers la notion de marché du logement qui a toujours été en faveur de l'habitat individuel (voir le chapitre sur les marchés du logement). Parallèlement, des origines jusqu'à la directive « Ruimte » de 2005, les différents ministères de l'Aménagement du territoire ont toujours accordé un rôle prépondérant à la gestion de la pénurie des terrains à bâtir et stimulent la densité du bâti des villes et des campagnes. Mais le nouveau contexte de dérégularisation, permettant aux autorités locales d'assouplir les contraintes de densification, et l'aspiration des consommateurs à une plus grande individualisation de la production risquent d'induire une évolution des consensus moins favorable à l'usage d'une forte densité (voir le chapitre sur les politiques de l'aménagement du territoire).

Tableau récapitulatif des pouvoirs et des outils des différents acteurs de la politique, de la production et de la gestion de l'habitat.

	Compétences	(Juridique) implications / produits
L'Etat	Définition des politiques et des grandes orientations nationales	- Directives de l'aménagement du territoire - Directives sur le logement
	Promulgation de lois et de réglementations nationales	- Loi sur le logement - Loi sur les aides aux logements - Loi sur les prix du logement locatif
	Attribution de subventions	- Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), budget d'investissement pour la restructuration urbaine. - Décret sur les subventions liées aux sites (Besluit Locatiegebonden Subsidies – le BLS)
	Contrôle des organismes HLM	- Décret sur la gestion des locations à occupation sociale (Besluit Beheer Sociale Huursector – le BBSH)
	Négociation d'accords de droit privé	- Accords nationaux sur le logement
La Province	Définition des politiques provinciales	Cohérence et collaboration (woonvisie-)
	Contrôle des plans d'occupation des sols et de leur traduction spatiale	- Plan d'aménagement provincial (Streekplan) et entérinement des plans d'occupation des sols des municipalités
	Détermination du nombre de logements à construire	- Attribution des contingents de logements
La Région	Définition des politiques régionales	- Directive de la construction (Nota Bouwstenen)
	Définition des règlements régionaux	- Règlement régional du logement social
	Elaboration d'accords régionaux sur le quota de logements sociaux	Elaboration de scénarios de construction et rédaction de vision pour l'avenir du logement
	Répartition des espaces à habiter	- Système d'attribution d'espaces à habiter (Woonruimteverdelingsstelsel)
La Commune	Définition des politiques municipales	- Orientation pour le logement - Vision directrice - Vision d'avenir
	Elaboration des règlements municipaux	- Politique municipale de l'aménagement du territoire - Plan d'occupation des sols (seul document normatif)
	Choix des investissements	- Usage des fonds ISV - Autres subventions - Usage des fonds des services fonciers de la municipalité
	Pouvoirs exécutifs	- Contrôle des constructions et des logements - Gestion foncière et attribution des terrains
	Accords de droit privé	- Attribution de baux emphytéotiques - Accords de collaboration pour le développement de site. - Vente de terrains
La corporatie	Habilitation au choix des investissements	- Elaboration du budget pluriannuel
	Capacité de développement	Détermination des seuils de non-rentabilité du secteur et de leur rééquilibrage par le secteur haut de gamme de l'accession à la propriété.
	Pouvoirs exécutifs	- Attribution des logements
	Gestion et exploitation de leur parc de logements	- Gestion dans le respect des règlements du BBSH
Le privé	Choix des investissements	- assemblées des actionnaires
	Capacité de développement	- Accords avec les autorités, acheteuses et vendeuses.
	Gestion et exploitation d'un parc de logement	- Gestion et exploitation dans le respect de la législation néerlandaise
L'habitant	Nouveau : Capacité de développement	- Usage du « Particulier opdrachtgever »

Les marchés du logement

Le 1er janvier 2005, près de 16,5 millions de Néerlandais occupent un parc de 6,85 millions de logements, avec un taux d'occupation moyen de 2,4 personnes par logement. Près de 80% de ce parc datent d'après 1949. Depuis que le marché du logement fait l'objet d'étude, on constate que le pourcentage de logements individuels caractérise le marché néerlandais avec un taux presque constant de 70%. Ce chapitre traite des mécanismes du marché de l'habitat qui ont stimulé ou non l'engouement du public pour ce type d'habitat.

Evolution du parc de logement néerlandais d'après-guerre

Les retards de production pendant les hostilités et les dégâts dûs à la guerre se cumulent. Le "Centraal Bureau voor de Statistiek" (Bureau Central des Statistiques), plus connu sous l'abréviation CBS et chargé depuis 1899 d'élaborer des statistiques en tous domaines, constate au sortir du conflit que le taux d'occupation des logements a considérablement augmenté. Il est passé à 4,3 personnes par logement. A cette époque, les Pays-Bas sont l'un des pays les plus peuplés d'Europe. Les deux grandes vagues de natalité de 1946 et 1947 engendrent des effets perceptibles jusqu'au milieu des années 70. Les rapatriés des anciennes colonies et les jeunes mariés ont beaucoup de mal à se loger. De nombreux jeunes couples sont contraints à rester dans leur famille, à habiter chez des amis ou à sous-louer une chambre chez des particuliers. Ces modes de vie n'offrent pas assez d'intimité. L'usage de toilettes et de salles de bain en commun est souvent source de conflits. Une enquête de 1946-47 montre que près de 42% de la population a un problème de logement (www.geheugenvannederland.nl). Il faut attendre les progrès des techniques de préfabrication des années 60 et 70 pour voir la production de la construction augmenter sensiblement. 1972 et 1973 sont des années de production record avec 150 000 logements construits par an, soit plus du double de la production actuelle. Entre 1965 et 1974, les échelles d'intervention et de rationalisation des modes opératoires subissent une forte augmentation. Pour la première fois, une pointe de production vient soulager la crise (voir Fig. - 1). En 1967, près de 75% de la production de logements neufs est de l'habitat collectif (Van der Cammen et De Klerk, 1993). Ce sont principalement des bâtiments de plus de six étages. Mais leur réputation est tellement mauvaise que leur production s'éteint rapidement. Elle chute, entre 1969 et 1974, de 45% à 25% de la production globale. La production de logements collectifs en hauteur ne redémarre qu'en 1975 pour atteindre près de 60% de la production nationale. Cette fois, ce sont des appartements avec une cage d'escalier commune distribuant deux logements par palier. Ils sont regroupés dans des immeubles de trois, quatre ou cinq étages maximums. Souvent réalisés dans le cadre d'opérations de réhabilitation urbaine, ces programmes de logements sont destinés à des couples sans enfant ou à des personnes seules.

Cependant, il est intéressant de constater que, depuis la Seconde guerre mondiale, le rapport entre le logement collectif et le logement individuel est resté presque constant soit: 70% d'habitat individuel pour 30% d'habitat collectif (voir Fig. -2)

Les Néerlandais préfèrent l'habitat individuel

Les Pays-Bas sont parmi les pays les plus à la pointe de l'habitat individuel. En Europe, seuls l'Irlande, la Belgique et le Royaume Uni disposent d'un parc de logements individuels plus imposant. Dans le parc néerlandais, la maison jumelée, le logement d'angle et la maison en bande sont les typologies dominantes. Le nombre de « vrij staan woning », maison individuelle isolée sur sa parcelle, est particulièrement faible. Il est même plus bas que dans des pays possédant très peu d'habitat individuel (voir Fig. 3). Il est rare et difficile de trouver à acheter un « vrij kaveling », un morceau de terrain vierge sur lequel il est autorisé de construire une maison. Les plans d'occupation des sols font peu de place à cette forme de développement. Dans la pratique courante, un Néerlandais achète une maison pas un terrain à construire.

Le marché du logement néerlandais offre une grande diversité régionale, issue de la variation des taux d'urbanisation et de densité de population. Dans les provinces de la Hollande du Nord et de la Hollande du Sud, le nombre de maisons individuelles représente la moitié du parc existant. En dehors de la Randstad, cette proportion atteint les 80%.

L'évolution des méthodes d'enquête sur le logement aux Pays-Bas

A partir des années 50, la recherche s'intéresse à la perception que les habitants ont de leur logement. Cette perception est appréhendée de plusieurs façons. On peut s'intéresser à l'opinion que les gens ont de leur logement en général, aux souhaits qu'ils expriment, aux orientations et aux évolutions de leurs situations ou à leurs motivations (SCP, 1976).

Le "Sociaal en Cultureel Planbureau, ou SCP" (bureau de planification sociale et culturelle)

Cet institut de recherche scientifique interdépartemental élabore, parfois de sa propre initiative, des rapports et formule des avis sur les aspects sociaux-culturelles. Il dépend du ministère de la Santé publique, du bien-être et du sport, il n'est donc pas indépendant.

On a souvent tendance à rassembler sous un même terme les recherches portant sur le choix des formes d'habiter et celles portant sur la satisfaction procurée aux habitants par ces modes d'habiter. Pourtant des différences essentielles existent en la matière. Ces deux types de recherches ont des objectifs bien distincts. Burie, en 1972, fait la distinction suivante : les recherches portant sur le choix des formes d'habitat tentent de décrire le type d'habitat répondant le mieux aux aspirations d'un foyer donné. Les recherches portant sur la satisfaction procurée aux habitants par un type d'habitat tentent, elles, de décrire le type d'habitat qui permet, pour un foyer donné, d'obtenir le taux de satisfaction le plus élevé. A la différence des recherches traditionnelles sur les choix de formes d'habitat, les recherches sur la satisfaction des foyers offrent des conclusions plus détaillées sur le niveau d'adaptation d'un type de logement aux besoins et aux attentes de ses habitants. Les recherches traditionnelles n'aboutissent souvent qu'à la formulation de souhaits sur la nature du statut d'occupation, propriétaire ou locataire, sur le montant des charges, le type de logement, le nombre de pièces et le type d'environnement. En revanche, les enquêtes de satisfaction permettent d'aborder des aspects comme l'aménagement des logements, la taille des différentes pièces, la qualité et la diversité des équipements du quartier, les équilibres sociaux du quartier, etc. (De Jong, 1997)

Les enquêtes de satisfaction

Les premières recherches portaient sur le choix, la satisfaction et les activités dans le logement. A partir de 1953, un nouvel argument est introduit dans le débat sur la qualité du logement. Des spécialistes développent des méthodes d'évaluation de sa forme, de son aménagement, du nombre et de la dimension de leurs pièces, de ses équipements et leurs niveaux de performance technique. Ses données sont mises en relation avec celles sur le choix et la satisfaction des habitants. Ces recherches sont l'œuvre de De Jong (1960). Il ne se contente pas de mettre en évidence ces données. Il les intègre dans le débat sur la production du logement social aux Pays-Bas et plus particulièrement dans celui sur les idéologies architecturales et urbanistiques qui la sous-tendent. Il met en évidence la disparité qui existe entre les arguments des partisans du mouvement moderne et les besoins exprimés par leurs habitants (de Vreeze 1993). Son analyse porte l'accent sur le fait que certains architectes du mouvement moderne prônent une rationalité de la forme et une communauté d'usages que les habitants n'apprécient guère. Dans leur grande majorité ces derniers préfèrent des espaces privés. Avoir une maison, avec un petit jardin devant et un petit jardin derrière, répond plus à leur aspiration qu'un logement en immeuble collectif. Les résultats de la recherche menée, en 1963, par le SCP confirment cette hypothèse. Les plaidoyers émanant des habitants en faveur d'une amélioration des normes en vigueur, contre le logement en hauteur en général et les distributions par coursives en particulier, y trouvent enfin plus d'écho. (De Vreeze, 1993)

L'évolution des méthodes de recensement

De 1795 à 1971, des recensements de population sont régulièrement effectués. Ces collectes sont une mine de données sur la constitution de la population néerlandaise et comptent parmi les statistiques les plus consultées du « Centraal Bureau voor de Statistiek – CBS » (Van Maarseveen, 2005). En 1899, le thème du logement ouvrier est pour la première fois introduit dans la collecte des données. Il faut attendre le premier recensement du parc de logement de 1947, effectué parallèlement à celui de la population, pour que soit mise en évidence la situation du marché et du parc de logements ainsi que l'ampleur de la crise. En 1956, on procède au premier recensement indépendant du parc locatif afin de clarifier la situation du parc national de logements sociaux.

En 1964, la première "Woningbehoefte Onderzoek", recherche sur les besoins en logement est effectuée. Elle remplace désormais les "Algemene Woning- en Volkstellingen" (recensements du logement et de la population). Une évaluation régulière du marché s'avérant nécessaire, elle est renouvelée tous les quatre ans. Le but de cette enquête, plus connue sous l'abréviation WBO, est d'établir des données statistiques sur le parc du logement social, les besoins en logements sociaux, les taux de rotation et les charges locatives (Erwich & Van Maarseveen, 1999).

La première enquête portant sur la crise qualitative du logement ne tient pas compte du mode d'habitat, appartement ou maison individuelle. Pourtant ces derniers sont d'une grande importance si on se réfère au débat sur le logement en hauteur et aux travaux de De Jong. Ils apportent, l'un comme l'autre, les preuves de la préférence des consommateurs pour les qualités du logement individuel. Des enquêtes auprès des habitants mettent en évidence que les pratiques collectives, imaginées par les concepteurs de logement collectif,

ne correspondent pas aux réalités de la pratique. Les contacts sociaux ne sont pas stimulés par la réalisation de cages d'escaliers collectives, de coursives ou de jardins collectifs. Un sondage de 1963 montre que 10 à 20% de la population souhaite habiter un autre type de logement qu'une maison individuelle (Van Dam, 2005). A partir de 1967, la « Woningbehoefte Onderzoek » étudie cet aspect (Engberts, 1973) et met en évidence que le taux de satisfaction est fortement lié au type de logement (voir fig. – 5). L'un de ses principaux résultats est le taux d'insatisfaction enregistré par le logement collectif. Sa demande ne représente que la moitié de l'offre alors que celle du logement individuel s'évalue à 1,3 de l'offre.

Les années 70

Les recherches des années 70 se concentrent principalement sur l'étude de la satisfaction des individus et sur les circonstances qui l'alimentent. Elles s'intéressent particulièrement à la satisfaction engendrée par le mode d'habitat (Leidemeijer & Kamp, 2003). L'influence de l'aménagement du milieu physique sur le taux de satisfaction des habitants fait l'objet d'une attention particulière. L'augmentation de la production de logements collectifs déclenche un grand débat sur l'opportunité de construire en hauteur.

En 1972, la préférence pour une maison individuelle avec son propre jardin est à nouveau confirmée par les résultats de la recherche commandée par le «Rijksplanologische Dienst - RPD», un service de la planification nationale (voir figure 6). A la base de cette préférence, on trouve des aspirations de qualité de vie privée, de calme, de rapport au sol et à la nature, en résumé l'attrait pour un environnement reconnaissable à échelle humaine. (RPD, 1973) A l'intérieur de la catégorie maison individuelle, la préférence pour un bungalow ou pour une maison isolée sur sa parcelle montre que la formulation des questions de l'enquête, au moins sur ce point, ouvre la porte aux utopies (SCP 1974). En 1974, les recherches du « Social en Cultureel Planbureau (SCP) » aboutissent à des résultats liés aux circonstances dans lesquelles les gens habitent et non aux caractéristiques personnelles du déclarant telles que: son sexe, son âge, sa profession, sa santé ou sa position sociale (voir Fig. – 7)

En 1976, les échantillonnages utilisés par le WBO sont améliorés et, en 1977, leurs champs d'investigation sont élargis. De nouvelles méthodes sont intégrées, mais les objectifs du WBO restent inchangés. Ils peuvent se définir ainsi: analyser la constitution des foyers, la situation du logement, les aspirations des sujets de sa majesté en matière de logement et les raisons qui motivent leurs éventuels déménagements. Le rapprochement effectué entre la constitution des ménages et les différents types de logements constitue la spécificité de son approche. Ces données sont traduites sous forme de tableaux, schémas et graphiques. Leurs larges diffusions facilitent leurs emplois et leurs comparaisons. Ils deviennent des outils indispensables à la réflexion et à la pratique des responsables des politiques du logement du gouvernement, des municipalités et des organismes HLM. A la fin des années 70, la grande majorité des gens optent pour la maison individuelle et près de 70% des foyers habitent une maison de ce type (SCP 1978). Le Social en Cultureel Planbureau conclut également que la préférence enregistrée pour la maison individuelle ne repose pas sur le type de logement mais plus sur le type d'occupation, propriétaire-occupant ou locataire.

Les années 80

La WBO appuie ses pronostiques d'évolution des préférences en matière de logement, d'une part, sur les évolutions démographiques et, d'autre part, sur les évolutions socioculturelles. Prenons pour exemple le cas d'une évolution démographique qui induit une augmentation des familles avec des enfants. Elle entraîne une augmentation de la demande en logements individuels avec beaucoup de chambres. Afin d'identifier les influences socioculturelles sur le choix du logement, ces données sont intégrées (voir figure 8). Si l'on compare les catégories de foyers par type de logement, on s'aperçoit que la préférence pour la maison individuelle est légèrement inférieure chez les primo accédants, les célibataires et les personnes de plus de 65 ans. Elle est plus importante pour les familles avec des enfants et, en accession à la propriété, même pour ceux sans enfants. Le tableau suivant (voir fig – 9) présente le parc de logement souhaité par l'ensemble de la population, élaboré sur la base d'enquêtes ponctuelles faites entre 1981 et 1994. Ce dernier ne fait pas l'objet de correction démographique pour la période traitée. Le parc souhaité est déterminé par les logements des gens qui ne veulent pas déménager, les primo accédants potentiels et les candidats au déménagement. On peut voir ici comment le parc de logement serait constitué si l'on satisfaisait aux aspirations au déménagement de tout le monde.

Le développement de la composition du parc, reflétant les aspirations de tous, est très stable. La préférence pour la maison individuelle ne s'accroît pas et le nombre de chambres souhaitées change à peine. La comparaison des logements préférés par différents types de foyers (voir figure 9) nous montre que, dans le cas d'une croissance démographique des célibataires et d'une régression du nombre de foyers de plusieurs personnes, la demande en maisons individuelles et en grands logements serait compensée par les foyers avec ou sans enfants (SCP, 1996). Les études du WBO sur la durée d'occupation des logements posent les questions au moment où l'habitant vient de s'installer. En 1989, la moyenne de cette durée est de 11 ans. Plus le logement est ancien, plus longue est la durée d'occupation. Si l'on introduit une correction due aux effets du vieillissement du logement, il apparaît que la durée d'occupation des logements collectifs est en moyenne de trois ans plus courte que celle des maisons individuelles (SCP, 1992)

Depuis la fin des années 80, des aspirations à d'autres formes d'habiter ont émergé. Elles sont le reflet des évolutions de la société néerlandaise tels que: la réduction croissante du nombre des membres d'une famille, l'augmentation des étudiants et des jeunes travailleurs, la grande quantité de divorces, le souhait de rester vivre chez soi le plus vieux possible, l'émancipation des femmes et la reconnaissance d'autre forme de cohabitation comme celle des couples homosexuels. Ces nouveaux modes de vie stimulent la conception de nouveaux espaces à habiter et la diversification du parc de logement. Pour Doevendans et Stolzenburg (1992), le modèle de la maison individuelle n'est peut-être plus la solution évidente aux problèmes posés.

Les années 90

Les aspirations des futurs habitants des nouveaux quartiers résidentiels en construction, dont les sites VINEX font partie, font l'objet de plusieurs recherches. Celles de l'équipe de Wassenberg "Woonwensen en de realisatie van VINEX-locaties in de Randstad" (1994) et celle intitulée "Huizenkopers in profiel" de Rietdijk en Boelhouwer (1997) mettent en évidence une préférence de plus en plus prononcée en matière de maison individuelle pour les types « maison jumelée » et « maison isolée sur sa parcelle » au détriment de la maison en bande. En effet, bien qu'un tiers des interviewés habite actuellement un logement collectif, seuls 15 % d'entre eux semblent être intéressés par une maison en bande. De plus

ils expriment une préférence marquée pour une architecture traditionnelle comme un toit en pente. Les travaux de l'équipe Wassenberg montrent également que 3/4 des acheteurs potentiels, en ayant les moyens, souhaitent acheter une maison individuelle. Mais une fois de plus, les maisons en bandes ne semblent pas être très populaires. La préférence revient aux maisons isolées sur leur parcelle, aux maisons jumelées, ou au moins à un logement d'angle. Les autres, surtout des plus de 50 ans et les célibataires, recherchent un appartement. Pour le logement individuel, la présence d'un jardin occupe la première place sur la liste des souhaits. Ces recherches fournissent également des informations sur l'environnement souhaité de l'habitat. Ainsi il apparaît que près d'un tiers des consommateurs de la Randstad préfère un quartier constitué principalement de maisons individuelles, les autres recherchent un quartier avec un équilibre entre logement collectif et logement individuel. Presque personne (3%) souhaite habiter un quartier constitué uniquement d'appartements. 57% des personnes interrogées expriment leur désapprobation à l'idée d'avoir en proche proximité de leur maison un bloc d'appartements. Pourtant, il semblerait qu'une forte densité ne soit pas un sujet de mécontentement. En 1996, la recherche de Molin met en évidence les préférences des éventuels futurs habitants du quartier VINEX de Meerhoven (près d'Eindhoven). Ce quartier devant être réalisé avec une forte densité, son étude tente d'établir la densité maximale pouvant être réalisée sans affecter la demande des futurs acheteurs de logements. Elle montre que le type d'environnement immédiat au logement influence particulièrement son taux d'appréciation. Tous les habitants potentiels semblent porter leur choix sur un environnement constitué principalement de bâtiments de faible hauteur. L'implantation de plus de logements en hauteur à proximité des futurs logements (cela prends en compte le fait de pouvoir voir le bâtiment de forte hauteur, le jardin, ou le morceau de rue situé devant la porte du logement) semble induire une diminution de 10 à 13% du nombre des personnes désireuses de venir habiter le nouveau quartier. Par contre cette donnée ne semble pas influencer le choix que les futurs habitants font pour une maison jumelée ou une maison en bandes. Par contre l'augmentation de la quantité de bâtiments en hauteur induit un effet négatif évalué à 10% de la demande pour les quartiers constitués de maisons de type jumelé. Il en conclut que du logement individuel en bande est plus facile à réaliser que du logement de type « deux sous un toit » dans un quartier intégrant des bâtiments en hauteur.

En 1997, une nouvelle WBO est élaborée en collaboration avec le Ministère du logement social, celui de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Elle forme avec les « Kwalitatieve Woningregistratie (KWR) », les registres qualitatifs des logements, une base fiable d'information. Publiée en 2000, elle permet aux professionnels de compléter leurs études et leurs analyses sur l'évolution qui se dessine depuis 1982. La recherche met en évidence une grande continuité en matière de type de construction de logement souhaité par les consommateurs. 60% des candidats au déménagement déclarent avoir une préférence pour une maison individuelle. Cependant on constate quelques évolutions parmi les différents types de candidats. En 1998, les primo accédants sur le marché du logement optent moins souvent pour une maison individuelle qu'avant. Le fait que les jeunes soient souvent encore célibataires lorsqu'ils entrent sur le marché du logement pourrait en être la cause. En revanche, les jeunes célibataires candidats au déménagement sont plus attirés qu'avant par une maison individuelle. Les souhaits des candidats au déménagement combinés aux types de logements libérés et à ceux des personnes qui ne veulent pas bouger mettent en lumière les surplus et les manques du marché. Si l'on étudie les données du tableau de la figure 10, on peut clairement identifier une forte demande en logement en accession à la propriété. Dans ce secteur, on constate un manque de logement aussi bien de type maison individuelle que d'appartement. Dans la Randstad, la crise de la maison

individuelle est plus importante qu'ailleurs, alors qu'à l'extérieur de la Randstad la crise est plus importante dans le secteur du logement collectif.

Au cours des trente dernières années, les choix des consommateurs ont de plus en plus influencé les plans d'aménagement. Non seulement, du fait qu'on accorde plus d'importance à la demande, mais aussi du fait de la mise en place d'une consultation institutionnalisée. Dans les années 80, le "College van B&W de huisvestingscommissie" a été créé comme organe de conseil en matière de répartition des espaces à habiter. Dans cette commission, les organismes HLM, les habitants et le Ministère du logement sont représentés. Dans les années 90, cette commission est devenue la "Volkshuisvestingscommissie", commission pour le logement social. Ses membres (plus des représentants du secteur privé tels que promoteurs privés, agents immobiliers et propriétaires privés) et son domaine d'intervention ont été élargis. En 2000, elle est devenue la "Commissie wonen", commission de l'habiter.

De nos jours

Les aspirations en matière de logement des consommateurs du XIX^{ème} siècle s'orientent vers plus de qualité. Ce qui veut dire que les logements devront être plus grands, plus variés et construits sur des parcelles plus importantes. Ce qui ne va pas dans le sens d'une plus forte densité. Le consommateur associe même souvent qualité avec construction en faible densité comme le prouve la recherche de Van Bertholet et Berkers (1989). Le graphique de la figure 11 montre que 70% des familles amsterdamoises avec des enfants considèrent qu'un environnement résidentiel constitué de bâtiments de faible hauteur avec une faible densité est la forme d'habitat idéal. Etant donné que la forte densité n'est pas une qualité en soi, mais plutôt perçue comme un désavantage, elle doit être compensée par d'autres qualités de l'environnement résidentiel. Cette compensation est obtenue grâce aux qualités spécifiques du site ou de l'environnement résidentiel, ou encore par la qualité propre du nouveau bâtiment. La forte densité n'est acceptable que si les autres qualités offrent au bout du compte un environnement résidentiel d'une qualité supérieure à celle offerte ailleurs (voir encadré ci-dessous).

Encadré: Qualités compensatoires

Le "Staten Kwartier" à La Haye est un quartier d'habitat individuel dense d'une grande qualité urbaine. Pour compenser cette forte densité, on parle de logements d'une qualité particulière, compensé par une grande qualité **du collectif**. Un tel environnement résidentiel se caractérise par un très fort investissement dans le bâti même.

En 2005, la WoON (Woononderzoek Nederland) introduit une nouvelle méthode. Elle rassemble les données de la "Woningbehoefte Onderzoek (WBO)" et la Onderzoek Kwalitatieve Woningregistratie (KWR)" et s'articule autour de différents modules. Le module marché du logement est traité une fois tous les trois ans. Son échantillonnage porte sur 40.000 personnes. Il est jugé suffisant pour formuler des hypothèses fiables au niveau national, provincial et régional.

Conclusion

Aux Pays-Bas, le rapport logement individuel/ logement collectif a pratiquement toujours été de 70%-30%. Le parc de logement individuel est constitué principalement de maison de type « deux sous un toit » ou de maison en bande. La maison isolée sur sa parcelle est plus rare. Etant donné la forte densité de population, on peut parler d'un habitat compact de faible hauteur. L'habitat individuel tient, depuis des décennies, une place de choix aux yeux des consommateurs néerlandais. Depuis qu'il existe des études sur les préférences et les degrés de satisfaction des consommateurs, elles montrent que ce choix a toujours été prédominant. Ce comportement des habitants semble conserver le même schéma depuis plusieurs années. Les jeunes déménagent souvent mais à partir de 35 ans la fréquence de ces déménagements diminue. La plupart des gens quittent leur logement pour un autre dans la même ville et préfèrent le logement individuel au logement collectif, même dans les grandes villes (Buys et van der Schaar 2004, Buys 2006)

Les facteurs financiers

Introduction

Plusieurs types d'acteurs peuvent prendre l'initiative de construire un nouveau quartier de logements : des pouvoirs publics, des « corporaties », des promoteurs privés et/ou des habitants. Les conditions de leur collaboration font l'objet de négociations (voir chapitre sur les jeux des acteurs-culture du consensus). La recherche, la mise à disposition et l'acquisition de terrains font partie des premières démarches engagées. La disponibilité et le prix d'achat des parcelles à construire jouent un rôle important dans l'élaboration d'un projet. Ces facteurs financiers ont une influence sur le choix des densités mises en œuvre. Ce chapitre retrace un petit historique des modes d'exploitation foncière néerlandais. Il aborde les méthodes de calcul employées pour déterminer le prix des terrains. Ces derniers étant parfois liés aux coûts de construction, il fournit également quelques notions de coûts par type d'habitat.

