

Planificateurs et planification aux États-Unis

IV — Les potentialités : dynamiques convergentes de la planification dans deux sociétés modernes (États-Unis et France)

Charles Roig

Volume 44, Number 1, April–June 1968

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003000ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003000ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Roig, C. (1968). Planificateurs et planification aux États-Unis : IV — Les potentialités : dynamiques convergentes de la planification dans deux sociétés modernes (États-Unis et France). *L'Actualité économique*, 44(1), 81–127. <https://doi.org/10.7202/1003000ar>

Tous droits réservés © HEC Montréal, 1968

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Planificateurs et planification aux États-Unis*

IV — LES POTENTIALITÉS : DYNAMIQUES CONVERGENTES DE LA PLANIFICATION DANS DEUX SOCIÉTÉS MODERNES (ÉTATS-UNIS ET FRANCE).

« *Planning for a Nation of Cities.* »

La planification conçue comme un instrument de l'action publique est un concept que l'on rencontre de plus en plus souvent dans le vocabulaire politique et administratif des sociétés modernes. Du fait des résistances qu'elle rencontre dans les pays de tradition libérale, cette généralisation est en soi un fait remarquable encore qu'il soit difficile de se prononcer sur les implications et les effets à moyen ou à long terme d'un tel phénomène ; c'est pourquoi nous préférons parler de « potentialités » en traitant ce sujet. L'analyse comparative que nous nous proposons de faire s'applique à deux pays aussi différents par leur histoire, leurs traditions et leur culture que les États-Unis et la France. Elle est destinée à mettre en valeur ce qui constitue l'essentiel du processus de planification dans des sociétés libérales par une étude du contraste entre deux expériences historiques.

Le cadre socio-politique de la planification en France et aux États-Unis

Il nous faut situer ces deux expériences en précisant les conditions dans lesquelles elles se sont déroulées. Une de ces conditions

* On trouvera les deux premières parties de cette étude dans les livraisons de juillet-septembre et octobre-décembre 1967 de cette revue.

est constituée par la culture civique qui est fondamentalement différente en France et aux États-Unis. Dans le premier pays, la domination de l'intérêt général est assurée par une longue tradition administrative qui a depuis longtemps consacré l'idée d'une prérogative exorbitante fondée sur l'existence d'un droit public qui est un droit d'inégalité. Des notions telles que celles de « puissance publique » ou de « service public » ont justifié cette primauté de l'action administrative, et de multiples procédures en ont garanti l'exercice. Cette conception de l'intérêt général implique une subordination inconditionnelle de tous les intérêts privés quels qu'ils soient. Tout ce que le citoyen administré peut exiger c'est que la règle du jeu soit appliquée, c'est-à-dire que les pouvoirs publics soient soumis à des normes raisonnables de neutralité et d'efficacité et qu'ils respectent les limites fixées par les statuts des individus et des groupes sociaux. L'équilibre du système est assuré par la supériorité formelle reconnue à la loi qui fonde le contrôle juridictionnel exercé par des tribunaux administratifs et notamment par le Conseil d'État. L'idée qu'il existe un intérêt général différent des intérêts privés et supérieurs à eux, et que l'administration publique a le monopole de l'expression et de la défense de cet intérêt général nous paraît fondamentale pour comprendre le cas français.

L'esprit civique des États-Unis est radicalement différent. L'idée même d'un intérêt général supérieur est absente des institutions américaines ou, du moins, a-t-elle du mal à se manifester comme un résultat des processus de négociation et des conflits d'intérêts qui dominent la vie publique américaine. La multiplicité des pouvoirs, le principe des *checks and balances* déterminent la prise des décisions publiques avec un souci poussé à l'extrême de protéger les intérêts privés de chacun. Le « citoyen consommateur » a une position privilégiée en ce qu'il détermine l'action des autorités publiques. Toute une série d'institutions depuis l'élection jusqu'au référendum sont destinées à assurer cette prééminence et à lui garantir le droit d'intervenir à tout moment dans la gestion des affaires publiques.

À ces différences dans les conceptions de la vie civique s'ajoutent des différences également essentielles dans les structures politiques et administratives. La France est un pays centralisé où les

collectivités locales sont avant tout des circonscriptions administratives. L'essentiel du pouvoir y est détenu par une hiérarchie d'autorités dont le sommet se trouve dans quelques ministères parisiens. La décentralisation effective est une décentralisation fonctionnelle tenant à la multiplication des services verticaux et des corps de fonctionnaires jaloux de leurs prérogatives. Un autre type de décentralisation résulte de l'autonomie de fait ou de droit dont bénéficient les collectivités locales traditionnelles reconnues par l'État ; cette autonomie tend cependant à se transformer avec le processus de modernisation.

Les institutions américaines consacrent la diversité tout autant que les institutions françaises sont un symbole de l'unité. La décentralisation est une donnée fondamentale de la vie publique américaine. Les différents niveaux institutionnels — fédération, État, collectivités locales — jouissent d'une relative autonomie les uns par rapport aux autres et constituent autant de centres de décision ayant leur propre règle de jeu. La contrepartie de cette structure très favorable aux libertés locales est le développement d'un réseau incroyablement compliqué de processus décisionnels plus ou moins enchevêtrés, ce qui ajoute encore à la complexité du système politique et administratif américain.

Il ne fait pas de doute que ces diverses caractéristiques ont déterminé les orientations prises par les processus de planification dans les deux expériences.

La planification française est frappée du sceau de l'étatisme et de la centralisation. L'origine idéologique doit en être cherchée dans l'activité de quelques groupes de hauts fonctionnaires qui développèrent leurs conceptions dans les années 1930. Le régime de Vichy leur fut favorable, mais l'expérience proprement dite ne commença qu'à la libération, alors que le patronat et la droite étaient affaiblis et que dominaient les idées socialistes ou socialisantes, et surtout alors que les impératifs de reconstruction d'une économie dévastée étaient puissants. Pendant une quinzaine d'années, la planification française fut centralisée et fonctionnelle. La régionalisation du plan national ne fut entreprise qu'à partir des années 1960. Elle entraîna la prise en considération parmi les objectifs du plan de la dimension spatiale ce qui exigea la définition d'une politique d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Le fait nouveau essentiel caractérisant cette nouvelle orientation fut la planification des investissements publics comme moyen d'orientation économique et sociale de la collectivité nationale. Pour cette raison la régionalisation constitua une menace pour l'administration qui y fit face en essayant de contrôler le processus et en tâchant de s'adapter. La planification avait peu de chances de s'imposer contre l'administration ou en dehors d'elle, dans ces conditions elle ne pouvait que déboucher sur une réforme administrative.

On sait combien est différente la voie suivie par la planification aux États-Unis. Le point de départ est constitué par des initiatives privées, elle est encore au premier chef une planification urbaine s'exerçant pour l'essentiel dans des villes et sous le contrôle des autorités municipales. La dimension nationale n'apparaît que plus tard sous la pression des faits et des idées, et d'une manière toute précaire. Plus tardif encore est le développement des aspects économiques et financiers et de l'aspect social de cette planification. Un autre fait significatif est que la planification aux États-Unis dépend de professionnels organisés et non pas d'agents publics comme en France.

À première vue rien n'est plus différent par l'esprit et par les méthodes que ces deux phénomènes, l'un français, l'autre américain, placés sous le vocable commun de planification. L'analyse révèle cependant que parties de position très différentes imposées par le milieu et l'histoire les deux activités ont tendu à se rapprocher en raison de l'identité des problèmes à résoudre et de la similitude des méthodes pouvant être employées. Il apparaît, en effet, que dans les deux pays le but et l'enjeu de la planification est le contrôle du phénomène d'expansion urbaine.

Comme nous l'avons déjà montré, les planificateurs américains sont depuis fort longtemps conscients de ce problème. Dès le début du siècle, les pionniers de la planification urbaine avaient tracé un tableau complet des manifestations essentielles du phénomène urbain aux États-Unis. Les uns avaient insisté sur son aspect visuel et esthétique. Les autres en avaient valorisé les aspects techniques et *engineering*. Certains, enfin, s'étaient penchés sur les aspects sociaux et humains. Ensemble, ils avaient fait le tour des principaux problèmes posés par la civilisation urbaine. Les événements ulté-

rieurs tels que le développement de l'automobile, la crise économique, l'exode des classes moyennes vers les faubourgs, l'extension des quartiers noirs, etc., n'ont fait que déplacer l'accent mis sur tel aspect plutôt que sur tel autre. On peut considérer qu'actuellement il existe un accord quant à la perception du problème urbain sinon quant aux moyens à employer pour y faire face.

En France, l'évolution a été beaucoup plus lente. Cela est dû pour une part à la relative lenteur du processus d'urbanisation pendant la première moitié du XX^e siècle laquelle eut pour effet de limiter ses aspects les plus spectaculaires. On peut penser également que la persistance des valeurs rurales — parmi lesquelles le thème du « retour à la terre » fut un des plus constants — empêcha la prise en considération du problème. Enfin, la division administrative du pays en départements et en communes uniformes contribua certainement à laisser dans l'ombre les problèmes économiques, sociaux et politiques des agglomérations¹. Le mouvement d'idées qui est à l'origine de la doctrine de l'aménagement du territoire insista davantage sur les déséquilibres entre Paris et la province que sur le problème de l'urbanisation proprement dit. Ce fut durant les années 1950 que celui-ci fut posé dans toute son ampleur essentiellement sous la pression des faits : accélération des migrations rurales, problèmes de l'emploi et de l'éducation, crise du logement, etc.

Dans une note sur la programmation urbaine, le Commissariat général du Plan définit l'importance du phénomène urbain à partir des données suivantes :

- accroissement de la population urbaine (63 p.c. du total en 1962, 73 p.c. prévus en 1985) ;
- extension en surface des agglomérations urbaines (elle doit doubler en quinze ans) ;
- développement de l'automobile et des transports en commun ;
- rôle de l'équipement urbain sur le marché foncier ;
- spécialisation des zones et concentration des activités ;

1. Bien entendu il y a des exceptions. Maxime Leroy écrivait en 1927 : « L'état doit nous apparaître, dans des pays où il y a des villes qui ont des centaines de milliers, même des millions d'habitants, plutôt comme une fédération de villes que comme un souverain dont ces villes-États ne seraient que de simples dépendances administratives, des démembrements subalternés. » (*La Ville française*, Institutions et libertés locales, Paris, Marcel Rivière, 1927, p. 37).

— rénovation et restructuration urbaines (deux tiers des logements français ont plus de cinquante ans et un tiers plus de 100 ans).

Ces problèmes sont ceux que nous avons rencontrés à propos des manifestations du phénomène urbain aux États-Unis.

Si on aborde la planification comme un processus en voie de développement aussi bien en France qu'aux États-Unis, on peut considérer que les étapes qui ont été réalisées sont les suivantes :

- la prise de conscience du fait urbain en tant que problème économique, social et politique posé au monde contemporain ;
- la constitution des groupes spécialisés chargés de traiter ce problème (professionnels aux États-Unis, agents publics en France) ;
- le diagnostic concernant le phénomène et les déséquilibres qu'il provoque.

En revanche, il n'existe pas d'accord en ce qui concerne les politiques susceptibles d'apporter une solution à ce problème. Quant à la mise en œuvre de ces politiques, elle est encore dans un état embryonnaire. Kurt Lewin distingue trois phases dans son analyse des processus de changement social : une phase de « dégel » de la situation existante, une phase de changement vers un nouvel état, et une phase de fixation de la vie du groupe dans ce nouvel état². Pour autant que l'on puisse utiliser ce modèle, les planificateurs en sont encore à la phase du « dégel » de la situation existante, leur passage aux phases ultérieures reste dans le domaine des hypothèses et des potentialités que nous nous proposons de rechercher.

Le rapprochement des méthodes

Dans son sens le plus général, la planification est un processus de répartition des ressources économiques et financières suivant une échelle préétablie des besoins. S'agissant de planification urbaine, le processus consiste principalement à établir des priorités parmi les investissements par des choix plus ou moins centralisés et en vue de maximiser l'intérêt général tel qu'il est défini par les autorités légitimes.

2. Cité par Ronald Lippitt, Jeanne Watson, Bruce Westley, *Planned Change, A Comparative Study of Principles and Techniques*, New-York, Harcourt, Bruce and World, 1958, p. 129.

