

Planificateurs et planification aux États-Unis Rationalisation, urbanisation et politique

Charles Roig

Volume 43, numéro 2, juillet–septembre 1967

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1000149ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1000149ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Roig, C. (1967). Planificateurs et planification aux États-Unis : rationalisation, urbanisation et politique. *L'Actualité économique*, 43(2), 280–337.
<https://doi.org/10.7202/1000149ar>

Planificateurs et planification aux États-Unis

Rationalisation, urbanisation et politique *

They (the City Planners) comprise perhaps the most important professional group to become reasonably weary of the cultural definitions that are systematically trotted out to rationalize the inadequacies of city life today, for the well-to-do as well as for the poor. With their imagination and bounteous approach they have become, to some extent, the guardians of our liberal and progressive tradition, as this is increasingly displaced from state and national politics. In their best work, we see expressed in physical form a view of life which is not narrowly job-minded. It is a view of the city as a setting for leisure and amenity as well as for work.

David Riesman

Although the vast majority of planners are conscientious and competent people, we see a growing number of "eight-thirty to five o'clock" planners. Others are equipped with the technical skills but lack the professional attitude that separates the professional from the technician. Still others convey the feeling of casual detachment concerning the tasks that lie ahead. These elements in the profession concern me because three-fourths of all professional planners are in local government service, and it is in the local planning programs where communities will be won or lost.

Robert L. Williams, Executive Director,
American Institute of Planners.

Les deux opinions qui ouvrent cette étude montrent l'étendue et la complexité d'une question qui peut donner lieu à des juge-

* Cette étude a été réalisée grâce à une bourse accordée par l'Université de Chicago pendant l'année 1966-1967 et conduite dans le cadre du Center for Social Organization Studies de cette université dirigé par le professeur Morris Yanowitz.

ments aussi divergents. Lorsqu'on entre plus avant dans le sujet, on ne peut qu'être frappé par les contradictions, les ambiguïtés, les confusions, les controverses qui contribuent le plus souvent à l'obscurcir par une subtile combinaison de données objectives et d'appréciations subjectives. Mais cela n'est peut-être que le point de vue d'un Européen, de surcroît Français, qui pour n'avoir pas de parti pris en la matière n'en a pas moins présentes à l'esprit les expériences de planification qu'il a pu étudier et évaluer ailleurs, dans un cadre social et culturel différent.

La première chose que l'on ne peut pas faire lorsqu'on aborde la planification aux États-Unis, c'est d'en donner une définition suffisamment précise pour aider le lecteur et fournir un point de départ à l'analyse. Cette définition est elle-même un problème. Dans son sens le plus large, la planification s'applique à une catégorie générale d'activités humaines consistant à établir un lien logique et rationnel entre les moyens et les objectifs, les alternatives d'action et les résultats recherchés. Dans ce sens, elle est partie intégrante de toute prise de décision.

Quelques textes illustrent cette conception :

« La planification c'est simplement décider à l'avance ce que l'on va faire » (*« Planning is simply deciding in advance what to do »*, Henri Fagin).

« La planification est un processus de décision prenant en considération les fins d'un acteur » (*« Planning is a decision making process taking into consideration the ends of an actor »*, Edward C. Banfield).

Dans une seconde acception plus formelle, la planification désigne les pratiques d'un groupe qui n'est pas homogène et qui se définit lui-même comme groupe professionnel de planificateurs. Il va sans dire que ces deux types de définitions ne sont pas exclusives l'une de l'autre et qu'elles ont au contraire tendance à interférer. La définition de la planification est donc un problème que nous aborderons ultérieurement.

Nous en venons au problème de méthode. Dans l'introduction d'un ouvrage publié récemment¹, on trouve formulée l'opinion suivante :

« ... Les échecs politiques de la planification générale sont notoires à tous les niveaux du gouvernement américain. Cette caractéristique relativement

1. Allan A. Altshuler, *The City Planning Process, A Political Analysis*, Ithaca, New-York, Cornell University Press, 1965, pp. 6-7.

constante suggère qu'une analyse en profondeur des causes des échecs dans des situations particulières peut apporter quelque lumière sur des traits caractéristiques du système politique américain. De plus, la planification générale de l'utilisation du sol (*land-use*) a bénéficié depuis la seconde guerre mondiale d'une remarquable poussée de respectabilité (et peut-être même d'influence) dans la plupart des villes américaines de grande et de moyenne dimension. Son histoire récente peut donc inspirer des stratégies globales pour rendre la planification d'orientation générale acceptable aux corps législatifs à tous les niveaux des gouvernements américains... »

Ce texte illustre la confusion dont nous parlions plus haut. Nous en retiendrons principalement, d'une part, que la planification est susceptible d'apporter un nouvel éclairage sur le système politique américain confronté à un problème majeur qui se pose dans toutes les sociétés modernes, celui de l'urbanisation accélérée (cette dernière précision nous paraît nécessaire) ; d'autre part, qu'il existe un hiatus entre la croyance à l'échec de la planification et l'accroissement de son prestige et de son importance durant ces dernières années.

En revanche, nous rejetons le postulat de l'échec qui nous paraît impliquer un jugement de valeur pour le moins prématuré et non scientifique. Pour pouvoir parler d'échec, il faudrait posséder une vue complète que nous n'avons pas sur tous les types d'influence directe ou indirecte qui se manifestent dans une société complexe. Supposons que l'on puisse constater avec des critères certains l'échec des *planificateurs urbains* dans 90 p.c. des cas (ce n'est qu'une supposition !) on ne peut pas conclure à l'échec de la *planification en général* qui, elle, a pu marquer des points dans d'autres domaines tels que la législation (fédérale ou locale), les valeurs et les attitudes. Une appréciation du type « réussite-échec » est contestable dans le cas d'une ville, elle est absolument arbitraire lorsqu'on la généralise.

Cela nous amène à distinguer trois niveaux de recherches qui à notre avis exigent des approches différentes : le niveau du planificateur individuel, celui de la profession, celui des institutions extra-professionnelles qu'il conviendra de préciser. Des interactions entre ces niveaux existent et doivent être étudiées mais il faut éviter les inductions à partir de l'un d'eux.

Un dernier point à préciser concerne la double perspective qui est concevable dans une approche du problème de la planification.