Un tour d'horizon des méthodes de calculs des prix des terrains

Aux Pays-Bas, plusieurs méthodes sont employées pour établir le prix d'un terrain (nota grondbeleid – VROM, 2001). En voici un aperçu commenté :

“Kostprijsmethode”, la méthode des prix coûtants :

Le prix du terrain est établi sur la base du prix total des terrains soit : les coûts d'acquisition, de nivellement et de viabilisation, et autres travaux.

“Vaste m² prijs”, la méthode du prix fixe au mètre carré

La municipalité établit chaque année un prix fixe au mètre carré des terrains. Selon les types de fonction, le prix est établi sur la base du prix moyen, du prix minimum ou du prix réel.

“Lumpsum methode”, la méthode du paiement unique

Le prix est fixé par site et les éventuelles modifications du programme de construction de logements n'exercent aucune influence sur ce dernier.

“Comparatieve methode”, la méthode comparative

Le prix du terrain est établi en fonction des prix de projets équivalents réalisés dans les environs.

“Residuele grondwaardemethode”, la méthode de la valeur résiduelle du terrain :

Le prix est établi sur la base de la valeur marchande du produit total (terrain + bâti). Les frais de construction et annexes sont déduits de la valeur du produit complet ; le prix correspond alors à la valeur résiduelle du terrain.

“Grondquote”, la méthode des quotas :

Le prix du terrain est un pourcentage du “Vrij-op-naam, VON prijs”, le prix de vente du logement (prix du terrain + coûts des concepteurs et consultants + frais de construction). Le quota est la plupart du temps déterminé par le calcul de la valeur résiduelle. Avec cette méthode, le prix du terrain est directement lié au prix de vente du logement.

“Tender methode”, la méthode de l'appel d'offre :

Les promoteurs privés font une offre de prix, et l'offre la plus élevée est adoptée. Ce type d'appel d'offre est généralement intégré dans un concours encadré par un cahier des charges.

“Afroomregeling methode”, la méthode de “rééquilibrage” :

Une répartition des bénéfices entre les aménageurs des terrains et les promoteurs des logements est introduite au cas où le prix de vente des logements augmente entre le moment où le prix du terrain est fixé et celui où le logement est vendu à son premier acquéreur.

“FSI methode”, la méthode “Floor-Space Index”:

Le prix du terrain n’est pas lié au prix de vente du logement, mais à la taille de la parcelle ou à la relation entre la taille de la parcelle et la superficie du logement (Floor-Space index).

Les méthodes d’exploitation foncière employées jusqu’aux années 70

Les Pays-Bas comptent, au XIXe siècle, deux millions d’habitants qui vivent regroupés dans des centres urbains les plus denses du monde. Le développement de cette vie urbaine avait atteint son point culminant au milieu du XVIIe siècle et s’était stabilisé sous la forme d’un réseau dense de villes moyennes. Mais, à partir du XVIIIe siècle, le nombre de ces citadins diminue. En ville, de nombreux terrains constructibles restent en friche jusqu’au début du XIXe siècle. A partir de la deuxième moitié du XIXe siècle, la révolution industrielle relance la production de logements en centre urbain. L’activité des banques hypothécaires stimule cette croissance. Elle facilite la réalisation d’investissements lucratifs et favorise l’exploitation foncière (van Wijk, 1977). Au cœur de cette “construction mania”, les spéculateurs fonciers jouent un rôle important (de Vreeze, 1993). La production des logements est aux mains des “revolutiebouwers”, comme on les appelle aux Pays-Bas. Ce sont de petits entrepreneurs du bâtiment indépendants souvent sans grand capital. Ils n’ont pas de réputation à protéger et aucun compte à rendre à quelques maîtres d’ouvrages que ce soit (Serrurier *et al.* 1989). Leurs investissements bancaires, à forts taux de crédits et à courtes durées d’emprunts, les poussent à optimiser leurs gains. Ils économisent sur la qualité des matériaux et sur la durée des chantiers. Dans l’est du pays, où le sol est souvent en dessous du niveau de la mer, ils optimisent leurs profits par l’emploi d’un urbanisme dense, respectueux du parcellaire agricole préexistant (fig. – 1, 2 et 3).

En 1901, la loi sur le logement est promulguée et introduit de nouveaux rapports de forces. Les principaux objectifs de cette loi tendent à rendre impossible l’habitat de logement insalubre et à réglementer la construction de logements sains. Des « corporaties » agréées sont chargées de leurs réalisations. (voir chapitre sur les jeux des acteurs). C’est le début de l’intervention des pouvoirs publics en matière de production de logement social. La loi fixe également des règles d’urbanisme. Les villes à forte croissance doivent se doter d’un plan d’extension et l’actualiser tout les 10 ans. Après quelques révisions, en 1921 et 1931, le « Streekplan » fait son apparition, il fixe l’usage des sols au niveau provincial. Mais c’est la loi sur l’aménagement du territoire, introduite en 1965, qui dotent les pouvoirs publics, à différents niveaux, d’un système d’instruments de planification fortement décentralisé, dans lequel, seul, le plan d’occupation des sols municipal est normatif (voir chapitre sur les cadres législatifs et réglementaires).

Pour répondre à la grave crise du logement de l’après-guerre, les pouvoirs des autorités centrales sont renforcés. Elles établissent de nouvelles normes et de nouvelles subventions à la personne et à l’objet. Les municipalités, pour leur part, mettent en place des politiques

foncières très actives et achètent de nombreux terrains. Dès 1950, les communes acquièrent une plus grande marge de manœuvre dans les procédures décisionnaires. Elles choisissent elles-mêmes le rapport de logements collectifs (nombre d'étages inclus) et de logements individuels qu'elles souhaitent voir réaliser (VNG 1968). De nombreux professionnels du logement de l'après-guerre abandonnent les arguments architecturaux au profit de critères issus de l'exploitation foncière et de l'efficacité de la production. Le nombre et la taille des barres de logements, qui ne cessent d'augmenter, provoquent entre 1965 et 1970 un débat d'ampleur nationale (voir chapitre sur les contextes culturels). Le "hoog- en laagbouw rapportage" (rapport sur la construction haute et basse) de 1961 en est un bon exemple. L'ingénieur H.M. Buskens, alors directeur-général au Ministère, se positionne ainsi: *"L'augmentation du prix des terrains constitue, si elle perdure, une source de préoccupation croissante. Dans un certain nombre de cas, elle est la cause d'une orientation vers des formes plus concentrées d'habitat, principalement en hauteur. Il serait injuste de croire qu'elle est l'unique ou du moins le facteur déterminant du choix des municipalités pour des options en hauteur. Bien au contraire! Le niveau du coût total de la réalisation (sans même parler des coûts d'exploitation) de cette forme d'habitat est relativement élevé"* (Engberts 1973).

Les méthodes des années 70- 90

Dans les années 70, la gestion de l'exploitation foncière et la programmation de logements restent sous la responsabilité des municipalités. Cependant les risques financiers qu'elles encourent sont couverts par l'Etat. Leurs exploitations foncières sont alors basées sur la méthode des prix coûtants (voir figure 4). On distingue deux types de prix :

- Les prix des terrains pour les logements du secteur libre

Ils sont déterminés par les municipalités sur la base de facteurs tels que: le type de logement (individuel ou collectif), la grandeur de la parcelle, la qualité du site ou le paysage environnant.

- Les prix des terrains pour le logement social

Ils sont fixés par l'Etat sur la base du prix moyen de la construction par m². Depuis la création d'un secteur du logement social, la politique de l'Etat s'est toujours appuyée sur un système de subventions ne tenant pas compte du foncier. Les bénéfices générés par la vente au secteur libre de terrains à prix élevés servent à équilibrer le bilan de l'exploitation foncière de la construction de logements sociaux.

A chaque parcelle privée est attribué un pourcentage des coûts de l'aménagement des espaces publics. Les frais d'aménagement des espaces verts, parkings et espaces de circulation, tels que les trottoirs, les pistes cyclables et les chaussées, sont répartis par parcelle avec un prix d'acquisition. Grâce à des études de variables, on établit le prix d'acquisition optimal. Pour ce faire, différentes sortes de variables sont étudiées :

La largeur de la parcelle :

Dans les années 70, des adaptations sont apportées à la conception des logements, les largeurs des façades sont progressivement réduites (voir tableau fig. 5). D'après Hugo Priemus (1975), ces adaptations sont dues à des objectifs de réduction des coûts des terrains nécessaires à la construction de logements individuels. Pourtant la réduction des trames

constructibles entrave la flexibilité de l'aménagement intérieur des logements (voir chapitre sur les contextes culturels).

La norme des parkings :

Plus la norme des places de parking est élevée, plus l'espace nécessaire à l'aménagement d'espaces publics est important, moins il reste d'espaces privés à céder. Les coûts augmentent tandis que les bénéfices escomptés se réduisent. La tendance est alors d'imposer la réalisation de parkings sur site propre, ce qui réduit leur norme. Cette manipulation induit une réduction des coûts d'aménagement des espaces publics du projet et augmente les opportunités de dégager des bénéfices.

Le choix entre rue ou « woonerf », sorte de placette en cul de sac :

L'adoption d'un concept de "woonerf" permet de réduire le pourcentage de voiries à réaliser. Les espaces des pistes cyclables, les trottoirs et les chaussées se confondent pour ne former qu'un seul et même espace. Ce concept permet d'augmenter le nombre ou la taille des parcelles. Lorsque de surcroît le parking est imposé en site propre, les coûts d'aménagement des espaces publics baissent et les gains escomptés par l'attribution des terrains augmentent.

La norme des espaces verts :

Si les habitants disposent d'un jardin, le coût de l'aménagement des espaces verts peut être réduit.

La densité moyenne :

La densité nette, soit le nombre de logements par site, après déduction des terrains non constructibles, est liée au type d'habitat réalisé. Une forte densité peut être obtenue par une réduction de la taille des parcelles. Dans le cas où l'on maintient les normes de parkings, de voiries et d'espaces verts, les coûts augmentent. La densification n'induit pas toujours un meilleur équilibre de l'exploitation foncière. Ce n'est le cas que si ces normes sont réajustées, exemple moins de vert, et si parallèlement la densité est augmentée en empilant les logements. Le graphique de la figure 6 montre qu'un équilibre s'établit autour de 40 à 50 logements par hectare.

Cette méthode explique l'emploi d'un panel très diversifié de typologies de logements, liés à des normes de parking et d'espaces verts pouvant bénéficier de subventions diversifiées.

Les évolutions à partir des années 90

La récession du début des années 80 augmente les risques financiers des municipalités, en particulier celles de grandes tailles. Leur capacité d'acquisition par anticipation de terrains constructibles en est réduite. Au début des années 90, la politique foncière de l'Etat accentue sa décentralisation. Désormais, la responsabilité financière de l'exploitation foncière est du ressort de la municipalité. La quatrième note de l'aménagement du territoire et son annexe (voir chapitre sur les politiques de l'aménagement du territoire) stimulent, pour l'aménagement de nouveaux quartiers résidentiels, le développement de partenariat public-privé entre communes et promoteurs privés. Selon les régions, le niveau du sol est au-dessus ou au-dessous du niveau de la mer (fig. – 7), nécessitant des travaux de préparation à la construction. Les Néerlandais font une distinction entre « bouwrijp maken », rendre constructible, et « woonrijp maken », viabiliser au sens de rendre

habitable, ce qui signifie l'aménagement des espaces verts, de la rue, des trottoirs, des pistes cyclables, des places de parking, de l'éclairage des voiries et des containers pour les ordures ménagères. On n'engage les travaux de « constructibilité » que lorsque l'affectation des terrains est déterminée.

Les frais d'exploitation foncière regroupent les frais de dépollution, de dédommagement, de préparation à la construction, de viabilisation, d'aménagement des espaces verts et de l'eau, des études d'impacts environnementaux et archéologiques (Vereniging van Nederlandse Gemeenten –VNG, Association des Municipalités Néerlandaises). Les sociétés de services installent les réseaux de gaz, d'eau et d'électricité. La municipalité est responsable de la construction des égouts et des voiries.

Certains sites VINEX bénéficient de subventions des pouvoirs publics qui couvrent une partie des déficits budgétaires. Dans les programmes, où ces subventions ne permettent pas de boucler les budgets prévisionnels d'exploitation foncière, on essaye d'augmenter les densités des logements. Dans les Régions où le marché du logement le permet, cette pratique devient courante et les densités peuvent atteindre des niveaux très élevés. Si cela ne peut se faire, d'autres alternatives sont utilisées telles que l'augmentation du pourcentage de construction de logements du secteur libre ou l'abandon de méthodes basées sur les coûts au profit de celles orientées sur les profits.

Avec une approche basée sur les gains, le nombre des catégories de logement est plus réduit qu'avec une approche basée sur les coûts. La différenciation s'effectue alors selon les coûts d'exploitation ou les prix de vente des logements (économiques, prix moyens ou chers). La municipalité obtient un paiement unique et peut elle-même déterminer ses choix. Lors d'une approche orientée sur les profits, les municipalités peuvent également choisir entre la méthode du « grondquote » et celle de la valeur résiduelle.

Les différents modes de calculs des prix des terrains

La méthode des «Grondquote » (quotas)

Beaucoup de municipalités utilisent la méthode des quotas pour établir le prix des terrains (Bureau Middelkoop, 1999). Ce système établit le prix de la parcelle sur la base d'un pourcentage, d'un quota, des frais de cession du logement qui sont à la charge du vendeur, le «Vrij-op-naam prijs - VON prijs ». Ce système de quotas ne tient pas compte de la qualité et de la surface de terrain utilisé pour le logement.

Un quota ne sert pas seulement à fixer le prix de vente d'un terrain, il peut également servir à comparer des marchés. En effet, l'usage de différentes méthodes de calcul peut se traduire en quota. Par exemple, lorsqu'un calcul de valeur résiduelle établit un prix, on détermine, pour ce prix, la part du prix de vente du logement et on en déduit son quota. Les quotas de différentes catégories fonctionnelles d'un plan peuvent varier. Lorsqu'on étudie les quotas réalisés dans des villes étrangères, on constate que ceux des Pays-Bas sont relativement bas. Cela relève du fait que les municipalités ont longtemps eu le monopole du marché des terrains et leur exploitation foncière.

La méthode de la valeur résiduelle des terrains

Entre 1990 et 1995, beaucoup de municipalités des opérations VINEX découvrent les nouvelles opportunités qu'offre la méthode de la valeur résiduelle. Après 1995, de plus en plus de municipalités optent pour celle-ci (Keers *et al.* 2003).

La valeur résiduelle est la valeur du terrain perçue comme le résidu restant après avoir déduit du prix du marché du logement son coût de construction (voir fig. 8). Elle est le prix maximum que l'on peut payer pour un terrain.

Lorsque le prix du terrain à construire est élevé, sa valeur résiduelle induit des déficits d'investissement. Si la valeur résiduelle du terrain ne peut être atteinte, il en résulte un avantage pour le constructeur. Il ne paye pas le prix maximum pour le terrain mais peut maintenir le prix de vente du logement au prix du marché.

Le tableau de la figure 9 fournit des exemples de calcul de valeurs résiduelles de différents types de logements. Il mentionne également les quotas pour les quatre différents types de logements. On peut constater que ces derniers sont très divergents. Le quota varie de -3% (ce qui nécessite de rajouter de l'argent) à 44%.

Une des particularités de l'emploi de la méthode de la valeur résiduelle est l'apparition d'un effet de levier.

Ces dernières années, l'augmentation du prix des logements n'a pas suivi celle des coûts de la construction. L'emploi de la méthode de la valeur résiduelle a introduit une plus grande marge de manœuvre et a permis l'augmentation des prix des terrains à construire.

L'exemple de la figure 10 en fait la démonstration. Dans cet exemple, le prix de vente a augmenté de 20% entre le début et la fin de l'année. Lorsque le coût de la construction n'augmente que de 10%, la valeur résiduelle du terrain, elle, croit de 50%. Les mécanismes des coûts de construction et des prix de vente introduisent un effet de levier sur la valeur résiduelle des terrains. Si les vendeurs de terrains n'appliquent pas la méthode de la valeur résiduelle, l'acquéreur des terrains profite de l'augmentation. Parfois on applique à la méthode de la valeur résiduelle, un rééquilibrage afin que la municipalité puisse aussi profiter de l'augmentation du prix de vente des logements. On convient alors d'une répartition des gains entre aménageurs des terrains et promoteurs.

Dans le cas d'une baisse des prix de vente des logements, l'effet s'inverse. L'exemple de la figure 11 nous montre qu'une baisse de prix de vente associée à une hausse des coûts de construction de 10% induit une baisse de près de 70% de la valeur résiduelle du terrain. Avec la méthode de la valeur résiduelle, le prix de vente des logements et leurs coûts de construction jouent donc un rôle primordial dans la fixation des prix des terrains.

Les coûts de construction de différentes formes de construction

En 2003, l'institut de recherche de l'Université de Delft, l'OTB, rassemble les données caractérisant le secteur du logement neuf en accession à la propriété. Cette recherche étudie près de 2 300 logements neufs vendus en 2002.

La figure 12 fournit des données sur les logements individuels et les appartements en matière de prix de vente moyen, de prix d'entrepreneur et de coûts des terrains.

Ces données sont issues de « koop/aannemingsovereenkomsten ». Les coûts des terrains sont liés au prix que payera l'acheteur pour le terrain. Le « (bruto)aanneemson », prix brut d'entrepreneur, est constitué par les coûts de construction auxquels s'ajoutent les « overige (bijkomende) kosten », autres frais annexes. Les coûts des terrains et les prix bruts

d'entrepreneur s'additionnent et constituent le « V.O.N. prijs », prix de vente du logement neuf (TVA incluse).

La part du coût du terrain dans le prix de vente d'une maison individuelle est de 27%. Il est en moyenne plus important que celui d'un appartement qui ne s'élève qu'à 25%.

Lorsqu'on tient compte du fait qu'en moyenne un logement individuel est plus grand qu'un appartement (en matière de surface d'usage, de nombres de chambres, de surface de parcelle, etc.) une autre image se dessine.

Le tableau de la figure 13 montre que le prix de vente (« VON prijs ») et le prix brut d'entrepreneur (« brute aanneemsoom »), par mètre cube pour le contenu et par mètres carrés pour les surfaces utilisables des appartements, sont plus importants pour les maisons individuelles.

Le tableau de la figure 14 rassemble des données par types de logements individuels neufs. Il met en évidence une hiérarchie claire, des logements isolés aux logements en bandes, dans laquelle la part des coûts des prix des terrains diminue dans le prix de vente. Cette répartition des coûts des terrains n'est pas générée par un prix élevé du terrain par m² de parcelle, mais par la grandeur de la parcelle. Le prix des terrains par m² de parcelle est le plus bas pour les maisons isolées sur leur parcelle et le plus haut pour les maisons en bande.

La figure 15 nous montre que la grande majorité des logements individuels neufs (68%) sont des maisons en bande. Les maisons isolées et les maisons jumelées constituent ensemble moins d'un tiers de la production. La figure 16 nous donne une indication des coûts de construction. Ils dépendent principalement du rapport brut/net : moins il y a de majoration du prix net du logement par rapport au coût total de construction brute (incluant coursives, etc.), plus le logement est économique.

En résumé, on peut dire que l'introduction de l'approche basée sur les profits (avec l'emploi des quotas et de la valeur résiduelle) a, du point de vue des profits des propriétaires de terrain, favorisé la construction de forte densité. Cependant il est à noter que le quota (la part du prix du terrain dans le prix de vente) est plus bas pour une maison isolée et une maison jumelée alors que les prix de vente (« VON prijzen ») et les coûts de construction des logements en bandes sont moins élevés. De plus, on peut réaliser d'avantage de logements par hectare ce qui, finalement, étant donné les prix du marché, induit un coût résiduel plus élevé par mètre carré.

Les partenariats privés-publics

Alors que l'exploitation foncière, dans les années 70-90, étaient aux mains des municipalités, partir des années 90, les rapports entre les acteurs évoluent. Les municipalités collaborent de plus en plus avec les promoteurs privés. Le partenariat public-privé se développe. A l'époque des programmes VINEX, ce sont en majorité les promoteurs privés qui se portent acquéreur du foncier ; parfois ils le font à la demande des municipalités. Ces dernières restent néanmoins les pourvoyeuses de parcelles constructibles. Les promoteurs échangent leurs droits de propriété contre des baux à construire et les municipalités prennent part dans les nouvelles sociétés d'exploitation foncière créées pour développer les nouveaux quartiers.

Il existe plusieurs modèles de partenariat public-privé, les plus couramment employés sont les suivants :

1. Le “bouvclaims”, système du bail à construire

Il existe deux cas de figure : soit les risques d'exploitation foncière peuvent incomber totalement à la municipalité. Les privés possesseurs des terrains s'engagent à les céder à la municipalité à un prix fixé au mètre carré. En échange, la municipalité aménage et viabilise les terrains à construire, et leur livre des parcelles constructibles.

Les municipalités et les privés signent des accords par lesquels ils s'accordent sur les prix auxquels la municipalité achètera et revendra les terrains. La municipalité fixe les contraintes que les promoteurs privés devront respecter pour le développement des parcelles, comme par exemple la densité ou la diversité de types de logements.

En revanche, s'il y a prise de participation dans une société d'exploitation foncière, une personne juridiquement responsable est chargée de réaliser le projet. Les partenaires publics et privés vendent leurs terrains à cette société. Qui devient responsable de l'aménagement et de la viabilisation des terrains, ainsi que de leur attribution. Les risques d'exploitation foncière sont répartis entre la municipalité et les partenaires privés au prorata de leur participation dans la société d'exploitation foncière.

Une bonne répartition des pouvoirs et des risques est essentielle. La municipalité perd un peu de son influence sur les questions d'aménagement et de viabilisation des terrains, de conception des espaces publics, de processus décisionnaire et d'attribution des parcelles, mais supporte moins de risques financiers. Pour les partenaires privés le principe s'inverse, ils prennent des risques financiers qui sont habituellement à la charge de la municipalité, mais obtiennent en retour une plus grande influence dans le processus de décision de l'aménagement du futur quartier.

2. Le modèle des concessions (voir fig. 17)

Cette fois, les promoteurs privés disposent de l'ensemble des parcelles du site à développer. La municipalité se limite à fixer le programme et le plan d'urbanisme et à garantir le respect de ses grandes orientations.

L'aménagement et la viabilisation des terrains est à la charge financière du privé. Il en va de même pour l'aménagement des espaces publics, dans le respect de contraintes fixées par la commune.

Les premières formes de partenariat public-privé conservent aux pouvoirs publics une grande partie de leur influence. Avec le système des concessions, il en va tout autrement. Les pouvoirs publics concèdent aux privés une partie de leur pouvoir de décision mais, en échange, les privés supportent l'ensemble des risques financiers. Le public ne conserve souvent que l'élaboration du cahier des charges. On assiste à une évolution d'une politique foncière municipale active vers une politique de facilité. Les municipalités conservent cependant beaucoup d'influence par le biais des instruments de planification dont elles ont la responsabilité. Elles élaborent les plans d'occupation des sols, seuls documents normatifs. En l'absence de ces documents, les privés ne peuvent investir. De plus les municipalités pourront bientôt faire usage des mesures d'une loi en préparation sur l'exploitation foncière.

Les dernières évolutions législatives

Outre les lois sur le logement et sur l'aménagement du territoire, déjà mentionnées, l'acquisition de terrains, leur mise à disposition pour la construction, les traitements techniques et les aménagements sont encadrés par diverses lois et réglementations. Par

exemple, la «Wet Bodembescherming», loi de protection des sols, fixe les règles de financement des recherches et des travaux nécessaires à la dépollution des terrains. Elle applique la règle du pollueur-payeur.

Certains plans d'aménagement peuvent générer des nuisances à des tierces personnes. L'article 49 de la loi sur l'aménagement du territoire prévoit que le maire et ses adjoints peuvent accorder des indemnités de compensation aux regards des dommages subis. Mais, si pour réaliser leur projet, des privés obligent les municipalités à engager des frais, comme le tracé d'une nouvelle voirie, leurs coûts ne sont pas toujours équitablement répartis entre les partenaires de l'opération. Cette situation a suscité de nombreuses critiques.

Aussi, le 25 août 2005, le gouvernement a présenté au Parlement une proposition de loi pour réformer la gestion de l'exploitation foncière. Elle a été adoptée par le Parlement le 7 juillet 2006 et transmise au Sénat. Si le Sénat l'adopte à son tour, elle sera applicable fin 2007. Elle introduit une nouvelle approche : si, dans le cadre d'une opération, des promoteurs privés ou publics portent atteinte à la jouissance ou à la valeur d'une propriété existante, ils ont toujours l'obligation de dédommager ses propriétaires. Mais, si pour réaliser leur projet, des privés obligent les municipalités à engager des frais, la future «Grondexploitiewet», loi sur l'exploitation foncière, prévoit que les indemnités du «schadeplan», plan de dédommagements, pourront être réparties entre tous les propriétaires des terrains construits sur le site concerné. Cette mesure a pour objectif de faciliter le financement par les municipalités d'équipements nécessaires à des niveaux dépassant les simples intérêts du quartier.

Conclusion

Ce chapitre donne un aperçu de l'évolution de l'exploitation foncière aux Pays-Bas. Jusqu'aux années 70, l'accent porte sur l'efficacité de la construction et sur l'optimisation de l'exploitation foncière, ce qui a favorisé la construction en hauteur et celle de taille moyenne. Dans les années 70, le bouclage de l'exploitation foncière devient prédominant. Les coûts d'aménagement des espaces publics sont couverts par la vente des parcelles privées. La largeur des parcelles, mais aussi les normes de parking, d'espaces verts et de voiries, déterminent les densités de construction. Etant donné ces normes, la réalisation de fortes densités est souvent plus avantageuse. Mais, une forte densité implique aussi plus de qualité d'espaces publics, donc plus de frais d'aménagement; ce qui tempère son emploi. A partir des années 90 les méthodes d'exploitation foncière changent d'approche. Autrefois basées sur les coûts, elles se réorientent sur les profits. Les méthodes basées sur les coûts font place à celles basées sur les profits qui rendent l'usage de fortes densités encore plus attractif.

Le prix résiduel d'un terrain est déterminé par la différence entre le prix de vente et les coûts de construction d'un logement. Les coûts de construction de logements en bandes sont relativement bas. Ils permettent de construire plus de logements par hectare et induisent un prix de terrain par mètre carré plus élevé que pour des logements de faible densité. La construction avec une forte densité est également plus attractive pour les privés avec lesquels les municipalités développent de plus en plus de collaboration. Le modèle des concessions est souvent utilisé permettant aux promoteurs privés de disposer de l'ensemble des terrains des sites. La municipalité se limite à l'élaboration du cahier des charges et du plan d'urbanisme et garantit le respect des grandes orientations du projet. Dans le modèle des concessions, les coûts et les risques financiers de l'aménagement des terrains sont au

frais des promoteurs privés, ils ont donc tout intérêt à ce que les prix des terrains soient rentables ce qui va de pair avec l'usage de fortes densités.