Ce mode de répartition des richesses s'oppose aux choix qui sont dictés par les lois du marché et de la concurrence dans la mesure où ces choix ne peuvent satisfaire que des besoins solvables qui ne sont pas nécessairement les plus urgents, dans la mesure aussi où la planification se propose de tenir compte de valeurs qui par leur nature ne peuvent pas faire l'objet de transactions sur un marché (valeurs morales, esthétiques, politiques, etc.).

Si on s'en tient à cette définition, il n'y a pas lieu de distinguer entre la planification « physique » ou « territoriale » et les autres types de planification, elles constituent toutes « des tentatives pour substituer aux indications du marché un ensemble d'indications émanant de supérieurs et accompagnées d'une menace de sanction en cas de désobéissance »³ ou d'une récompense dans le cas contraire.

En revanche, si on se place sur le plan de l'évolution des méthodes de planification, on a intérêt à séparer les deux types de planification, ou plutôt les deux dimensions qu'elle peut couvrir : la dimension fonctionnelle et la dimension spatiale. Cette distinction met en évidence une première conjonction dans la dynamique des planifications en France et aux États-Unis.

En France, le point de départ est constitué par la planification nationale et fonctionnelle instituée au lendemain de la seconde guerre mondiale en vue de définir des priorités pour la reconstruction du pays et d'allouer les ressources disponibles en conséquence. Au fur et à mesure que la situation économique s'est améliorée, ce type de planification a été plus difficile à définir et l'accent a été mis surtout sur son rôle d'information et de « réducteur d'incertitude ». En fait, les décisions économiques fondamentales relèvent de plus en plus des entreprises privées ou semi-publiques avec ou sans négociations préalables avec les pouvoirs publics.

La planification spatiale ne fut intégrée dans l'expérience française que plus tard. C'est à partir de 1955, que des plans régionaux furent élaborés sans connexion avec la planification nationale et sous la pression de certains intérêts locaux. Il faut attendre les années 1960 pour que soit définie et appliquée une politique de répartition spatiale des investissements prévus par le plan natio-

3. Robert A. Dahl et Charles E. Linblom, *Politics, Economics and Welfare*, op. cit. p. 428.

nal. Ce fut l'objet des tranches « opératoires » du plan devenues par la suite les tranches régionales. Cette technique permet : 1) de contrôler le montant des investissements réalisés dans chaque région et donc, au moins en théorie, d'appliquer une politique sélective en fonction des objectifs poursuivis, 2) d'assurer une collaboration entre les différents niveaux de décision (État, région, collectivités locales) c'est-à-dire une meilleure circulation de l'information et une division du travail plus efficace, 3) de conserver le pouvoir de décision définitif et les grands choix aux autorités nationales.

Parallèlement à cette planification régionale se développe une planification urbaine plus directement centrée sur le phénomène d'expansion urbaine. L'idée dominante est là aussi d'aménager les rapports entre les différents niveaux de décision en vue d'améliorer l'information et la division du travail. À l'échelon national sont définis les rapports structurels et fonctionnels entre les villes afin que celles-ci puissent assurer tout l'éventail des services dont la population a besoin. À l'échelon régional, sont analysées les fonctions des agglomérations de la région ainsi que les axes de développement à long terme. À l'échelon des agglomérations sont établis des programmes de modernisation et d'équipement qui ont pour objet de préciser les opérations d'équipement à entreprendre dans l'agglomération, leur coût, leur échelonnement dans le temps, leur mode de financement. Ils sont « complémentaires » des plans d'urbanisme dont ils constituent la dimension « temporelle » et « financière ».

L'évolution de la planification aux États-Unis s'est faite dans le sens contraire. Partie d'une conception territoriale de la planification urbaine, elle a abouti ces dernières années à une conception mixte territoriale et fonctionnelle. Cette évolution est moins le résultat d'une politique systématique conduite par un pouvoir central que le produit d'une expérience interprétée par des professionnels. Le processus tel qu'il se dessine actuellement peut se ramener à trois mutations : la *fonctionnalisation* du plan, son *instrumentalisation* et sa *publicisation*.

Le dépassement de l'optique territoriale a exigé une dénonciation de la conception statique de la planification traditionnelle en même temps que de l'héritage intellectuel des disciplines de l'archi-

teature qui lui avaient donné naissance. Cette reconversion exigeait un effort d'adaptation peu commun de la part des professionnels mais il s'agissait avant tout de mettre la théorie en accord avec la pratique et l'action, elles-mêmes déterminées par la nature du phénomène urbain.

L'interdépendance des données spatiales et des données fonctionnelles devint l'objet d'une recherche et d'une théorie surtout parmi les planificateurs ayant reçu une formation en sciences sociales⁴. Des efforts furent tentés pour conceptualiser les organisations et les fonctions dans leur aspect spatial. Par exemple, une définition claire des termes « physique » et « spatial » en ce qu'ils s'appliquent aux plans devrait éviter des confusions trop répandues.

« Premièrement, cela rappelle aux planificateurs et aux chercheurs que souvent lorsqu'ils disent « physique » ils peuvent vouloir dire « spatial »... Le planificateur physique dans le vrai sens du mot est un planificateur de l'espace, c'est-à-dire, qu'il fait des projets quant à la meilleure façon d'arranger notre environnement et nos activités dans l'espace. Deuxièmement, cela nous rappelle que les composantes de la structure urbaine autres que l'élément physique, ont aussi un aspect spatial. Cela peut être vrai pour l'organisation fonctionnelle et même pour la structure normative. Souvent quand nous parlons de modèles spatiaux ou quand nous nous référons à l'environnement physique, nous pourrions en réalité parler de modèles spatiaux d'activités et de relations interpersonnelles. »⁵

Le centre d'intérêt de la planification tend actuellement à se déplacer vers des études de comportement dans leurs rapports avec la localisation des activités dans l'espace.

« Le besoin se fait de plus en plus pressant dans la planification métropolitaine d'un renforcement de notre connaissance des déterminants des différentes dimensions de la structure spatiale. Les approches les plus fructueuses pour une telle théorie paraissent être celles qui essayent d'expliquer le comportement « spatial » des différents types d'établissements, plutôt que celles qui traitent la structure spatiale comme un agrégat. Cependant la décision de localisation de chaque établissement particulier est dans une certaine mesure fonction de la structure spatiale globale existant au moment de la décision ; et inversement la conséquence de milliers de décisions de localisation individuelle est la création d'une struc-

4. Voir l'ouvrage, déjà cité, de Melvin M. Webber, John W. Dyckman, Donald L. Foley, Albert Z. Guttenberg, William L.C. Wheaton, Catherine Bauer Wurster, *Explorations into Urban Structure*, op. cit.

5. Donald L. Foley, « An Approach to Metropolitan Spatial Structure », *ibid.*, p. 43.

ture spatiale globale. Pour réaliser une planification métropolitaine, nous avons donc besoin d'un moyen rigoureusement systématique de décrire la structure spatiale globale et d'une théorie rigoureusement systématique qui puisse aider à prédire le comportement d'établissements particuliers. »⁶

Nous n'entrerons pas davantage dans les détails d'une évolution caractéristique des planificateurs américains au moment où ils passent d'une conception à une autre.

La conception originelle est essentiellement fondée sur l'unité que constitue le support territorial des activités humaines représenté par des cartes et des plans et sur la projection de perspectives et d'objectifs dans un futur lointain et donc indéterminé. Cette conception impliquait une simplification arbitraire et contestable du réel. La nouvelle conception se veut plus réaliste et cherche à atteindre par-delà les apparences et les symboles les forces réelles qui modèlent la cité moderne. L'espace n'est pas absent dans cette deuxième conception, il est seulement différencié suivant les activités qu'il contient et dont il conditionne le développement dans une certaine mesure.

Robert Mitchell qui fut l'un des responsables et des théoriciens de l'étude sur les transports de Penn-Jersey (*Penn-Jersey Transportation Study*) dont nous reparlerons, s'est attaché à définir le caractère *instrumental* du plan dans une perspective de croissance urbaine. Étant donné le caractère évolutif des cités,

« ... la planification devrait avoir pour objet de contrôler la direction et le taux de changement (y compris les interventions pour accélérer ou retarder celui-ci) en accord avec la stratégie générale formulée par le plan. Ce contrôle peut faire usage d'un ensemble de prérogatives publiques aussi bien que de moyens de persuasion pour influencer les forces sous-jacentes qui affectent le changement. La planification ne se contente pas de traiter les symptômes les plus apparents tels que la congestion de la circulation ou la détérioration des bâtiments, mais elle cherche par delà ceux-ci à infléchir les facteurs cachés. »⁷

La planification ainsi définie est orientée dans le temps à trois points de vue : 1) elle est un flux continu qui incorpore des infor-

6. Melvin M. Webber, « Urban Place and Nonplace Urban Realm », *ibid.*, p. 145.

7. Robert B. Mitchell, « New Frontier in Metropolitan Planning », *Journal of A.I.P.*, XXVII, 3 (août 1961), p. 169.

mations et les traduit en actions, 2) elle cherche à agir sur les changements sociaux et à les canaliser, 3) elle est constituée en partie par des programmes d'action à long terme et à court terme portant sur les mesures à prendre et sur les capitaux ou autres ressources à utiliser. En bref, la planification devient une programmation du changement.

Cette conception repose sur la définition d'un certain nombre de *déterminants*, c'est-à-dire de variables sur lesquelles une action est possible et qui à leur tour déterminent d'autres variables. Cette notion correspond à la notion française d'équipements « structurants » qui s'applique aux investissements jouant un rôle essentiel dans la détermination du futur réseau urbain. Les voies de communication et les centres urbains conditionnent de cette manière l'évolution urbaine, alors que les autres équipements (écoles, hôpitaux, etc.) ne sont que la conséquence de cette évolution⁸.

L'accord qui a créé la *Penn-Jersey Transportation Study* aux États-Unis comporte une clause significative concernant les déterminants :

« Les voies de communication du futur seront un facteur majeur de la structure (*form*) qu'aura la région et de la densité de son peuplement. Le système des transports doit être dès lors fondé sur des objectifs précis concernant le développement et la structure de la région aussi bien que la qualité et la quantité des services et des moyens en matière de transports... Il est nécessaire d'utiliser différents schémas d'équipement des transports pour la projection des types futurs d'utilisation du sol ainsi que de la distribution et de la densité des populations de l'avenir. Similairement, des types possibles d'utilisation du sol dans le futur peuvent être employés successivement en vue de tester leurs effets sur les déplacements et sur les besoins en moyens de communication... »⁹

On peut ajouter que la politique suivie en matière de restauration des centres d'affaires des villes est une application de cette conception de la planification dont la théorie commence à peine à être formulée. Robert Mitchell estime que les programmes de rénovation urbaine devraient être intégrés dans des plans généraux de ce genre. Ils prendraient en considération la situation existante,

8. Notes du Commissariat du Plan de novembre 1964 et de février 1965.

9. Henry Fagin, « The Penn-Jersey Transportation Study, The Launching of a Permanent Regional Planning Process », *Journal of A.I.P.*, XXIX, I (février 1963), p. 12.

les taux de changement qui affectent cette situation et les objectifs désirés¹⁰. Il apparaît que la logique de cette planification doit être cherchée dans la nécessité de raccorder les programmes fédéraux définis fonctionnellement aux situations locales qui doivent tenir compte de déterminants territoriaux. C'est cette même logique que nous trouvons dans la politique d'aménagement du territoire et de régionalisation du plan en France.

Certaines actions ne sont cependant possibles qu'à des niveaux de décision régionaux. La politique d'aménagement du territoire en France implique, par exemple, des interventions variées suivant

Tableau I

Planification et contrôle du budget en capital aux États-Unis

Villes de plus de 10,000 habitants, 1965

Population	Cités ayant fait un rapport	Cités ayant un budget en capital*	Budget préparé par l'organe de planification	Budget contrôlé par l'organe de planification	Contrôle portant sur l'aspect spatial des investissements
Au-dessus de 500,000	20	17	6	12	15
de 250,000 à 500,000	27	21	11	14	14
de 100,000 à 250,000	67	46	16	28	38
de 50,000 à 100,000	160	92	27	50	75
de 25,000 à 50,000	337	148	21	63	145
de 10,000 à 25,000	766	254	23	99	254
Total	1,377	578	104	266	541

SOURCE : *Municipal Yearbook*, 1965.