L'une est statique et principalement fondée sur des données empiriques limitées dans le temps et dans l'espace par le cadre monographique où elles s'insèrent. L'autre peut être qualifiée de dynamique dans la mesure où elle est centrée sur une interprétation des changements qui caractérisent la planification dans son contenu et dans son application, et sur une recherche de la signification réelle ou potentielle qu'ils peuvent avoir, compte tenu du milieu dans lequel ils se produisent. Il ne s'agit pas d'une projection dans le temps de données partielles actuelles mais d'une analyse fondée sur une approche comparative des expériences faites dans les différentes villes américaines. Sur un plan plus général, cette analyse peut s'appliquer à la comparaison des différents systèmes de planification à l'échelon international. Elle trouve un fondement dans des concepts globaux tels que la modernisation, l'urbanisation, les changements sociaux et dans les politiques de contrôle, telle la planification, qui tendent à se généraliser et à s'uniformiser. C'est le type d'analyse qui doit permettre de révéler les potentialités et les développements possibles des systèmes actuels. Ajoutons que cette approche n'est pas incompatible avec les études monographiques. Elle en est plutôt complémentaire et elle peut aider à poser les questions vraiment significatives au niveau des recherches localisées.

I. L'HÉRITAGE HISTORIQUE DE LA PLANIFICATION URBAINE AUX ÉTATS-UNIS

Les origines

Le développement planifié des villes remonte aux époques les plus lointaines de l'histoire de l'humanité. Aux États-Unis des plans urbains ont été élaborés dès la fin du XVIII^e siècle : le plus célèbre d'entre eux est celui qui a été fait en 1791 par L'Enfant pour la capitale de la Fédération, Washington.

Cependant la source historique de l'actuelle planification urbaine (*city planning*) est plus récente puisqu'elle remonte à la fin du siècle dernier. L'originalité historique et sociologique de ce mouvement est fondée sur le type de société où il a pris naissance : la société industrielle et urbaine du XIX^e siècle.

La croissance rapide des villes créa une situation nouvelle et difficile dans les pays en voie d'industrialisation ; cette situation était aggravée aux États-Unis par l'afflux des immigrants. Les conditions

de vie dans les villes étaient difficiles et devinrent très vite intolérables au point de vue sanitaire. Les premières mesures prises pour y porter remède furent des mesures de police qui n'attaquaient pas le mal à la base et qui pouvaient tout au plus limiter les effets les plus spectaculaires de l'urbanisation en matière de santé publique et de circulation.

L'idée d'une planification générale susceptible d'apporter une solution d'ensemble au problème urbain remonte au début du siècle, elle est en rapport dans une certaine mesure avec le mouvement réformiste qui se développa à ce moment aux États-Unis.

*Le plan de Chicago et le mouvement
« City-Beautiful » 1909-1930*

La littérature professionnelle fait partir la planification urbaine aux États-Unis du mouvement *City-Beautiful* né à Chicago durant les dernières années du XIXe siècle et les premières du XXe siècle. D'une manière plus précise, cela a commencé durant le printemps de 1893 quand l'Exposition universelle de Chicago ouvrit ses portes. Il en résulta, semble-t-il, un choc psychologique provoqué chez de nombreux visiteurs américains par le contraste entre la laideur de leurs propres villes et la beauté architecturale des bâtiments de l'Exposition. Nulle part plus qu'à Chicago ne fut discutée la question de savoir pourquoi l'aménagement de villes américaines n'était pas aussi réussi que l'ordonnancement de l'Exposition. Il appartient à un architecte, Daniel H. Burnham, de relever le défi en mettant à contribution son talent et son énergie, et en mobilisant l'opinion sur son projet de plan pour Chicago.

Cette cité représentait alors le pire exemple de la ville américaine, produit d'une industrialisation et d'une urbanisation anarchiques, passée de trois cent mille habitants en 1870, à cinq cent mille en 1880, et à un million sept cent mille en 1900 après absorption de localités voisines. Y dominaient les taudis avec leur cortège de misère et de délinquance².

2. En 1904, un voyageur qui n'était autre que Max Weber trouvait Chicago « incroyable » avec son affolant mélange de populations : « le Grec cirant les chaussures du Yankee pour cinq cents, l'Allemand occupé à le servir, l'Irlandais gérant sa politique, et l'Italien creusant ses sales fossés. À l'exception de quelques quartiers résidentiels fermés, l'ensemble de la gigantesque ville, plus étendue que Londres, ressemblait à un homme écorché dont on pouvait voir les entrailles au travail. » Cité par Gerth and Mills, from Max Weber : *Essays in Sociology*, New-York, Oxford University Press, Galaxy Book, 1958, p. 15.

Le premier mérite de Burhnam fut d'intéresser à son projet un groupe de commerçants et d'hommes d'affaires qui acceptèrent de le soutenir et de le financer. En 1905, à une réunion commune du Club des Marchands et du Club commercial, l'idée d'un plan de Chicago fut adoptée. Un an après, une commission du plan fut organisée par les clubs fusionnés, ce fut elle qui adopta le rapport final en 1908. Le plan fut publié en 1909.

L'importance de ce document est considérable en raison de l'influence qu'il a eu tant à Chicago que dans les autres villes américaines et plus tard sur la profession de planificateur urbain³.

Sa principale qualité, la créativité, il la doit au talent et à l'imagination de son auteur qui manifesta dans son œuvre une vision d'une rare ampleur, propre à frapper les esprits. Il y embrassait tous les aspects de la vie d'une grande métropole, et proposait une action à très long terme destinée à la remodeler. En 1907, il écrivait : « Ne faites pas de petits plans, ils n'ont pas l'effet magique qui remue les hommes, il est probable qu'ils ne seront pas réalisés. Faites de grands plans ; soyez *ambitieux* dans l'espoir et le travail, vous souvenant qu'un dessin noble et logique une fois réalisé ne meurt jamais. Bien après notre disparition, il reste vivant, s'affirmant avec de plus en plus d'insistance. Souvenez-vous que nos enfants et petits-enfants feront des choses qui nous étonneront. Que votre dessin soit l'ordre, et votre guide la beauté. »⁴

Les principales actions proposées étaient cependant précises et délimitées :

— l'amélioration du système de communication dans la cité et aux alentours par la construction de routes vers l'extérieur, par le percement de boulevards en diagonale pour faciliter le trafic vers le centre, la rationalisation des gares terminales de chemin de fer et enfin la construction de nouveaux quais pour faciliter le trafic par les voies d'eau ;

— l'aménagement de la bordure du lac Michigan par l'installation de parcs, de plages et d'îlots ;

3. Nous traduisons « planner » par le terme général de « planificateur » plutôt que par celui plus précis « d'urbaniste ». Cela est justifié par le débat qui a eu pour objet l'élargissement de la notion de planification urbaine, débat que nous exposerons par la suite.