Les modes de gestion

Le développement du secteur de l'accèsion à la propriété engendre une plus grande mixité dans la programmation des nouveaux quartiers de logements. L'emploi d'une forte densité nécessite une attention particulière pour l'aménagement et la gestion des environnements proches des logements. La répartition traditionnelle, entre gestion des logements par les propriétaires et gestion des espaces publics par les services municipaux, n'est plus adaptée. Le désengagement des pouvoirs publics et la montée en puissance du sentiment d'insécurité favorisent la recherche de nouvelles formes de gestion. Le nouveau mot d'ordre se résume en ces mots: beauté, propreté et sécurité. Ce chapitre présente l'évolution des systèmes de gestion et leurs influences sur la production de l'habitat individuel dense.

Le système de gestion traditionnel

Le secteur du logement se répartit en deux secteurs, le locatif et l'accèsion à la propriété. Au sein de ces deux catégories, on distingue le logement lucratif du non-lucratif. Il en résulte la répartition décrite dans le tableau ci-dessous.

Conditions de gestion	Propriété et usage communs	Propriété et usage séparés
Lucratif	Accession à la propriété lucrative	Bailleurs commerciaux tels que: <ul style="list-style-type: none"> - Investisseurs institutionnels (fonds de pensions, assureurs) - Propriétaires privés
	Propriétaires occupants ayant les droits de propriété et d'usage.	Locataires ayant uniquement le droit d'usage Bailleurs privilégiant le rendement
Non-lucratif	Accession à la propriété non-lucrative	Bailleurs sociaux tels que: <ul style="list-style-type: none"> - organismes HLM - entreprises municipales de logements - autres organismes à but non-lucratifs
	Propriétaires ayant un droit d'usage et un droit conditionnel de propriété (cas de figure très rare)	Locataires ayant uniquement le droit d'usage Bailleurs ayant des buts sociaux

Tableau des différents types de gestion

La société néerlandaise peut être qualifiée de "cost-renting society" (société de locataires) car son secteur locatif a une grande capacité. Il ne loge pas uniquement les faibles revenus mais aussi une partie substantielle de la classe moyenne. De plus, ce secteur offre un rapport qualité/prix avantageux. Dans une "home owning society" (société de propriétaires), le secteur de l'accèsion à la propriété est, au contraire, plus important et le secteur locatif n'a qu'un rôle résiduel (Kemeny, 1981). Ce système dual se traduit par un taux de logements en accèsion à la propriété de 54% en 2002 (VROM, 2002). Au sein de la communauté européenne, seules l'Allemagne, avec 45%, et la Suède, avec 46%, ont des taux inférieurs (voir fig 1, ci-dessous).

A l'opposé, on trouve un secteur locatif très important dont 80% est non-lucratif. Avec 149 logements sociaux pour 1000 habitants, les Pays-Bas sont en tête dans la communauté européenne (fig 2)

Dans les années 90, la politique du logement social s'oriente vers une dé-régularisation et une privatisation des organismes HLM. Les entreprises municipales de logements sont converties en "corporaties" (voir chapitre sur les jeux d'acteurs). Le nombre des organismes municipaux atteignant près de 300 en 1985, se réduit à 30 en 1998 (De Vreeze, 2001). Les logements municipaux représentent aujourd'hui moins de 1% du parc total. Le secteur locatif social est presque totalement géré par les corporaties (fig 3).

La tâche des corporaties est définie par le BBSH, Besluit Beheer Sociale Huursector (l'arrête royale sur la gestion du secteur locatif social). Il leur attribue les responsabilités suivantes: le logement des populations ciblées, la garantie de la qualité des logements, l'implication des habitants dans leur politique et leur gestion, la garantie de leur continuité financière, l'attention à porter à la qualité de vie des quartiers et la mise à disposition de logements équipés de services.

Extraits du BBSH

1. Les activités des corporaties doivent être orientées vers la gestion, la construction ou l'achat de logements adaptés répondant aux besoins des populations ciblées.
2. Les corporaties sont responsables de la qualité de leur parc, une responsabilité qui va au delà de la simple application des textes de loi.
3. Les corporaties doivent autant que possible impliquer leurs locataires dans leur politique et leur gestion, en particulier par la diffusion de l'information. En 1998, la loi "Wet op het overleg huurders verhuurder (wohv)" est entrée en vigueur. Elle est applicable aussi bien aux bailleurs commerciaux que sociaux. Cette loi fixe les sujets sur lesquels les locataires doivent être consultés : L'entretien et la gestion des logements, la destruction de logements, la politique d'attribution et de location, les conditions du contrat de location, la politique des prix des loyers, l'offre et le prix des services, et la vente de logements.
4. La prise d'indépendance des organismes HLM a accru les risques. Le BBSH oblige les organismes agréés à fournir des explications sur leur situation financière.
5. Le cinquième type de prestation concerne, depuis 1997, la qualité de vie. Le BBSH considère la qualité de vie en premier lieu comme une responsabilité de la municipalité d'ordre administratif, mais rend les propriétaires immobiliers co-responsables.
6. En 2001, la notion de "wonen en zorg" (logements équipés de services) est introduite. Les corporaties doivent aider à la mise à disposition d'une offre variée de logements équipés de services, avec l'environnement et les infrastructures appropriés à des populations particulièrement ciblées. Aux côtés des personnes âgées, des handicapés et des personnes ayant besoins de soins et d'encadrements, sont aussi inclus les personnes sans domicile fixe, les ex-patients d'instituts psychiatriques, les ex-drogués et détenus.

Les effets de la croissance du secteur de l'accession à la propriété

Depuis les années 70, la politique du logement s'oriente vers un renforcement du secteur de l'accession à la propriété. La propriété d'un logement est considérée par de nombreuses familles comme le statut idéal de l'habitat. La location, en revanche, est perçue comme une limitation de la liberté individuelle. Les locataires ont une liberté de gestion restreinte

puisque les règles sont en général établies par les bailleurs. Quant aux propriétaires occupants, tant qu'ils respectent la loi, ils décident eux-mêmes de ce qu'ils veulent faire de leur logement. Aux Pays-Bas, la grande majorité des logements en accession à la propriété appartient à des propriétaires occupants. Aussi cette forme d'habitat est souvent associée à l'expression d'une grande liberté.

Dans les années 90, les revenus des ménages augmentent considérablement, ce qui a pour effet d'accroître la tension sur le marché du logement en accession à la propriété. En réponse, le gouvernement adapte sa politique et stimule ce secteur (voir chapitre sur les politiques du logement). Mais la production est trop faible et n'arrive pas à satisfaire la demande. Les autorités décident donc de stimuler également la vente des logements du parc locatif social.

Le nombre de logements en accession à la propriété connaît, depuis la dernière guerre, une croissance continue. En 1947, 28% des logements étaient habités par des propriétaires occupants, en 1997, on en compte 50% et, en 2002, le chiffre atteint les 54%. Pendant longtemps, la croissance du nombre de logements de ce secteur va de pair avec celle des logements du secteur locatif social ; le grand perdant étant le secteur locatif commercial. Alors qu'en 1960, 60% des logements étaient loués par des bailleurs particuliers, en 2001 ils ne représentent plus que 11% (fig 4).

Le développement de la gestion mixte du bâti

La stimulation du secteur de l'accession à la propriété engendre, ces dernières années, une plus grande mixité dans les quartiers de logements. La vente des logements locatifs sociaux est une première forme de cette nouvelle mixité. La construction de complexes avec des programmes mixtes, regroupant dans un même ensemble des logements locatifs et des logements en accession à la propriété ou des bureaux et des parkings, en est une seconde. Les autorités souhaitent une plus grande diversité dans les quartiers et, pour leurs habitants, plus de choix dans leur parcours résidentiel. Elles sont convaincues de l'influence positive des propriétaires occupants sur le bon fonctionnement des quartiers. On perçoit le développement de quartiers nantis d'une plus grande diversité d'acteurs impliqués:

- 1- Des propriétaires–occupants regroupés dans des associations de copropriétaires :
 - d'appartements dans des ensembles collectifs qui ont été divisés et vendus par appartement.
 - et/ou
 - d'espaces collectifs types garages collectifs situés sous les appartements, ou sous des maisons “grondgebonden” (reliées au sol), un cas de figure fréquent dans des complexes d'habitats individuels denses.
- 2- Des bailleurs du secteur libre ou du secteur social. Dans le secteur social, la propriété et la gestion sont souvent aux mains d'une corporatie. Elle est de ce fait responsable de l'ensemble des questions de gestion. Si le propriétaire est un investisseur, la gestion est en général de la responsabilité d'une société locale de gestion immobilière avec un contrat de sous-traitance.

- 3- Des locataires. Ils ont des droits et des devoirs et sont souvent organisés au sein d'associations de locataires.

On peut constater le développement de formes de gestions de plus en plus complexes impliquant des acheteurs, des associations de copropriétaires, des bailleurs, sociaux ou non, et des associations de locataires.

La figure 5 présente un tableau récapitulatif des intérêts des différents acteurs en présence. Ces intérêts sont parfois convergents, parfois divergents. Ils ne convergent que si les partenaires ont intérêt à créer un climat de bonne et grande qualité. Afin de garantir cette qualité, la gestion doit faire l'objet d'une attention particulière. Les intérêts sont divergents lorsque les statuts des propriétaires et ceux des usagers sont dissociés. Dans ce cas de figure, il est fort probable que le locataire/usager ne soit pas intéressé par une gestion immobilière à long terme. La planification de l'entretien est alors plus du ressort du bailleur. Si ce dernier fait partie d'une association de copropriétaires, il cherche à obtenir la majorité des voix, par exemple en ne cédant qu'un maximum de 49% des propriétés.

Dans la pratique, les ensembles mixtes font souvent l'objet de conflits. Les locataires et les nouveaux acquéreurs peuvent développer des intérêts divergents. Dans ces complexes, on voit donc apparaître de plus en plus de formes alternatives de gestion mixte tels que: les "buurtaandeel-houderschap" (actionnaires de voisinages), les "wijkenaandelen" (actionnaires de quartiers), les "Vereniging van wijkeigenaren" (copropriétaires de quartiers), etc. L'objectif est souvent le même: redonner l'initiative aux habitants d'un voisinage ou d'un quartier.

Les nouvelles formes de gestion de l'espace public

Dans les quartiers résidentiels, il est nécessaire de porter une attention particulière à la qualité de vie et à l'attrait de l'environnement immédiat des logements. Dans un quartier d'habitat individuel dense, un bon aménagement et une bonne gestion de l'entretien des espaces publics jouent un rôle primordial. Leurs organisations et leurs administrations doivent donc être bien adaptées.

A- La gestion de la qualité

Parallèlement à la qualité des logements, celle de leurs alentours est extrêmement importante. Elle influence considérablement le taux de satisfaction de ses habitants. Leurs usages et leurs expériences font donc l'objet d'un intérêt croissant.

Dans le "Kwalitatieve Woningregistratie – KWR", le registre de qualité des logements, un certain nombre de caractéristiques sont mentionnées. Elles définissent les aspects négatifs et positifs de la qualité spatiale de l'environnement immédiat des logements. La présence d'éléments ayant une valeur culturelle historique, tels qu'une vieille tour d'église, un moulin ou tout autre bâtiment historique, est considérée comme positive pour la perception du complexe. Dans la conception de leurs nouveaux aménagements, les municipalités intègrent de plus en plus les éventuels potentiels du site tels que la présence d'eau ou d'espaces naturels. Dans les autres cas, la matérialisation des rues et des trottoirs et le design du mobilier urbain sont particulièrement soignés. La saleté des rues et des espaces publics, les graffitis et autres détériorations sont perçus comme spécialement négatifs par

les habitants (VROM 2002b). Il en va de même pour la présence de bâtiments abandonnés, la présence de terrains vagues ou de grands entrepôts de stockage.

Tous ces éléments sont déterminants pour la valeur d'usage et la perception de la qualité de l'habitat.

Il est important qu'ils soient accompagnés d'une gestion et d'un entretien adéquats. Si le mobilier urbain est facilement vandalisable, cela peut entraîner une dégradation rapide du quartier. La qualité de l'aménagement des espaces publics influence la qualité de vie, particulièrement dans les quartiers urbains ; s'ils sont d'une grande qualité, leur influence sera positive.

B- La gestion de la densité

Une forte densité induit un usage intensif des espaces et engendre une usure et une salissure plus importantes des lieux. Dans un contexte où les personnes ne se sentent pas responsables, cela peut s'avérer désastreux. Aussi, il est très important que l'aménagement des espaces publics, en particulier des quartiers résidentiels denses, réponde aux aspirations de leurs habitants. Cela nécessite de la part des urbanistes et architectes responsables du projet une grande qualité de conception. Pour obtenir cette qualité de design, il est important que cette notion soit intégrée dans le processus de développement du projet.

C- Les formes de gestions alternatives

La qualité de l'aménagement doit être garantie par une organisation et une gestion appropriée de son entretien. Ces espaces communs doivent donc faire l'objet d'une attention spécifique. Traditionnellement, ce sont les municipalités qui ont en charge l'entretien de l'espace public. Mais les choses évoluent. Depuis les années 70, on stimule de plus en plus une forte implication des associations d'habitants, de clients ou de consommateurs (SCP, 1976).

Les gens réalisent que les problèmes d'organisation, tels que ceux rencontrés dans les projets de réhabilitation urbaine, sont souvent dus à un manque de prise de parole des habitants.

Les pouvoirs publics prônent, depuis les mesures de restrictions budgétaires des années 70 et 80, l'optimisation des moyens et la stimulation d'une implication structurelle. Cette nouvelle orientation incite à ne pas prendre à sa charge ce que d'autres peuvent aussi bien et voire même parfois mieux faire.

Depuis la prise d'indépendance des organismes de logements sociaux dans les années 90, les municipalités ne sont plus considérées comme les seules responsables de la qualité des espaces publics des quartiers. En 1997, la tâche des corporaties s'est élargie et inclut aujourd'hui la qualité de vie des quartiers. Les organismes agréés doivent participer à la garantie de la qualité des quartiers où se situe leur parc de logements. Elles ont désormais le droit d'acquérir et de gérer d'autres formes de bâtiments, d'améliorer la qualité de l'environnement d'espaces qui ne sont pas situés dans l'immédiate proximité de leur parc de logements et de stimuler des activités qui profitent à la communauté des quartiers. Elles recherchent en permanence de nouveaux contenus et de nouvelles formes d'exercice de leurs tâches. Elles remettent en cause les approches traditionnelles de la gestion et de l'entretien des espaces publics autrefois à la seule charge des municipalités (van Dommelen *et al.* 2001).

Ces dernières années de nouvelles formes de gestion voient le jour (voir fig 1). Ces nouveaux systèmes de gestion des espaces publics instaurent des collaborations ouvertes entre municipalités, administrés et organismes concernés, permettant l'élaboration de règlements adaptés à la diversité des contextes.

La gestion alternative recherche avant tout l'optimisation de la qualité de la gestion des espaces publics, mais aussi le renforcement de la cohésion sociale, l'augmentation du sentiment de responsabilité des usagers et l'optimisation de l'usage des moyens. Ces différents éléments peuvent participer du sentiment de satisfaction des habitants d'un complexe de forte densité. La gestion s'en trouve de ce fait de plus en plus orientée sur l'usage et a un effet positif sur la qualité de l'espace public. Elle permet ainsi des aménagements de hauts niveaux autrefois trop coûteux. Les habitants et les corporaties d'un quartier peuvent participer à la gestion de la municipalité et éventuellement la prendre à son compte. Le principal bénéfice de ce type d'évolution est une plus grande implication des citoyens dans la gestion de leur environnement et leur cadre de vie, offrant ainsi une meilleure garantie de longévité de la qualité produite.

Au fil du temps, les mentalités ont évolué et les habitants ne sont plus considérés comme de simples consommateurs mais comme des co-producteurs d'éléments tels que: la qualité de vie, la propreté, la sécurité et le bien-être. Ces aspects peuvent être facilités par des aides budgétaires accordées aux associations de locataires.

Le principe de base est de "redonner" le quartier à ses habitants/ propriétaires afin de faire d'eux des propriétaires de quartier.

Différentes expériences montrent que des succès ont été obtenus. Par exemple, il a été constaté que le niveau de qualité des espaces verts était supérieur à celui fourni par les services municipaux sans augmentation de budget. L'introduction de telles méthodes est plus facile dans des quartiers neufs car ils n'ont pas d'héritage à gérer, pas de retards de gestion et d'entretien. Dans le logement neuf, il est préférable de mettre en place le système de gestion alternatif au tout début du processus, avant la mise en vente des logements. Les gens peuvent ainsi plus facilement choisir d'habiter un quartier pour la forme particulière de sa gestion. Cependant, il faut tenir compte du fait de l'obligation d'intégrer d'autres partenaires que les seuls habitants

L'environnement immédiat d'un logement ne doit pas seulement être de haute qualité (en termes de beauté, propreté et sécurité) mais doit pouvoir s'adapter car les types de populations qui l'utilisent évoluent et se diversifient. Les enfants, jeunes comme plus âgés, veulent pouvoir jouer. Les adolescents aiment traîner, ceux qui travaillent souhaitent s'y détendre, les plus anciens aspirent au calme, etc.

Les conflits potentiels entre usagers doivent être évités. Une des solutions possibles est le "parochialising" ("paroissialisation") d'une partie de l'espace public. Les "Parochiale ruimtes" (espaces paroissiaux) - terme introduit par le sociologue américain Lofland - sont des espaces publics accessibles constituant clairement l'espace d'une communauté donnée. Pour Lofland (1998), un domaine donné n'est pas par définition privé, paroissial ou public. C'est le type et l'intensité de l'usage qui le détermine. D'autant que ces derniers sont changeants. L'environnement du logement n'est pas particulièrement conçu pour une communauté précise mais elle peut se l'approprier au fil du temps. Dans la pratique, l'espace public se définit dans un continuum entre paroissial et public.

Parallèlement à ces phénomènes paroissiaux, des règlements peuvent être fixés temporairement. Ainsi, le jour, un espace peut être accessible à un certain groupe d'usagers et, le soir, à un autre. La "paroissialisation" peut permettre de réguler l'emploi d'un lieu

partagé par plusieurs usagers et offrir des points d'ancrage pour sa gestion. De plus cela facilite l'identification avec cet espace public. Cependant une bonne administration du lieu est une condition préalable très importante. Pour ce faire une redistribution des compétences entre la municipalité, les gestionnaires et les usagers est indispensable (Soetens, 2003).

L'étape ultime de l'implication de tierces personnes dans la gestion de l'espace public n'est pas seulement de les impliquer dans l'exploitation financière et de les rendre propriétaires économiques mais aussi d'en faire les propriétaires juridiques du lieu. Des terrains publics deviennent alors des terrains particuliers et, en tant que tels, extraits de l'accès public généralisé. Les pratiques actuelles développent de plus en plus de ces formes mixtes. L'implication de la municipalité se trouve liée au type de garantie qu'elle souhaite offrir à ces espaces. Si des excès se produisent sur ces terrains, et qu'il est porté préjudice à l'intérêt public, les autorités locales seront-elles alors considérées comme responsables ? Quelle que soit la solution adoptée, un plan de gestion doit être élaboré.

D- Le plan de gestion

Un plan de gestion fixe les règles garantissant la beauté, la propreté et la sécurité dans les espaces de l'habitat. Il énonce les procédures de collaborations et de communication entre les habitants et les autres partis concernés. Il traite des aspects de gestion suivants:

- 1- Les réparations opportunes et suffisantes et le nettoyage des pavages, murs, mobiliers urbains, éclairages et autres mobiliers publics.
- 2- L'entretien structurel des espaces verts garantissant la jouissance de la vue et d'un bon éclairage (public).
- 3- Les nuisances des excréments de chiens (par exemple par l'installation d'un bac à chien)
- 4- Les salissures, destructions et graffitis.

Afin d'assurer la gestion, d'éviter d'éventuelles dégradations du cadre de vie et baisses de valeur du patrimoine, des fonds doivent être réservés. Ces coûts sont intégrés dans les frais d'exploitation; ceux induits par des équipements sociaux particuliers peuvent également y être incorporés. Si l'on ne tient pas compte, dès le début, des frais d'exploitation des services, des coûts structurels d'entretien et de gestion de l'espace public, il est souvent trop tard par la suite pour redresser la situation. L'élaboration de règles d'usages des parties en question joue un rôle primordial dans le bon fonctionnement du complexe de logements, surtout s'il est d'une forte densité. Cette prise de conscience est relativement récente. Les corporaties intègrent de plus en plus dans leurs calculs une bonne gestion des espaces publics aux alentours de leur patrimoine. Les investisseurs et les promoteurs immobiliers tiennent de plus en plus compte dans la conception de leurs projets des facteurs de gestion car ils jouent un rôle essentiel dans le choix de leurs futurs acheteurs

Conclusion

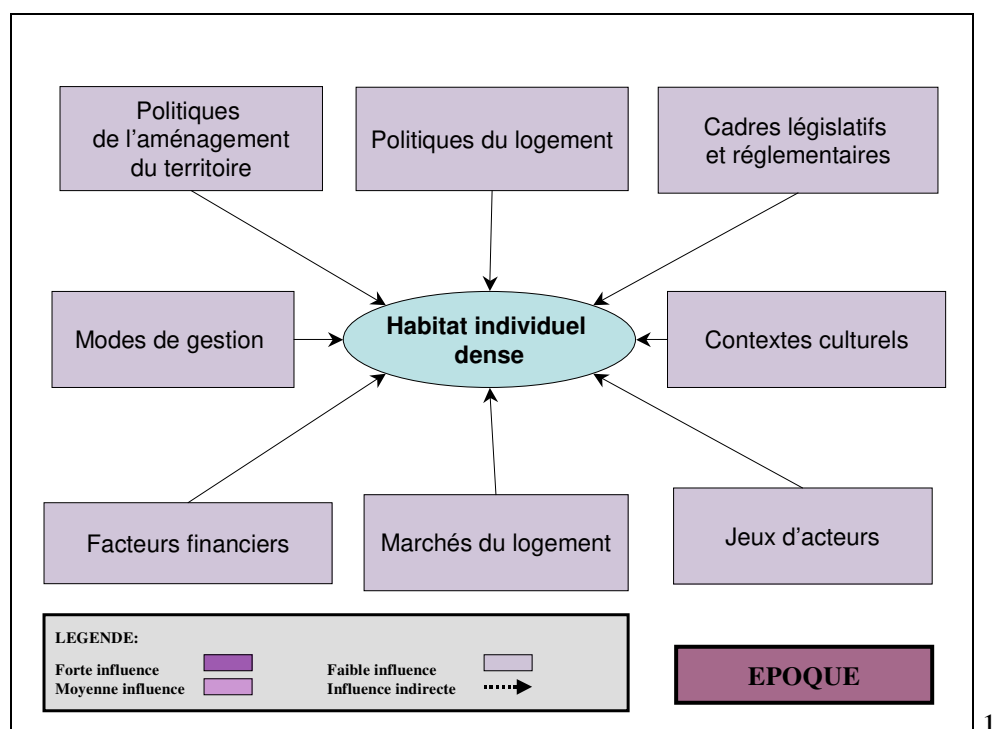
Bien que la structure de gestion traditionnelle aux Pays-Bas soit duale, il se développe de plus en plus de formes mixtes. Deux types d'évolution sont identifiés.

L'augmentation du secteur de l'accèsion à la propriété génère plus de mixité dans les quartiers, désormais locataires et propriétaires se côtoient plus qu'avant. Pour répondre aux défis de gestion de cette évolution, des formes mixtes sont imaginées au sein desquelles propriétaire-occupants, bailleurs et locataires s'associent.

Parallèlement, l'aménagement et la maîtrise de l'environnement des logements font l'objet de plus d'attention en particulier dans les projets de logements denses. La répartition traditionnelle des rôles, en matière de gestion, entre propriétaires de logements et gestionnaires d'espaces publics subit une nette évolution. Des nouvelles formes alternatives voient le jour. Elles invitent de plus en plus les habitants des nouveaux quartiers à jouer un rôle dans la gestion de leurs espaces publics. Cette implication ne doit cependant pas négliger la collaboration avec les autres parties prenantes.

Conclusion générale

Dans notre introduction, le schéma 1 plaçait la production de l'habitat individuel dense au Pays-Bas au centre d'un faisceau d'influences.

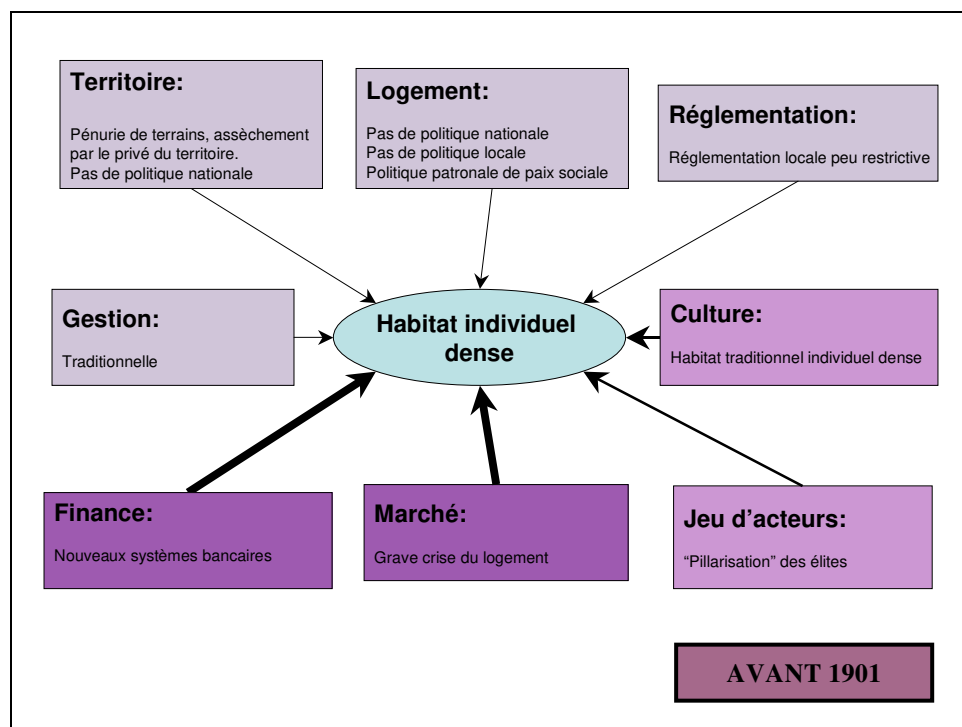


Au nombre de huit, ces différentes variables évoluent et se déplacent dans l'intensité de leur influence selon l'actualité et le contexte de quatre grandes périodes que l'on peut découper ainsi :

- Avant la loi sur le logement de 1901
- De 1901 aux années 70
- De 1970 à 1990
- Les années 90
- L'avenir

L'analyse des facteurs d'échecs et de succès de ces huit paramètres au cours des quatre périodes considérées, nous conduit vers une prospective possible de l'avenir de l'habitat dense aux Pays-Bas.

Avant la loi sur le logement de 1901



Avant la loi sur le logement de 1901, le faisceau des paramètres, visualisé dans le schéma 2, indique que seuls, le marché et les finances ont une forte influence. Les acteurs et la culture ont une influence moyenne alors que quatre d'entre eux (territoire, logement, réglementation et gestion) demeurent faibles.