* Il s'agit en général de plans financiers de 5 ans (54 p.c. des cités) ou de 6 ans (24 p.c.).

10. Article cité, p. 174.

que les régions considérées sont économiquement stagnantes ou en expansion. Cette différenciation a servi de base à une distinction faite dès le quatrième plan entre « la politique d'entraînement » appliquée dans les premières et la « politique d'accompagnement » destinée aux secondes. Une classification identique a été proposée aux États-Unis pour la planification. La planification de développement (*developmental planning*) est destinée à assurer un haut niveau d'investissements cumulés dans une zone donnée pour activer l'exploitation de ses ressources potentielles. La planification d'adaptation (*adaptive planning*) a pour tâche de promouvoir une adaptation qualitative aux jeux changeants des forces économiques dans une région, et d'apporter une solution à des crises temporaires en matière de logement, de transports, d'éducation, etc.¹¹

La dernière évolution que nous avons signalée est la *publicisation* de la planification américaine. Sur ce point, il ne fait pas de doute que la philosophie de la planification américaine a beaucoup changé depuis l'expérience du Plan de Chicago. Les sources les plus diverses indiquent une nette prise de conscience de l'insuffisance du système de libre entreprise pour satisfaire les besoins vitaux de la société américaine. Analysant et critiquant divers rapports ou études sur l'avenir des États-Unis, William L.C. Wheaton remarque :

« Dans ces cinq déclarations il y a un accord concernant les vertus de la liberté et de l'entreprise privée, de la démocratie et du gouvernement limité, lesquelles sont toutes susceptibles d'être améliorées par des mesures limitées et non pas révolutionnaires. Il y a aussi un accord pour admettre que nous avons impardonnablement négligé l'éducation, la santé, l'action sociale, les droits des minorités, les conditions de vie urbaine, les arts, la défense nationale, les régions sous-développées et la paix. On ne peut se poser sans amertume la question de savoir comment des moyens aussi merveilleux ont produit des résultats aussi peu heureux. Et c'est sur les moyens de renforcer les secteurs négligés de notre vie nationale et internationale que des désaccords apparaissent. »¹²

Certains analystes vont plus loin dans ce domaine en prédisant une transformation profonde du capitalisme américain :

11. John Friedman, « Regional Development in Post-Industrial Society », *Journal of A.I.P.*, XXX, 2 (mai 1964), p. 86.

12. « Made in U.S.A. : Goals for America », *Journal of A.I.P.*, XXVII, 3 (août 1961), p. 221-222.

« L'invasion des techniques a repoussé les frontières du travail de la ferme vers l'usine, puis de l'usine vers le magasin et le bureau, et maintenant du magasin et du bureau vers un éventail d'emplois dont le dénominateur commun est qu'ils supposent *une action publique et des fonds publics* pour leur création et leur maintien. La technique en tant que facteur de modification de l'emploi agit ainsi de façon à précipiter le capitalisme sur la pente de la planification et du contrôle vers laquelle il est également poussé par l'impact direct des bouleversements provoqués par les changements technologiques et du milieu. »¹³

Nous n'en dirons pas plus sur ces tendances ; nous verrons qu'elles sont en partie confirmées par l'évolution des structures administratives de la planification.

Quelle est la signification et la portée réelle de cette conjonction de la philosophie et des méthodes de la planification aux États-Unis et en France ?

Il y a certes des échanges intellectuels entre les deux pays, et il est possible de relever des sources communes notamment en ce qui concerne l'idée régionaliste ou l'influence de la théorie des pôles de développement¹⁴. Cela ne suffit cependant pas à rendre compte du phénomène de conjonction qui implique que des résultats comparables aient été atteints par des voies et avec des moyens différents.

Une première explication réside dans l'idée même de la rationalité qui est inhérente à la planification et qui commande une connaissance toujours plus poussée des données conditionnant l'action. Ce mouvement intellectuel est en quelque sorte déterminé par des notions telles que celles de globalité (*comprehensiveness*) ou d'inter-relation qui font partie du vocabulaire des planificateurs américains. La globalité est une invitation à intégrer le maximum de données dans une perspective générale, les inter-relations ou interdépendances sont une caractéristique des phénomènes sociaux qui ne peuvent être isolés qu'artificiellement et au détriment de la connaissance d'ensemble que l'on en peut avoir. En bref, la planification s'étend parce qu'elle cherche à se perfectionner. C'est cette même dynamique qui fait que le planificateur américain se

13. Robert L. Heilbroner, *The Limits of American Capitalism*, New-York, Harper Torchbooks, 1966, p. 123.

14. Voir l'article précité de John Friedman.

heurte constamment à des professions voisines, et le planificateur français aux bureaucraties jalouses de leurs attributions.

Cette attitude intellectuelle n'explique cependant pas la concentration de l'intérêt sur le phénomène urbain. Une autre variable est nécessaire pour expliquer cette cristallisation, il s'agit de la rareté. Les sociétés urbaines et industrialisées engendrent un certain nombre de raretés qui sont une menace pour leur existence même. Notamment, la concentration urbaine sur une échelle qui n'a jamais été atteinte jusqu'à présent transforme en produits rares des biens aussi essentiels que le sol, l'eau ou l'air qui conditionnent pratiquement toutes les activités humaines. Le développement de la planification urbaine peut être analysé comme une tentative pour remédier à cette situation. Que le plan soit à tendance esthétique ou utilitaire, à dominante territoriale ou fonctionnelle son unité est fondée sur un objectif unique qui est le rationnement des biens rares par une intervention autoritaire directe ou, d'une manière indirecte, par une action sur la demande des consommateurs. Aux États-Unis, l'insuffisance de certains biens, notamment du sol, s'est fait sentir dès le début du siècle dans les grandes agglomérations. Elle a marqué le passage d'une société de pionniers à dominante rurale à une société à dominante urbaine-industrielle. Les derniers recensements de population aussi bien en France qu'Outre-Atlantique ont été à cet égard autant de signes alarmants si besoin en était.

Enfin, les sociétés urbaines favorisent le développement de la planification urbaine à un autre point de vue qui peut paraître moins important à long terme, à savoir : elles augmentent le coût social économique et financier des erreurs commises par les collectivités publiques. Celles-ci sont appelées à fournir de plus en plus souvent des services très onéreux et pouvant avoir des effets décisifs sur le développement urbain notamment sous forme d'investissements publics. La planification peut être considérée comme offrant une garantie supplémentaire dans la mesure où elle réduit les risques d'erreur.

La redistribution des pouvoirs

Nous avons longuement exposé la façon dont le planificateur américain s'adaptait aux structures socio-politiques de son pays.

Il nous faut maintenant étudier comment ces structures sont susceptibles de s'adapter aux impératifs de la planification. La tendance de celle-ci à devenir de plus en plus générale et englobante et l'interdépendance des phénomènes sociaux qui déterminent le développement urbain sont à l'origine d'une dynamique qui tend à déplacer et à modifier les centres de décision existants. La planification exige pour être effective que soit réalisée une *coordination* entre les organes de décision en vue d'atteindre par des mesures partielles un objectif commun et supérieur. Elle exige, d'autre part, que soient définis de nouveaux centres de décision de manière à conférer une prise efficace sur les déterminants de l'urbanisation et des leviers de commande appropriés.

La mutation des fonctions des autorités publiques dans une société industrielle exige un changement dans les structures établies autrefois pour un autre objet.

« Les compétences gouvernementales ont été traditionnellement établies et limitées territorialement. Les origines de cette tradition résident probablement dans le besoin de protection contre les maraudeurs étrangers, dans le désir des gens dépendant de la culture, de la mine ou de la forêt de conserver l'usage exclusif des terrains ou de l'eau nécessaires à leur subsistance, et dans la tendance protectionniste qu'ont les personnes partageant un même système de valeur à écarter ceux qui ont des valeurs différentes... »¹⁵

Cette structure traditionnelle n'est plus à même de satisfaire les besoins d'habitants dont les intérêts dépassent le cadre local et sont de plus en plus différenciés. Quel est l'apport de la planification dans cette dynamique de rationalisation de l'appareil politico-administratif ?

En France, le rapport entre la planification et le réformisme administratif est très net. Cela est dû essentiellement à la tradition autoritaire de l'administration publique et à l'avènement d'un régime politique à exécutif fort après 1958. Le processus de coordination s'est développé au niveau central et aux échelons locaux. L'objectif recherché était d'intégrer des décisions prises dans les collectivités locales et dans les hiérarchies administratives. À cet égard, les impératifs de la planification ont entraîné une certaine

15. Melvin M. Webber, « Urban Place and Nonplace Urban Realm », dans *Explorations into Urban Structure*, op. cit., p. 133.

centralisation par rapport aux organisations traditionnelles décentralisées territorialement ou fonctionnellement ; à savoir : les collectivités locales, les ministères et les services extérieurs de l'État. Théoriquement, la planification devait également permettre une redistribution des pouvoirs entre les nouveaux échelons créés et notamment une déconcentration au profit des régions. Les rouages essentiels du nouveau modèle d'organisation administrative ont été les suivants :

Au niveau central, nous trouvons un organe politique qui est le Comité inter-ministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire créé en 1960. Les organes techniques sont le Commissariat général du Plan et la Commission nationale de l'Aménagement du Territoire plus particulièrement chargés des recherches et des études, ainsi que la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale dont la mission est de coordonner l'action des ministères (créée en 1963). Ces deux organismes dépendent actuellement d'un ministre délégué auprès du premier ministre pour le Plan et l'Aménagement du Territoire. Il faut aussi signaler le rôle important joué par un organisme au titre modeste, il s'agit du « Comité 2 ter » du Fonds de Développement économique et social (F.D.E.S.) où sont représentées les autorités financières publiques et qui participe à l'élaboration des programmes de modernisation et d'équipement des agglomérations en vue de coordonner les modes de financement.

La région est une entité territoriale qui joue un rôle important dans l'établissement d'une connexion entre la planification et les activités administratives courantes. Le préfet de région et son état-major y occupent une place centrale.

Enfin, la notion d'agglomération, notion sociologique et démographique, est entrée dans le vocabulaire administratif français où elle a servi de base à la création des districts urbains (1958) et des communautés urbaines (1966) destinées à regrouper les anciennes communes dans de nouvelles unités administratives.

L'évolution du système américain n'a pas la logique apparente que présente en France l'application systématique d'une politique par l'échelon politique central. Les centres de décision sont à la fois trop nombreux et trop dispersés pour qu'une telle réforme soit seulement pensable. Ce qu'il est possible de montrer c'est que dans un autre

cadre, les tendances qui se manifestent dans la planification américaine sont voisines de celles que nous avons relevées en France.

Au niveau des organes fédéraux, l'orientation vers une coordination plus efficace se manifeste d'une manière assez nette. Nous avons déjà décrit la solidarité de fait qui existe entre les planificateurs et l'exécutif fédéral, il s'agit maintenant de la situer dans un modèle plus explicite.

Une première condition a été le développement considérable depuis les années 1930 des responsabilités de la fédération dans des secteurs ayant une incidence directe sur les pouvoirs étatiques et locaux. Parmi les 21 programmes recensés en 1957 on peut relever à titre d'illustration : la construction de routes ; le contrôle de la pollution des eaux ; le logement ; la lutte contre les taudis et le redéveloppement urbain ; les aérodromes ; la planification et la construction d'hôpitaux¹⁶. Ces programmes impliquent une politique d'investissement élaborée et coordonnée.

De surcroît, ils ont eu pour effet de rapprocher la pratique administrative américaine de la pratique française en accentuant l'importance des autorités « charnières » chargées de concilier les interventions des administrations fédérales avec les réalités administratives et politiques locales. Ces programmes ont également favorisé le développement d'attitudes coopératives à propos d'activités qui sont de plus en plus fonctionnelles.