4. Cité par Robert L. Wrigley Jr, « The Plan of Chicago : Its Fiftieth Anniversary », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXVI, n° I, (février 1960), p. 38.

— le développement du système de parcs et éventuellement des réserves forestières situées hors de la ville ;

— la création d'un centre de vie intellectuelle et civique pour donner à la cité, unité et cohérence ⁵.

Ces différents éléments, sous une forme ou sous une autre, ont été les composantes fondamentales de la planification urbaine américaine durant la première moitié du XXe siècle.

Le talent de Burhnam ne suffit cependant pas à expliquer le succès du plan de Chicago. L'influence de celui-ci est due pour une bonne part au fait que les promoteurs ont très vite compris que sa réalisation dépendait de l'appui du public et de leur habileté à mobiliser le maximum de personnes pour le soutenir. Walter D. Moody se révéla un maître-vendeur en matière de planification urbaine.

« Telle qu'elle est contenue dans le Plan, l'idée de mettre de l'ordre dans le chaos qu'est Chicago devrait entrer dans les préoccupations de tout le clergé de la ville, de tous les maîtres d'école, des professeurs de tous les collèges, des employés dans les magasins et les bureaux, des travailleurs d'usine de toutes les classes. Chaque habitant de Chicago, quartier après quartier, devrait acquérir l'esprit du Plan de Chicago et en parler. Il est l'affaire de Chicago sur laquelle toute la ville peut et doit réaliser son unité. »

Une première campagne de publicité fut réalisée lors de l'émission du premier emprunt : 165,000 exemplaires d'une brochure présentant le plan d'une manière simple et claire furent distribués, la presse fut mise à contribution.

Un manuel du plan de Chicago fut écrit par Wacker, un des *leaders* du mouvement. Il servit de base à un enseignement dans les écoles du premier degré pendant presque une décennie. Des tournées de conférences furent entreprises dans tous les quartiers de la ville avec projections cinématographiques. Enfin, on exploita l'orgueil des citadins en leur rappelant l'influence et le prestige mondiaux que Chicago devait à son plan.

Cette mise en condition de toute une population avec les moyens les plus perfectionnés de l'époque fut pour beaucoup dans le succès du plan. Il explique pour une bonne part que d'emblée ait été réalisée une qualité fort rare dans ce genre d'activité : l'efficacité.

5. *Ibid.*, p.33.

Le plan a dominé la politique urbaine à Chicago pendant deux décennies où rien ne s'est fait en matière d'investissement qui n'ait été prévu ou préparé par lui.

L'immensité du succès remporté se retourna à la longue contre le plan lui-même et contre la profession qu'il avait influencée. Le prestige de l'œuvre devint un élément de rigidité, et un obstacle à l'adaptation de la planification aux nécessités changeantes du phénomène urbain.

En ce qui concerne le plan lui-même, le déclin commença à se manifester dès le début des années 1920. La disparition ou le départ des principaux leaders qui l'avaient lancé fut durement ressenti, cela montre à quel point le plan de Chicago était une entreprise *unique* due à une heureuse rencontre d'hommes de grand talent, et *qui ne pouvait être reproduite à volonté et donc servir de modèle.*

Pour ce qui est de la profession en général, l'influence du plan favorisa la cristallisation des attitudes et le conservatisme. Nous aurons l'occasion de revenir avec plus de détails sur ces phénomènes. Cependant, dans la perspective historique adoptée ici, on ne saurait négliger le fait que dès les années 1920, l'imagination et l'invention en matière de planification se trouvaient ailleurs.

The City Efficient (La Cité efficace)

Contemporain du mouvement *City Beautiful*, *the City Efficient* reflète les vues d'un groupe de planificateurs urbains qui développèrent les premières thèses fonctionnalistes sans préoccupation exclusive pour l'esthétisme architectural. L'influence de ce groupe se fit surtout sentir dans les Conférences sur la Planification urbaine (*Conferences on City Planning*). La première de ces conférences fut tenue à Washington en 1909 sur l'initiative de gens préoccupés avant tout des questions de logement, et notamment de la Commission new-yorkaise sur la concentration de population. Le thème de la conférence fut l'utilisation de la planification comme instrument d'action sociale.

« Les études présentées insistaient sur les éléments économiques plutôt que sur les éléments esthétiques de la planification urbaine, elles attiraient l'attention sur la nécessité de faire précéder la préparation du plan par une grande enquête technique. L'accent était mis sur le caractère global et

sur le traitement coordonné (*comprehensiveness and co-ordinated treatment*) des différents problèmes. »⁶

Parmi les caractéristiques de ces conférences, il convient de signaler, outre une orientation plus sociale, un souci d'exprimer les déficiences des cités en termes financiers et politiques, un souci de méthode et de recherche.

Il faut insister sur les liens qui existaient à cette époque entre les planificateurs et les partisans d'une réforme municipale.

« Ainsi travaillant de concert, le planificateur urbain et le réformateur civique mettaient peu à peu en avant la planification à long terme et le développement physique des cités comme une formule pour résoudre les problèmes domestiques qui se multipliaient rapidement en Amérique. Les terrains de jeux étaient considérés comme des moyens de combattre le vice et de promouvoir le travail d'équipe, les parcs étaient présentés comme essentiels pour les besoins de plein air et la santé de ceux qui ne pouvaient pas se payer leur propre terrain, etc... La planification était perçue comme un moyen de rendre la « vitalité » au corps public, et la vitalité comme on disait, représentait la moitié de « l'efficacité et du bonheur. »⁷

Ce courant d'idée constituait une sérieuse critique du mouvement *City Beautiful*. Dès la quatrième conférence en 1912, la critique était directe et laissait présumer la fin de celui-ci en tant que tendance dans la planification urbaine. Enfin, c'est des conférences qu'est né en 1917 l'Institut américain des Planificateurs (*American Institute of Planners, A.I.P.*) qui devait devenir la principale organisation de la profession⁸.