Facteurs de forte influence :

Marché et finance

Après une baisse d'activité au XVIIe siècle, la révolution industrielle relance, à partir de la moitié du XIXe siècle, la production de logements en centre urbain. L'activité des banques hypothécaires stimule sa croissance. La production des logements est aux mains de "revolutiebouwers", petits entrepreneurs du bâtiment indépendants sans fortune. Leurs investissements bancaires, à fort taux de crédit et à courtes durées d'emprunts, les poussent à optimiser leurs gains. Le système fiscal et les contraintes techniques favorisent l'emploi d'une forte densité.

Facteurs de moyenne influence :

Jeu d'acteurs et culture

Jusqu'au XIXe siècle, le privé, (la noblesse et les riches commerçants), est le moteur de l'urbanisation et de la production d'un habitat individuel dense, pour les riches comme pour les pauvres. Dans cette société de riches marchands, la répartition spatiale entre riches et pauvres n'est pas stricte et le logement individuel est la norme.

Facteurs de faible influence :

Territoire

Le classement d'intérêt général de l'assèchement de l'Haarlemmermeer, en 1836, marque les prémices d'une prise de conscience de l'aménagement du territoire comme outil indispensable à la prospérité nationale. Mais il faut attendre encore de nombreuses années pour que cette prise de conscience se traduise par des mesures législatives.

Logement

Avant la loi de 1901, au niveau national, les pouvoirs publics ne formulent pas de politique du logement. Mais certains philanthropes, syndicats d'ouvriers qualifiés et patrons éclairés prônent l'habitat individuel, facteur selon eux de paix sociale.

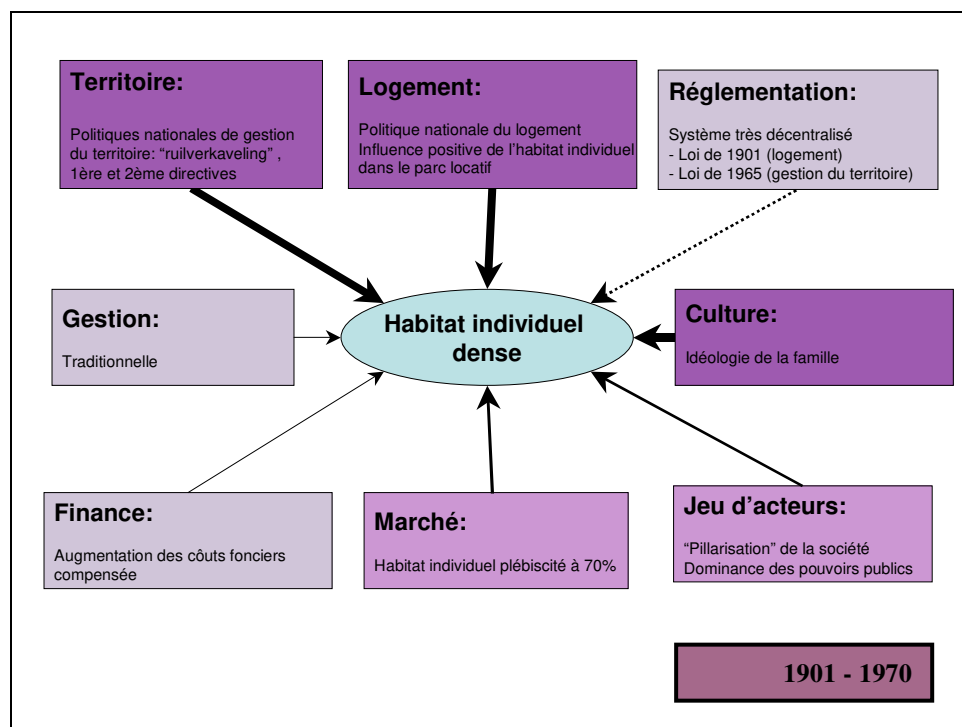
Réglementation

Au XIXe siècle, peu de villes disposent d'une réglementation urbaine. Leurs caractères peu restrictifs n'imposent pas de contraintes aux spéculateurs qui profitent de la crise du logement et rentabilisent leurs investissements par l'emploi de fortes densités.

Gestion

Les bailleurs du locatif privé emploient une gestion de type traditionnel, avec une nette séparation des espaces publics et des espaces privés, dont l'influence est très limitée.

De la loi sur le logement aux années 70



Entre 1901 et les années 70, les influences, visualisées dans le schéma 3, sont relativement équilibrées. Le logement, la culture et le territoire prennent le pas, suivent les acteurs et le marché, alors que la gestion et la finance s'affaiblissent. La réglementation glisse vers une nouvelle forme d'influence agissant indirectement.

Facteurs de forte influence :

Logement

L'influence positive de l'habitat individuel sur le comportement de ses locataires est reconnue par tous. Aussi, les politiques éducatives et d'urgence du logement lui accordent une place importante dans leurs productions.

Culture

Bien que l'organisation des acteurs politiques soient fortement "pilarisées", l'ensemble des partenaires s'accorde pour considérer la famille comme la pierre d'angle de la vie en société et l'habitat individuel comme l'environnement le mieux adapté à son bon épanouissement.

Territoire

L'adoption, en 1960, de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire renforce le dispositif législatif. Elle permet, aux différents ministères chargés de la question, de s'avamment orchestrer la pénurie des terrains à construire. Ces nouveaux instruments de planification jouent un rôle prépondérant, à tous les niveaux, dans la gestion de la densité du bâti des villes et des campagnes néerlandaises. Les différentes notes d'aménagement du territoire canalisent les expansions en périphéries urbaines et stimulent l'emploi d'une forte densité urbaine.

Facteurs de moyenne influence :

Jeu d'acteurs

La loi sur le logement introduit de nouveaux rapports de forces et stimule l'apparition de nouveaux acteurs tels que les organismes de construction et de gestion de logements sociaux agréés. Ces « corporaties » sont chargées de la réalisation d'un nouveau type de logement. Cette évolution marque le début de l'intervention des pouvoirs publics en matière de production de logement social. Pour la gestion du cadre bâti, les municipalités conçoivent et contrôlent désormais le cadre normatif de sa conception et de sa construction.

Marché

La programmation est plus orientée sur l'offre que sur la demande. Cependant, dès les premières études de marché, la préférence des Néerlandais pour l'habitat individuel est mise en évidence, 70% pour contre 30% pour l'habitat collectif.

Facteurs de faible influence :

Gestion

Les corporaties, gestionnaires à but non lucratif majoritaires du nouveau parc de logement social, adoptent la gestion traditionnelle dont l'influence reste faible.

Finance

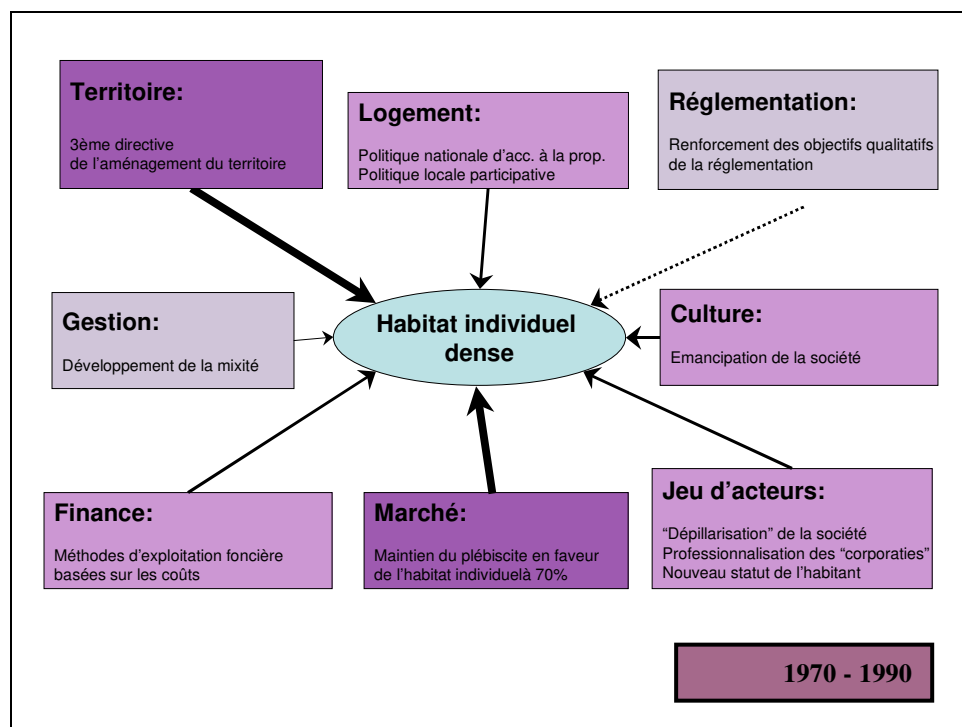
L'amélioration progressive de la qualité et du confort des logements augmente leurs coûts de production. Aussi la hausse constante des coûts fonciers n'est pas le facteur déterminant de l'emploi par les municipalités d'une forte densité.

Facteur d'influence indirecte :

Réglementation

Sous la pression de médecins, de philanthropes et de quelques industriels éclairés, la loi sur le logement est adoptée en 1901. Ces principaux objectifs sont de rendre impossible l'habitat de logements insalubres et de réglementer la construction de logements sains. Elle met en place un système fortement décentralisé qui, contrairement au système français, fait confiance aux autorités locales.

Les effets de l'émancipation des années 70



Entre les années 70 et 90, le territoire et le marché deviennent prédominants. Les acteurs, le logement, la finance et la culture glissent vers une influence toute relative tandis que la gestion conserve une influence modeste. La réglementation demeure indirecte.

Facteurs de forte influence :

Territoire

La troisième directive de l'aménagement du territoire, caractérisée par un glissement du « Blauwdrukplanning » (urbanisme de plan masse) vers le « Proces planning » (urbanisme de négociation) crée de nouveaux outils pour stimuler la densification urbaine. Elle élabore une liste de sites, petits centres urbains ou villes, destinés à absorber les nouvelles extensions. Ces sites peuvent bénéficier de subventions particulières pour l'achat de leurs terrains, leur viabilisation, l'aménagement d'infrastructures de base et la conception de plans d'aménagement. Pour limiter leur croissance, une politique de réhabilitation urbaine des grandes villes est parallèlement mise en place.

Marché

L'offre et la demande se sont progressivement équilibrées. Les études de marché, quant à elles, continuent de plébisciter l'habitat individuel à 70% pour contre 30% pour l'habitat collectif.

Facteurs de moyenne influence :

Jeu d'acteurs

Longtemps limitées à une fonction de simple "passeurs de plats", les "corporaties" prennent leur indépendance. La disparition du financement de l'Etat, les contraint à opérer sur le marché privé des capitaux et à se professionnaliser. La "dépilarisation" de la société accroît leur mise en concurrence.

L'habitant, longtemps prisonnier des règles du jeu dictées par la "polarisation", devient un acteur à part entière à la table des négociations. Certains profitent même de la nouvelle politique en faveur de l'accession à la propriété pour s'acheter un logement et devenir propriétaires.

Logement

A partir de 1975, le "logement en hauteur" disparaît des programmations. Les quartiers d'extension urbaine se couvrent d'un urbanisme de "déconcentration reliée" favorable à la petite échelle. Dans les années 80, la maîtrise des dépenses publiques imposée par la création de la monnaie unique favorise le logement en accession à la propriété.

Dans les grandes villes, la victoire des partis de gauche aux élections municipales de 1974 se traduit par une réforme des méthodes de travail des services municipaux. L'opinion des habitants, jusqu'ici ignorée, est désormais prise en compte. Ils participent activement à l'élaboration des projets de réhabilitation dans les quartiers populaires. C'est l'époque du "Bouw voor de buurt". L'introduction de l'aide à la personne joue un rôle déterminant dans la satisfaction de leurs revendications. Dans cette politique de relogement, la densité est un enjeu de taille.

Finance

Jusqu'à présent, l'accent avait porté sur l'efficacité de la construction et sur l'optimisation de l'exploitation foncière, favorisant la construction en hauteur et celle de taille moyenne. A partir des années 70, le bouclage financier de l'exploitation foncière devient prédominant. La largeur des parcelles, les normes de parking, d'espaces verts et de voiries, déterminent les densités de construction. Désormais, les coûts d'aménagement des espaces publics sont couverts par la vente des parcelles privées, stimulant l'usage de fortes densités.

Culture

La « dépillarisation » des années 70 se traduit par un fort mouvement d'émancipation. L'opinion des habitants, jusqu'ici ignorée, devient le moteur d'un nouveau consensus élaboré dans le cadre d'un système de consultations et de participations favorable à un habitat urbain d'une relative forte densité.

Facteurs de faible influence :

Gestion

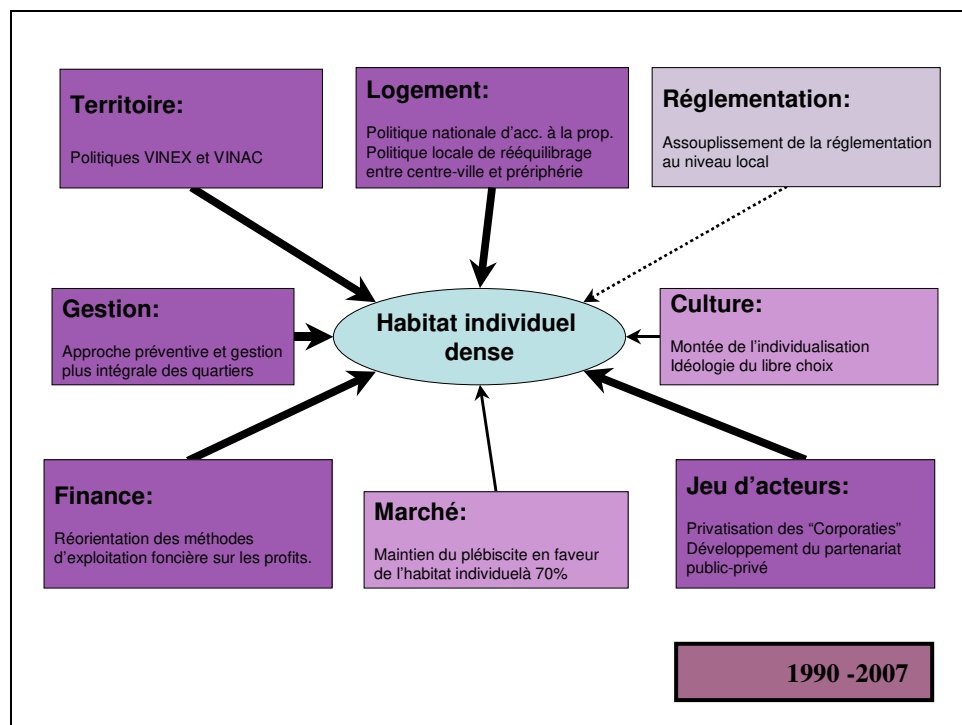
La juxtaposition de quartiers de locataires et de propriétaires fait son apparition, mais n'a pas d'influence sur le mode de gestion des complexes de logements qui reste traditionnel.

Facteur d'influence indirecte :

Réglementation

Le cadre législatif et réglementaire, établi par les lois sur le logement et sur l'aménagement du territoire, offre aux Néerlandais un espace de négociations adapté à leur culture du consensus.

Les effets de la maîtrise des dépenses budgétaires des années 90



5

Avec les années 90, on assiste à un changement radical. Sur les huit paramètres définis, six jouent un rôle essentiel. Il s'agit du territoire, du logement, des acteurs, des finances et de la gestion. La culture et le marché demeurent en retrait et la réglementation conserve son rôle indirect.

Facteurs de forte influence :

Territoire

Les politiques VINEX et VINAC de l'aménagement du territoire ont pour principal objectif la lutte contre l'étalement urbain et la stimulation du concept de « ville compacte ».

La norme des 30% de logement social et 70% de secteur libre sur des terrains présélectionnés génère, pour raisons financières, l'emploi d'une densité moyenne de 30 logements à l'hectare.

Logement

Les politiques sont convaincus de l'influence positive des propriétaires-occupants sur le bon fonctionnement des quartiers. Pour ce faire, ils stimulent la construction d'opérations mixtes, la vente et la restructuration du parc social existant.

Jeu d'acteurs

La maîtrise des dépenses publiques favorise l'introduction de nouvelles formes de collaboration, les partenariats publics-privés. Les promoteurs privés, grâce à une politique active d'acquisition foncière et au système du « bouwclaim », font un retour significatif à la table des négociations. Le modèle des concessions est le modèle de partenariat public-privé privilégié car il permet aux promoteurs privés de disposer de l'ensemble des terrains d'un

site. La municipalité, pour sa part, se limite à l'élaboration d'un cahier des charges et d'un plan d'urbanisme. Elle garantit le respect des grandes orientations du projet. Dans ce modèle, l'achat et les risques financiers de l'aménagement des terrains sont aux frais des promoteurs privés. Ils ont donc tout intérêt à ce que le prix des terrains soit rentable; ce qui va souvent de pair avec l'usage de fortes densités.

La révision du BBSH de 1997 rend les corporaties, désormais privatisées, responsables de la qualité de vie dans leurs quartiers résidentiels. L'introduction d'une plus grande mixité sociale, jugée positive, passe souvent par la construction d'un habitat individuel dense de qualité au sein du parc existant.

Finance

Les méthodes d'exploitation foncière changent d'approche. Autrefois basées sur les coûts, elles se réorientent sur les profits. La méthode des prix coûtants fait place à celle de la valeur résiduelle qui rend l'usage de fortes densités encore plus attractif.

Gestion

La stimulation du secteur de l'accession à la propriété introduit de la mixité dans les quartiers. Pour satisfaire aux obligations du nouveau « Besluit Beheer Social Huursector-BBSH », les corporaties s'orientent vers une gestion plus intégrale des logements et de leur environnement. Ces deux éléments génèrent de nouveaux modes de gestion dont l'approche préventive facilite l'emploi de fortes densités.

Facteurs de moyenne influence :

Culture

L'idéologie de la famille cède la place à celle du libre choix.

La directive « Mensen, Wensen, Wonen » de 2000 tente de répondre aux nouvelles aspirations des sujets de Sa Majesté à une plus grande individualisation de leur logement. Elle introduit la notion de « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage initiée par un particulier. Mais la mise à disposition de parcelles à construire pour les particuliers ne rime pas toujours avec l'emploi de fortes densités.

Marché

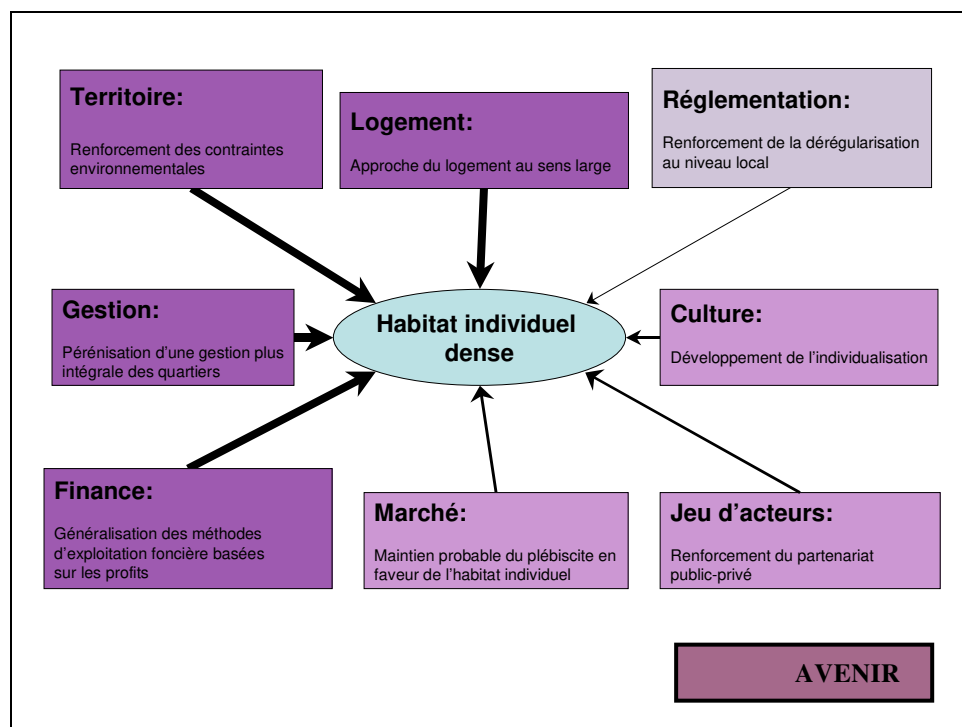
Dans les années 90, les pouvoirs publics concèdent plus de pouvoirs aux investisseurs privés qui basent l'orientation de leurs projets sur les marchés du logement. Ces derniers expriment, depuis qu'ils font l'objet d'études, une préférence constante des consommateurs pour l'habitat individuel.

Facteur d'influence indirecte :

Réglementation

Les assouplissements du cadre législatif et réglementaire ne remettent pas en cause la garantie de l'espace de négociations adapté à la culture néerlandaise du consensus.

Quel avenir pour l'habitat individuel dense ?



6

L'analyse de l'évolution des paramètres que nous avons tenté de mettre en évidence dans cette étude nous permet de penser que, dans l'avenir, les choses évolueront relativement peu. A ceci près que les acteurs risquent de perdre de leur importance au profit de la réglementation qui, d'indirecte, pourrait se réorienter vers une influence plus directe.

Facteurs de forte influence :

Territoire

Le développement de la déréglementation au niveau local pourra assouplir les contraintes de densification et favoriser l'expression d'une plus grande individualisation du logement. Mais, face aux menaces des changements climatiques, la préservation de l'environnement devra redevenir la priorité d'une politique plus intégrée de l'aménagement du territoire et du logement.

Logement

Les politiques du logement vont stimuler le passage d'une notion d'habitat au sens strict vers une approche au sens large.

Finance

L'emploi de la méthode de la valeur résiduelle sera probablement généralisé et favorisera l'usage de fortes densités.

Gestion

Si les Néerlandais ont une plus grande capacité à vivre les uns à côté des autres, ils semblent en avoir moins à habiter les uns avec les autres. Le bon fonctionnement de quartiers mixtes de fortes densités nécessite un bon usage et une bonne gestion de leurs espaces communs. Les partenaires accorderont donc une importance croissante au mode de gestion des ensembles réalisés.

Facteurs de moyenne influence :

Culture

La montée en puissance de l'aspiration des habitants à plus de confort et à une plus grande individualisation de leur logement tente à se confirmer, ce qui augmentera la consommation d'espace par foyer. Face à l'augmentation des coûts de l'énergie et des transports, leurs porte-monnaie arbitreront.

Jeu d'acteurs

La dérégularisation permet aux autorités locales d'assouplir les contraintes de densification pour répondre à l'aspiration des consommateurs à une plus grande individualisation de la production. Si cette évolution se confirme, elle risque d'induire des consensus moins favorables à l'usage d'une forte densité.

Marché

Il est probable que les futures études de marché continuent de plébisciter l'habitat individuel au détriment de l'habitat collectif.

Facteurs de moyenne influence :

Réglementation

Au niveau national, la réforme législative tend à centraliser le contrôle des pouvoirs décisionnaires, alors qu'au niveau local, des expérimentations sont initiées en faveur d'une plus grande dérégularisation. Cette dernière permet aux autorités locales, qui le souhaitent, d'assouplir leurs contraintes de densification. Cette évolution risque d'engendrer une forte augmentation de l'étalement urbain. Il est permis de penser que ce double mouvement des évolutions législatives se renforcera. L'avenir de la production de l'habitat individuel dense dépendra de l'équilibre choisi entre ces deux orientations.

Les études de cas

Etant donné le mode opératoire fortement décentralisé de la société néerlandaise, il est indispensable d'étudier de plus près les mécanismes locaux pour étayer et approfondir les conclusions de l'étude de base. Cette dernière est donc complétée par un certain nombre d'études de cas :

- **Ypenburg dans la banlieue de La Haye**
- **Borneo-Sporenburg à Amsterdam**
- **Brandevoort à Helmond**

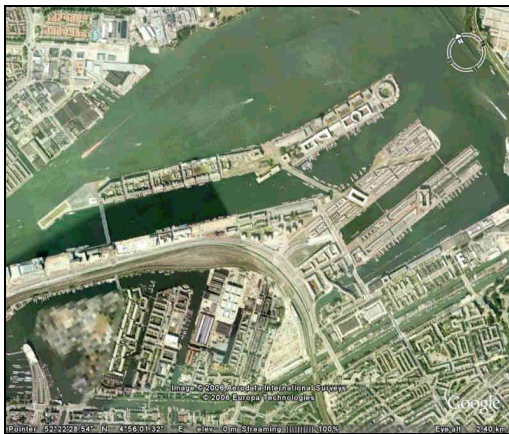
Ces études de cas ont pour but de tester les hypothèses formulées dans l'étude de base. Leur répartition géographique sur le territoire garantit une diversité pertinente de contextes locaux.

1 - Ypenburg, un quartier Vinex d'extension urbaine dans la Randstad



Ypenburg est une nouvelle banlieue, située dans la Randstad entre La Haye et Delft. Ce projet est un projet d'extension de ville, de type Vinex. Il est en cours d'achèvement et regroupe près de 12.000 logements sur une superficie de 340 hectares. Répartis en cinq secteurs, les logements sont en grande majorité des logements individuels en bande. Leur densité varie de 34 à 46 logements à l'hectare selon les quartiers. Leur conception a été confiée à des bureaux d'architecture renommés et abondamment publiés comme West 8, MDRDV ou de Architecten Groep.

2 - Borneo-Sporenburg, un quartier pré -Vinex de restructuration urbaine dans la Randstad



Borneo-Sporenburg est un projet de restructuration d'infrastructures portuaires de la ville d'Amsterdam. Ce projet, en cours d'achèvement, regroupe 2150 logements. Sa densité de 100 logements à l'hectare mérite, sans conteste, de figurer au rang des expérimentations à étudier. Tout comme à Ypenburg, les logements sont en grande majorité des logements individuels en bande. Leur conception a aussi été confiée à des bureaux d'architecture renommés et abondamment publiés comme Claus en Kaan, Neutelings et autres.

3- Brandevoort, un quartier Vinex d'extension urbaine dans le Brabant



Brandevoort est une sorte de nouveau village, situé dans le Brabant entre Eindhoven et Helmond. Ce projet d'extension Vinex de 103 hectares se divise en quatre quartiers. Il est en cours d'achèvement et regroupe 3 100 logements. Le quartier « De Veste » conçu par Rob Krier, regroupe 600 logements avec une densité de 50 logements à l'hectare.

YPENBURG

Ypenburg est un quartier résidentiel situé aux portes de La Haye (fig 1 et 2). C'est l'un des grands projets d'extension de la Randstad. Il regroupe près de 12.000 logements sur une superficie de 340 hectares. Il est, en grande majorité, constitué de logements individuels en bande. Leur densité varie de 34 à 46 logements à l'hectare selon les quartiers. Son achèvement est prévu pour 2008.