Un rapport d'enquête de 1955 relève, par exemple, les effets suivants des programmes fédéraux sur les États :

« ... Le rôle politique du gouverneur semble avoir été renforcé par l'aide fédérale parce que celle-ci permet à l'État de procurer des services meilleurs et plus nombreux... »

« ... Il n'y a pas de doute que l'aide fédérale a stimulé le professionnalisme dans les administrations d'État concernées. Cependant dans la plupart des États étudiés, ce professionnalisme ne semble pas avoir été jusqu'au point où le « loyalisme fédéral » se développerait au détriment des intérêts généraux de l'État... »

« ... En même temps que les subsides fédéraux ont contribué à une centralisation dans les fonctions traditionnelles telles que les routes et l'assistance aux pauvres (*welfare*), dans la plupart des cas, ils ont entraîné la création de nouveaux services. Cela signifie une extension des fonctions non

16. Robert H. Connery et Richard H. Leach, *The Federal Government and Metropolitan Areas*, Cambridge, Harvard University Press, 1960, p. 6.

seulement de l'État mais aussi des comtés, des villes et des districts scolaires... »¹⁷

Il semble que la tendance au développement des administrations fonctionnelles ou au renforcement des autorités « charnières » (maires, préfets, gouverneurs) soient similaires en France et aux États-Unis.

Le fonctionnalisme administratif n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients du fait de la parcellisation des objectifs et des politiques qui lui sont inhérents. Il existe une contradiction entre l'exigence d'unité d'une politique de développement due aux inter-relations des éléments qui y contribuent, et la dispersion des interventions publiques confiées à des hiérarchies bureaucratiques autonomes.

La revendication du point de vue unitaire et global est une des raisons d'être de la planification en vue au moins d'éviter les contradictions trop criantes entre les différentes interventions.

« Une communication et une coordination imparfaites entre les administrations fédérales, la poursuite individuelle des buts de chaque administration, les incohérences dans les programmes législatifs, et l'absence d'une politique urbaine articulée ont contribué au désordre des métropoles. »¹⁸

Par ailleurs, la planification urbaine ne saurait être considérée comme isolée par rapport à des phénomènes plus généraux. Les politiques économiques nationales ont un effet direct sur la planification urbaine. « Le taux du développement économique est le plus important paramètre national pour la planification urbaine. » De même la lutte contre la pauvreté est une affaire nationale plus que locale¹⁹.

Si par un de ses côtés, la planification est un essai pour apporter une solution aux problèmes posés par l'ignorance quant aux relations qui existent entre les phénomènes urbains, par un autre côté,

17. Voir : A Survey Report on the Impact of Federal Grants-in-Aid on the Structure and Function of State and Local Governments, submitted to the Commission on Inter-governmental Affairs Institute, Washington, D.C., juin 1955, notamment pp. 18-21.

18. John W. Dyckman, « The Public and Private Rationale for a National Urban Policy », dans *Planning for a Nation of Cities*, ed. by Sam Bass Werner Jr., Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1966, p. 33.

19. Gunnar Myrdal, « National Planning for Healthy Cities : Two Challenges to Affluence », *ibid.*, pp. 3-22.

elle voit souvent le jour lorsqu'il s'agit de remédier à des insuffisances dans les rapports existant entre différentes autorités ; elle suggère alors beaucoup plus une adaptation institutionnelle que l'adoption de nouvelles méthodes ²⁰.

La tendance de la planification américaine en matière de coordination et de centralisation n'a fait que se renforcer ces dernières années. Il semble qu'actuellement les planificateurs aient clairement conscience que la réalisation de certaines réformes de structure est une condition nécessaire pour que leur travail soit efficace quel que soit le niveau où il se situe. Les effets de ses prises de position sont cependant plus difficiles à saisir.

Sur le plan fédéral, un pas important fut réalisé avec la création d'un département de la Construction et du Développement urbain confié à un secrétaire ayant accès au cabinet du président. L'idée d'un tel département ministériel destiné notamment à contrebalancer l'influence du département de l'Agriculture est ancienne. Reprise avec vigueur à partir de 1957, elle fut appuyée notamment par l'association des maires (*American Municipal Association*) et par une société de planificateurs (*American Society of Planning Officials*). Elle eut cependant du mal à s'imposer devant le Congrès, car entre autres raisons, elle portait atteinte à la structure fédérale et à la définition précise des pouvoirs respectifs de la fédération et des États. « Le gouvernement fédéral n'a pas de responsabilités pour les villes en tant que telles, dès lors il n'y a pas besoin d'un département. » ²¹

Finalement le vote positif fut obtenu lors du 89^{ème} Congrès et le *Department of Housing and Urban Development* (H.U.D.) fut créé le 10 novembre 1965. Ce département ministériel se compose de cinq directions dirigées par des *assistant-secretaries* :

- 1) Crédit hypothécaire et Commission fédérale du logement,
- 2) Rénovation et aide au logement,
- 3) Développement métropolitain,
- 4) Expérimentation et relations intergouvernementales,
- 5) Administration.

20. Lowdon Wingo Jr., « Interpretation : Regional Planning in a Federal System », *Journal of A.I.P.*, XXX, 2 (mai 1964), p. 153.

21. Connery and Leach, *op. cit.*, p. 183.

La troisième direction présente un intérêt tout particulier pour notre sujet. Elle comporte, en effet, un office des règles de planification et de coordination (*Office of Planning Standards and Coordination*) responsable notamment des programmes d'assistance pour la planification urbaine, des projets de programme pour la planification du développement des métropoles, de l'administration des conditions requises pour la planification générale, de la coordination de la planification dans les agglomérations.

De plus, la personnalité des responsables nommés à la tête de ce ministère-secrétaire : Robert C. Weaver ; sous-secrétaire : Robert C. Wood ; secrétaire-assistant pour la troisième direction : Charles M. Haar — est une garantie certaine de l'intérêt porté aux problèmes de planification²². Il est remarquable que l'une des premières mesures prises par le *H.U.D.* ait été destinée à renforcer les conditions minimales requises pour l'attribution d'une aide financière pour la planification (assistance 701). Ce renforcement porte sur la qualité et la nature des programmes de planification, leur coordination avec les planifications des collectivités voisines ou englobantes, l'existence d'un état-major professionnel (dans les collectivités de plus de 25,000 habitants la présence d'un directeur à plein temps est requise), l'utilisation de la planification pour la solution des problèmes de la collectivité (un rapport est désormais exigé)²³.

Le principe même de la création d'un ministère des affaires urbaines a été diversement interprété. Les « maximalistes » y voient un substitut et une concession accordée à défaut de planification nationale. Cette création revient à assurer aux intérêts urbains une représentation dans les mécanismes informels de décision au niveau du cabinet présidentiel. Elle est susceptible de faciliter de nouvelles initiatives mais elle peut être aussi une source de conflits stérilisants avec le Congrès. De toute façon, elle est insuffisante. Une politique urbaine nationale a d'autres exigences. Elle commande une articulation entre différents programmes nationaux concernant la construction de logements, les transports de masse, le système routier, l'éducation et la main-d'œuvre. Cette opinion

22. Ces renseignements sont fournis par Newsletter (A.S.P.O.) 32, 3 (mars 1966).

23. *Ibid.*, 33, 7 (février-mars 1967).

est l'expression de cette dynamique globalisante propre au processus de planification²⁴.

Plus encore que sur le plan fédéral, la tendance réformatrice des planificateurs américains a porté sur le plan régional ou métropolitain. On ne compte plus les articles qui ont pour objet de proposer un développement de la planification au niveau de l'agglomération ou de la région. Pratiquement, tout l'effort créateur des planificateurs a porté ces dernières années sur ce point ; il n'est pas d'idée ou de projet novateur qui ne présuppose l'existence d'une nouvelle unité territoriale adaptée aux exigences de l'espace économique et social tel qu'il est modelé par les forces d'urbanisation. Le problème, tout comme en France, naît du fait que cet espace urbain ne coïncide pas avec l'espace politico-administratif hérité du passé. Les modalités et la forme des nouvelles unités régionales envisagées sont nombreuses et traduisent les incertitudes qui caractérisent la matière.

La commission consultative sur les relations intergouvernementales énumère dix approches possibles pour l'organisation des gouvernements dans les agglomérations²⁵. Ce sont : 1) L'utilisation des pouvoirs extra-territoriaux des cités, ces pouvoirs sont relativement nombreux, ils s'appliquent souvent en matière de zonage et de subdivision (174 cités parmi les 2,527 qui avaient plus de 5,000 habitants en 1954). 2) Les accords intergouvernementaux pour un exercice combiné des pouvoirs et l'achat collectif de services sont surtout répandus en Californie et dans le comté de Los Angeles où des contrats ont été passés entre les cités et le comté pour la fourniture des services de planification. 3) Les « Conseils métropolitains » facultatifs sont des associations libres d'autorités publiques locales en vue de promouvoir une meilleure compréhension et une coordination de l'action à l'échelon de l'agglomération. Cette forme d'association est encouragée par les organisations d'élus et tend à se développer. 4) Le comté urbain implique une transformation d'une circonscription administrative de l'État en un

24. Voir John W. Dyckman, « National Planning for Urban Renewal, The Paper Moon in the Cardboard Sky », *Journal of A.I.P.*, XXVI, I (février 1960), p. 59 et « The Public and Private Rationale for a National Urban Policy », in *Planning for a Nation of Cities*, op. cit., pp. 37-38.

25. *Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Alternative Approaches to Governmental Reorganization in Metropolitan Areas*, juin 1962.

centre de décision ayant de nombreuses attributions à caractère municipal. La tendance est à l'accroissement de ces comtés mais avec des compétences très variables. Les exemples les plus connus de municipalisation des comtés sont le comté de Dade (Miami et ses faubourgs) et les comtés californiens. 5) Le transfert des fonctions locales au gouvernement de l'État est particulièrement adapté lorsque l'État coïncide avec une agglomération urbaine. 6) Les districts spéciaux d'agglomération qui sont des administrations spécialisées à objet limité ou à vocation multiple. En 1956, les premiers étaient au nombre de soixante-neuf et il n'existait qu'une seule application des seconds avec notamment des attributions en matière de planification (Seattle). 7) Les annexions et les fusions ont été largement employées aux États-Unis au XIX^e siècle ; elles se sont ensuite heurtées aux résistances des banlieues. 8) La séparation d'une cité et d'un comté qui permet à la cité d'unifier la gestion des services sous son autorité. 9) La fusion de la cité et du comté permet également de créer un seul gouvernement. 10) La fédération implique une répartition des attributions entre deux niveaux de décision dans l'agglomération. Les applications se situent au Canada à Toronto et à Winnipeg.

D'autres classifications peuvent être faites entre ces différentes méthodes : John C. Bollens et Henry J. Schmandt²⁶ distinguent une approche coopérative (contrats et conseils métropolitains), une approche unitaire (annexions et fusions) et une approche à double niveau (districts, comtés urbains, fédérations).

Melvin R. Levin²⁷ énumère de son côté quatre possibilités pour l'organisation des services régionaux de planification. Les administrations métropolitaines de supervision avec des pouvoirs consultatifs respectent les libertés locales et sont de ce fait plus acceptables par les élus, mais elles ne constituent pas des autorités publiques ayant un pouvoir propre. Les gouvernements métropolitains sont plus efficaces mais aussi plus difficiles à réaliser. Les exemples de Miami et de Toronto n'ont pas été suivis : il existe 212 agglomérations urbaines ; entre 1950 et 1961, dix-huit propo-

26. *The Metropolis, Its People, Politics, and Economic Life*, New-York, Harper and Row, 1965.

27. « Planners and Metropolitan Planning », *Journal of A.I.P.*, XXXIII, 2 (mars 1967), pp. 78-90.

sitions ont été faites dans ce sens, elles ont abouti à huit réformes. Le renforcement du rôle coordonnateur des gouverneurs d'États pourrait constituer une solution mais les États sont critiqués pour leur immobilisme. Enfin, la fédération pourrait avoir une influence directe sur le développement métropolitain si elle parvenait à coordonner les décisions des diverses administrations fédérales.

Tel est le cadre institutionnel dans lequel il faut situer le problème de la planification régionale aux États-Unis. La plupart des procédures de réforme sont longues et aléatoires et exigent souvent une révision de la constitution des États.

La décentralisation du système et le principe des *checks and balances* expliquent les modes d'intervention employés pour parvenir à une régionalisation des décisions.