Cette évolution (dont l'histoire reste à faire) n'a pas été sans révéler des faiblesses. La première fut la séparation qui intervint dès 1911 entre la Commission new-yorkaise sur la population et les autres organisations qui avaient participé à la première conférence (*American Institute of Architects, American Society of Landscape Architects, American Civic Association, etc.* La Commission new-yorkaise organisa de son côté et indépendamment de la Conférence une Association nationale du Logement (*National Housing Association*). De ce fait, les préoccupations sociales du mouvement se

6. V. Robert A. Walker, *The Planning Function in Urban Government*, Chicago, The University of Chicago Press, 2^e éd., 1950, p. 11.

7. John Hancock, « John Nolen (1869-1937) : The Background of a Pioneer Planner », *Journal of A.I.P.*, vol. XXVI, n° 4 (nov. 1960), p. 309.

8. Sur tous ces points on se référera à Norman J. Johnston, « A Preface to the Institute », *Journal of A.I.P.*, vol. XXXI, n° 3 (août 1965), pp. 198-209.

trouvèrent minimisées, et plus tard, ce furent les ingénieurs qui imposèrent une orientation techniciste. Une seconde faiblesse fut l'absence de soutien public qui n'avait pas fait défaut au mouvement *City Beautiful*. De fait, les tenants de la « Cité efficace » ne parvinrent pas à remuer les foules et à s'assurer un prestige suffisant pour s'imposer en dehors des milieux professionnels.

The Regional Planning Association of America (1923-1933)

La formation de l'Association de Planification régionale d'Amérique en 1923 marque une profonde rupture avec les conceptions qui prévalaient alors aux États-Unis en matière de construction d'habitations et de planification urbaine. Le fait nouveau et essentiel que constitue l'apport de cette association, c'est la dimension sociale, le souci de l'humain qui caractérisent ses membres. Ceux-ci venaient des horizons les plus divers : Stein, un architecte, ancien élève de l'École des Beaux-Arts de Paris ; Mumford, historien et critique social ; Whitaker, directeur d'un journal ; Mackaye, un agronome spécialiste des problèmes forestiers, etc. Le groupe ne dépassa jamais une vingtaine de membres⁹.

Le point de départ de ce mouvement d'idées est constitué par une critique radicale de la société urbaine de l'époque où les thèmes sociaux les plus progressistes se mêlent à des pensées nostalgiques pour la vie rurale¹⁰.

La critique sociale s'adressait principalement au type d'urbanisation qu'avait connu la société américaine dominée par l'esprit des pionniers. Les cités avaient sacrifié les impératifs résidentiels aux intérêts des spéculateurs sur les biens immobiliers, des trafiquants et des commerçants. Le découpage rectangulaire en « *blocks* » n'avait

9. Dans cette section, nous utilisons principalement le livre de Roy Lubove, *Community Planning in the 1920's: The Contribution of the Regional Planning Association of America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1963.

10. L'accusation de « réactionnaire » ou même de « conservatisme » est quelquefois portée trop rapidement. En l'occurrence, le conservatisme agraire repris par des esprits imaginatifs et innovateurs constituait un efficace stimulant pour une critique radicale et une reconstruction utopique de la société moderne. La rapidité des changements technologiques et sociaux dans le monde actuel pose sans cesse le problème du sauvetage des valeurs matérielles et morales du passé que l'on désire conserver et préserver. Un autre idéaliste, Jean-Jacques Rousseau, n'a-t-il pas voulu avant tout conserver à l'homme en société les valeurs qui faisaient de l'homme « naturel » un être libre et heureux ? Considérée sous cet angle, la planification du changement n'est peut-être que la conservation des valeurs que l'on estime essentielles.

aucun sens au point de vue de l'habitat. Il a en revanche très bien servi les besoins d'une société de pionniers et de spéculateurs : les partages des terres n'exigeaient aucun effort d'imagination et pouvaient être rapides. Mais les effets furent désastreux pour les logements construits dans ces « *blocks* ».

Dans cette perspective, le mouvement « *City Beautiful* » constituait une tentative pour apporter des palliatifs qui laissaient de côté les questions fondamentales. Il ne pouvait que mettre « une façade plaisante devant des immeubles éparpillés, des rues monotones et des maisons médiocres ». Obsédés par la pure trame physique de la cité, les spécialistes de la nouvelle profession concentraient leurs efforts sur le zonage, l'élargissement des rues, les transports publics et autres caractéristiques techniques.

La crise du logement que connurent les États-Unis au lendemain de la première guerre mondiale contribua à fixer l'intérêt de l'Association sur le problème de la construction. Elle dénonça la carence des constructeurs privés qui ne parvenaient pas à assurer un logement à la majorité des familles de l'époque. De plus, les maisons que fabriquaient les entrepreneurs ne correspondaient pas aux besoins d'une vie collective saine, tant leur conception était défectueuse.

Une des idées formulées par le groupe était que le logement des familles les plus pauvres ne pouvait pas être réalisé sans une aide gouvernementale sous forme de prêts à faible taux d'intérêt.

Une autre préoccupation de l'Association fut de réduire le coût de la construction en adoptant les méthodes et les techniques les plus rentables. Pour cela, il convenait de construire des maisons individuelles à grande échelle dans le cadre d'une communauté convenablement conçue, d'une cité-jardin ¹¹. Ces idées purent être appliquées dans la construction de deux localités. Dans les deux cas l'expérience se solda par un échec financier mais par une réussite architecturale et urbaine, notamment en ce qu'elle apportait une solution à certains problèmes : celui de la conciliation du trafic automobile avec la tranquillité et la sécurité nécessaires aux zones résidentielles ; celui qui était posé par le développement du loisir et la nécessité de prévoir des services en matière de récréation.

11. On retrouve là l'influence de l'urbaniste anglais Ebenezer Howard qui au début du siècle avait opposé à la congestion des grandes métropoles l'idée de cités nouvelles limitées quant au nombre d'habitants et à la densité de population, les *garden-cities*.

Un dernier trait de ce courant de pensée est le régionalisme. Cette position impliquait, en premier lieu, le refus de considérer l'étalement continu de la métropole américaine comme une donnée incontestée et tacitement acceptée (ce qui fit accuser les membres de l'Association d'autoritarisme, Mumford notamment fut qualifié « d'esthète-sociologue » ignorant les réalités de la planification démocratique). En second lieu, la définition du régionalisme essentiellement due à Mumford et Mackaye refléta de multiples influences parmi lesquelles celles de la géographie régionale française et de la Fédération régionaliste française.