La reconversion d'un aéroport sportif

A l'origine, le site est un petit aéroport sportif près de La Haye (fig 3 et 4). Construit en 1936, en pleine crise, dans le cadre d'un programme de travail pour chômeurs, il couvre une superficie de 70 hectares. Composé d'une grande pelouse drainée entourée d'un fossé, son entrée se situe le long de l'ancienne route nationale reliant La Haye à Rotterdam (fig 5 et 6). Un après-midi à Yperburg ou à la plage de Scheveningen est, à l'époque, une sortie en famille très appréciée. Pendant la guerre, l'aéroport est bombardé mais vite reconstruit par les Allemands. Durant les derniers mois de l'occupation, il sert de base de lancement aux fameux V2. Une grande fête célèbre, en 1947, sa réouverture. A partir de 1955, il devient une base officielle des forces aériennes de Sa Majesté et sert principalement à la famille royale pour recevoir des chefs d'Etat et des diplomates. Elle couvre désormais une superficie de 325 hectares et dispose d'une piste de décollage et une d'atterrissage dissimulées par un bois (Venema, 2000).

En 1992 l'armée de l'air y cesse toute activité et la base est fermée. La même année, la note annexe de la quatrième directive de l'aménagement du territoire, plus connue sous le nom de politique des VINEX, est publiée. Le site abandonné de Ypenburg (fig 7) répond parfaitement aux orientations de cette politique de l'aménagement du territoire. Situé en proche périphérie de la ville de La Haye, il est coincé entre les autoroutes A-4 à l'ouest, A-12 au nord et A-13 au sud. Une extension de la ligne de tramway N°15 permettra un accès rapide au centre ville de La Haye (fig 8). La construction d'une nouvelle ligne de tramway assurera la connexion à Delft. L'ouverture d'une station de train offrira un accès rapide à Utrecht (fig 9). Le renforcement du réseau régional de bus complétera les besoins en mobilité des futurs habitants du site. L'objectif est de stimuler le développement des transports en commun afin de réduire l'usage de la voiture.

Le 29 juin 1995, une convention est signée entre l'Etat, l'agglomération des Haaglanden, les villes de La Haye, Delft, Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijs, Voorburg, Wassenaar et Zoetermeer, et la province du "Zuid-Holland".

Autour de la table de négociation, des responsables du secrétariat d'Etat au Logement social, à l'Aménagement du territoire et à l'environnement, du ministère des Transports et des eaux, du ministère des Finances, du ministère de l'Agriculture, de la gestion de la nature et de la pêche, du secrétariat d'Etat aux Affaires intérieures, du secrétariat d'Etat aux Affaires économiques représentent l'Etat.

Les adjoints au maire apposent leurs signatures en tant que représentants des villes, le président de l'agglomération pour l'agglomération et le Commissaire de la Reine pour la Province. Les accords portent sur la réalisation d'un programme de logements, l'implantation de nouvelles infrastructures routières et l'extension du réseau des transports

en commun. Ils déclarent avoir l'intention entre 1995 et 2004 de réaliser 42.500 logements. Ce programme est réajusté, en 1999, par un supplément de 15 000 logements.

La réalisation de ce programme bénéficie de subventions. Le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire doit verser 120 millions d'euros, celui des Transports et des déplacements, 140 millions d'euros. Mais les engagements de ce dernier ne sont pas formalisés, ce qui engendre des problèmes de prises de risques sur lesquels nous reviendrons. L'intérêt économique des complexes de serres de cultures intensives alors présentes sur le site est reconnu. Une stratégie devra être élaborée, dans les 6 mois suivants en vue de leurs éventuelles relocalisations. A cet effet, une subvention de financement de l'Etat est promise aux municipalités concernées.

La croissance de la ville de La Haye pose problème. Grâce à ces conventions, la réalisation de trois quartiers d'extension VINEX pour la ville est planifiée: Wateringse Veld, Leidschenveen et Ypenburg. Elle correspond à une programmation totale de 23.800 logements neufs, avec 30% en secteur social et 70% en secteur libre. 12 000 d'entre eux seront réalisés à Ypenburg. Ce programme sera revu à la baisse et ne compte plus, aujourd'hui, que 11 300 logements.

L'échec d'un partenariat public-privé

La ville de La Haye souffre d'une pénurie de terrains constructibles de qualité. Les 600 hectares d'Ypenburg ne sont pas administrés par les services d'urbanisme de La Haye. Ces terrains appartiennent à trois municipalités voisines: Nootdorp, Pijnaker et Rijswijk (fig 10). Elles savent que les futurs habitants d'Ypenburg seront, dans leur grande majorité, des habitants de La Haye. Elles sont conscientes du fait que les problèmes générés par la crise du logement de leur grande voisine ne pourront être résolus par une politique protectionniste. Exclure de la négociation un acteur aussi important n'est pas une option. La ville de La Haye est donc conviée à se joindre à la table des négociations. Les différentes parties se mettent d'accord sur un objectif commun: réaliser un nouveau joli morceau de Pays-Bas. Tout en conservant son identité, Nootdorp devra passer d'une ville de 7 000 à 20 000 habitants! De simple enclave verte, elle deviendra un des centres du nouveau quartier VINEX. Pijnaker, dont la croissance est traditionnellement orientée vers les petits villages de Berkel, Bergschenhoek et Bleiswijk, se voit attribuer le quartier « De Bras » (fig 14). La peur de son annexion par la ville de La Haye facilite sa collaboration avec Nootdorp. Une peur justifiée puisqu' en 2002 la "Eerste kamer der Staten Generaal" (le Sénat) vote l'annexion des territoires situés sur le sol des communes de Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp en Rijswijk par la ville de La Haye. Un nouveau "Stadsdeel" (nouveau district ou arrondissement) est créée le "Stadsdeel Leidschenveen-Ypenburg". Il regroupe les quartiers de Leidschenveen, Hoornwijk, Forepark et Ypenburg. (Fig 11)

Un partenariat est constitué dans lequel chacune des quatre communes est représentée à part égale. En 1993, le "Projectbureau Ypenburg" est créée. Il est chargé d'acheter et de développer les terrains nécessaires à l'aménagement du nouveau quartier de Ypenburg. A cette époque, les villes ne disposent pas encore du "voorkeursrecht" (droit de préemption). Les modifications de la loi portant sur le droit de préemption des communes ne sont entrées en vigueur que le 17 juillet 1996. Une large partie des terrains est la propriété de l'armée de l'air. Le reste appartient à la société AEGON (aujourd'hui AMVEST) et à la branche

immobilière de la RABO Banque. Ces deux compagnies sont approchées en vue de former un partenariat public-privé. Des négociations s'engagent. Elles jugent le projet trop complexe et trop important. Il dépasse largement le cadre des 600 logements, taille moyenne d'un projet de logement pour un promoteur privé. Pour ce type d'acteurs, l'opération est de trop longue durée car ils ne peuvent pas prévoir à si long terme l'évolution du marché. De plus, son succès dépend trop de l'apport financier des subventions publiques. Ces dernières sont destinées à couvrir, après livraison, le coût des raccordements routiers et des transports publics de qualité. Les partenaires privés le jugent donc trop risqué et, après deux ans de pourparlers, les négociations échouent. Ils échangent les actes de propriété de leurs terrains contre des baux à construire et se retirent. Les autorités publiques décident de continuer seules et optent pour un appel d'offres à promoteurs privés (Venema, 2000).

Le recours à un appel d'offre à promoteurs privés

En 1993, le partenariat public-public "Samenwerkingsverband Ypenburg" est créé avec à sa présidence le maire de Nootdorp, Monsieur H.J. Schartman. Les services fonciers des municipalités impliquées lui confèrent une délégation de pouvoir afin de développer ensemble le projet de Ypenburg. Le "Samenwerkingsverband Ypenburg" engage l'urbaniste Frits Palmboom qui travaille comme un paysagiste (fig 12 et 13). Il crée des perceptives et des profils, choisit des matériaux et des couleurs, et fixe des niveaux d'eaux. Le projet urbain s'appuie sur un canevas de « lanen » (avenues), reprenant la géométrie des anciennes pistes de l'aéroport, et des « lintes » (petites structures linéaires typiques des polders). Il découpe le site en cinq grands quartiers. A chaque quartier est affectée une densité: Boswijk 14 log/hect, De Singel 48 logt/hect, Waterveld 31 log/hect, De Venen 41 log/hect et De Bras 31 logt/hect. Pour chacun d'eux, Palmboom conçoit une série d'esquisses de structure et un catalogue d'espaces publics précis. Chaque quartier est de nouveau subdivisé (fig 14 et 15). Au total, le site est découpé en 13 lots variants de 300 à 800 logements, soit une moyenne de 600 logements par lot et un total de 8200 logements. Ces documents formulent le cadre des contraintes que doivent respecter les candidats de l'appel d'offre à promoteurs privés organisé en 1997. Le reste sera développé, à ses propres risques, par le Samenwerkingsverband lui-même.

Afin d'élaborer la programmation des différents quartiers, une liste de 17 typologies est constituée (fig 16). Pour chaque quartier, une sélection est établie. Dans le cadre d'un processus interactif, une programmation mixte est choisie. Les 17 typologies sélectionnées ne sont qu'indicatives. Elles ont pour but de faciliter l'équilibrage des programmations mixtes et de tester leurs conséquences financières. Elles ne font pas partie des contraintes à respecter (Venema, 2000).

Le 18 juillet 1997, l'appel d'offre est publié dans le journal de la communauté européenne. C'est la première fois qu'un appel d'offre européen est passé pour un site de cette échelle aux Pays-Bas. Les lots sont classés en quatre groupes, correspondant à quatre dates de début de chantier, s'échelonnant sur quatre ans de 1999 à 2003. Chaque participant ne peut s'inscrire que pour un lot par groupe. Si plus de cinq candidats s'inscrivent pour un lot, ils seront tirés au sort pour éviter un trop grand nombre de postulants. Les candidats peuvent s'inscrire pour plusieurs lots à condition qu'ils ne fassent pas partie du même groupe. La mesure s'avère justifiée car l'appel d'offre emporte un grand succès. Dix des treize lots attirent plus de cinq candidatures et sont soumis à un tirage au sort. Les participants doivent

fournir des références professionnelles portant sur leurs chiffres d'affaires, quatre exemples de projets d'au moins 200 logements à leur actif, etc. Ils doivent aussi être capables d'échanger des informations, par écrit et par oral, en néerlandais. Cette dernière contrainte explique le faible taux de participation d'étrangers à l'appel d'offre.

Les modalités du concours

Un dossier complet sur les contraintes urbaines est remis au postulant. Il décrit l'aménagement des espaces verts, le traitement des eaux, etc. Le plan urbain de 1994 ne donnait que de vagues indications pour l'aménagement des différents secteurs : De Singel, De Boswijk, De Waterwijk, De Bras et De Venen. Aussi la question des contraintes spécifiques applicables à chaque quartier se pose. Le « projectbureau Ypenburg » est chargé de concevoir les plans détaillés des éléments du paysage du canevas imposé par le projet urbain dans les différents quartiers. Il définit ainsi les règles applicables au « Raamwerk » (le canevas) et aux « Velden » (les champs des quartiers). Le canevas est constitué par le système d'aménagement de l'eau, des espaces verts et des infrastructures. L'objectif est plus d'inspirer que d'interdire. Il n'élabore pas de plans de rues mais des règles du jeu plus ou moins strictes. Le tracé des axes majeurs et des niveaux d'eaux, la présence de végétation et l'emploi de certaines espèces d'arbres ne peuvent être remis en cause. L'un des ingrédients les plus importants est la détermination d'une sorte de DNA spécifique au programme de chaque quartier (fig 17, 18, 19 et 20) (Venema, 2000).

Des accords sont passés très tôt au sein de l'organisation du projet concernant la qualité et l'usage de matériaux. Ce qui semble être le monde à l'envers, car la matérialisation d'une architecture est par essence du ressort de l'architecte. Cependant cette méthode a permis d'aboutir à des résultats spectaculaires.

Les esquisses structurelles, contrairement aux habitudes, ne font mention d'aucun parcellaire mais formulent des règles qualitatives et des détails d'urbanisme des espaces publics que les candidats sont priés de respecter (voir encadré ci-dessous). Elles énoncent un sujet et des thèmes que les candidats doivent traduire sous formes de nouveaux types d'îlots, de simulations d'habitat sauvage ou de nouvelles formes de collectivité. Ce type de projet a une durée de réalisation qui s'étire sur 10 ans minimum. Le plan d'urbanisme doit donc avoir à la fois suffisamment de tenue mais aussi de flexibilité pour permettre de bien gérer les incertitudes du processus et les fluctuations éventuelles du marché. Cette méthode de travail cherche à établir un équilibre productif entre contrôle et flexibilité à tous les niveaux de l'élaboration du plan.

5 à 6 promoteurs ou consortiums sont retenus par lot. Leur offre doit comprendre :

- Un plan d'urbanisme
- Des esquisses des types de logement prévus
- Une description technique de leur construction
- Un exposé sur le traitement des contraintes environnementales et du respect des réglementations pour handicapés
- Une maquette à l'échelle 1/1000
- Leurs choix d'architectes et d'urbanistes
- Une offre financière pour l'achat des terrains

Leur proposition est établie sur la base d'un programme de logements donné et selon une planification de réalisation fixée incluant celle des espaces publics du lot. Cette forme

d'appel d'offre est appelée, aux Pays-Bas, « Integrale Deelplan Ontwikkeling – IDO » (développement sectoriel intégral).

Exemple des contraintes urbaines fixées pour le quartier « De Singel » :

« Harde randvoorwaarden »- contraintes strictes

Ces dernières ne peuvent être remises en cause par le promoteur que s'il peut prouver que sa solution apporte une amélioration indéniable au projet.

- La construction d'un lot (de 500 à 800 logements) doit être coordonnée par le même architecte.
- Au sein du quartier de logements les « Singels »(large canaux) ne peuvent être franchis que par la circulation lente (piétons, vélos, etc.)
- La norme des stationnements minimum est de 1,3 par logement
- Les murs et les grilles mitoyens de jardin, éventuellement en combinaison avec des haies, forment l'articulation entre l'espace public et l'espace privé.
- Les logements respecteront la règle adoptée de la brique et pour les toits pentus celle de la céramique.

«Aandachtspunten », points particuliers :

- Il est demandé aux architectes et aux promoteurs des différents lots de concevoir d'une élégante et intelligente manière des ensembles de logements de formes, de tailles, de types et de combinaisons différentes.
- Il est attendu de la part des promoteurs qu'ils construisent des places de stationnement.
- S'il n'y a pas de petit jardin devant la porte d'entrée, le trottoir doit mesurer 1,0 ou 1,5 mètres de large.
- Afin de garantir la sécurité et l'intimité des jardins arrière, leurs accès doivent pouvoir être fermés.

Trois mois plus tard, 65 plans sont déposés par 39 promoteurs privés et consortiums, tous actifs sur le territoire néerlandais. Seuls quatre promoteurs ne répondent pas aux critères exigés et sont éliminés. Dix lots ont suscité l'intérêt de plus de 5 promoteurs, deux ont attiré les cinq maximum autorisés, seul un n'a été convoité que par quatre promoteurs. On procède au tirage au sort sur douze des treize lots et on établit une liste de réserve en cas de désistement. Les groupes retenus ont deux à trois mois pour peaufiner leurs propositions et faire connaître leur offre de prix. Ces dernières sont exposées devant un jury constitué d'un élu par commune concernée, du directeur du partenariat public-public "Samenverkingsverband Ypenburg", d'un urbaniste, de Frits Palmboom, le superviseur de l'ensemble, du chef de projet, de l'économiste du projet et du secrétaire du "Samenverkingsverband Ypenburg" (Venema, 2000).

L'entérinement des résultats du concours

Basée sur la qualité des prestations et la cohérence de l'ensemble, une sélection de 13 propositions lauréates est effectuée. Les promoteurs font une offre de prix pour les terrains dans laquelle le coût de l'aménagement des espaces publics est déduit. Le jury choisit les lauréats sur la base d'un système de points. Ce dernier est connu de tous et figure dans le dossier d'inscription. Il accorde un poids équivalent à la qualité du projet et à l'offre

financière. L'urbaniste en chef évalue la qualité d'interprétation du plan urbain et des propositions architecturales. Pour ce faire, les maquettes des différentes propositions sont testées dans une grande maquette du site conçu à cet effet. Produites simultanément, les différentes propositions permettent de se faire une bonne idée du résultat final, escompté quelques 10 à 15 ans plus tard (fig 21 et 22) (Venema, 2000) .

Finalement, le choix des lauréats est basé sur une comparaison entre les deux meilleures offres et un avis neutre émis par les services fonciers des municipalités. Le jury effectue une première sélection de deux propositions par lot qui est présentée aux élus du partenariat public-public "Samenwerkingsverband Ypenburg" qui expriment leurs préférences. En tenant compte de ces choix, le conseil d'administration du partenariat public-public "Samenwerkingsverband Ypenburg", qui a le dernier mot, nomme les lauréats et attribue les autorisations de construire.

Début 1998, les contraintes urbaines et architecturales sont traduites dans un « globaal bestemmingplan » (plan d'occupation global) adopté par les municipalités de Nootdorp, Pijnaker et Rijswijk.

La crise quantitative du logement à La Haye

Les études de marché montrent depuis qu'elles existent que la maison individuelle, de préférence avec jardin, a les faveurs du public. Les habitants de La Haye ne dérogent pas à cette règle. Les études, menées entre 1994 et 1998, font émerger un glissement d'une forte demande en locatif vers un souhait exprimé de devenir propriétaire, avec une préférence pour un quartier mixte ou à prédominance en habitat individuel (fig 23). Faute de terrains constructibles, la ville peine à répondre à leurs attentes. La crise quantitative se concentre sur les logements en accession à la propriété. Les candidats au déménagement, moins pressés et plus critiques dans leur choix, ne cessent d'augmenter (fig 24).

Grâce aux nouvelles opérations, les besoins urgents de La Haye passent, de 1990 à 1998, de 4500 à 1900 logements (Fig 25). Cependant en 1998, seul un tiers de son parc est du logement en accession à la propriété alors qu'au niveau national il atteint la moitié (Intégrale stadsdeelbeschrijving Leidschenveen/Ypenburg, 2002). Progressivement la crise quantitative du logement de La Haye cède la place à une crise qualitative. Le « Beleidsplan Wonen 1998-2001 », plan de la politique du logement 1998-2001, a pour principal objectif le rééquilibrage de cette situation. La directive « De kracht van Den Haag », la force de La Haye de 1999 précise les objectifs par type de quartiers en tenant compte de leur diversité, de leur rapport entre le locatif et l'accession à la propriété, et de leurs potentiels sur le futur marché du logement. Les classes moyennes et les hauts revenus quittent La Haye faute de pouvoir trouver logement à leur goût. Ypenburg doit permettre de limiter cette émigration sélective.

Les influences du concours

L'arrêt, à partir de 1984, du financement par l'Etat de la politique du logement social s'accompagne d'une réforme du mode d'opération des « corporaties ». Désormais, elles ont le droit de construire et de vendre de l'habitat haut de gamme à condition de réinvestir leurs profits dans l'entretien et la gestion de leur patrimoine social. Ce nouveau système prône la

mixité sociale. Il oblige les corporaties à réorienter leur production vers le marché pour générer les fonds nécessaires à la pérennité de leurs tâches. Encore peu expertes dans la réalisation de logements en accession à la propriété, elles s'associent pour participer aux concours et profiter des opportunités offertes par le développement d'Ypenburg. Certains promoteurs, comme AMVEST, ont acquis des terrains sur le site qu'ils échangent contre des baux à construire grâce au système du « Bouwclaim ».

L'offre, présentée par les équipes au jury du concours, se compose de divers documents dont une offre financière pour l'achat des terrains. Cette dernière est établie sur la base d'un programme de logements donné et selon une planification de réalisation fixée incluant la réalisation des espaces publics du lot. Il est probable que l'élaboration de leur offre de prix, bien qu'établie avec des méthodes orientées sur les profits, ait été influencée par le contexte du concours. Il semble que dans seulement deux cas l'offre la plus avantageuse ait été déterminante. On constate qu'une forte dominante de logements individuels denses compose l'ensemble du quartier. Selon les données publiées dans l'Atlas Ypenburg de mars 2004, on ne compte que 18,2% de collectifs sur le total des 10 697 logements prévus à ce jour.

Pour respecter la norme des opérations VINEX, 30% de logement social et 70% de logement en secteur libre, les consortiums ont dû intégrer dans leur offre des programmes de logements sociaux. Or la construction de ce type de logements peut s'avérer non rentable pour les « corporaties ». Des accords de rééquilibrage financier sont alors passés au sein des consortiums entre partenaires. 29% du programme de logements du projet sont des logements sociaux, 28,9% sont du secteur libre de moyenne catégorie et 42,1% sont prévus en haut de gamme (Atlas Ypenburg, 2004). Les plans des figures 26 et 27 présentent des exemples de répartitions par secteur de quartier.

Une fois sélectionnées, les équipes obtiennent des concessions pour le développement de leurs projets. Les illustrations de 28 à 55 (incluses) présentent trois exemples de projets sélectionnés et réalisés.

Un libre choix canalisé

L'idéologie de la famille ayant cédé la place à celle du libre choix, le projet offre une large diversité de formes et de types de logements. Mais cette diversité est fortement conditionnée par les choix des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre. Ce sont eux qui, dans la grande majorité des cas, définissent la gamme des options possibles. Le projet d'Ypenburg accorde encore peu de place au concept du « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage initiée par un particulier. Seuls 2% des parcelles du nouveau quartier peuvent être achetées par des particuliers pour s'y faire construire la maison de leur rêve (fig 56). Sur les 671 logements réalisés à Boswijk, une soixantaine l'ont été par des particuliers ayant acheté une parcelle de terrain à construire (fig 57). Ce quartier de logements haut de gamme est, avec une densité de 14,9 logements par hectare, l'un des moins denses d'Ypenburg.

Toujours selon les chiffres de 2002, publiés dans le Integrale Stadsdeelbeschrijving – ISB de novembre 2002, 73% des habitants de Ypenburg sont néerlandais. La plus importante communauté étrangère est originaire du Sureman. Les Turcs ne représentent que 1,6% de la population et les Marocains à peine 0,3%. La typologie traditionnelle de la maison individuelle en bande avec un petit bout de jardin devant et un autre derrière est dominante dans le nouveau quartier. Certaines typologies, même innovantes, s'appuient clairement sur

l'héritage calviniste de ses occupants et leurs rapports particuliers à l'intimité de leurs espaces privés (fig 58, 59, 60 et 61). D'autres intègrent déjà les évolutions de la nouvelle société multiculturelle (fig 62, 63 et 64)

Une gestion traditionnelle de la mixité

A Ypenburg, il est fait usage d'un mode de gestion traditionnel. Les espaces publics sont entretenus par les autorités locales. Les ensembles de logements sont, eux, gérés par des associations de copropriétaires ou par des bailleurs sociaux. Lorsqu'ils regroupent des logements en accession à la propriété et des logements locatifs, les représentants des bailleurs sont membres d'associations de copropriétaires. C'est le cas de la « Samenwerkende Woningcorporaties Ypenburg –SWY », l'association des corporaties travaillant à Ypenburg, dans le quartier conçu par l'architecte Dick van Gameren dans le Singel (fig 65 et 66).

En 2002, les 6 500 logements réalisés logeaient près de 40 000 habitants. Un tiers de cette population avait moins de 24 ans. Le projet ayant intégré dans sa programmation la future demande en espaces de jeux pour les enfants, une grande part d'entre eux sont intégrés dans des complexes scolaires de type « brede school ». Ce concept prône un usage multifonctionnel des complexes scolaires permettant une programmation enrichie et un usage intensif de leurs équipements (ISB – 2002).

Conclusion

L'étude de cas du projet Ypenburg permet de confirmer les conclusions de l'étude de base concernant les années 1990-2007, comme l'illustrent les deux schémas ci-dessous:

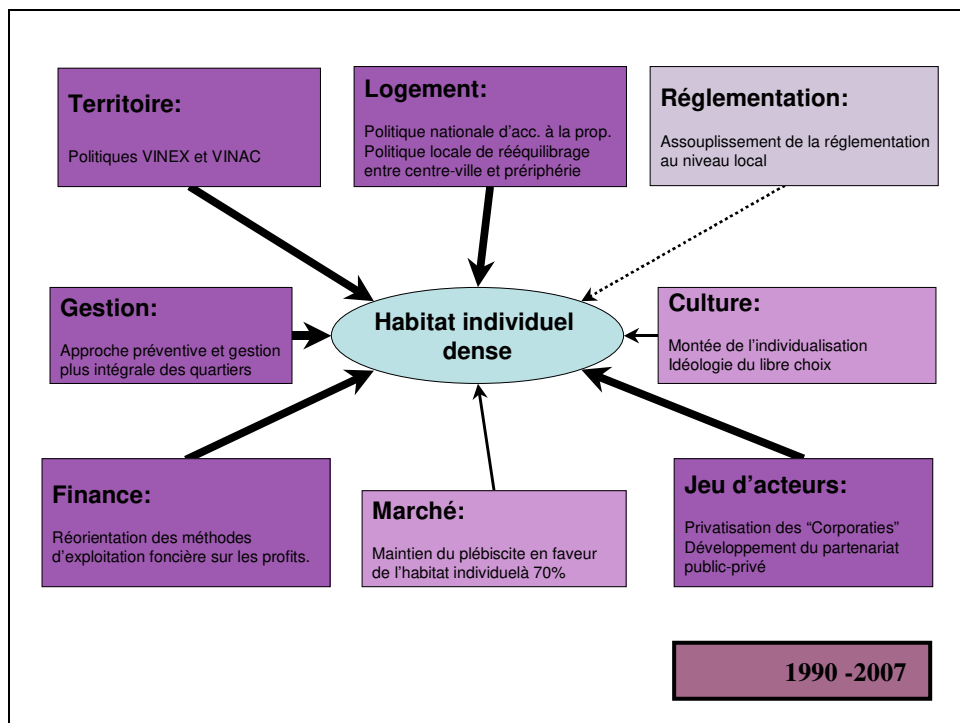


Schéma de l'étude de base

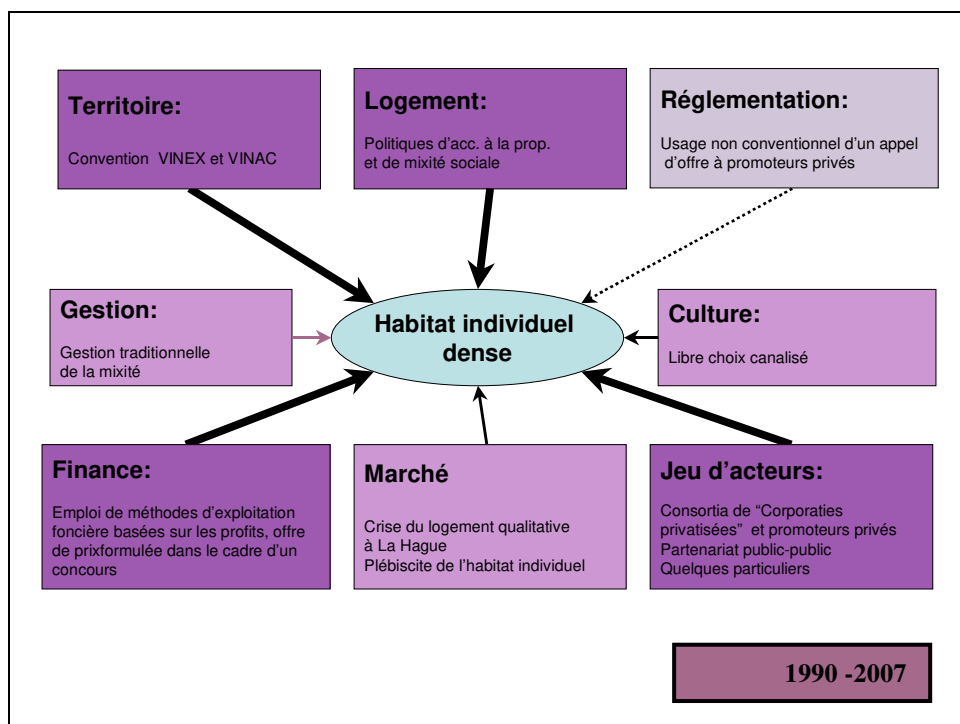


Schéma projet Ypenburg

Comme dans l'étude de base des années 90, nous retrouvons les mêmes facteurs d'influence principaux : le territoire (convention VINEX), le logement (politique d'accession à la propriété et mixité sociale), les financements (avec des méthodes d'exploitations foncières basées sur les profits) et les acteurs (corporaties avec partenariats).