1. Ces interventions sont persuasives et non pas autoritaires. Elles vont des procédés d'éducation et de persuasion employés par l'Association du Plan régional de New-York que nous avons décrite aux pressions plus spécifiques exercées par les autorités fédérales. Certains minimisent l'impact de ces moyens d'action alors qu'à notre avis ils sont tout aussi nécessaires que les autres car ils agissent en profondeur, au niveau des attitudes et des motivations, et les changements qu'ils provoquent sont une garantie de durée et de stabilité pour les réformes à intervenir. De plus, ils permettent d'utiliser et de renforcer les changements qui interviennent au niveau de la société globale : politique fédérale, redistribution des sièges dans les assemblées en fonction de l'évolution démographique, accroissement du poids politique des Noirs dans les grandes cités.

2. Les interventions se situent à deux niveaux : le niveau local et le niveau fédéral. Au niveau local, les principaux acteurs sont les élus mais le rôle des planificateurs n'est pas négligeable. Les études de cas montrent qu'ils ont eu une influence dans les quelques réalisations qui ont abouti dans ce domaine. En fait, ils sont les seuls agents publics à avoir une vocation à la fois régionale et générale participant du pouvoir de l'expert et du pouvoir du politique. L'incitation à agir est d'autant plus forte qu'ils se sentent impuissants dans les limites restreintes des collectivités existantes. Le pouvoir fédéral impuissant sur le plan juridique emploie la méthode désormais classique des incitations financières par des conditions mises à l'attribution des subventions. Jusqu'à présent cette

politique n'a pas donné de résultats spectaculaires, mais un renforcement n'est pas exclu qui pourrait accélérer le mouvement.

3. Actuellement, la politique de régionalisation est partagée entre deux tendances qui ne sont d'ailleurs pas exclusives²⁸. Une première tendance favorise la création de structures nouvelles, par exemple au niveau des agglomérations. On peut citer dans ce sens une mesure récente contenue dans le *Demonstration Cities and Metropolitan Act* de 1966. Cette mesure prévoit que les demandes de prêts et de subventions adressées à la fédération devront être au préalable soumises pour contrôle à une autorité chargée de la planification métropolitaine ou régionale pour l'ensemble de la zone intéressée. Autant que possible cette autorité doit être composée des élus des collectivités locales de cette zone ou être responsable devant eux. Cette exigence est formulée pour un grand nombre d'investissements publics compris dans des programmes fédéraux : aéroports, bibliothèques, routes, transports, distribution d'eau, égouts, etc. L'autre tendance est orientée vers un renforcement des institutions existantes pouvant de par leur situation remplir les fonctions que l'on attend d'elles. C'est ainsi que beaucoup sont favorables à un renforcement du rôle coordonnateur des gouverneurs d'États et par là même à une revitalisation des États en tant qu'organes du gouvernement local. La commission consultative sur les relations intergouvernementales²⁹ recommanda l'établissement par les États d'un service destiné à suivre, contrôler et assister ce qui concerne les zones urbaines de l'État et les problèmes annexes de gouvernement local, de planification, de structure, d'organisation et de finance. Il est actuellement question de reverser aux États une partie des revenus fédéraux dont l'emploi pourrait être subordonné à l'établissement de plans détaillés³⁰.

L'*American Institute of Planners* semble lui-même très partagé quant au rôle des États dans le processus de planification. Il favorise certainement l'établissement d'une planification étatique, mais en même temps il manifeste des réserves quant à l'aptitude des

28. Voir : Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Governmental Structure, Organization and Planning in Metropolitan Areas*, juillet 1961.

29. *Ibid.*, p. 35.

30. Joseph A. Pechman, « Money for the States », *The New Republic*, 8 avril 1967, pp. 15-17.

États à adapter leur structure aux conditions nouvelles. Une commission A.I.P. conclut :

« Les États devraient être encouragés par tous les moyens à faire un meilleur travail de planification ; mais l'aide fédérale aux régions métropolitaines ne devrait pas être distribuée par l'intermédiaire des administrations d'État tant que celles-ci n'ont pas montré une meilleure compréhension des problèmes locaux et des activités locales. »³¹

L'incertitude est d'autant plus grande qu'un certain nombre de réalisations locales peuvent être citées dans les États d'Hawaï, de New-York et de Californie. Dans ce dernier fonctionnement un Conseil de coordination pour la politique urbaine et un Bureau de planification chargés d'harmoniser la planification locale et la politique de développement de l'État³².

L'inconvénient de cette dernière politique est qu'elle dépend de la personnalité des gouverneurs élus et donc des hasards électoraux ; le cas de la Californie peut être encore cité à cet égard. Le résultat actuel de ces changements est l'apparition d'un nouveau type de fédération à trois partenaires où les cités assument un rôle croissant à côté des États et du gouvernement fédéral³³. La dernière manifestation de ce fédéralisme étendu est la proposition de réunion commune entre les maires et les autorités fédérales pour discuter des problèmes urbains³⁴.

Que révèle l'analyse comparative en ce qui concerne l'impact de la planification sur les structures formelles ? Elle met en valeur des traits fondamentaux qui n'apparaissent pas dans une étude plus limitée.

1. Le premier trait est l'identité des motivations qui ont inspiré les changements ou les aspirations au changement en France et aux États-Unis. Il s'agit de l'adaptation du cadre des circonscriptions de telle façon que la planification puisse s'appliquer à l'ensemble territorial affecté par les facteurs et les forces que l'on veut maîtriser. Les problèmes fiscaux, les problèmes de l'économie de

31. Workshop Report, A.I.P. Policy Committee on Metropolitan Planning, 18 août 1964, Proceedings of the 1964 Annual Conference of A.I.P. at Newark, Washington, A.I.P., 1964, p. 289.

32. John W. Dyckman, « State Development Planning : the California Case », *Journal of A.I.P.*, XXX, 2 (mai 1964), pp. 144-152.

33. Voir Roscoe C. Martin, *The Cities and the Federal System*, New-York, Altherton Press, 1965.

34. *The New-York Times*, 15 et 22 janvier 1967.

grande échelle sont liés au problème d'adaptation. La coordination est un second impératif qui est commandé par la multiplication des services publics tant nationaux que locaux. Enfin, la participation des citoyens est un troisième but que l'on retrouve dans les deux pays et que nous examinerons par la suite.

2. Les processus de réalisation mettent l'accent sur des structures similaires à créer ou à rénover. En France, nous avons parlé de l'organisation des ministères, des régions qui sont des réunions de départements, des districts et des communautés qui consacrent l'unité des agglomérations urbaines. Aux États-Unis, les centres de décision correspondants sont le cabinet présidentiel, les États et leurs subdivisions, les comtés, les métropoles urbaines. Ce parallélisme ne signifie nullement que les résultats auxquels on parviendra dans l'un et l'autre pays seront identiques, il montre simplement l'existence de données constantes relativement autonomes par rapport aux structures sociales, aux valeurs dominantes et au type de pouvoir.

3. Les variables que nous venons de citer interviennent cependant dans la mise en œuvre des politiques de réforme. La tradition administrative et la centralisation françaises expliquent que les réformes aient fait davantage appel aux procédés autoritaires appliqués au changement des structures formelles. L'aléa de la réforme est reporté sur les mécanismes d'adaptation et de résistance qui se manifestent au niveau des rôles et des attitudes. La tradition démocratique jeffersonnienne rend compte de la procédure plus nuancée et plus souple employée aux États-Unis où l'action réformatrice porte plus sur les rôles et les attitudes que sur les structures. Les risques de l'opération sont assumés d'emblée. Il n'en demeure pas moins dans un cas comme dans l'autre que l'intervention politique tend à modifier les règles du jeu avec pour objectif un changement des acteurs eux-mêmes.

Le traitement de la diversité

La logique de la planification conduit à une centralisation des décisions dans la mesure où elle définit son champ d'action par rapport aux forces globales qui contribuent à structurer les sociétés urbanisées. Tout effort de rationalisation tend à valoriser l'action

sur une grande échelle au détriment des actions plus limitées et plus qualitatives. La diversité apparaît comme « disfonctionnelle » dans une perspective planificatrice, et pourtant la diversité est inhérente à toute situation sociale. Le technicien a tendance à considérer la construction d'un pont ou d'une autoroute ou l'aménagement d'un site urbain comme une fin en soi dès lors qu'il peut les justifier au regard de ses propres valeurs. La perspective de l'utilisateur est toute différente, elle se situe le plus souvent au point de vue des groupes restreints, famille, quartier, groupe ethnique, associations locales, où se trouvent ses intérêts les plus immédiats et les plus vitaux. Dans une démocratie, il ne fait pas de doute que l'usager a son mot à dire dans l'élaboration et l'application des mesures qui le touchent directement. Si on lui refuse un accès légal, il cherche d'autres moyens d'expression, de pression et d'action en dehors des cadres légaux ou réglementaires qui l'ignorent. Pour ces groupes locaux confrontés aux décisions bureaucratiques, le problème est triple. Il leur faut tout d'abord s'organiser, c'est-à-dire donner une expression formelle à un groupe qui le plus souvent est informel. Il leur faut ensuite obtenir la reconnaissance des autorités compétentes ; c'est la condition préalable à tout dialogue. Il leur faut enfin trouver un accès dans les organisations qui leur permette d'intervenir efficacement dans le processus de décision. La façon dont ces objectifs sont réalisés conditionne d'une part la réalisation des opérations elles-mêmes dans la mesure où les groupes concernés peuvent devenir des groupes de véto. S'ils parviennent par exemple à troubler l'ordre public, ils déplacent le centre de décision de l'autorité technique vers une autorité politique dont les compétences sont plus générales.

La définition de la participation que l'on peut trouver dans une des meilleures études consacrées à ce sujet³⁵ recoupe pour l'essentiel la description que nous venons de faire. Cette définition retient en effet trois éléments qui sont : un ensemble organisé d'individus touchés par une action publique ; l'articulation spontanée ou provoquée des idées de ce groupe en rapport avec cette action ; un

35. « Citizens Participation in Urban Renewal », *Columbia Law Review*, vol. 66, no 3 (mars 1966), pp. 485-607. Il s'agit du compte rendu d'une enquête par interviews menée dans des villes de plus de 100,000 habitants ayant un programme de rénovation urbaine.

impact de la formulation organisée de ces idées sur l'activité publique.

Toujours d'après cette étude, la participation suppose en premier lieu l'existence d'une organisation communautaire définie comme :

« ... le processus par lequel les résidents d'un quartier sont rassemblés pour engager une action concertée qui en dernier ressort doit leur permettre d'avoir des échanges avec les administrations locales dans la planification des changements territoriaux et sociaux du quartier. »

En second lieu, elle exige des échanges entre les citoyens et l'administration qui se concrétisent par :

« ... des interactions entre les groupes de citoyens formés par l'effort d'organisation de la communauté et les autorités publiques responsables de l'application d'un projet particulier de rénovation. »

Ces définitions sont intéressantes en ce qu'elles mettent l'accent sur des caractéristiques particulières mais importantes des processus de participation. La première est que l'urbanisation et la politique suivie en matière urbaine sont des processus créateurs ou révélateurs de groupes locaux qui pouvaient ne pas exister avant l'intervention de l'administration. Cette intervention délimite un intérêt collectif suffisant pour que le groupe s'organise même s'il n'existait pas auparavant. La deuxième caractéristique que nous retiendrons est la distinction entre l'articulation spontanée ou provoquée du groupe en question. Le fait que de tels groupes puissent être provoqués permet de prévenir leur opposition en les intégrant d'emblée dans le processus de décision et en les considérant comme une variable importante lors de l'élaboration du plan.

L'histoire de la planification durant les dernières décennies est l'histoire de la découverte de ces communautés de citoyens. Aux États-Unis notamment cette découverte a donné naissance à la tendance sociale qui s'est développée parmi les planificateurs urbains et qui apparaît comme une rationalisation du phénomène. Edward C. Banfield note la même tendance en Grande-Bretagne³⁶ ; il en déduit que la démocratie britannique devient de moins en moins « déférentielle », que la classe ouvrière est de plus en plus

36. « The Political Implications of Metropolitan Growth », *Daedalus*, 90, 1 (hiver 1961), pp. 61-78.

portée à mettre en question l'intérêt général défini par les classes moyenne et supérieure. L'auteur attribue cette évolution au relâchement des limites entre les différents statuts sociaux. En France, l'influence des groupes locaux sur la planification régionale a été encore plus nette. Ces groupes, souvent constitués en associations dénommées comités d'expansion économique, ont été les promoteurs et les diffuseurs de la doctrine de l'aménagement du territoire qui est, avec l'étatisme, une des sources de la planification actuelle.