Pour Mumford la région naturelle se définit par la géologie, la configuration du sol et le climat où un équilibre pourrait s'instaurer entre l'écologie, la population et les ressources. Elle est tout le contraire de la métropole centralisée dont l'extension est stimulée par des pratiques de gaspillage des ressources humaines et naturelles. L'utilisation de la région comme unité de planification permettrait un programme pour le renforcement des anciens centres, la limitation des centres congestionnés et la fondation de centres entièrement nouveaux pour promouvoir la vie sociale, industrielle et culturelle ; le tout en maintenant une étroite symbiose entre la ville et la campagne.

La pensée de Mackaye ajoute une note plus rurale à cette conception régionaliste. Pour lui « la fonction de la planification est de rendre présent et évident ce qui est potentiel et caché ». Dans chaque région il y a deux mondes potentiels : le monde autochtone et le monde urbain. L'opposition entre ces deux mondes est obscure et cachée. La tâche la plus importante de la planification régionale est de découvrir cette opposition ¹².

« La combinaison de Communautés constituant la cité régionale donnerait naissance à une harmonie régionale dans laquelle chaque membre qu'il soit dans l'industrie ou l'agriculture, pourrait se développer... En bref, la cité régionale est une vaste orchestration de modes de vie variés (urbain, campagnard et même primitif) à l'opposé de la cacophonie ennuyeuse que représente la vie uniformisée des métropoles modernes. » ¹³

12. Benton Mackaye, *The New Exploration, A Philosophy of Regional Planning*, réédité avec une introduction de L. Mumford, Urbana, University of Illinois Press, 1962, pp. 148-149.

13. *Ibid.*, p. 166.

La fin de l'Association de planification régionale en tant que groupe remonte au début des années 1930. Les membres sont restés actifs bien après cette date. Son influence s'est manifestée avec un retard de plusieurs décennies.

La professionnalisation (1917-1930)

Il nous faut revenir à l'évolution du mouvement créé par le plan de Chicago. Une première étape fut la professionnalisation de l'activité. L'Institut américain des Planificateurs était constitué en majeure partie par des experts privés. La procédure qui prévalait alors était celle du contrat passé entre une collectivité et l'expert (individu ou firme). Celui-ci s'engageait à préparer un maître-plan (*master-plan*) ou plan général pendant un délai de un à trois ans. Beaucoup agissaient en tant que consultants pour le compte des organisations spécialisées des villes.

Une autre caractéristique du système était la généralisation des commissions de planification créées auprès des administrations des villes. Des précautions furent prises pour assurer leur indépendance par rapport aux organisations politiques.

À partir de 1913 se multiplièrent les ordonnances de zonage qui permirent l'établissement de plans rationnels pour l'utilisation du sol de la collectivité intéressée, ceci grâce à l'interprétation très large de la notion de zonage par les planificateurs. Walker note un changement important dans l'attitude des planificateurs à l'égard du zonage : après quelques années d'hésitation, ils l'adoptèrent avec enthousiasme. Cet auteur ajoute :

« L'explication est peut-être à chercher dans un changement de perspective quant à l'objet du zonage ; de la réalisation du développement planifié d'une communauté on serait passé à une optique de protection de la valeur des propriétés par l'interdiction des intrusions dommageables dans les quartiers résidentiels ou par un essai de conférer un semblant de valeur aux zones prévues pour une utilisation commerciale et industrielle... Le résultat a été que les possibilités du zonage en tant qu'instrument pour le contrôle de la croissance urbaine n'ont été utilisées que dans très peu de cas. »¹⁴

Un autre instrument, le contrôle des subdivisions, permit de contrôler le lotissement des zones urbaines. Cette technique aurait pu permettre la construction de cités-jardins à un moment où l'in-

14. Walker, *op. cit.*, p. 23.

fluence du « *Garden City Movement* » s'étendait de Grande-Bretagne aux États-Unis. Il n'en fut rien. Le contrôle des subdivisions permit principalement une coordination des politiques en matière de biens collectifs et notamment de routes.

En 1928, les canons professionnels furent fixés dans un acte établissant un modèle de planification pour les cités (*Standard City Planning Enabling Act*). Certains auteurs considèrent cette « cristallisation » historique comme l'une des causes majeures de la confusion qui régna dans la pratique de la planification urbaine pendant les vingt années qui suivirent ¹⁵.

La Grande Dépression et le New Deal (1933-1941)

« La dépression qui commença en 1930 a considérablement altéré les attitudes sociales ainsi que le domaine des préoccupations majeures à tous les niveaux du gouvernement. Elle a mis en évidence l'importance des problèmes sociaux qui ont toujours existé dans les villes, avec le résultat que les gouvernements fédéral, étatiques et locaux ont été forcés d'assumer la principale responsabilité dans les matières sociales qui étaient laissées auparavant à l'initiative des individus et des institutions charitables privées. » ¹⁶

Le résultat fut que les investissements publics qui avaient jusque là constitué l'activité principale des pouvoirs locaux furent sacrifiés. Par voie de conséquence, l'activité traditionnelle des commissions de planification se trouva réduite, leurs crédits furent sensiblement diminués. Les organisations qui les avaient appuyées se mirent en sommeil. Au cours des années 1930, un grand nombre d'entre elles furent supprimées et celles qui survécurent durent s'adapter à une situation nouvelle.

Notamment, elles furent obligées de coopérer plus étroitement avec les autorités publiques pour lesquelles elles devinrent une sorte d'état-major. Leurs préoccupations se déplacèrent vers des domaines nouveaux pour elles, à savoir : les besoins de la classe la plus défavorisée de la nation, les problèmes posés par le manque de logements et l'existence des taudis. Dans le même temps, les enquêtes sociales financées par des fonds publics se substituaient aux techniques projectives et graphiques.

15. T.J. Kent Jr, *The Urban General Plan*, avec un essai bibliographique par Holway R. Jones, San Francisco, Chandler Publishing Company, 1964, p. 27.

16. Walker, *op. cit.*, p. 36.

En réalité, et malgré quelques réalisations, la profession était mal préparée à affronter la situation nouvelle créée par la Crise et par le *New Deal*. Elle subissait l'avènement plutôt qu'elle ne le préparait. Et de fait à partir des années 1930, elle se trouva impliquée dans un débat politique et social qu'elle avait pu ignorer jusque là.