Un facteur parmi les fortes influences des années 90, celui de la gestion, baisse d'intensité. Le projet, bien que particulièrement innovant dans sa conception, n'a pas élaboré de nouveaux concept de gestion. Son urbanisme juxtapose des logements du parc locatif et parc en accession à la propriété dont la gestion traditionnelle reste comparable à celle des années 70, moins globale que celle des années 90.

La réglementation demeure un facteur d'influence indirecte qui en s'adaptant, au cas par cas, garantit l'espace de négociations cher à la culture néerlandaise du consensus.

Facteurs de forte influence :

Territoire

Le projet de Ypenburg est issu d'une convention VINEX, signée le 29 juin 1995, entre l'Etat, l'agglomération des Haaglanden, les villes de La Haye, Delft, Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijs, Voorburg, Wassenaar et Zoetermeer, et la province du "Zuid-Holland".

La norme des opérations VINEX, 30% de logement social et 70% de logement en secteur libre, est presque respectée. Le projet a une densité moyenne de 34,1 logements par hectare. Elle varie selon les quartiers de 14 logts/hect pour Boswijk, le quartier des maisons individuelles haut de gamme isolées sur leur parcelle, à 48 logts/hect pour De Singel, la zone centrale du projet incluant le quartier des commerces.

Logement

Sur les 10 697 logements que compte le projet, 29% sont des logements sociaux, 28,9% sont du secteur libre de moyenne catégorie et 42, 1% sont du haut de gamme. Le projet respecte les politiques du logement favorables à la réalisation de quartiers mixtes bien qu'il ait pour objectif principal d'augmenter l'offre de logements en accession à la propriété pour la classe moyenne de La Haye.

Acteurs

Après l'échec d'une première tentative de partenariat public-privé avec les promoteurs s'étant portés acquéreurs d'une partie des terrains à développer, un partenariat public-public est créée. Le "Samenwerkingsverband Ypenburg" regroupe à parts égales les quatre municipalités de Nootdorp, Pijnaker, Rijswijk et La Haye. Il confie à Frits Palboom l'élaboration du plan urbain et de son cahier des charges. A chaque quartier il a affecté une densité: Boswijk 14 log/hect, De Singel 48 logts/hect, Waterveld 31 log/hect, De Venen 41 log/hect et De Bras 31 logts/hect. Il est le garant, tout au long du processus, du respect des grandes orientations de ce projet.

Un appel d'offre à promoteurs privés est organisé pour sélectionner les promoteurs privés conviés à la table des négociations. Les risques financiers de l'aménagement des terrains étant à leurs frais, ils ont tout intérêts à ce que leur offre de prix pour les terrains soit rentable. Aussi on constate une forte dominante de logements individuels denses sur l'ensemble du projet. Selon les données publiées dans l'Atlas Ypenburg, en mars 2004, le programme ne prévoit que 18,2% de logements collectifs.

Finance

Les promoteurs privés en association avec des « corporaties » locales participent à un type d'appel d'offre particulier, un « Integrale Deelplan Ontwikkeling – IDO » (développement sectoriel intégral). L'offre devait se composer d'un plan d'urbanisme, des esquisses des

types de logement prévus, d'une description technique de leur construction, d'un exposé sur le traitement des contraintes environnementales et du respect des réglementations pour handicapés, d'une maquette à l'échelle 1/1000 et de leurs choix d'architectes et d'urbanistes, le tout complété d'une offre financière pour l'achat des terrains.

Etablie sur la base d'un programme de logements donné et selon une planification de réalisation, l'offre fixée inclut la réalisation des espaces publics du lot. Il est probable que bien que basée sur des méthodes orientées sur les profits, cette offre ait été influencée par le contexte du concours. Les équipes sélectionnées ont ensuite opéré dans le cadre du modèle des concessions.

Facteurs de moyenne influence :

Culture

Dans le cadre de la nouvelle idéologie du libre choix, ce sont en grande majorité les promoteurs privés et leurs architectes qui ont défini la gamme des options possibles. En effet, l'élaboration du projet accorde encore peu de place au concept du « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage initiée par un particulier.

Marché

Progressivement, la ville de La Haye passe d'une crise quantitative à une crise qualitative du logement. En 1998, seul un tiers de son parc est du logement en accession à la propriété alors que le niveau national atteint les 50%. On constate, entre 1994 et 1998, le glissement d'une forte demande en locatif vers un souhait exprimé de devenir propriétaire, avec une préférence pour un quartier mixte ou à prédominance en habitat individuel. Cette étude prouve que les habitants de La Haye, clients potentiels des futurs logements neufs d'Ypenburg, ne dérogent pas à la règle. Eux aussi plébiscitent la maison individuelle.

Gestion

La stimulation du secteur de l'accession à la propriété a introduit de la mixité dans les quartiers. Le projet juxtapose des logements de locataires et de propriétaires.

Mais la gestion du projet reste traditionnelle. Les espaces publics sont entretenus par les autorités locales. Les ensembles de logements sont, eux, gérés par des associations de copropriétaires ou par des bailleurs sociaux.

Facteur d'influence indirecte :

Réglementation

Les contraintes urbaines et architecturales sont traduites dans le plan d'occupation global. Il est adopté par les municipalités concernées et formalise ainsi les accords du consensus local.

BORNEO-SPORENBURG

Le quartier de Borneo-Sporenburg est un projet de restructuration d'infrastructures portuaires de la ville d'Amsterdam (fig 1 et 2). Il regroupe 2150 logements. Sa densité moyenne est de 93 logements par hectare. Sa réalisation est en cours d'achèvement.

La reconversion d'infrastructures portuaires

A l'origine, le site est constitué des deux jetées des anciennes infrastructures portuaires du XIX^e siècle d'Amsterdam-Est. Ces infrastructures portuaires (fig 3 et 4) ont été aménagées entre 1874 et 1927 sur des presqu'îles artificielles construites à cet effet. Le commerce avec l'Indonésie, le Suriname et les Etats-Unis est alors fleurissant. Le port attire des navires de plus en plus grands que les vieux bassins ne peuvent plus accueillir. La construction de nouvelles voies ferrées vers la gare centrale entravent leur accès. L'ouverture du canal de la mer du Nord en 1876, réoriente les activités du port vers l'est. Pendant la Seconde guerre mondiale, les infrastructures portuaires sont relativement épargnées. Au lendemain du conflit, l'adoption de l'usage des containers introduit un saut d'échelle et renforce la délocalisation des activités vers de nouveaux sites plus à l'est. Le transport maritime de passagers souffre de la concurrence accrue du transport aérien et les anciennes infrastructures sont lentement abandonnées. Lorsque la Koninklijke Nederlandsche Stoomboot Maatschappij (KNSM), créée en 1856, ferme ses portes en 1979 les terrains restent 10 ans à l'abandon (fig 5). Des artistes profitent de cette opportunité et y installent leurs ateliers (6 et 7). Les vieux entrepôts deviennent rapidement le lieu d'hébergement de nombreux nomades urbains. Leur présence permet de freiner la démolition de bâtiments aux valeurs patrimoniales aujourd'hui reconnues (van Soest, 2004). La reconversion de bâtiments de la "Koninklijke Hollandse Lloyd" en "Hotel Lloyd" et café "Koffiehuis KHL" (fig 8 et 9), en sont de beaux exemples.

En 1987, la restructuration du site commence avec la reconversion des anciens abattoirs et du marché au bétail par les services d'urbanisme de la municipalité. Le bureau Atelier PRO poursuit, en 1989, avec celle des anciens entrepôts de l'Ouest.

Les terrains de la KMSN (la société royale néerlandaise des bateaux à vapeur) sont restructurés, en 1989, selon les plans de l'architecte Joe Coenen (fig 10). Ceux de la presqu'île de Java sont réaménagés, en 1991, par l'architecte Sjoed Soeters (fig 11). C'est en 1994, que le paysagiste Adriaan Geuze est sélectionné sur concours pour le réaménagement des deux jetées de Borneo et Sporenburg (fig 12). Enfin en 1995, les services d'urbanisme d'Amsterdam dessinent la restructuration des "Rietlanden", qui constitue la dernière partie de cette grande reconversion. Les concepts urbains de ces diverses interventions sont très différents mais le logement domine leurs programmes. Leur point commun est la mise en œuvre d'une forte densité, plus de 70 logements à l'hectare (Koster, 1995).

Le projet Borneo-Sporenburg est une initiative des services d'urbanisme de la ville d'Amsterdam. Il entre dans le cadre d'une convention signée, en 1989, entre l'Etat et la municipalité d'Amsterdam. Elle classe le site des dernières anciennes infrastructures portuaires à restructurer dans la catégorie "pré-vinex". L'Etat accorde à la ville des fonds permettant de couvrir les coûts de dépollution et de viabilisation des terrains à condition qu'à l'horizon de 1996, près de 6000 logements soient réalisés.

Une équipe soudée et motivée

Pour remplir cet objectif, la ville crée le groupe de projet “Oostelijk Havengebied -OHG”. Il est constitué de représentants des différents services municipaux concernés tels que le service de l’aménagement du territoire ou celui du logement. Après avoir lancé la reconversion des presqu’îles de Java et de KNSM, le groupe s’attèle, en 1992, à celle de Borneo-Sporenburg (De Maar, 1999).

Sur les deux presqu’îles, un programme de 2150 logements est envisagé, avec 70% en secteur libre et 30% de logements sociaux. Pour cette réalisation, une méthode de travail classique, qui répartit la tâche entre corporaties et promoteurs privés, est envisagée. La corporatie “De Doelen”, intéressée par le projet, n’est pas convaincue de la pertinence de cette méthode. Elle propose à ses collègues de se grouper au sein d’une même instance pour réaliser le projet. L’idée séduit et la compagnie New Deal est créée. Elle regroupe les corporaties “De Doelen”, “Onze Woning”, “Eigen Haard” et “Dr. Schaepman », et les entreprises de construction Moes, Intervam Noord-west et Muwi. Elles mettent en commun leurs risques mais aussi leurs éventuels bénéfices qu’ils s’engagent à réinvestir afin de garantir un haut niveau de qualité de l’ensemble du projet, logements sociaux inclus (De Maar, 1999).

La municipalité, par le biais de son maire-adjoint Louis Genet, accorde sa confiance à la nouvelle équipe. Elle lui confie l’aménagement du nouveau quartier et l’exclusivité du droit de construire des logements sans en fixer le nombre. New Deal et les services d’urbanisme de la ville se mettent au travail.

Une politique de lutte contre la crise du logement des familles

La municipalité ressort de ses cartons une étude que l’architecte Rudy Uytenhaak avait faite pour la presqu’île de Java. Cette étude proposait des habitations superposées offrant chacune une porte sur rue et un espace extérieur individuel. Cette recherche influence considérablement l’évolution de la réflexion. Elle met en évidence le fait qu’une typologie de logement collectif de faible hauteur n’est pas la seule option possible. Elle offre de surcroît un aménagement qui contraste avec celui des autres presqu’îles et renforce la diversification des formes d’habitat proposées. Avoir un logement avec porte sur rue est un facteur important de satisfaction des attentes des consommateurs. Ce type d’appartement est très coté sur le marché du logement (De Maar, 1999).

La maison individuelle classique, avec un petit jardin devant et un derrière, ne permet pas de produire des tissus urbains de fortes densités. Un nouveau type de logement doit être imaginé. Les quartiers du Jordaan (fig 13 et 14), un vieux quartier ouvrier d’Amsterdam, de type Belleville ou Ménilmontant, constituent la première source d’inspiration. La seconde proviendra des maisons de maîtres situées le long des grands canaux concentriques du centre ville, milieux urbains très appréciés malgré leur absence de verdure (entretien avec T. Schaap, avril 2006).

Selon Ton Schaap, urbaniste de la ville en charge du projet, les nouveaux quartiers de Java et de KNSM ont accordé une large place au logement collectif. Pour rééquilibrer cette programmation, l’aménagement des deux jetées de Borneo et Sporenburg doit proposer de

l'habitat individuel. Ce choix est motivé par le manque de logements pour familles avec enfants en centre ville. Eviter la fuite en banlieue de ce type de population motive cette décision (entretien, avril 2006). Des statistiques confirment ses dires. Le 1^{er} janvier 1994, à peine 10% des foyers qui se sont portés acquéreurs des logements construits sur la presque île KNSM ont des enfants, alors que la moyenne des quartiers amsterdamois est de 25%. 87 des appartements sont habités mais aucun enfant ne fréquente l'école primaire et seuls quatre bébés sont inscrits la crèche du quartier. De plus, une enquête fait apparaître que plus de la moitié des familles avec des enfants en bas âge a l'intention de déménager prochainement (Cremer et van Heijst, 2000).

Des consultations sur invitation

Pour alimenter leur réflexion, les services d'urbanisme commandent une étude concernant l'habitat individuel dense. Six bureaux d'architectes sont sélectionnés, ceux de Rudy Uytengaak, de Claus en Kaan, de Liesbeth Van der Pol, de Van Berkel & Bos, de Heren 5 et Holvast et de Van Woerden. Ils étudient la possibilité de concevoir un quartier résidentiel, agréable et varié, ne dépassant pas les trois ou quatre étages. Les résultats sont très contrastés mais confirment la faisabilité de cette approche. On y voit réapparaître l'emploi du logement dos-à-dos, typologie des spéculateurs du XIX siècle abandonnée depuis de nombreuses années (De Maar, 1999).

Forts de ces résultats, une "meervoudige studieopdracht" (consultation multiple /compétition sur invitation) est organisée à laquelle trois bureaux sont invités: le bureau d'urbanisme Quadrat (fig 15), celui de l'architecte Wytze Patijn (fig 16) et West 8, le bureau du paysagiste Adriaan Geuze. Leur proposition doit comporter un minimum de 600 logements « grondgebond » (reliés au sol).

Le projet de West 8 (fig17), avec sa nappe d'habitat individuel en lamelles, est au plus près de l'esprit et des contraintes définis dans l'énoncé de l'appel d'offre. Mais les maîtres d'ouvrages ne sont pas convaincus de la faisabilité et des qualités du projet. New Deal et les services d'urbanisme de la ville passent commande au bureau d'architecture de Rudy Uytengaak, d'une étude complémentaire sur les types et le nombre de logements réalisables. Le rapport "Nader onderzoek visie West 8 Borneo/Sporenburg", rendu en octobre 1993, plaide pour l'abandon du strict respect de l'alternance entre lamelles vides et lamelles pleines du projet de Geuze. Il suggère de la remplacer par une structure plus souple, qualifiée plus tard de "gatenkaas" (gruyère) (fig 18). Elle permet de réaliser à des prix acceptables le nombre de logements souhaités et offre un panel d'une vingtaine de typologies différentes. Autant d'arguments qui trouvent chez les maîtres d'ouvrage une oreille favorable.

Des ambitions pas faciles à maîtriser

Cette fois les maîtres d'ouvrage (fig 19) sont convaincus et la sélection des architectes est organisée. Les parties concernées, Adriaan Geuze, New Deal et les chefs de projets du service de l'urbanisme, se concertent et sélectionnent 36 bureaux d'architectes. A la demande expresse de New Deal, une majorité de jeunes bureaux sont choisis. Adriaan Geuze donne son accord à condition que sa sélection personnelle (DKV et Christian Rapp)

soit retenue pour les sites clefs de son projet. Chaque bureau doit approfondir la conception des typologies et les soumettre à discussion dans des workshops organisés à cet effet. L'objectif de ces rencontres est d'élaborer des typologies standards et de les traduire sous forme de règlements. Les 42 mètres de large des lamelles de Borneo permettent de concevoir des blocs de logements plus diversifiés que les logements dos à dos de Sporenburg, dont les lamelles ne font que 34 mètres (de Maar, 1999).

Parallèlement, les services d'urbanisme mènent une étude sur la qualité de l'environnement de l'habitat et de ses espaces publics. En accord avec Adriaan Geuze, ils optent pour une surélévation des hauteurs de plafonds des rez-de-chaussée afin d'améliorer la qualité de l'éclairage naturel des logements et de permettre des conceptions de façades aux allures plus urbaines. La compensation d'un jardin par une terrasse et par une vue sur l'eau est adoptée. Mais des espaces de jeux collectifs et verdoyants doivent être intégrés dans le projet. La conception des espaces publics constitue un ensemble confié aux services d'urbanisme de la ville (fig 19, 20, 21, 22 et 23) qui optent pour un concept de séparation claire entre l'espace public de la rue et les espaces privés des logements. Le tracé des voiries se caractérise par une absence de hiérarchie. L'obligation de garer plus de la moitié des voitures (65%) en site propre, permet la réalisation de petites rues de 11 mètres de large (entretien avec T. Schaap, avril 2006).

Les ardeurs innovantes des responsables ne cessent de complexifier le projet. Pour accentuer l'effet de nappe de maisons, une sélection restreinte de matériaux est imposée aux futurs concepteurs des logements. Mais, pour éviter une trop grande uniformité, les différentes maîtrises d'œuvre et d'ouvrage sont dispersées sur l'ensemble du projet.

De cette nappe de maisons individuelles denses, émergent des tours que Geuze qualifie de « météorites ». Leurs hauteurs et leurs matériaux doivent accentuer le contraste. Leurs positionnements dans le nouveau paysage urbain doit permettre de s'orienter, comme on le faisait autrefois grâce aux églises (fig 24 et 25) (de Maar, 1999; Koster 1995).

Mais les contraintes de qualité s'accroissent et la complexité croissante du projet ne cesse de faire augmenter les coûts. Petit à petit, le contrôle de la faisabilité se perd et les surcoûts provoquent des tensions entre architectes et entreprises du bâtiment, et même au sein des partenaires du New Deal. Bientôt c'est l'impasse. En 1995, New Deal change de directeur et la nomination d'Auke Mulder débloque la situation. Pour lui, trop d'exceptions tuent la règle et la qualité du projet s'en ressent. Il propose une réorganisation drastique. Les nouveaux mots d'ordre sont économie et gestion des risques financiers. La largeur de certains logements est réduite à 4,2 m, seule façon de garantir la quantité et le prix des logements programmés. Le nombre des typologies et le nombre d'architectes sont réduits (fig 26 et 27), ce qui provoque quelques remous. Adriaan Geuze doit lui aussi revoir sa copie. L'attention particulière portée autrefois sur le paysage des toitures doit être recentrée sur la conception des façades et leur rapport à l'espace privé (de Maar).

D'après négociations

Entre 1975 et 1985, La ville d'Amsterdam acquiert une grande expérience en matière de construction de logements sociaux. Grâce à une politique foncière très active, elle achète de nombreux terrains ce qui lui permet d'optimiser les subventions obtenues. La réduction de celles accordées aux projets de réhabilitation urbaine entraînant des déficits d'exploitation foncière et l'augmentation des risques fonciers sont à l'origine, en 1993, de l'introduction d'une

nouvelle politique municipale du logement et du foncier. La Ville réoriente sa production de logements vers de l'accession à la propriété. Pour établir ses prix, les services municipaux de la gestion foncière abandonnent la méthode des prix coûtants au profit de celle de la valeur résiduelle (RIGO, 2000).

A l'origine, les terrains des infrastructures portuaires sont des baux emphytéotiques. L'exploitation foncière de leur reconversion en logements sociaux avait été calculée sur la base d'un prix coûtant au mètre carré de +/- 15 000 florins (+/- 7 300 euros) par logement. La réduction des subventions impose d'augmenter la densité des programmes. Pour rééquilibrer les déficits d'exploitation foncière, la presqu'île KNSM est développée avec une densité de 100%. Pour la presqu'île de Java, phase suivante du projet, 30% de logements sociaux doivent être réalisés, 60% en moyen cher et 10% en très cher. Le déficit d'exploitation foncière s'élève alors, pour près de 1.250 logements, à +/- 35 000 florins (+/- 15 900 euros) par logement (RIGO 2000).

Selon la densité adoptée et la catégorie (social ou secteur libre) choisie pour les 250 logements supplémentaires du projet, l'exploitation foncière se soldera par un déficit de +/- 5 000 florins (2 300 euros) ou un gain de +/- 1 000 florins (450 euros) par logement. Mais entre 1994 et 1999, le prix des terrains augmente considérablement. Il passe de 40 000 florins (+/- 18 200 euros) à 70 000 florins (31 800 euros). L'adoption d'une méthode de calcul basée sur les profits change radicalement la donne. Avec la vente des parcelles destinées à l'accession à la propriété, la Ville gagne jusqu'à 20 millions de florins (+/- 9 100 euros). Ces augmentations spectaculaires profitent à tous, primo-accédants compris. En effet, les premiers acquéreurs qui avaient en 1995 acheté leur logement pour 350 000 florins (+/- 159 100 euros), ont pu les revendre peu de temps après pour des sommes variant de 600 000 à 700 000 florins (+/- 272 750 à 318 200 euros) (RIGO, 2000).

Pour le développement de Borneo-Sporenburg, la municipalité décide de transférer les risques fonciers au partenariat public-privé New Deal. Il acquiert les terrains au nouveau prix fixé par la municipalité (300 000 florins, +/- 159 100 euros) et doit les viabiliser à ses frais. Ce nouveau prix est établi en tenant compte de la contrainte de réalisation d'un certain nombre de logements sociaux. Il fait l'objet d'âpres négociations d'autant que l'emploi de la valeur résiduelle n'avantage pas New Deal qui, pour compenser l'emploi d'une forte densité, doit réaliser des hauteurs sous plafonds et des superficies supérieures à la norme. Ce prix est élevé pour le marché de l'époque. De plus il n'offre aucune marge de manœuvre alors que la conception des logements s'avère en moyenne supérieure de 10 000 florins (+/- 4 500 euros) au budget prévisionnel (RIGO, 2000).

L'équilibre budgétaire de l'opération dépend désormais de la vente des logements haut de gamme en accession à la propriété. Or leur rapport qualité prix, en moyenne 500 000 florins (+/- 230 000 euros) pour un 100 mètres carrés, est critiquable. En effet un logement en locatif social de 85 mètres carrés, d'une qualité architecturale équivalente réalisée dans le même quartier, est évalué à 200 000 florins (+/- 90 900 euros) (RIGO, 2000). L'équilibre financier relève aujourd'hui de la réalisation de la tour Fountainhead, une des trois « météorites » d'Adriaan Geuze. Les fluctuations du marché ont engendré plusieurs révisions de sa conception (fig 28, 29 et 30). En attendant sa réalisation, ses terrains ont été temporairement aménagés en terrains de jeux pour les enfants aussi sa construction provoque de vives protestations des riverains. Malgré une lutte acharnée des habitants du quartier pour obtenir une révision du plan d'occupation des sols en leur faveur, le 11 octobre 2005, ses modifications sont entérinées par une procédure d'exception réglementée par l'article 19 de la loi sur l'aménagement du territoire (fig 31, 32). Sa livraison est prévue pour 2010.

Les terrains destinés aux différents projets de logements ont été acquis par les maîtres d'ouvrage sous forme de concessions. Les services municipaux, en collaboration avec Adriaan Geuze, sont chargés de la conception des espaces publics. Cette option convient aux maîtres d'ouvrage. Elle leur garantit une plus grande influence sur la qualité de l'environnement des logements réalisés. La municipalité, forte de ses précédentes expériences, signe avec les maîtres d'ouvrage un accord permettant un partage 50%-50% des bénéfices générés par une éventuelle hausse des prix de vente des logements en cours de réalisation. Cette répartition des tâches a certainement contribué à faciliter la réalisation d'une forte densité. Tous ont en effet intérêt à garantir la qualité de sa mise en œuvre.

Comme au bon vieux temps

La typologie de la maison individuelle classique, avec un petit jardin devant et un autre derrière, ne permettant pas de produire de fortes densités, le vieux quartier d'Amsterdam du Jordaan a servi de source d'inspiration. Le manque de verdure a été compensé par l'aménagement de toit terrasse (fig 33). S'installer devant sa porte sur une chaise au soleil et bavarder avec ses voisins est une pratique courante de ces quartiers populaires. A Borneo et Sporenburg, cette tradition fait sa réapparition. Dès les beaux jours, bien qu'ils aient des terrasses, les habitants s'installent dehors au soleil devant leur porte (fig 34, 35 et 36). Cette pratique stimule, d'après les témoignages, des pratiques de bon voisinage.

L'idéologie de la famille ayant cédé la place à celle du libre choix, les autorités locales ont pour principal objectif de loger en ville des familles avec des enfants. Il semble que le but soit atteint puisqu'en 2000 les écoles du quartier sont surpeuplées et qu'il manque un certain nombre de classes. Si la municipalité ne réalise pas les équipements supplémentaires promis, elle risque fort de voir ses efforts réduits à néant.

Rares sont encore les familles qui peuvent se faire construire la maison de leur rêve. En effet sur les 2150 logements programmés du projet, le consortium New Deal en réalise 1450. Le reste est financé par d'autres maîtres d'ouvrage. La municipalité anticipe cependant les nouvelles orientations de la directive « Mensen, Wensen, Wonen » de 2000 et intègre au projet une expérimentation de type « particulier opdrachtgeverschap ». Soixante parcelles sont ainsi réalisées par des particuliers (fig 37, 38 et 39). On doit cependant souligner que les contraintes urbaines adoptées par le plan d'occupation permettent d'allier efficacement individualisation du logement et forte densité.

Un mode de gestion traditionnel de la mixité

La mixité sociale des nouveaux quartiers n'a pas nécessité la conception de nouveaux modes de gestion. L'urbanisme de Borneo-Sporenburg dessine une séparation sans ambiguïté entre espaces publics et espaces privés. La municipalité est responsable de l'entretien des espaces publics. Les logements sont à la charge des propriétaires –occupants ou des bailleurs sociaux qui les gèrent.