Il semble que la sociologie académique, influencée d'ailleurs par des maîtres tels que Durkheim et Tönnies, ait conclu un peu trop vite au déclin ou à l'éclipse des communautés locales dans une « société de masse ». Tout se passe en réalité comme si ces communautés, loin de disparaître, étaient soumises à un processus d'adaptation impliquant des changements dans leur configuration physique, dans leurs moyens d'action et leur raison d'être aussi bien que dans l'image que s'en font les résidents. La communauté territoriale est une organisation de base fondamentale dans laquelle se trouvent intégrés des individus qui ne seraient pas organisés autrement. Le lien que constitue la proximité spatiale ne fait souvent que recouvrir et renforcer d'autres liens sociaux. Le problème est actuellement de redonner une définition du contenu et de la place de ces groupes humains dans la société moderne. La participation des citoyens à la planification n'est pas autre chose qu'un essai dans cette direction.

Les expériences actuelles aux États-Unis comme en France montrent que la planification dans la mesure où elle affecte de plus en plus des situations individuelles tend à développer des structures favorisant ce genre de participation. Plusieurs raisons expliquent que ces structures se soient développées en rapport avec la planification. La première tient aux valeurs qui inspirent les planificateurs dans une société démocratique, tout pouvoir dans une telle société ne peut qu'émaner des citoyens dans la mesure où il dépasse les limites de l'expertise. Le planificateur américain tout comme le français est obligé de rechercher une caution démocratique ; en cela son sort n'est pas différent de celui des administrateurs dont l'action se situe dans des organisations complexes.

La deuxième raison tient à la nature même des plans. D'une part, un plan élaboré et terminé forme un tout dont la cohésion est rigide et dont il est difficile de changer un élément isolé sans remettre en cause l'ensemble. D'autre part, l'expérience démontre que les individus et les groupes concernés ne prennent conscience de leurs intérêts lésés qu'au moment où le plan se concrétise et où son application commence ; c'est-à-dire à un moment où les modifications du plan sont devenues difficiles et coûteuses. Le simple bon sens commande donc de susciter ces groupes et de les consulter pendant l'élaboration du plan, avant que celui-ci soit définitivement arrêté.

Une troisième raison tient à l'évolution des structures sociales dans le sens signalé par Edward Banfield. La généralisation des actions planifiées dans une société urbaine est un facteur de désorganisation sociale de plus en plus ressenti par la population alors qu'en même temps le prestige des élites traditionnelles n'est plus suffisant pour faire accepter des sacrifices par les classes pauvres de la population. Force est donc de traiter avec de nouvelles élites qui sont acceptées par les groupes concernés parce que recrutées dans leur sein.

Nous avons situé l'ensemble des données du problème, il nous faut voir maintenant quelles solutions lui ont été données dans les deux systèmes de planification.

Aux États-Unis, ce sont les expériences qui ont contribué à modeler les rapports entre planificateurs et citoyens dans une perspective historique. Au départ, l'application du principe démocratique consistait à faire appel à des citoyens éminents de la communauté pour constituer une commission de planification permanente. Ce système s'est révélé insuffisant, d'une part, en raison de l'orientation conservatrice de la représentation ainsi obtenue, d'autre part, en raison du développement de la planification qui a rendu inacceptable pour une activité sociale telle que le remodelage des villes une structure qui avait vu le jour lorsque la planification urbaine était tournée vers l'esthétique architecturale. Le développement des programmes de rénovation urbaine a constitué un tournant décisif à cet égard.

« ... La raison la plus importante des controverses et des lents progrès (de la rénovation urbaine) est la montée des oppositions à l'égard des

méthodes et même des objectifs de la rénovation urbaine. La coalition des libéraux, des planificateurs, des maires, des chefs d'entreprise et des agents immobiliers qui avait rendu la rénovation politiquement si irrésistible à l'origine, a commencé à s'effriter. Les libéraux qui considèrent toujours la restauration des centres de ville comme un but primordial du gouvernement, ont commencé à avoir des doutes en particulier à propos du redéveloppement qui implique un nettoyage total par bulldozer. Ils se sont inquiétés des accusations des leaders noirs... disant que les libéraux ont aidé et encouragé un programme qui sous le prétexte d'éliminer les taudis élimine en fait les Noirs. Ils ont été choqués et même rendus furieux par l'élimination de quartiers entiers tel que le West End italien de Boston, par la réduction du nombre des appartements bon marché pour faire de la place aux appartements chers construits avec des subsides fédéraux, et par ce qu'ils considèrent comme les projets inhumains, manquant de sensibilité et irréalistes de certains planificateurs urbains. »³⁷

Un autre facteur de l'évolution a été l'exigence constante dans les programmes fédéraux d'enquêtes par audition (*hearings*) où les citoyens peuvent librement exprimer leur point de vue sur les opérations envisagées. Les textes les plus récents exigent même pour certaines actions « une participation étendue des citoyens »³⁸.

Localement, la participation des citoyens paraît s'insérer dans un processus d'apprentissage commun aux populations touchées par les mesures de rénovation et aux autorités chargées d'appliquer ces mesures dont les planificateurs.

On peut signaler des cas où la participation est une situation de fait imposée par les citoyens. Un exemple est fourni par l'organisation de la résistance à un projet de rénovation urbaine dans un quartier de Détroit³⁹. Les habitants de cette communauté contestaient l'étiquette de « taudis » appliquée à leurs résidences, ils revendiquaient des mesures de restauration et de conservation plutôt qu'une reconstruction totale. L'opposition se construisit autour de leaders locaux (parmi lesquels les ministres du culte) et de l'association des propriétaires. En fait, elle ne parvint qu'à retarder

37. James Q. Wilson, « Planning and Politics : Citizens Participation in Urban Renewal », *Journal of A.I.P.*, XXIX, 4 (nov. 1963), pp. 242-249.

38. Voir Robert C. Weaver, secrétaire d'État, H.U.D., « Planning in the Great Society : a Crisis of Involvement », *Planning 1966*, American Society of Planning Officials, Chicago, 1966, p. 12.

39. Robert J. Mowitz et Deil S. Wright, *Profile of a Metropolis*, Detroit, Wayne State University Press, 1962 (chapitre 2 ; « The Urban Renewal of Corktown, A Neighborhood Challenges the Bulldozers »).

la mise en œuvre du projet notamment par des interventions mouvementées au cours des enquêtes et des auditions.

Ce type de situation tend à se recréer chaque fois qu'un programme de reconstruction est mis en application. Le problème est d'autant plus grave que les populations touchées sont pauvres, peu éduquées et inaptées à s'organiser efficacement. C'est de cette constatation qu'est parti Saul D. Alinsky, un « révolutionnaire » professionnel, dont la théorie et l'action ont pour but de rallier les pauvres et de leur apprendre à utiliser la seule arme dont ils disposent : le nombre. Alinsky a appliqué aux problèmes des communautés les principes de l'action de masse⁴⁰. Cela ne peut se faire sans une cristallisation des sentiments de frustration et d'hostilité qui débouchent nécessairement sur des conflits et sur des attitudes négatives de refus. Alinsky considère que cette étape est nécessaire, mais il est critiqué par ceux que cette action met dans l'embarras. On a du mal à comprendre aux États-Unis que la loi n'est pas « égale » pour tous et que des procédés para-légaux puissent être considérés comme légitimes. Quoi qu'il en soit, les méthodes d'Alinsky sont le modèle même d'une participation imposée dans un processus de planification dans l'hypothèse la plus défavorable où une organisation administrative fermée entreprend une action dans un milieu populaire particulièrement vulnérable.

La *participation acceptée* caractérise une situation identique à la précédente mais dans laquelle l'agent organisateur et éducateur n'est pas un « agitateur » extérieur mais un membre détaché par l'autorité publique elle-même. L'enquête réalisée à Columbia offre des exemples de ce type de participation. À Grays Ferry (Philadelphie) des rencontres entre un conseil de communauté, l'autorité de redéveloppement de la ville et la commission de planification aboutirent à l'installation dans le quartier à reconstruire d'un bureau avec un représentant de l'autorité de redéveloppement. L'identification de celui-ci avec les intérêts de la communauté en firent le leader et le principal soutien des groupes locaux. Un autre exemple est celui du « *Wellington-Harrington Neighborhood Im-*

40. Voir Saul D. Alinsky, *Reveille for Radicals*, Chicago, University of Chicago Press, 1946, Charles E. Silberman, « Up from Apathy — The Woodland Experiment, Commentary », 37, 5 (mai 1964), p. 51 ; John Kifner, « A Professional Radical Rallies the Poor », *New-York Times*, 15 janv. 1967.

provement Plan » de Cambridge qui fut, d'après les intéressés, « le premier plan dans le pays à avoir été préparé par des citoyens du quartier avec l'aide de professionnels ». Dans ce cas, ce fut un planificateur qui établit la liaison avec beaucoup de tact, se contentant de suggérer et de démontrer plutôt que d'imposer.

L'inconvénient de ce type de participation est son caractère instable et aléatoire du fait que son succès dépend de personnalités ou de situations locales particulières.

La participation recherchée implique la reconnaissance de la diversité comme une donnée devant être intégrée comme telle dans le processus de décision et donc dans l'organisation elle-même. C'est sous cette forme qu'elle peut trouver une place dans une théorie de la planification. La conception du pluralisme dans la planification développée par Paul Davidoff est une des expressions de cette théorie, peut-être la plus adaptée à la société américaine moderne. La planification objective n'existe pas, donc le planificateur n'est que l'avocat des intérêts qu'il est chargé de défendre. L'équilibre des pouvoirs et l'égalité des chances peuvent être au besoin établis par une intervention des pouvoirs publics au profit des plus défavorisés. Cette conception est à la base de l'expérience tentée à New-York par le groupe A.R.C.H. (*Architects' Renewal Committee in Harlem*) dont le but est de « donner aux gens l'aide professionnelle en matière de planification dont ils ont besoin lorsqu'ils doivent affronter efficacement les administrations publiques qui prennent les décisions affectant leur quartier ». Cette organisation dirigée par un planificateur fonctionne avec un personnel permanent de six personnes et la participation volontaire de trente architectes ou planificateurs et de vingt avocats. Elle a reçu une subvention fédérale pour financer ses opérations ⁴¹.

Une autre approche du problème consiste à organiser des groupes spécialisés (*task-forces*) temporaires destinés à éclairer le planificateur et à lui fournir les informations dont il a besoin ⁴². Ces groupes composés de citoyens compétents et représentatifs auraient un pouvoir consultatif sur des questions déterminées. Ils seraient

41. *The New-York Times*, 16 avril 1967.

42. Peter H. Nash et Dennis Durdan, « A Task-Force Approach to Replace the Planning Board », *Journal of A.I.P.*, XXX, I (février 1964), pp. 18-19.

dissous une fois leur mission accomplie ce qui éviterait les dangers de fossilisation et de routine.

Une troisième proposition est contenue dans un livre qui a connu une certaine renommée⁴³. Elle consiste à décentraliser les décisions au niveau des localités où sont situés les vrais problèmes.

« En bref, les grandes cités doivent être divisées en districts administratifs. Ceux-ci seraient des divisions horizontales de l'administration municipale, mais cette division horizontale ne serait pas faite au hasard, elle devrait être commune à l'ensemble du gouvernement local. Les districts administratifs représenteraient les subdivisions de base primordiales pour la plupart des administrations de la cité. » (p. 418)

« Dans le cas de la planification, le service de planification urbaine existerait mais tous ses agents (et il faut l'espérer ses meilleurs agents) auraient à servir la cité d'une manière décentralisée, dans les districts administratifs, au seul niveau où la planification pour la vitalité de la ville peut être conçue, coordonnée et appliquée. » (p. 422)

On peut admettre avec les auteurs de l'étude de la Columbia University que le problème est un problème classique de communication et de circuit de demandes-réponses dans le cadre d'organisations complexes. Il consiste à faire coïncider le niveau hiérarchique où sont prises les décisions avec celui où s'établissent les communications avec la base. Toutes les expériences et les propositions que nous avons examinées peuvent être partagées en deux catégories : celles qui définissent le niveau de participation en fonction du niveau de décision, et celles qui à l'inverse voudraient ramener le niveau de décision au point où la participation directe des citoyens est possible.