« De la dépression est née la prise en considération de certains de nos déséquilibres économiques et sociaux sous-jacents. Durant les périodes de prospérité, quand les choses semblaient aller pour le mieux dans les groupes dominants et quand on ne faisait pas suffisamment attention à la menace économique des déshérités, pour être un patriote il fallait pratiquer la louange. Et les Jérémies qui dénonçaient les défauts étaient décidément en dehors de l'esprit du moment... Maintenant, pour la première fois, nous avons mauvaise conscience en tant que peuple ».¹⁷

Le *New Deal* et la politique de grands travaux qui l'accompagna eurent un effet en profondeur qui est à l'origine du renouvellement de la profession. Pour la première fois une planification fut organisée au niveau fédéral sous l'égide du Conseil de Planification des Ressources nationales (*National Resources Planning Board*, N.R.P.B.). Cette institution avait pour fonction : la planification et la programmation des travaux publics ; l'établissement d'un programme de recherche pour le développement des aspects sociaux et économiques de la politique des pouvoirs publics ; la coordination des activités fédérales en matière de planification ; la stimulation de la planification régionale, étatique et locale.

Le N.R.P.B. fut supprimé en 1943 par le Congrès qui ne l'avait jamais accepté et qui voyait en lui un instrument pouvant rompre l'équilibre des pouvoirs au profit du président.

Cette période troublée a profondément marqué la planification américaine. Elle marque une rupture idéologique avec les conceptions esthétiques et architecturales du passé. Elle a donné naissance à une vague de jeunes planificateurs ouverts aux problèmes économiques et sociaux, sensibilisés au problème politique et à l'idée d'une planification nationale. Il faut rappeler aussi que les enfants des *New Dealers* sont arrivés aux postes de commande à la fin des années 1950 et durant les années 1960 qui sont, comme nous le verrons,

17. Mabel Walker, *Urban Blight and Slums*, « Harvard City Planning Studies » n° 12, Cambridge, Harvard University Press, 1938, cité par Robert A. Walker, *op. cit.*, p. 41.

des années de fermentation et d'innovation pour la planification américaine.

La rénovation urbaine (1949)

Historiquement, la planification urbaine et la profession entraient dans une période de débats et de contestations. À partir de 1940, l'extension des industries de guerre aurait exigé des plans pour le développement des cités, mais les plans qui existaient étaient dépassés, tandis que les commissions de planification manquaient de spécialistes compétents. Le développement industriel se fit donc sans planification.

Les perspectives de démobilitation firent craindre ensuite une extension de chômage, le gouvernement fédéral pensa donc appliquer une politique de grands travaux et demanda aux collectivités locales de prévoir des plans en conséquence. Les planificateurs eurent alors l'occasion de faire de nouveaux plans, mais la dépression prévue n'eut pas lieu.

Peu après la guerre, le problème urbain fut posé avec une acuité particulière à la suite des migrations de groupes sociaux et d'industries vers les faubourgs. Les membres des classes les plus aisées, avec l'aide de capitaux fédéraux à taux d'intérêt avantageux s'installèrent de plus en plus dans des maisons individuelles situées dans les faubourgs, bientôt suivies par les entreprises elles-mêmes libérées par le progrès technique de certaines servitudes de localisation. Ce phénomène d'étalement urbain (*urban sprawl*) ou de « suburbanisation » eut pour conséquence une dévitalisation des cités centrales qui furent atteintes dans leur développement économique et dans leurs ressources financières. Le vide laissé par les classes moyennes fut rempli par de nouveaux arrivants appartenant à des groupes pauvres et peu adaptés à la vie urbaine, en général, des noirs venant des états du Sud. L'extension des taudis fut la contrepartie de l'étalement urbain. Le problème devint suffisamment grave pour justifier une intervention de la Fédération et stimuler la planification urbaine.

Le *National Housing Act* de 1949 devait constituer le premier instrument de rénovation des villes américaines, en faisant de cette

œuvre une entreprise publique conduite avec une aide substantielle du gouvernement fédéral. Cette aide était cependant subordonnée à l'établissement de projets de redéveloppement *conformément à un programme planifié pour la collectivité locale tout entière.*

Depuis 1954, le gouvernement fédéral a renforcé ses exigences quant aux conditions imposées aux collectivités bénéficiaires du programme de rénovation urbaine. Sont notamment exigés : des codes et ordonnances établissant des normes satisfaisantes en matière de santé et de sécurité des logements ; un *plan global pour le développement futur de la cité* ; des études de quartier afin de déterminer ceux où il est possible de lutter contre la détérioration ; une organisation administrative capable de coordonner et de mener à bien un programme municipal, etc.¹⁸ Sous l'administration Kennedy (1961) la participation financière fédérale fut accrue pour la planification urbaine et régionale.

« Ainsi la planification n'est plus un concept ésotérique ne présentant qu'un intérêt académique. La planification fait maintenant partie du vocabulaire des autorités élues aux niveaux de la Fédération, de l'État et des localités du gouvernement des États-Unis. Elle est une fonction gouvernementale reconnue dans la plupart des grandes cités et dans beaucoup de petites collectivités et elle deviendra de plus en plus importante dans les années à venir. »¹⁹

Les mesures citées devaient incontestablement accroître le nombre et l'importance des organismes locaux de planification, avec cependant le risque que cette extension se fasse au détriment de la profession de planificateur et au profit d'autres disciplines plus spécialisées. Ce risque était d'autant plus grand qu'un grand nombre de commissions de planification urbaine étaient dominées par des intérêts conservateurs, notamment par les agents immobiliers hostiles aux formules de logements publics. Il y avait là une source de conflits et de changements dont la profession pouvait faire les frais²⁰.

De fait la profession dut s'adapter aux réalités politiques nouvelles. Des études de plus en plus nombreuses posèrent devant l'opinion le problème pressant de la dégradation physique et sociale des

18. Robert C. Weaver, *The Urban Complex*, New York, Doubleday Anchor Books, 1966 (première publication : 1964), p. 85.

19. *Ibid.*, p. 142.

20. Ce risque est souligné par Walker, *op. cit.*, pp. 353-354.

agglomérations, lequel était lié à l'épineuse question des relations raciales ²¹.