Conclusion

Comme pour Ypenburg, nous retrouvons dans l'étude de cas du projet Borneo-Sporenburg les mêmes conclusions que dans l'étude de base concernant les années 1990-2007, comme l'illustrent les deux schémas ci-dessous:

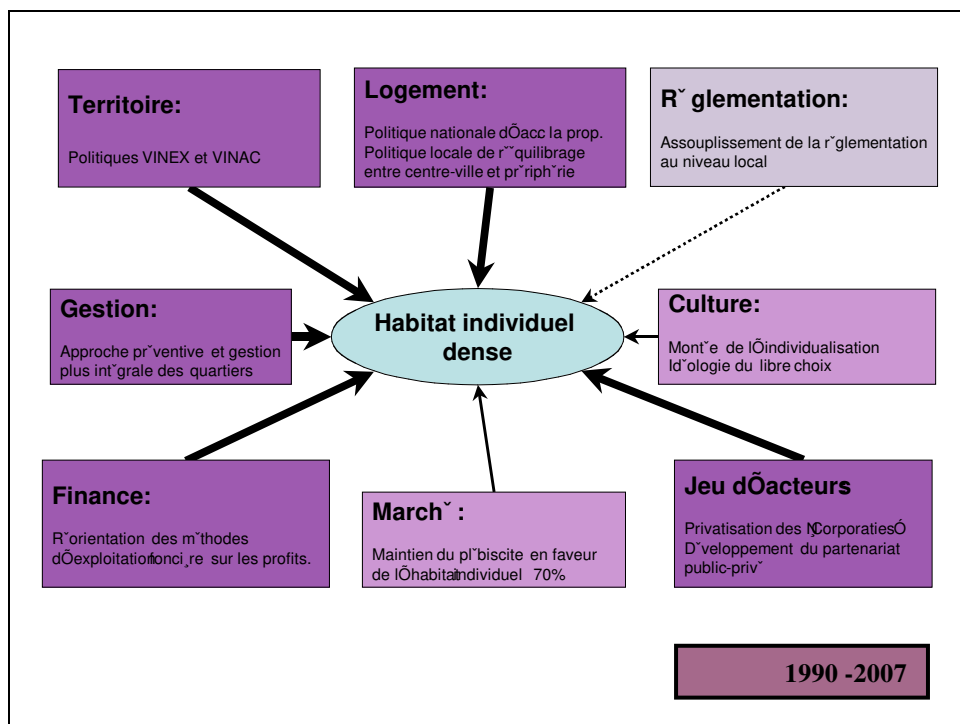


Schéma de l'étude de base

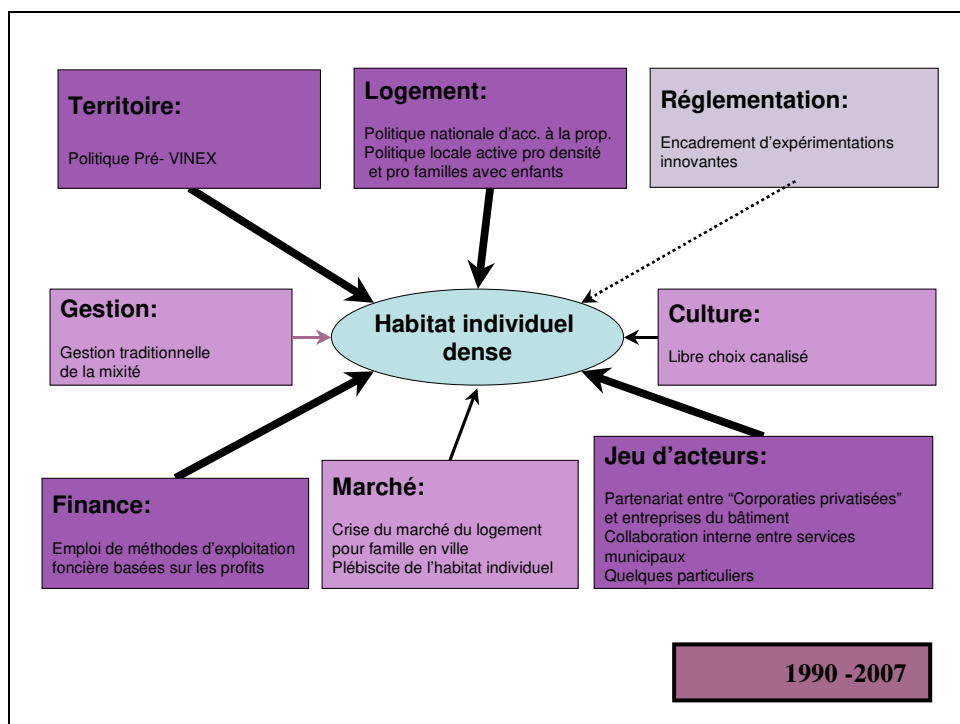


Schéma projet Borneo-Sporenburg

En effet, les mêmes facteurs d'influence principaux sont présents: le territoire (convention pré-VINEX), le logement (politique d'accès à la propriété et mixité sociale), les financements (avec des méthodes d'exploitations foncières basées sur les profits) et les acteurs. (corporatives avec partenariats).

Là aussi, comme pour Ypenburg, la gestion n'a qu'une influence moyenne. Son urbanisme juxtaposant des logements du parc locatif et un parc en accession à la propriété ne nécessite pas l'introduction de nouveau mode de gestion.

La réglementation n'a, ici, qu'une influence indirecte.

Facteurs de forte influence :

Territoire

Le projet Borneo-Sporenburg est une initiative des services d'urbanisme de la ville d'Amsterdam. Il entre dans le cadre d'une convention signée, en 1989, entre l'Etat et la municipalité d'Amsterdam classant le site des dernières anciennes infrastructures portuaires à restructurer dans la catégorie "pré-vinex".

Sur les deux presqu'îles, la réalisation de 2150 logements est programmée, avec 70% en secteur libre et 30% de logements sociaux.

Logement

La programmation des premiers quartiers restructurés offre un grand choix de logements collectifs. Pour rééquilibrer cette situation et garantir la mixité et la diversité des quartiers, l'aménagement de Borneo et Sporenburg propose du logement individuel. L'objectif de la municipalité est d'éviter la fuite en banlieue des familles avec enfants qui ne trouvent plus à se loger en ville.

Jeu d'acteurs

La municipalité propriétaire des terrains des infrastructures portuaires prend l'initiative de leur reconversion. Pour mieux coordonner leurs actions, les services municipaux collaborent au sein du groupe de projet « Oostelijk Havengebied – OHG ».

La réalisation d'un programme mixte, associant logements locatifs et logements en accession à la propriété, poussent les corporatives à s'associer avec des partenaires privés et New Deal voit le jour.

La municipalité cède les terrains, sous forme de concession, aux maîtres d'ouvrage transférant ainsi les risques financiers de leur exploitation foncière au privé. Adriaan Geuze sélectionné par concours conçoit et coordonne, en collaboration avec le OHG, la conception et le suivi du projet urbain.

New Deal et le OHG forme une équipe créative qui réalise un quartier d'habitat individuel très innovant dont la densité est particulièrement élevée (70 logements par hectare – logements collectifs exclus)

Finance

La réforme des financements de l'Etat force la municipalité à réorienter ses méthodes de gestion foncière. Elle abandonne les modes de calculs basés sur les coûts au profit de ceux orientés sur les profits. Lorsque le projet de Borneo-Sporenburg est à l'ordre du jour, la méthode de la valeur résiduelle est devenue une pratique courante.

Facteurs de moyenne influence :

Culture

Bien que conçu dans le cadre de la nouvelle idéologie du libre choix, le projet est avant tout un terrain d'expérimentation sur lequel maîtres d'ouvrage, urbanistes et architectes définissent les options. Sur les 2150 logements programmés, seuls 60 sont réalisés selon le nouveau concept du « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage initiée par un

particulier. Adriaan Geuze, coordinateur du projet, a cependant su y faire rimer individualisation du logement et forte densité.

Marché

Le marché du logement pour des familles avec enfants en ville est très tendu. Des études montrent qu'un logement ayant sa propre porte sur rue est un produit très populaire. Cette typologie influence considérablement la conception du projet.

Gestion

Le concept urbain de Borneo-Sporenburg dessine une séparation sans ambiguïté entre espaces publics et espaces privés. La municipalité est responsable de l'entretien des espaces publics. Les logements sont à la charge des propriétaires –occupants ou des bailleurs sociaux. La mixité des nouveaux quartiers est constituée d'une juxtaposition de locataires et de propriétaires. Elle ne nécessite pas l'introduction de nouveaux modes de gestion.

Facteur d'influence indirecte :

Réglementation

Bien qu'elles soient le fruit d'âpres négociations, les contraintes urbaines et architecturales sont adoptées et traduites dans le plan d'occupation global. Celui-ci formalise les accords du consensus local des maîtres d'ouvrage et encadre étroitement l'expérimentation de nouveaux concepts urbains. Contrairement aux autres cas étudiés, il réussit à maintenir une forte densité même dans le quartier réalisé par des particuliers.

BRANDEVOORT

Brandevoort est un nouveau quartier d'extension situé entre Helmond et Eindhoven. Il regroupe quelque 6 000 logements neufs. Sa densité moyenne est de 30 logements par hectare. Son achèvement est prévu pour 2015.

La programmation d'un quartier VINEX

Au début du XXe siècle, la ville d'Helmond subit une croissance de population explosive. En moins de 30 ans, elle triple sa population. La crise des années 30 et la Seconde guerre mondiale affaiblissent considérablement son industrie du textile et entraînent une stagnation démographique. Au lendemain du conflit, la ville se relève et le pouvoir d'achat de ses habitants subit une nette amélioration. En 1968, les extensions d'Aarle-Rixtel, Someren, Bakel, Stiphout, Mierlo et Deurne sont développées mais Helmond cumule plusieurs problèmes. La métallurgie et le textile, ses secteurs dominants, sont en difficulté et sa structure sociale s'en ressent. Sa structure économique manque de diversité et son parc de logement est trop uniforme. Des problèmes de vacance font leur apparition. Son centre ville est en déclin et les capacités financières de la ville ne sont pas brillantes. La note municipale de 1968 « Helmond, zorgen en problemen van een industriestad » (Helmond, traitements et problèmes d'une ville industrielle) retient l'attention des autorités de La Haye. Elle est classée parmi les sites qualifiés pour recevoir des subventions de stimulation.

La « verstedelijingsnota » (note de renforcement de l'urbanité) de la troisième directive de l'aménagement du territoire, de 1976, désigne Helmond comme l'un des futurs centres de forte croissance urbaine. Un programme de 10 à 15 000 logements est planifié pour les années 1980-1990 afin de soulager la pression sur la communauté urbaine d'Eindhoven. Il équivaut à un triplement de sa production annuelle de logements neufs. Le « plan van groeistad naar groeikern », plan « de ville en croissance à noyau de croissance » de 1983 confirme cet objectif. Il accorde à la ville les fonds structurels supplémentaires nécessaires à la réalisation des équipements indispensables au succès d'une telle croissance.

La quatrième directive, annexe de l'aménagement du territoire de 1992, alloue à l'agglomération de Helmond un certain nombre de sites VINEX. Brandevoort figure sur la liste. Le 6 octobre 1995, une convention VINEX est signée entre l'Etat, la province du Nord Brabant, le groupement de communes de la région d'Eindhoven et les municipalités de la région. Autour de la table de négociation figurent des responsables du secrétaire d'Etat au Logement social, à l'aménagement du territoire et à l'environnement, du ministère des Transports et des eaux, du ministère des Finances, du ministère de l'Agriculture, de la gestion de la nature et de la pêche, du secrétaire d'Etat aux Affaires intérieures, du secrétaire d'Etat aux Affaires économiques, les adjoints aux maires des villes concernées, le président du groupement des communes et le commissaire de la Reine pour la Province. Les accords portent sur un premier programme de 7 740 logements neufs pour l'an 2005 dont 3 000 à Brandevoort (Brandevoort I). Il prévoit une éventuelle deuxième phase, à partir de 2005, de 3 000 logements supplémentaires (Brandevoort II) et porterait à 6 000 le programme total de logements neufs. En 1999, cet accord fait l'objet d'une réactualisation dans le cadre des accords VINAC. Elle fixe à 2 000 logements le programme que Brandevoort II doit réaliser entre 2005 et 2010.

Le site de Brandevoort (fig 1, 2, 3 et 4) répond parfaitement aux orientations de la politique de l'aménagement du territoire. Il est en bordure de l'autoroute A 270 reliant Eindhoven à Helmond. Ses terrains sont repartis sur les communes de Nuenen, Helmond et Geldrop-Mierlo. Une voie de chemin de fer traverse le nouveau site. Pour faciliter son accessibilité et tenter de contenir l'augmentation de l'usage de la voiture (fig 5 et 6), une nouvelle gare est prévue au cœur du nouveau quartier (fig 7).

Des partenaires triés sur le volet

En général, dans les années 70 -80, les municipalités possèdent les terrains destinés à leur production de logements. La municipalité d'Helmond ne déroge pas à la règle. A cette époque, elle fixe un prix au mètre carré, qu'elle réactualise chaque année. Le prix est le même sur l'ensemble de son territoire, quelque soit le site. Pour les programmes de logement social, la municipalité accorde parfois des réductions aux corporaties chargées de leurs réalisations.

La politique des VINEX bouleverse cette pratique. Lorsque l'annonce est faite de la planification d'un quartier VINEX, les terrains concernés suscitent une grande convoitise. La Ville ne disposant pas du droit de préemption, les entreprises du bâtiment Adriaanse & Stam et de Koning (aujourd'hui ASK) se portent acquéreurs d'une partie des terrains sélectionnés. Si la municipalité entamait une procédure d'expropriation, elle n'aboutirait pas car ce type de promoteur est en capacité financière et matérielle de réaliser les options du plan municipal d'occupation des sols. Pour influencer sur la qualité du produit final, une collaboration est plus souhaitable. La municipalité acquiert donc les terrains en échange de « bouwclaims », baux à construire, et gère l'exploitation foncière du projet.

La municipalité est convaincue, au vu des risques financiers de l'opération, de la nécessité d'une collaboration avec un partenaire expérimenté. Ce sera la branche promotion immobilière de la Rabo Banque. La ville pense également que des corporaties doivent participer dans, au moins, un des consortium. Après une procédure de sélection, La corporatie Compaen de Helmond est choisie. Elle rejoint les trois entrepreneurs locaux, Adriaans en Theo Janssen (entreprise de construction de Helmond), Stam et De Koning (entreprises de Eindhoven), la RABO Banque et la branche développement immobilier de Adriaans, pour former le consortium « Compagnie Brandevoort ».

Pour garantir un minimum de concurrence, la municipalité décide d'introduire un second partenaire. Ayant eu par le passé des collaborations de qualité, elle approche Bouwfonds et lui confie l'aménagement du futur quartier. Bouwfonds lui achètent pour la somme de 5 millions d'euros, un bail à construire pour 1000 logements en accession à la propriété. Mais la Ville ne souhaitant pas multiplier le nombre de partenaires, elle menace les autres éventuels intéressés de les inscrire sur une prétendue liste noire s'ils décident de se porter acquéreurs de terrains.

Des accords de collaboration sont passés entre la « Compagnie Brandevoort » et la municipalité d'Helmond pour la réalisation de 1 450 logements neufs à Brandevoort, soit presque la moitié du programme de la première phase (fig. 8). Le reste du site est découpé en 550 parcelles et mis en vente à des particuliers ; ceci répond aux nouvelles orientations de la politique du logement qui stimule la maîtrise d'ouvrage de particulier.

Une politique de rééquilibrage régional

La note « Woningbouwprogramma Helmond Groeistad 1977-1990 » constitue la base de la politique municipale de la ville de Helmond de 1976 à 1985 (fig 9). Elle présente les trois principales orientations de la programmation du logement de la ville, pour 1977 à 1990, dans lesquelles sont prévues la production, de 13.500 logements. Cette dernière doit répondre en premier lieu aux besoins propres de la ville et tenter de freiner la fuite de sa population aisée vers les communes avoisinantes en privilégiant la réalisation de grands logements haut de gamme en accession à la propriété. Sur les 13.500 logements du programme, 6 365 doivent couvrir les besoins des habitants d'Helmond.

La politique des années 86-95 ne change pas de cap. Elle stipule cependant que le parc existant ne doit pas être négligé. Les dernières évolutions en matière de politique du logement stimulent l'individualisation de la production car l'offre doit s'adapter à la demande. Face à des consommateurs de plus en plus critiques, la concurrence est rude. A partir de 1996, la réalisation des nouveaux quartiers VINEX est à l'ordre du jour. Leur programmation doit intégrer la réalisation d'un maximum de 30% de logements sociaux et d'un minimum de 50% de logements en secteur libre.

Début 2004, l'ensemble du site est aménagé et les trois quarts des projets sont réalisés. L'achèvement des derniers logements est planifié pour 2006. Le projet de Brandevoort regroupera alors 6 400 logements. La figure 10 montre la composition du parc des logements de Brandevoort en 2006. Seul 17% du parc réalisé est social. 86% est en accession à la propriété, ce qui fait passer le parc d'Helmond de 30% en 1978 à 52% en 2006. On remarque une représentation particulièrement faible du logement collectif.

La double responsabilité de la ville d'Helmond

Pour appuyer ses choix, la ville de Helmond effectue régulièrement, depuis les années 70, des recherches sur ses besoins en logements. Les résultats sont souvent issus de banques de données externes. Aussi à partir de 1985, la municipalité décide de financer chaque année sa propre étude, basée sur des enquêtes écrites qui permettront de mettre en lumière les demandes de sa population. Mais, en matière d'offre de logements, Helmond a une double responsabilité : l'une envers ses habitants et l'autre envers la région. C'est pourquoi, à partir de 1995, son enquête intègre les données de l'étude régionale biannuelle, réalisée par le "Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)", la communauté de la région d'Eindhoven. Le programme des 13 500 logements du "Woningbouwprogramma voor de periode 1977-1990" (programme de logements pour la période 1977-1990) prévoyait des petits logements locatifs et des grands logements en accession à la propriété pour la classe moyenne (fig 11). Les études effectuées entre 1985 et 2005 confirment la préférence constante des habitants pour le logement individuel (fig. 12). Les familles avec enfants souhaitent avoir de grands logements individuels. Les foyers plus âgés recherchent des appartements confortables, de peu de pièces mais de grande surface (fig 13). La programmation de Brandevoort tient compte de ces données. Ces études intègrent également des notions d'environnement et permettent de conclure que les habitants de Brandevoort accordent plus d'importance au type de logement qu'à leur environnement (fig 14).

Pour garantir un bon positionnement sur le marché régional du projet de Brandevoort, les potentiels et les risques de son développement sont très tôt pris en compte. La stratégie adoptée s'appuie sur cinq critères de qualité: une implantation autonome, une offre

diversifiée de typologies et de densités d'habitat, un urbanisme organique, une architecture classique et une flexibilité permettant une forte individualisation du logement. De nombreuses études préliminaires internes et externes sont organisées, permettant de sélectionner des orientations conceptuelles. Leurs caractéristiques qualitatives sont intégrées dans la note cadre de la municipalité.

Un cahier des charges municipal très détaillé

Le cahier des charges du projet de Brandevoort est strict et très détaillé. Sa conception urbaine est confiée, par Bouwfonds, au bureau berlinois Krier & Kohl. Leur projet urbain (fig 15) s'inspire des qualités de la ville européenne. Le découpage en petites parcelles du projet permet une diversification optimale et caractérise son identité. Il met en œuvre les principes suivants :

- *Une sensation d'appartenance à un village*

Les logements sont regroupés par îlots, unités de voisinage puis quartiers.

- *Une transition entre un mode rural et un mode urbain*
- *Une expression claire des statuts d'occupation*

Le projet met en œuvre une distinction nette entre espaces publics et espaces privés

- *Des parkings en site propre et à usage multiple*

Le parking en site propre est obligatoire et sa conception permet pendant la journée d'autres usages tels que les jeux des enfants.

- *Une mixité habitat/lieu de travail*

Les typologies de logements permettent de combiner travail et habitat. La hauteur sous plafond des rez-de-chaussée est surélevée, de 2,60 à 3 mètres, pour faciliter d'éventuelles pratiques professionnelles à domicile.

- *L'expression d'une forte individualisation*

L'expression d'un habitat individualisé forme la pierre d'angle de son esthétique urbain. La diversité des matériaux, des compositions de façades et des types de toitures est imposée.

La municipalité, pour sa part, juge certains critères particulièrement importants pour la qualité d'un logement (Planfilosofie Brandevoort, 1997) :

- *L'usage* (fonctionnalité, flexibilité et confort)
- *L'image* (identité et attractivité)
- *L'économie* (entretien, rendement, investissement à long terme)
- *La dimension socioculturelle* (sentiment d'appartenance à une communauté, type d'occupation, statut juridique, style de vie, intimité)
- *L'environnement* (durabilité, santé, sécurité)

L'ensemble est consigné dans un « Masterplan », plan masse, et un « Beeldkwaliteitsplan », cahier des charges qualitatives. Ces documents imposent aux concepteurs sept orientations : 1/ Ils devront accorder de l'importance, dans la composition de la future population, au bon équilibre entre la structure sociale et la différenciation . 2/ Pour respecter la norme VINEX des 30% de logements sociaux et 70% en secteur libre, le quartier De Veste devra être plus dense et plus urbain que les quartiers périphériques, plus suburbains/ruraux. 3/ Les concepteurs devront s'inspirer de la structure spatiale et fonctionnelle traditionnelle des villages et des villes du Brabant. 4/ Aux alentours, comme dans Brandevoort, les qualités paysagères et récréatives de l'environnement devront être respectées. 5/ Ils devront faire usage d'une architecture intemporelle au vocabulaire

classique et fonctionnel. 6/ Ils devront favoriser les déplacements lents (vélo et piéton) et les transports en commun. Enfin, 7/ une flexibilité, tant au niveau de l'urbanisme qu'au niveau des logements, est exigée (Municipalité de Helmond, 1998). Ces contraintes s'appliquent à la qualité de l'architecture, des espaces publics et du paysage, et sont détaillées par quartier. L'objectif est de créer l'image et l'atmosphère d'un nouveau village du Brabant.

La première phase du projet, Brandevoort I, est constituée d'un quartier central « De Veste » (la forteresse) (fig 16, 17, 18, 19) entouré de trois quartiers périphériques « De Schutsboom » (1 140 logements), « De Brand » (485 logements) et une partie de « Stepekolk » (+/- 600 logements). L'urbanisme compact de De Veste propose une densité de 50 logements à l'hectare qui contraste avec celle des autres quartiers variant, elle, de 20 à 25 logements à l'hectare. Ce contraste voulu permet d'optimiser la diversification et l'expression identitaire des différents quartiers (Janssen 2001).

Une gestion traditionnelle de la mixité

De Veste constitue le cœur du nouveau village. La grande diversité de ses logements se traduit par leurs tailles, leurs matériaux, leurs aménagements intérieurs et leurs toitures différentes. Mais aussi par leurs catégories, 85% sont destinés à l'accession à la propriété. Le locatif social est finement dispersé sur l'ensemble du quartier. Cette mixité n'a pourtant pas engendré de nouveaux modes de gestion des espaces extérieurs. La municipalité est responsable de l'entretien des espaces publics, voiries et autres. La conception du projet met en oeuvre une séparation claire entre espaces privés et espaces publics. Les espaces semi-privés, en cœur d'îlots, sont fermés par des grilles et gérés par des associations de copropriétaires (fig 20, 21 et 22). Dans les îlots où la corporatie Compaen possède du patrimoine, celle-ci siège au sein de l'association en tant que copropriétaire et représentant de ses locataires. A l'origine, Compaen avait envisagé de prendre en charge la gestion des copropriétés. Mais la charge de travail qu'elle représente face aux profits générés ne s'avère pas assez rentable. Cette charge est donc confiée à une entreprise spécialisée.

Un système de prix fixe

La municipalité acquiert les terrains d'ASK et du Bouwfonds en échange de « bouwclaim », baux à construire. Pour l'aménagement des espaces publics et des infrastructures, Bouwfonds et Compagnie versent 9 000 euros par logement à la municipalité. Elle leur revend ensuite les terrains sur la base d'un prix fixe au mètre carré. Chaque année, la ville établit, sur la base du prix du marché, le prix des terrains municipaux. Il est le même sur l'ensemble du territoire de la commune.

La Ville peut ensuite, si elle le juge souhaitable, accorder des réductions aux corporaties pour réaliser le contingent de logements sociaux nécessaire. La Compagnie construit des logements en accession à la propriété et des logements locatifs sociaux. Ces derniers, peu rentables, engendrent parfois des déficits budgétaires. Dans ce cas, un accord est conclu entre les différents partenaires de la Compagnie. Il permet un rééquilibrage entre programmes en accession à la propriété et ceux en locatif social. La corporatie Compaen est, à l'origine, maître d'ouvrage de 450 logements en locatif social, soit 15% de la

première phase, et 100 logements en secteur libre. Or les bénéfices générés par la vente des 100 logements du secteur libre ne couvrant que pour partie les déficits du secteur social, un accord est passé lui permettant d'augmenter son nombre de logements en secteur libre locatif.

Un choix sous contrôle

Le quartier de Dierdonk, l'une des récentes extensions d'Helmond, réalisé dans un style néo-années 30, a emporté un énorme succès. Son architecture et son ambiance rétro sont largement plébiscitées par le public. Le projet de Brandevoort reprend donc le même esprit. Cette fois, ce sont les villages populaires de Heusden et Oirschot, dans le Brabant, qui servent de sources d'inspiration (Ennen 2004). Il est fait appel à l'ambiance des petites communautés d'autrefois pour susciter le romantisme, la nostalgie et la convivialité (van Rossem 1997). Aux yeux des maîtres d'ouvrage, Brandevoort est un village de rêve; un quartier autonome qui a le charme du traditionnel, tout en disposant de tout le confort moderne. *« Bien que leur esthétique historisante ne le laisse pas soupçonner, nous proposons des logements particulièrement modernes. Ils disposent d'un ensemble de mesures permettant des économies d'énergie et un confort du plus haut niveau. Pour votre sécurité, les logements respectent les normes du label d'agrément de la police »* (Compagnie Brandevoort 2002).

Bien que l'expression d'un habitat individualisé soit la pierre d'angle de l'esthétique du projet urbain du bureau Krier et Kohl, ils restent les garants de l'harmonie souhaitée. Le projet prône la nouvelle idéologie du libre choix. Pourtant, ce sont toujours les maîtres d'ouvrage et les concepteurs qui fixent les règles du jeu (fig 23 et 24).