La première solution avantage le planificateur par rapport à ses interlocuteurs avec le risque de décourager ceux-ci ou de leur retirer toute représentativité eu égard aux questions discutées qui peuvent être différentes des préoccupations de leurs mandants. La seconde solution oblige le planificateur à décentraliser ses décisions et peut être préjudiciable à une vue objective de l'intérêt général. Aucune solution théorique idéale n'existe pour ce problème.

Une autre distinction peut être faite entre les interventions qui visent à organiser les citoyens en vue de leur permettre une parti-

43. Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New-York, Vintage Books, 1963.

icipation efficace (Alinsky, Davidoff) et celles qui privilégient les relations et les procédures devant permettre la réalisation d'un consensus sur les opérations envisagées. Là encore aucune solution idéale ne peut être envisagée. Ce qu'il est possible d'affirmer c'est que ces aspects sont interdépendants et que toute action publique qui favorise l'un d'entre eux au détriment des autres, a de fortes chances de provoquer des réactions d'opposition et des conflits ouverts.

Dans le cas français, la participation a été organisée d'une manière beaucoup plus systématique en favorisant deux des aspects que nous venons de définir. Premièrement, le niveau de participation est placé au niveau des centres de décision, principalement à Paris et dans les circonscriptions d'action régionale par l'intermédiaire des Commissions de Développement économique régional (C.O.D.E.R.). La réforme a, en effet, tenu compte principalement des impératifs propres à la planification pour définir les nouvelles unités territoriales ; elle n'a pas cherché à intégrer les groupes locaux susceptibles d'être touchés par les décisions envisagées. Le principe appliqué est celui qui avait déjà été retenu pour la composition du Conseil économique et social, c'est-à-dire la représentation fonctionnelle des intérêts. Les collectivités locales ont elles-mêmes un certain nombre de sièges à côté des syndicats, des associations et des personnes nommées en raison de leur compétence. Ce système est plus orienté vers la recherche du concours des experts que vers la participation effective des citoyens. Deuxièmement, la philosophie de la réforme a été de rechercher un consensus formel à propos d'un intérêt général dont la définition appartient en dernier ressort aux autorités publiques. Cela est facilité par le caractère consultatif des organes de participation et le contrôle qui est exercé sur eux par l'administration, autant que par le caractère abstrait ou lointain des questions débattues.

Ce système de participation ne peut fonctionner que sur la base d'un engagement limité ou nul des groupes en présence. Il suppose notamment que ces groupes n'aient pas en jeu d'intérêts importants et immédiats perçus par eux, et qu'ils aient la certitude de pouvoir se faire entendre s'ils le désirent à un autre moment ou à un autre échelon du processus de décision.

La planification régionale en étant à ses débuts et les moyens financiers étant infiniment moins importants qu'aux États-Unis, elle n'a pas encore suscité des réactions comparables à celles qui ont été provoquées par les opérations de rénovation urbaine aux États-Unis. Le retard en matière d'investissements publics économiques, culturels ou sociaux est tel que les priorités à établir aux échelons locaux ne soulèvent pas d'oppositions fondamentales. Le problème est davantage perçu comme un problème politique de priorités nationales et c'est à cet échelon que les groupes ont tendance à le traiter.

Les organisations locales elles-mêmes en sont au stade où la participation est avant tout une revendication car tous les besoins créés par l'urbanisation sont ressentis d'une manière cumulative, qu'il s'agisse des moyens de communication, de l'éducation, des maisons de la culture ou du logement. Tout comme aux États-Unis mais dans une économie moins puissante, il s'agit là de secteurs qui ont été longtemps négligés. La participation des groupes primaires n'est cependant pas absente, elle se situe à d'autres niveaux que celui de la planification proprement dite. À titre d'exemple, on peut citer l'accord passé en 1965 entre la Société centrale immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations et diverses associations afin d'organiser un système de co-gestion des grands ensembles avec la participation des résidents.

« Cette coopération repose sur un droit général reconnu aux résidents de participer à l'élaboration ou à l'exécution de décisions qui affectent directement leurs ressources et les conditions de leur vie familiale et sociale. »
(Préambule de l'accord)

Il est probable que le développement de la planification urbaine et la multiplication des opérations de rénovation urbaine imposent une extension de ce système.

Le traitement de la diversité exige en fait deux types de participation qui se situent à des niveaux différents avec des buts et des acteurs également différents. L'une se situe au niveau des centres de décision et met en cause des organisations fonctionnelles visant à infléchir la politique générale des pouvoirs publics. L'autre se situe au niveau de l'application des décisions lorsque celles-ci viennent changer les conditions de vie des citoyens. Ces deux types

de participation sont appelés à se développer en rapport avec toute politique de développement urbain planifié ; cependant, les modalités sont susceptibles de varier sensiblement suivant les pays et les opérations en cause. La diversité sociale est une source importante d'incertitude et de *feedbacks* en matière de planification.

Planification et changement social

Jusqu'à présent nous avons envisagé le problème de la participation en soi et sans référence aux institutions démocratiques locales qui assurent elles aussi la participation des citoyens aux décisions publiques les concernant. L'application du principe démocratique et l'organisation d'élections périodiques n'ont pas d'autre objet. Pourquoi donc parler de participation ? S'agit-il d'une nouvelle forme de démocratie ? Pourquoi la démocratie traditionnelle ne suffit-elle pas ? Autant de questions qu'il est difficile d'éluder lorsqu'on aborde le problème de la planification dans une société démocratique.

L'idéologie des planificateurs n'a pas été sans influencer la façon dont le problème a été posé. Aux États-Unis, les affinités intellectuelles et les rapports politiques entre la planification urbaine et le mouvement réformiste municipal datent du début du siècle. La première avait tout à gagner de l'application des principes du « bon gouvernement » préconisés par le second et dirigés essentiellement contre l'existence des machines politiques et du patronage qui les faisait vivre. À cet égard le développement de la planification, au même titre que la généralisation du système du *city manager*, peut être considéré comme une victoire de l'idéologie de la classe moyenne yankee-protestante qui estime souhaitable la réalisation de l'intérêt général par une administration honnête, impartiale et efficace, ce qui suppose l'éviction du politicien traditionnel.

Aucun mouvement de ce genre n'a vu le jour en France, mais la tradition administrative de défense de l'intérêt général, la méfiance à l'égard des hommes politiques et des partis, la nécessité de changer le conservatisme des élites locales lui ont fourni un substitut que concrétisent les tendances « technocratiques » tour à tour invoquées et dénoncées par beaucoup. Les mesures qui ont mis en place la planification régionale reflètent en tout cas une volonté

de collaborer avec ce que l'on appela les « forces vives » plutôt qu'avec les élus locaux et les notables.

L'idéologie du bon gouvernement tout comme l'idéologie « technocratique » peuvent servir de base à une interprétation simple de la réalité présente comme constituant une période de transition durant laquelle le pouvoir tend à passer des politiques aux experts au fur et à mesure que les questions techniques se substituent aux questions politiques. Cette interprétation a été contestée. On a montré et les faits ont prouvé, que les problèmes ne se posent pas de cette manière, que les groupes les plus défavorisés ont souvent fait les frais du « bon gouvernement », que les *city managers* n'ont pas pu s'imposer dans les grandes cités et que la planification urbaine a un contenu politique irréductible.

Une autre explication pourrait se révéler plus satisfaisante à condition d'être considérée comme générale et indicative, il s'agit de la théorie des agents de changement. En France comme aux États-Unis, une minorité de personnes — particuliers, professionnels ou agents publics — ont été les initiateurs de changements sociaux en rapport avec le phénomène d'urbanisation. Afin d'imposer leur point de vue, ces innovateurs ont été amenés à rechercher des alliés parmi les groupes les plus favorables aux changements envisagés, et à dénoncer les groupes les plus conservateurs ou considérés comme tels. Cette action supposait une certaine cohérence idéologique et la définition d'objectifs simples. La réalité du changement social est un processus complexe et indépendant des valeurs que nous venons d'exposer, d'abord en raison de l'évolution des agents de changement eux-mêmes qui prennent conscience des limites de leur action, ensuite parce que les opposants s'adaptèrent à la situation nouvelle et agirent à leur tour sur les nouveaux rapports qui se créaient. Dans une organisation complexe, le résultat d'un processus de changement a peu de chance d'être celui qui est envisagé par les agents de changement.

Le cas des maires illustre ce décalage entre les effets attendus d'un processus de réforme et les résultats du processus de changement. Tout ce que nous avons écrit jusqu'à présent peut servir à illustrer le retard structurel qui semble condamner à plus ou moins long terme les institutions locales actuelles en France et aux États-Unis. Les collectivités locales ne constituent pas des

circonscriptions adaptées aux besoins présents. L'application du principe démocratique favorise systématiquement les intérêts conservateurs au détriment des agents de changement. La politique partisane ne contribue pas à simplifier les options et les choix en ce sens qu'il n'y a pas un « parti de l'ordre » et un « parti du mouvement » dont les programmes refléteraient deux conceptions de la politique urbaine. Aux États-Unis, par exemple, le problème semble être circonscrit autour des rôles respectifs des États et du gouvernement fédéral avec un lourd contenu affectif et de frustration dont on trouve l'écho dans les programmes de leaders tels que Barry Goldwater et Edgar Wallace d'Alabama. En France, le problème politique est également conditionné par l'antagonisme entre la classe politique parlementaire et les gaullistes. Tout cela contribue à escamoter en quelque sorte les vraies questions et à stériliser les moyens politiques de changement. De plus, les revendications concernant la participation des citoyens montrent que la démocratie traditionnelle et l'application du principe majoritaire ne sont plus suffisants dans une société urbaine où la séparation entre la sphère des activités publiques et la sphère des activités privées tend à disparaître. L'ampleur des investissements réalisés, la destruction de quartiers entiers sont autant d'atteintes graves aux droits privés des individus, alors que des notions telles que celle d'utilité publique qui en France limiterait les droits de l'administration où des principes tels que celui du dédommagement pécuniaire sont devenus inopérants lorsqu'il s'agit de contenir l'activité des bureaucraties.

Cet ensemble impressionnant de faits justifie amplement ceux qui émettent des doutes quant à l'efficacité de la démocratie traditionnelle et quant à ses chances de survie au niveau local.

Pourtant les mécanismes d'adaptation ont joué et ont contribué à changer les données du problème. Tout d'abord il y a eu les résistances dont il a fallu tenir compte et qui ont conduit à modifier les objectifs des agents de changement. L'évolution la plus nette peut être observée aux États-Unis où les experts de la planification ont de plus en plus admis la nécessité de « politiser » leurs rôles afin de trouver un terrain d'entente avec leurs interlocuteurs immédiats, les maires des cités.

Un mouvement inverse est amorcé de la part des maires qui manifestèrent de plus en plus une tendance à « techniciser » leurs rôles.

Richard C. Lee, maire de New-Haven, définit cette tendance de la manière suivante :

« Grâce à la conférence (des maires), nous avons été utiles au développement de beaucoup de nouvelles techniques permettant d'affronter les problèmes des villes tels que la rénovation urbaine, la planification générale, la construction des routes et l'aide fédérale accrue dans d'autres domaines importants de la vie municipale. En même temps, nous autres maires, nous avons appris que traiter efficacement ces problèmes exige plus que des banquets, des poignées de mains, ou de l'attention pour les activités artisanes. Le maire qui réussit aujourd'hui doit être plus qu'une autorité protocolaire. Il doit être également un planificateur, un organisateur, un démarcheur (*lobbyist*) et un technicien. Il doit être à la fois la conscience et le chef de sa communauté. »⁴⁴

Cette définition reflète le point de vue d'un homme exceptionnellement doué et la réalité est très certainement en-deçà du tableau tracé par lui, mais il n'en demeure pas moins que la tendance existe en France comme aux États-Unis. Un fait symptomatique encore que limité est la création « d'écoles d'élus » avec la participation d'universités⁴⁵.