Durant les années 1950, une approche dominante du problème fut la restauration des centres de ville menacés par l'extension des faubourgs. Une théorie des districts commerciaux centraux (*Central Business Districts*, C.B.D.) fut élaborée pour pallier les effets de la ruée des classes moyennes vers les zones périphériques des villes. Si l'automobile avait libéré les citoyens de la servitude de résidence près du lieu de travail, elle créait en même temps des problèmes de circulation et de stationnement dans le centre-ville qui se trouvait défavorisé par rapport aux centres commerciaux et industriels suburbains plus facilement accessibles. Enfin le téléphone rendait superflus les contacts personnels entre les dirigeants des entreprises et des sièges sociaux. Cette évolution défavorable aggravée par les prix élevés des terrains centraux et le morcellement des propriétés, fit que beaucoup d'investisseurs choisirent des emplacements périphériques alors qu'en théorie ils auraient dû s'installer au centre.

De là partit le mouvement de restauration des centres de ville qui occupa une place de choix dans l'activité des planificateurs américains ²². Cette approche du problème de la revitalisation des villes présentait l'avantage de réconcilier les planificateurs avec les *leaders* politiques et les notables économiques. La méthode employée consistait, d'une part, à ouvrir des autoroutes rendant l'accès du centre facile et à construire des parcs de stationnement suffisants, d'autre part, à remodeler le centre pour le rendre plus attrayant pour les piétons, avec plus de verdure, de places, de promenades, etc. Un auteur décrivit l'ironie d'une situation qui faisait que l'influence de la cité-jardin fut surtout sensible dans la restauration des centres-ville ²³. Cette approche fut cependant critiquée sur le plan des principes car les investissements publics considérables engagés dans ces opérations reposaient sur une interprétation contestable de la dévitalisation des centres comme un phénomène passager et accidentel, alors qu'il pouvait s'agir d'un phénomène de restructuration à long

21. Voir Martin Meyerson et Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest* (1955), New-York, The Free Press, Paperback edition 1964, chapitre 1er.

22. Voir le numéro spécial consacré à ce problème par le *Journal of A.I.P.*, vol. XXVII, n° 1 (février 1961).

23. William H. Whyte Jr., *Introduction, The Exploding Metropolis*, the Editors of *Fortune*, New-York, Doubleday Anchor Book, 1958, p. XI.

terme. Si cette dernière hypothèse se révélait exacte, les sommes dépensées auraient pu l'être plus efficacement ailleurs²⁴. D'autres critiques ont porté sur la réalisation de ces projets qui impliquaient l'édification de « ponts » (les autoroutes) entre les faubourgs et le centre. Ces voies devaient être construites à travers des communautés existantes et au détriment des minorités les plus pauvres, notamment les noirs, qui occupaient les zones urbaines intermédiaires, et pour qui ces investissements constituaient un mal supplémentaire (réduction de la surface habitable et fractionnement des communautés) plutôt qu'une amélioration de leur condition. Ainsi nous nous trouvons ramenés au problème social qui accompagne toute activité planificatrice en milieu urbain.

La situation du planificateur telle qu'elle est déterminée par la complexité incroyable du phénomène urbain aux États-Unis, peut être présentée comme partagée entre deux tendances générales et difficilement conciliables :

— l'une fondée sur une *conception technicienne de la cité*, affirmant la *neutralité* de la planification urbaine dont l'objet ne peut être que d'apporter une solution à des problèmes techniques tels que par exemple le zonage, la circulation ou le redéveloppement des centres d'affaires et de commerce dans les cités ;

— l'autre reposant sur une *conception sociale de la cité*, laquelle privilégie celle-ci en tant que lieu où doit s'exercer une solidarité sociale concrétisée par des transferts de revenus au profit des groupes les plus défavorisés de la société urbaine américaine, ou encore au profit d'activités publiques plus ou moins en conflit avec les valeurs dominantes de cette société.

Les dynamiques de ces deux approches sont fondamentalement différentes ; les effets politiques que l'on peut en attendre sont divergents.

Conclusions et hypothèses

Une étude de la planification urbaine dans le temps est nécessaire pour mettre en valeur l'héritage actuel de cette activité ainsi que les principaux facteurs de changement ou de conservatisme qui l'infléchissent.

²⁴. William Alonso, « Cities and City Planners », *Daedalus*, vol. 92, n° 4 (automne 1963), pp. 835-838.

La sociologie des professions fournit une série de modèles et d'hypothèses dont l'application au cas des planificateurs urbains devrait aboutir à des résultats féconds que nous ne pouvons qu'espérer.

Le processus de professionnalisation s'applique à des services supposés hautement spécialisés et qualifiés qui sont fournis à la collectivité par des experts, et dont les non-experts sont censés ne pas pouvoir apprécier la qualité par eux-mêmes. Celle-ci est garantie par la communauté des praticiens qui est juge et socialement responsable des activités de chacun des membres. En échange de cette sécurité qu'ils apportent à la collectivité, les professionnels lui demandent le privilège de l'autonomie pour l'organisation et la réglementation de l'activité professionnelle dans son ensemble ²⁵.

Martin Meyerson décrit comme suit le processus de professionnalisation en général dans un raccourci remarquable ²⁶. Au départ, on trouve « des personnes imaginatives et visionnaires et un profond mécontentement à l'égard du monde existant », ces personnes « délimitent de nouveaux problèmes et proposent de nouvelles approches pour ces problèmes ». Suit une période polémique pendant laquelle ces personnes cherchent une reconnaissance par leurs pairs et par le public. Au fur et à mesure que cette reconnaissance est acquise, la nouvelle activité prospère : des fonds lui sont alloués, des gens sont attirés par elle, des organisations sont créées. La stabilisation se concrétise par l'établissement d'écoles spécialisées, le développement d'un vocabulaire uniforme et d'une littérature orientée vers les nouveaux problèmes. Les gens commencent à penser en termes de « carrières », et les questions d'emplois, de salaires, de qualifications personnelles prennent de plus en plus d'importance. Vient ensuite une

25. Voir Everett C. Hughes, « Professions », *Daedalus*, vol. 92, n° 4 (automne 1963), p. 655, et Bernard Barber, « The Sociology of Professions », *ibid.*, p. 669. Ce dernier auteur donne du comportement professionnel une définition plus analytique en quatre points qui sont :

- 1) Un haut degré de connaissances générales et systématiques ;
- 2) Une orientation de l'activité vers l'intérêt de la communauté plutôt que vers les intérêts individuels ;
- 3) Un haut degré de contrôle autonome par des codes moraux appris lors du processus d'apprentissage et par des associations volontaires organisées et dirigées par des spécialistes eux-mêmes ;
- 4) Un système de récompenses (monétaires et honorifiques) qui est avant tout un symbole du travail fourni et qui donc a une signification par lui-même et non par rapport à quelque fin égoïste (*ibid.*, p. 672).