Même s'ils ont accordé un peu de place au concept du « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage initiée par un particulier, puisque 550 parcelles à construire ont été mises en vente à des particuliers (fig 25), on constate cependant qu'aucune d'elle ne figure dans le De Veste, le quartier le plus dense du projet

Conclusion

Là encore, l'étude de cas de Brandevoort nous permet de confirmer les conclusions de l'étude de base comme l'illustrent les deux schémas ci-dessous:

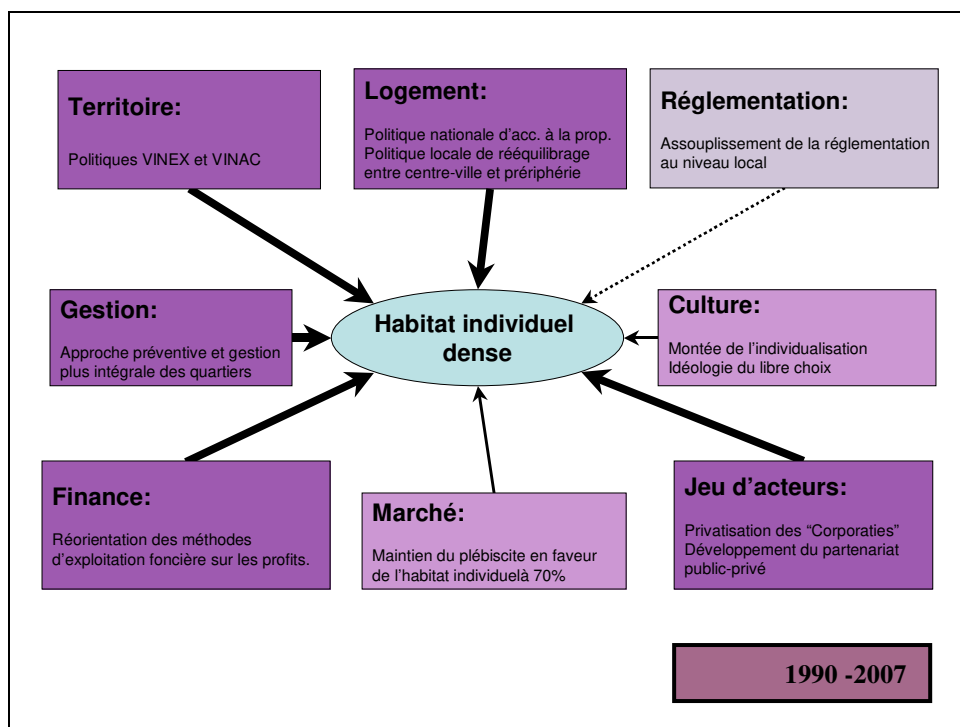


Schéma de l'étude de base

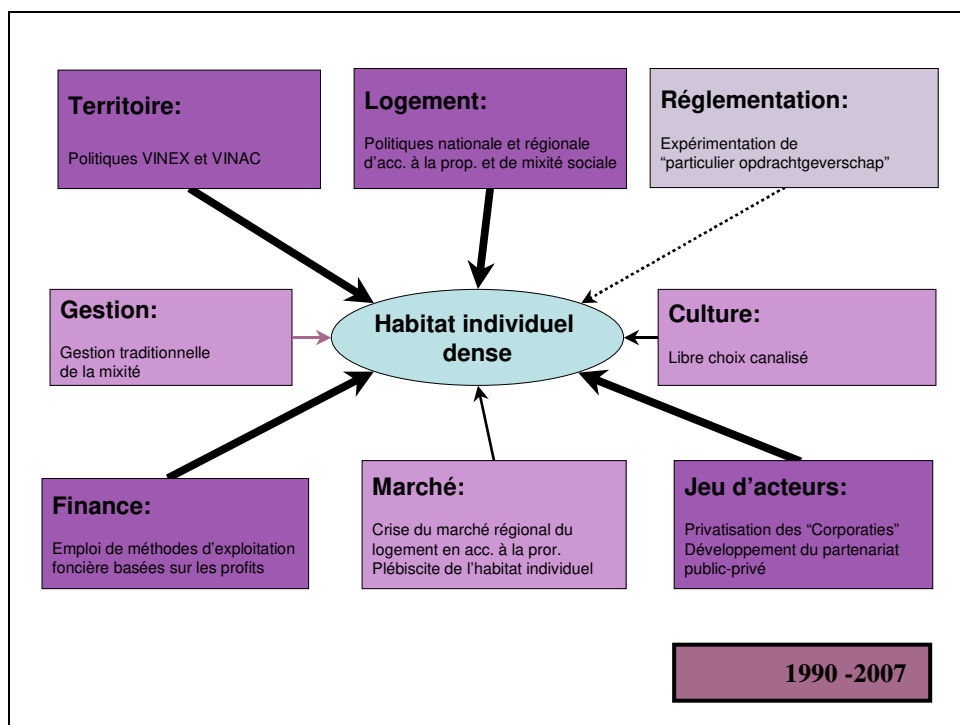


Schéma projet Brandevoort

Nous retrouvons à nouveau les mêmes facteurs d'influence principaux : le territoire (convention VINAC puis, VINEX), le logement (politique d'accèsion à la propriété et mixité sociale), les financements (avec des méthodes d'exploitations foncières basées sur les profits) et les jeux d'acteurs (corporatives avec partenariats).

La gestion, le marché et la culture influent moyennement tandis que la réglementation demeure un facteur d'influence indirecte.

Facteurs de forte influence :

Territoire

Le projet de Brandevoort est issu d'une convention VINEX, signée le 6 octobre 1995, entre l'Etat, la province du Brabant, le groupement de communes de la région d'Eindhoven et les municipalités de la région. Sa programmation est réactualisée par les accords VINAC de 1999. Le respect de la norme VINEX des 30% de logement social et 70% en secteur libre a généré l'emploi d'une forte densité dans De Veste, au cœur du nouveau quartier. Mais cela n'a pas suffi, car seuls 15% de logements sociaux ont été réalisés contre 85% en secteur libre.

Logement

Le rééquilibrage de la composition du parc de logement d'Helmond et des communes de la région d'Eindhoven a fortement influencé la programmation du nouveau quartier de Brandevoort. Une mixité en faveur d'un accroissement du parc de logement en accession à la propriété haut de gamme s'est avérée nécessaire.

Jeu d'acteurs

Deux partenaires privés ont été sélectionnés par la municipalité d'Helmond pour développer le quartier de Brandevoort : la « Compagnie Brandevoort », un partenariat entre une corporatie locale et des entrepreneurs privés détenteurs des baux à construire, et le « Bouwfonds ». Des concessions leur sont accordées. Le bureau berlinois Krier & Kohl est chargé par le « Bouwfonds » de la conception du plan urbain. Il s'inspire des villages traditionnels du Brabant pour concevoir, dans leur respect, les contraintes de qualité formulées par la municipalité et le cadre urbain des logements individuels qui constituent la grande majorité de ces nouveaux quartiers.

Finance

La municipalité se porte acquéreur des terrains aux mains d'entreprises privées grâce au système du « bouwclaim ». Elle les leur revend ensuite à un prix fixe au mètre carré, valable sur l'ensemble du territoire de la commune et basé sur les prix du marché. Des accords de rééquilibrage ont été pratiqués pour les projets de logements sociaux qui se sont avérés déficitaires, l'un de ces instruments de rééquilibrage étant la densité.

Facteurs de moyenne influence :

Culture

Bien que l'expression d'un habitat individualisé ait été la pierre d'angle de l'esthétique du projet urbain du bureau Krier et Kohl, ils en ont fixé les règles du jeu.

Seuls 550 logements sur les 6 000 que comptera le projet une fois terminé, ont été construits sur la base du nouveau concept du « particulier opdrachtgeverschap », maîtrise d'ouvrage initiée par un particulier. Aucun d'entre eux ne figure dans le quartier De Veste, le quartier le plus dense du projet.

Marché

Pour garantir un bon positionnement sur le marché régional du logement, la programmation de Brandevoort a tenu compte des résultats des études de marché organisées annuellement

par la ville d'Helmond. Ces dernières plébiscitent largement depuis 1985 l'habitat individuel au détriment de l'habitat collectif.

Gestion

Le concept urbain de Brandevoort sépare sans ambiguïté les espaces publics des espaces privés. Les espaces semi-privés des intérieurs d'îlots regroupant les parkings en site propre sont fermés par des grilles. La mixité du locatif et de l'accession à la propriété au sein de ces îlots n'a pas nécessité l'introduction de nouveaux modes de gestion. La municipalité reste responsable de l'entretien des espaces publics. Les logements et les espaces semi-privés sont gérés au sein d'associations de copropriétaires regroupant propriétaires – occupants et bailleurs sociaux.

Facteur d'influence indirecte :

Réglementation

Les contraintes urbaines et architecturales sont traduites dans le plan d'occupation des sols. En intégrant les critères de qualité de la municipalité et les ambitions du projet urbain, les accords du consensus local sont formalisés.

Conclusion générale des études de cas

Afin de tester les conclusions de notre étude de base, nous avons analysé trois projets de la même période (1990- 2007), aux modes opératoires et aux implantations géographiques très différents: Ypenburg, Borneo-Sporenburg et Brandevoort.

De toute évidence, le contexte social et culturel des Pays-Bas constitue le facteur dominant qui détermine l'évolution de l'espace bâti. Même si le contexte économique-politique reste celui qui définit les modes de gestion et de financements, la culture néerlandaise du consensus associée à une politique du logement prônant la mixité sociale prédomine.

A l'issue de cette étude, une espèce « d'art de vivre » néerlandais semble émerger. L'habitat individuel, le mélange de locatif et d'accession à la propriété moteur de mixité sociale, les déplacements doux favorisant les transports en commun, la bicyclette et la marche à pied, sont autant de facteurs qui, de l'extérieur, donnent des Pays-Bas une image apaisée, tranquille, heureuse.

Cette vision idyllique n'est peut-être pas le reflet de la nouvelle réalité. Nous l'avons vu, les Néerlandais ont une plus grande capacité à vivre les uns à côté des autres que les uns avec les autres. Malgré la volonté des pouvoirs publics, la société civile pourrait avoir le dernier mot et se prononcer contre de fortes densités. En effet, les Néerlandais continuent, envers et contre tout, de plébisciter l'habitat individuel au détriment de l'habitat collectif. Mais la nouvelle idéologie du libre choix a conquis les Pays-Bas. Les sujets de Sa Majesté aspirent à des logements plus individualisés, ce qui pourrait pousser les autorités locales à assouplir leurs contraintes de densification.

En conclusion, nous constatons un double mouvement avec d'un côté des pouvoirs publics qui continuent à tendre vers une densification, et de l'autre des autorités locales qui assouplissent leurs contraintes. L'avenir de l'habitat dense néerlandais dépend donc de l'équilibre qui se créera, ou pas, entre ces deux volontés.

BIBLIOGRAPHIE :

Akroconsult, 1987 cité dans:

Smeets, J. (1992). *Stedelijk beheer als beleidsveld*, dans, *Handboek Stedelijk Beheer* (pp. A1-A48). Den Haag: VUGA Uitgeverij

ArchiNed (2004), *Hoogbouw goed voor U*, 20 februari 2004.

Barbieri U. S. (1983), *Architectuur en Planning – Nederland 1940-1980*, Editions 010, Rotterdam.

Barbieri U.S. et Boekraad C. (1982), *Kritiek en ontwerp – Proeven van architectuurkritiek*, Editions SUN, Nijmegen.

Beek, ter H.M. (2002), *Stedelijke ontwikkeling en PPS: faal- en succesfactoren*, dans le *Handboek Stedelijk Beheer*, Editions VUGA, la Haye, pp. D3-1-1 –D3-1-18.

Bloeme L., W. Greter, M. van Schendelen & M. Storm (1988), *Versteend beleid. Volkshuisvesting in een geëmancipeerde samenleving*, Editions SUA, Amsterdam.

Bony de J. (à paraître 2007), *La construction de consensus aux Pays-Bas : étude du raccord entre l'autonomie individuelle et la coopération*, Revue Française de gestion, Cachan.

Bots M. (2003) *Combinatieprojecten: een studie naar de financieel-economische optimalisatiemogelijkheden van gecombineerde projecten bij herstructurering*, diplôme de l'Université Technique de Eindhoven, Eindhoven.

Bouwkundige Encyclopedie (1954), Volume II, Amsterdam/Brussel.

Bureau Middelkoop (1999), *Transformatie naar kwaliteit*, Haarlem.

Bureau Middelkoop (2001), *Grondprijsystematiek in Nederland*, Haarlem.

Buuren van P.J.J., Backes W.Ch., Gier de A.A.J. et Nijmeijer A.G.A.(2006), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Editions Kluwer, Deventer.

Buys A. (2006), 'Stapelgek', in *RIGO, jaarverslag 2005*, Editions RIGO, Amsterdam.

Cammen H. van der & L.A. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening –van grachtengordel tot vinex-wijk*, Editions Het Spectrum, Utrecht.

Sous la rédaction de Casciato M., Panzini F. et Polano S. (1980), *Architectuur en volkshuisvesting – Nederland 1870-1940*, Editions SUN, Nijmegen.

Compagnie Brandevoort, www.brandevoort.com.

CPB (1998), *Wonen en ruimte in drie scenario's tot 2020*, document de travail No 101, Publications du Centraal Planbureau, Den Haag.

Cremer L. et K. van Heijst, *Het oostelijk havengebied*, article du journal internet Zeeburg Nieuws, 2000.

Dam F. van, L. Bijlsma, M. van Leeuwen & H. Lára Pálsdóttir (2005), *De landstad - Landelijk wonen in de netwerkstad*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, Editions du NAI, Rotterdam.

Dijst M., T. de Jong, K. Maat & J. Ritsema van Eck (1998), *Wonen en mobiliteit op Vinex-locaties*, DGVH/NETHUR partnership 4, Utrecht/Delft.

Doevendans K. & R. Stolzenburg (1992), *De eengezinswoning als sociaal concept*, dans *Concepten van de bouwkunde*, M.F.Th. Bax & H.M.G.J. Trum, Bouwstenen 25, Faculteit Bouwkunde, Editions de l'Université Technique de Eindhoven, Eindhoven.

Doevendans K. & R. Stolzenburg (2000), *Stad en samenleving*, Editions Martinus Nijhoff, Groningen.

ECORYS (2006), *De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijk grondprijnsbeleid bij woningbouw*, Editions ECORYS-Vastgoed, Den Haag.

EIB, *Bedrijfseconomische kencijfers van b&u - bedrijven in 2005*, augustus 2006

Elsinga M. (1995) *Een eigen huis voor een smalle beurs: het ideaal voor bewoners en overheid?* Delftse Universitaire Pers, Delft.

Engberts G.E. (1973), *Woningmarkt- en woningbehoefte-onderzoek; de wederzijdse relatie tussen beleid en onderzoek*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Editions Kluwer, Deventer.

Ennen , Elke (2004), *Wonen in gecreëerd erfgoed - Belevingen en bindingen in Brandevoort*, Utrecht DGW/Nether partnership 25.

Eldonk J. van et Fassbinder H. (1990), *Flexible fixation*, l'Université Technique de Eindhoven, Eindhoven et les Editions Van Gorcum, Assen/Maastricht.

Erwich B. & J.G.S.J. van Maarseveen (1999), *Een eeuw statistieken. Historisch-methodologische schetsen van de Nederlandse officiële statistieken in de twintigste eeuw*, CBS, Voorburg/Fondation Beheer IISG, Amsterdam.

Fassbinder H., *Stedelijke planvorming als co-productie : op weg naar een nieuw kader*, Bouwstenen 36, Editions du TUE Bouwkunde, Eindhoven, 1995, p 107-124.

Gemeente Helmond (1998), *Planfilosofie Brandevoort*, Publication de la municipalité de Helmond, Helmond.

Gemeente Helmond (2006), *Een terugblik naar het verleden: 30 jaar wonen in beeld*, Publication de la municipalité de Helmond, Helmond.

- Gemeente Helmond (1977), *Woningbouwprogramma Helmond Groeistad 1977-1990*, Publication de la municipalité de Helmond, Helmond.
- Gerrichhauzen, L. (1990), *Het woningcorporatiebestel in beweging*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Geuze A. (1995), *In Holland staat een huis*, Rotterdam.
- Geuze A. et Feddes F. (2005), *Polders ! Gedicht Nederland*, Editions du NAI, Rotterdam.
- Gijswijt A.J. (1975), *25 jaar sociologie van bouwen en wonen in Nederland*, in *Plan*, 2.
- Goetgeluk (1997) in *Woonwensen van consumenten; een literatuuronderzoek*, Uitzinger J., P. van Konijnenburg en E. Derijcke.
- Guerrand R.H. et Rousseau S. (1982), *Les origines du logement social aux Pays-Bas, l'exemple d'Amsterdam*, Recherche IERAU pour le Ministère Français de l'Urbanisme et du Logement, Paris.
- Integrale stadsdeelbeschrijving Leidschenveen/Ypenburg 2002/2003, (2002)
- Hendriks, A.(1957) , *De prijsvorming in het bouwbedrijf* dans Kersloot, J.M. (1995), *Vijfenzestig jaar bouwen aan wonen, werken en winkelen*, Delft
- Heynen H. (2001), *In de ruimte gevestigd: gendermodellen in architectuur*, Editions de l'Université Catholique de Leuven, Leuven.
- Hoang Huu Phe & Patrick Wakely (2000), *Status quality and the other trade-off: towards a new theory of urban residential location*, *Urban studies*, Vol 37 (1), pp. 7-35.
- Hoeven C. van der & J. Louwe (1985), *Amsterdam als stedelijk bouwwerk – een morfologische analyse*, Editions SUN, Nijmegen.
- Hof van den G.J.J. (2006), *PPS in de polder : De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*, Thèse de l'Université de Utrecht.
- Hofstede G. (1995), *Allemaal andersdenkenden – Omgaan met cultuurverschillen*, Editions Contact, Amsterdam.
- Jókövi M., C. Boon & F. Filius (2006), *Woningproductie ten tijde van Vinex; een verkenning*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, Editions du NAI, Rotterdam.
- Janssen J. (2001), *Verstrikt in de constructie van een nieuw verleden*, *De Architect*, april 2001, p 36-39.
- Janssen J. (2006), *Vooruit denken en verwijlen – de (re)constructie van het plattenlandschap in Zuidoost-Brabant (1920-2000)* , Editions Zuidelijk Historisch Contact, Oosterhout.

Jonge van Ellemeet M.J.I. de (1954), *Ontwikkeling van het woonhuis*, dans *Bouwkundige Encyclopedie*, Eerste deel A-K, Amsterdam/Brussel, p.73 e.v.

Jonge D. de (1960), *Moderne woonidealen en woonwensen in Nederland*, Arnhem.

Katholiek Documentatie Centrum (1999), *Het gezin en andere leefvormen*, dans *Erasmusplein* Vol.10(4), Editions Radboud de l'Université de Nijmegen, Nijmegen.

Keers G., R. de Wildt, T. Seijkens & P. Sprenger (2003), *Transparantie gemeentelijk grondprijnsbeleid voor koopwoningen?*, RIGO, Amsterdam.

Keers G., A. Hogenes, N. Pouw & I. Giebers (2004), *Het wie, wat en waar van de woonomgeving*, RIGO, Amsterdam.

KEI (2000), *Intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking*, Utrecht

Kemeny J. (1981) *The myth of home ownership - Private versus public choice in housing tenure*, Routledge & Kegan, London.

Kemeny J. (2004), *Home ownership against the welfare state- The thesis and the evidence*, Keynote ENHR 2004, Cambridge.

Klamer A. (2003), *Wie betaalt de retro?*, in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, Vol. 84(3), pp. 31-34.

Koster E. (1995), *Oostelijk havengebied Amsterdam*, Editions Architectura & Natura, Amsterdam.

Krier R.(2006), *Town Spaces*, Editions Birkhäuser, Basel-Berlin-Boston.

Sous la rédaction de Kuipers M. (2002), *Toonbeelden van de wederopbouw- Architectuur, stedenbouw en landinrichting van herrijzend Nederland*, Editions Waanders, Zwolle.

Lawson J. (2005) *Home ownership and the risk society*, DGW/NETHUR-partnership Nr. 32, Utrecht.

Leidelmeijer K. & I. van Kamp (2003), *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid; naar een begrippenkader en conceptuele inkadering*, RIVM & RIGO.

Maar de B. (1999), *Een zee van huizen*, Editions THOTH, Bussum.

Maarseveen J. van (2005), *Twee eeuwen volkstellingen - de Virtuele Volkstelling 2001 vergeleken met haar voorgangers*, dans *Sociaal-economische trends, 1^e kwartaal 2005*, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Merkelbach B. (1936), *Een en ander over - De oriëntering van de goede arbeiderswoning in verschillende bouwhoogten en haar centrale voorzieningen*, dans *Goedkope arbeiderswoningen (1936)*, red. F. Ottenhof, herdruk 1981, Van Gennep Amsterdam, p. 19.

- Molin E. (1996), *Eindhoven doorgelicht. Deel 2: een model voor de woonkeuze in Meerhoven*, Stichting Interface, Eindhoven.
- Moorsel W. van (1982), *Goed Wonen?*, in *Tijdschrift voor Vrouwenstudies*, Vol.2(2), p.2.
- Moorsel W. van (1992), *Contact en contrôle – het vrouwbeeld van de stichting goed wonen*, Editions Sua, Amsterdam.
- Munster, van O. (1996), *De toekomst van het middenveld*, Den Haag.
- Neprom, (2000), *Neprom 1974-2000 werken aan ruimtelijke ontwikkeling*, Voorburg
- Nicolaas J. (1974), *Volkshuisvesting, een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid*, Editions SUN, Nijmegen.
- NVB (2003), *Thermometer koopwoningen*, NVB Vereniging van projectontwikkelaars en bouwondernemers, Voorburg.
- OTB (2004), *Kosten en kwaliteit van nieuwe koopwoningen*, Delft.
- Ottenhof F. (1981), *Goedkope arbeiderswoningen (1936)*, réédition, van Genneep, Amsterdam.
- Ottens E. (1975), *Ik moet naar een kleinere woning omzien want mijn gezin wordt te groot*, publication du service du logement de la municipalité d'Amsterdam, Amsterdam.
- Priemus H. (1975), 'Eengezinshuis steeds smaller', dans *Bouw*, nr. 39, 27-9-1975.
- Provoost M. (2003) *Hugh Maaskant, Architectuur van de vooruitgang*, dissertation Université de Groningen, Editions 010, Rotterdam
- RIGO (2003), *Bijlage bij Woonvisie Haaglanden*, rapport numéro 82520, Amsterdam, 2003.
- RIGO (2000), *De praktijk van grond- en bouwpreizen – deelstudie ontwikkeling grond- en woning- preizen*, rapport numéro 76330, Amsterdam, 2000.
- Rijksplanologische Dienst (1973), *Onderzoek naar woonmilieus - samenvatting van de resultaten*, publication 1973-5.
- Rousseau S. (2005), *Le logement social aux Pays-Bas, histoire d'une expérience novatrice en Europe*, Le logement social en Europe, genèse, développement et actualité, CAUE du Rhône, Lyon, p 37-48.
- Rousseau S. (1988), *Les origines du logement social à Amsterdam*, Numéro sur « L'habitat social » de la Revue de l'Economie Sociale, Marseille, p 37-46.
- Ruimtelijk planbureau (2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Editions NAI, Rotterdam.

Rossum v. Vincent, (1997), *Verlangen naar ouderwets wonen*, dans *Verlangen naar romantische architectuur*, Amsterdam SFB-Vastgoed en bpf-bouw, 1997 p13-45.

Schaar, J. v.d. (1981), *Non profit verhuur en volkshuisvestingsbeleid*, dans *De non profit huursector nu en in de toekomst - enige beschouwingen* (pp. 7-49), Editions NIROV, Sectie Volkshuisvesting, La Haye.

Schade C. (1981), *Woningbouw voor arbeiders in het 19de-eeuwse Amsterdam*, Editions Van Gennep, Amsterdam.

Schrier D. van der & M. van Dommelen (...), *Alternatief beheer*, in *Handboek Stedelijk management*, 2/153-2/176.

Serrurier L. et al. (1898), *De toestand der Werklieden in de Bouwbedrijven te Amsterdam*, Rapport publié par la « Commissie van Onderzoek », nommée par le conseil municipal le jour de son anniversaire le 30 juin 1897, Amsterdam.

SCP (1975), *Sociaal en Cultureel Rapport 1974*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, Editions Nationales, La Haye.

SCP (1976), *Sociaal en Cultureel Rapport 1976*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, Editions Nationales, La Haye.

SCP (1978), *Sociaal en Cultureel Rapport 1978*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, Editions Nationales, La Haye.

Smidt (2007), directeur Woningbouwvereniging Compaen, Président de “de Compagnie” *Interview* juin.

Soest van R.(2004), *Oostelijk Havengebied Amsterdam –Showroom van hergebruik*, Heemschut.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1990), *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*, Rijswijk.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), *Sociaal en Cultureel Rapport - 25 jaar sociale verandering*, Den Haag.

Stam M. (1936), *Het vraagstuk der arbeiderswoning in verband met de steeds veranderende grootte der gezinnen*, dans F. Ottenhof, red., 1936, blz. 25.

Steunpunt Wonen (2005), *Gemengd complex - naar gebundelde kracht*, Editions Steunpunt Wonen, Rotterdam.

Stokkers A., L. Tummers (1987), *Vrouwen eisen de straat terug ... en de rest*, dans Hintertür, Heide et al. (eds.) *Het vertrek . vrouwen schrijven over ruimte in architectuur en literatuur, fotografie en film*, Delft: Studium Generale.

Tacken M. & J. de Kleijn (1979), *Beleving van woonsituaties - een trendrapport*, TU Delft.

Tellinga J. (2004), *De grote verbouwing- verandering van naoorlogse woonwijken*, Editions 010, Rotterdam.

Tijdens K. (2006), *Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005*, REDE aan de Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Velde van de M. et Vries de M. (2004), *Atlas Ypenburg*, Projectbureau Ypenburg.

Ven L.A.M.C. van de (2003), *Collegedictaat vastgoedontwikkeling*, Technische Universiteit Eindhoven

Sous la rédaction de Venema H. (2000), *Buitenplaats Ypenburg – een bevroegen bouwlocatie*, Editions THOTH, Bussum.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1968), *Grondkosten woningbouw - maatstaven en Richtlijnen*, 's-Gravenhage.

Vletter de M. (2004), *De kritiese jaren zeventig – Architectuur en stedenbouw in Nederland 1968-1982*, Catalogue de l'exposition présentée au NAI du 18 juin au 4 octobre 2004, Editions NAI, Rotterdam.

Vreeze N. de (1993), *Woningbouw, inspiraties & ambities - kwalitatieve grondslagen van de sociale woningbouw in Nederland*, Publié par la Nationale Woningraad, Almere.

Vreke J., Bezemer V. & J.C.A.M. Bervaes (2005), *De (on)geschreven regels van het spel - de positie van groen in rode projecten*, Alterra, Alterra-rapport 1188, Wageningen.

- Sous la rédaction de Noud de VREEZE (2001), *6,5 Miljoen woningen – 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*, Editions 010, Rotterdam.

Vries, de, & Hoogendoorn,(2007) *Publiek stuurt en privaat kiest*, Real estate magazine nr.50, pp.16-19

VRO (1977), *Trendrapport, enkele lange termijnontwikkelingen binnen de volkshuisvesting*, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

VROM (2001), *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening*.

VROM (2002), *Kwaliteit voor doelgroepen - KWR 2000 beschrijft woonsituatie rond millennium*, Den Haag.

VROM (2002b), *Kwaliteit van stedelijke vernieuwingswijken*, Den Haag.

Wassenberg (1994), in *Woonwensen van consumenten - een literatuuronderzoek*, Uitzinger J., P. van Konijnenburg en E. Derijcke.

Wassenberg, F. (2004), *Denken over de toekomst van wijken*, Editions Habiforum, Gouda

Wijk F. van (1977), *Innovaties in het bankwezen en de volkshuisvesting te Amsterdam in de tweede helft van de 19^e eeuw*, Amsterdam (doctorat non publié de l'Université d'Amsterdam).

Weeda I. (1982), *Ideaalbeelden rond leefvormen - Variaties in denken over huwelijk, gezin en andere leefvormen*, Deventer.

Winsemius J. (2001), *Economische maakbaarheid van stedelijkheid*», dans *Leve(n)de stad*, RPD, pp. 181-215.

Présentation de l'équipe



Mandataire, Sophie Rousseau, architecte, chercheur, enseignante à la Technische Universiteit Eindhoven, consultante internationale.

Walenburgerweg 98b, 3033 AJ Rotterdam, Pays-Bas,
tél.: 00 31 10 456 38 43,
mail: helwigro@tiscali.nl
mail à l'université : s.rousseau@bwk.tue.nl



Jos Smeets, enseignant et directeur du laboratoire de recherche Interface de la Technische Universiteit Eindhoven

Interface
Technische Universiteit Eindhoven,
Faculteit Bouwkunde,
Unit Urban Management and Design System,
Postbus 513, 5600 MB Eindhoven, Pays-Bas,
tél.: 00 31 40 247 25 79,
mail: J.J.A.M.Smeets@bwk.tue.nl