Il ne s'agit pas d'exagérer l'importance de ces indices ou de surévaluer les résultats de ces expériences mais tout simplement de mettre en valeur un processus d'apprentissage susceptible de revêtir les formes les plus diverses. Il est probable que cet apprentissage se fait dans la plupart des cas « sur le tas » et sous la pression de faits. Roscoe C. Martin a montré l'importance des relations multiples qui s'établissent entre les maires et les administrations et qui souvent prennent la forme d'un langage nouveau d'expert : établissement de plans et de programmes, ajustement des réglementations (*manuals*) aux situations locales, contrôles comptables⁴⁶. La même constatation peut être faite à propos des maires fran-

44. Déclaration faite à la conférence des maires américains : *City Problems, Proceedings of the United States Conference of Mayors*, Washington, 1963, p. 21.

45. Deux exemples peuvent être cités : l'un est le Centre départemental de Formation communale et sociale de Crolles (Grenoble) en France ; l'autre est l'Institute of Government at the University of North Carolina. (Voir *The New-York Times*, 26 février 1967).

46. « *The Cities and the Federal System* », *op. cit.*, chap. 6.

çais⁴⁷. Nous suggérons dans un cas comme dans l'autre, que la planification urbaine peut devenir un instrument de contrôle et de direction susceptible de conférer ou de restituer aux exécutifs locaux un nouveau type de pouvoir dont ils n'ont pas bénéficié jusqu'ici dans leurs rapports avec les bureaucraties nationales et avec leurs propres services. La légitimité démocratique assurée par l'élection a pour fonction d'établir le prestige du leader local et son orientation vers les intérêts locaux et fractionnés, tandis que l'expertise et les techniques de planification (spatiale aussi bien que financière) lui fournissent les moyens de concilier, de coordonner et d'adapter les forces centrifuges que constituent les multiples intérêts fonctionnels publics ou privés. Aux États-Unis, cette « recentralisation » par l'expertise peut être l'une des alternatives à la disparition ou à la perte d'influence des machines des partis notamment dans les grandes métropoles urbaines.

Par ailleurs, les difficultés qu'ont les planificateurs à définir un niveau optimal de participation des citoyens contribue à renforcer le rôle des élus locaux en tant qu'intermédiaires nécessaires et en tant que pourvoyeurs d'accès auprès des organisations administratives. C'est la défaillance des contrôles traditionnels juridictionnels ou politiques qui tend à renforcer la position charnière occupée par le maire entre les bureaucraties de plus en plus centralisées et les besoins formulés par les populations. Les études déjà citées concernant la participation des groupes locaux mettent en évidence le rôle central du maire à cet égard. S'agissant de l'action menée par Saul Alinsky dans un quartier noir de Chicago, c'est le maire qui impose une rencontre entre les parties en présence : *The Woodlawn Organization*, l'Université de Chicago et les planificateurs. Cette rencontre prélude à un compromis réalisé sous l'égide des autorités municipales⁴⁸. Dans le cas de Grays Ferry (Philadelphie) ce fut le maire de la cité qui décida d'instituer un dialogue avec les représentants des intérêts locaux ; dans celui de Wellington-Harrington (Cambridge, Mass.) ce fut le conseil municipal qui donna l'ordre à l'autorité de rénovation urbaine de tenir compte des droits et des intérêts des résidents du quartier ; de même le maire de

47. V. Charles Roig, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. XVI, 3 (juin 1966), pp. 445-471.

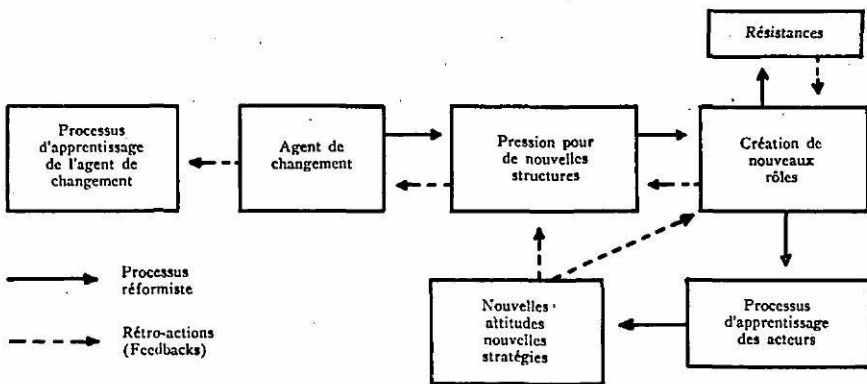
48. Charles E. Silberman, « Up from Apathy... », article cité, p. 58.

New-York intervint dans l'affaire de la reconstruction de Cooper Square ⁴⁹.

Des études empiriques permettraient d'avoir une idée plus précise des mécanismes d'adaptation qui prennent place dans une structure donnée. L'exemple des maires nous incite cependant à préciser un certain nombre d'éléments dans un processus de changement. Le processus est constitué, dans un premier temps, d'une phase active de réforme dont l'objet est de provoquer une rupture par rapport à l'état de chose existant. Dans un second temps, ce processus doit intégrer des rétro-actions ou *feedbacks* de la part du système en voie de changement. Le passage d'un état à un autre état peut se ramener ainsi à un double cycle d'apprentissage pour l'agent de changement et pour le sujet de changement. Deuxièmement, les changements réels peuvent se produire à des niveaux différents et alternatifs qu'il s'agisse des structures formelles, des rôles ou des attitudes. Soumis à des pressions extérieures, un système tend à se perpétuer en s'adaptant, c'est-à-dire en sélectionnant et en canalisant les pressions qu'il est susceptible d'intégrer sans se détruire. Dans le cas des maires, les résistances se sont manifestées en France et aux États-Unis à l'égard de toute réforme qui mettrait

Tableau II

Planification et changement



49. Ces cas sont rapportés dans l'étude de la *Columbia Law Review* déjà citée.

en cause l'assise locale de leur pouvoir et leur existence même ; en revanche, ils manifestent une plus grande réceptivité et une plus grande créativité lorsqu'il s'agit d'adapter ou d'assimiler des rôles nouveaux compatibles avec leur position actuelle.

Ces remarques sont explicitées dans le tableau II qui nous fournit une nouvelle trame pour l'interprétation de la signification sociale de l'action des planificateurs.

Conclusion

La planification est une activité aux implications sociales complexes. En tant que phénomène intellectuel, elle procède d'une volonté de rationaliser la société urbaine en définissant un système de priorités économiques et sociales en rapport avec l'apparition de nouveaux besoins et de nouveaux biens rares. En ce sens, elle s'oppose à la rationalisation résultant des lois du marché dans un système capitaliste et elle prend par là même une signification idéologique et politique en dépit de son caractère instrumental. Une des fonctions de la planification dans un système libéral est de contribuer à la prise de conscience et à la définition des besoins des zones urbaines dans la nation ; à cet égard elle est perçue comme une menace pour les intérêts agricoles et les valeurs rurales largement dominants dans le système politique existant.

En tant que moyen d'action, la planification est un procédé de réforme tendant à agir sur les comportements individuels et les croyances en vue de parvenir à certains résultats collectifs, et à modifier les structures bureaucratiques et communautaires aussi bien que les pratiques de l'administration publique en vue d'une plus grande efficacité et d'une meilleure coordination des opérations en milieu urbain. L'extension de la planification suivant une logique qui lui est propre a eu pour conséquence, d'une part, d'accentuer son caractère instrumental et de développer la recherche de déterminants qui soient des leviers de commande efficaces, d'autre part, de favoriser une différenciation des techniques et des spécialisations requises pour contrôler ces leviers.

La planification ne peut pas être dissociée d'un processus de changement social dont elle fait partie. Elle se doit d'intégrer les multiples manifestations de la diversité sociale en aménageant des pro-

cedés de participation. Elle doit aussi faire face et s'adapter aux rétroactions (*feedbacks*) qui prennent naissance dans les structures existantes. Ces éléments extérieurs sont une source supplémentaire de différenciation dans l'activité de planification qui devient à la limite un langage commun aux intérêts opposés ou simplement inarticulés des groupes privés, des bureaucraties nationales et des collectivités locales.

La planification est enfin une activité servant de support à une activité spécialisée mais ayant tendance à se disperser. Aux États-Unis, le problème se pose avec une acuité toute particulière du fait du processus de professionnalisation. Dans la mesure où la planification devient un moyen de rationaliser des activités diverses par l'établissement de communications entre elles, dans la mesure où elle se transforme en un langage commun, elle tend à échapper aux planificateurs professionnels.

« l'expansion des administrations chargées de la planification générale dans les zones métropolitaines exigera que l'on fasse appel à des personnes ayant des formations et des spécialisations diverses — non pas seulement les « planificateurs » dans le sens traditionnel, mais aussi des ingénieurs, des économistes et d'autres personnes ayant une formation dans un domaine particulier... »⁵⁰

La profession est parfaitement consciente du problème ainsi qu'en témoigne la déclaration suivante faite par le vice-président de l'*American Institute of Planners* :

« Bien que l'accent mis actuellement par notre profession sur la planification physique puisse constituer un centre d'intérêt professionnel légitime dans le cadre des règles de base actuelles, je ne crois pas que cette perspective puisse constituer une base optimale pour la pratique future. Pour réellement mener à bien le travail commencé, la profession de planificateur doit être élargie sur des bases définies par nous ou autrement. Bien entendu cela a fait l'objet d'un débat qui dure depuis plusieurs années dans l'Institut américain des Planificateurs et il est de plus en plus évident que d'autres se sentent également concernés par notre dilemme. »⁵¹

D'après cet auteur, il n'existerait de choix qu'entre deux solutions. L'une consistant à limiter la vocation de l'Institut à la

50. The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, « Governmental structure, Organization and Planning... », *op. cit.*, p. 51.

51. C. David Loeks, « Will the Planning Profession Keep up ? », *Proceedings of the Annual Conference of the A.I.P.*, Washington, D.C., 1963, p. 37.

représentation des planificateurs physiques ; il devrait alors co-exister et avoir des liaisons avec des organismes professionnels semblables pour les planificateurs sociaux et les planificateurs économiques. L'autre solution conduirait à élargir la définition professionnelle de la planification afin d'y inclure les planificateurs économiques et sociaux aussi bien que physiques. Cela exigerait une réforme profonde de la formation des futurs planificateurs.

En 1965, une Commission chargée de redéfinir les buts de l'Institut concluait à une reconnaissance des activités multiples dans lesquelles les membres de la profession se trouvaient engagés, mais recommandait l'exigence d'une compétence minimale en matière de planification « locale » de l'environnement comme critère pour l'éducation et l'entrée dans la profession. Le minimum requis excluait, en effet, d'un côté la planification régionale, étatique, nationale ou internationale, et d'un autre côté, la planification économique, sociale ou autre. Cette proposition revenait à accepter la situation existante dans laquelle les diverses planifications prennent la forme des « tendances » décrites dans la deuxième partie de cette étude.

Ce débat peut durer longtemps encore, au moins jusqu'à ce qu'une pression suffisamment forte soit exercée de l'intérieur ou de l'extérieur pour contraindre l'organisation professionnelle à changer. Les résistances se comprennent d'ailleurs aisément. Les planificateurs actuels sont profondément attachés à l'idéologie de la classe moyenne qui se reflète dans leur souci d'améliorer leur position sociale et leur prestige, dans la manière de poser le problème par identification à d'autres professions et notamment à la profession médicale, dans leur volonté d'éviter tout engagement politique ou idéologique ce qui les conduit à distinguer contre toute évidence entre une planification physique, une planification économique et une planification sociale alors que par définition et par expérience toute planification implique les trois optiques si elle veut être effective.

Il est impossible de prévoir quel sera l'aboutissement de cette situation transitoire. Ce qu'il est impossible d'affirmer, c'est que la situation du planificateur actuel dépend davantage de l'implantation et du développement d'une structure de planification à tous les échelons des pouvoirs publics que d'une organisation ou d'une

éthique professionnelle. La profession doit s'adapter à la réalité qui est en train de naître et non pas l'inverse. Si la position conservatrice devait l'emporter, cela signifierait à plus ou moins bref délai une coupure d'avec la structure politique pourvoyeuse d'emplois. L'organisation professionnelle actuelle serait très vite ramenée aux conceptions esthétiques et architecturales de ses débuts, mais d'autres se chargeraient des tâches de planification liées au phénomène urbain global.

Charles ROIG,
*Centre national de la Recherche
scientifique (Grenoble).*