26. « How to Bring Planning and Policy Together », reproduit dans Edward C. Banfield, éd., *Urban Government*, New-York, The Free Press, 1961, pp. 488-489.

période expansionniste où l'on cherche à augmenter les fonctions et les responsabilités, à devenir de plus en plus important, en même temps qu'on tend à rendre l'activité plus spécialisée, plus technique et scientifique. Le point culminant est atteint lorsque l'on a le pouvoir d'enregistrer ou de conférer des licences aux jeunes diplômés. « À ce moment, la profession est « institutionnalisée » ses membres ont acquis le pouvoir de se recruter, c'est-à-dire que ce sont les professionnels actuels et non pas la situation du marché qui déterminent quelles sont les règles auxquelles devront satisfaire les nouveaux venus. »

Pour Meyerson, un danger n'existe qu'à partir du moment où dans le processus se manifestent des tendances à la rigidité et une incapacité à absorber de nouvelles idées, à adopter de nouvelles attitudes ou à discuter les problèmes avec d'autres. D'après lui, la profession de planificateur n'aurait pas atteint ce niveau de développement et se situerait encore (en 1956) dans la phase expansionniste.

Peut-être conviendrait-il de reprendre cette interprétation avec plus de détails et d'esprit critique. On pourrait alors faire un certain nombre de constatations et soulever quelques problèmes essentiels.

Apparemment, le modèle de Meyerson correspond à l'évolution que nous avons retracée de la profession de planificateur jusqu'à la grande dépression des années 1930. Elle n'aurait donc pas suivi une voie différente de celle qui a été empruntée par les autres activités professionnalisées, son originalité résiderait uniquement dans le temps plus long occupé par la phase expansionniste dans son évolution. En fait, cette similitude semble être une apparence car la profession organisée à partir de 1917 n'a pas réussi à faire la synthèse de tous les courants de pensée qui lui avaient donné naissance. Loin de promouvoir une unité fondée sur des conceptions, des techniques et un vocabulaire communs, la profession a manifesté une vie cyclique ne parvenant pas à se fixer entre les deux orientations technique et sociale que nous avons définies.

Ce que met en valeur l'histoire de la planification et des planificateurs aux États-Unis c'est le caractère vulnérable de cette profession qui loin de parvenir à s'isoler et à se protéger, condition essentielle pour se définir, s'est au contraire révélée très sensible aux

changements sociaux et aux courants idéologiques qui se sont succédés dans la société américaine du dernier demi-siècle.

Les données historiques les plus générales montrent, par exemple, une coupure très nette dans l'idéologie des planifications avant et après le *New Deal*.

Avant, elle reflète les valeurs partagées par certaines élites locales et notamment leurs conceptions plus ou moins égoïstes de la cité. Les critiques ne manquent pas à ce sujet. S'agit-il de parcs aménagés sous l'égide du plan Burnham ? Leur étendue a pu être expliquée par le goût des banquiers, des marchands et des membres des professions libérales, dont beaucoup étaient des conservateurs impénitents mais qui appréciaient les promenades à travers bois. Ce sont ces notables qui auraient persuadé les politiciens de préserver quelques hectares de forêt à l'ouest de Chicago ²⁷.

Cette remarque prend tout son sens si on rappelle le peu d'attention prêté à l'époque aux taudis qui couvraient une bonne partie de la ville. Tout ce que le plan prévoyait c'était de limiter ces zones indésirables en les coupant par de larges boulevards à la manière du Baron Haussman à Paris ²⁸.

Une autre manifestation de l'idéologie conservatrice qui dominait la planification urbaine à cette époque est la méfiance ou l'indifférence manifestée à l'égard des idées « progressistes » de l'Association pour la Planification régionale.

Après le *New Deal*, les responsables de la planification continuent à manifester des positions conservatrices mais celles-ci sont de plus en plus contestées ouvertement ²⁹.

Une influence se révéla prépondérante durant cette période, ce fut celle des autorités fédérales qui se montrèrent plus progressistes que les autorités locales en matière sociale. Leur intervention au moment de la dépression, puis la politique en matière de logements publics et de lutte contre la pauvreté et la ségrégation raciale furent décisives dans l'évolution de la planification urbaine aux États-Unis.

27. Edward C. Banfield, *Political Influence*, New-York, The Free Press, 1961, Paperback, édition 1965, p. 171.

28. V. Mae Ellen Svoboda, *An Administrative Study of the Chicago Plan Commission with Primary Emphasis on Liaison*, Master dissertation, University of Chicago, 1951, p. 15 ; et Robert L. Wrigley, art. cité, p. 37.

29. Walker (*op. cit.*, pp. 358-359), cite les attaques dont fut l'objet un plan élaboré par la Commission du Plan de Chicago au lendemain de la seconde guerre mondiale, son conservatisme fut dénoncé en termes vigoureux.

Un autre facteur de l'évolution furent les décisions de la cour suprême. Parmi les arrêts les plus importants, on peut citer : *Village of Euclid vs Ambler Realty Co.* (1926) qui reconnut la constitutionnalité du zonage en tant qu'exercice d'un pouvoir de police ; *Shelley vs Kramer* (1948) qui refusa d'appliquer les contrats avec des clauses raciales restrictives ; *Brown vs Board of Education* (1954) qui prohiba la ségrégation raciale dans les écoles publiques ; *Berman vs Parker* (1954) qui valida la législation sur la rénovation urbaine ; enfin, *Baker vs Carr* (1961) qui rétablit les droits politiques des résidents des villes dans les cas nombreux où ceux-ci étaient défavorisés par le découpage des circonscriptions électorales dans les états. Toutes ces décisions directement ou indirectement ont influencé la planification urbaine dans son contenu ou dans son application ³⁰.

Les changements intervenus au sein de la profession elle-même, notamment, l'afflux de jeunes planificateurs ayant une formation différente de celle de leurs aînés, peut expliquer dans une certaine mesure son instabilité idéologique et éthique. L'ancienne optique est marquée par la formation d'architecte et d'architecte-paysagiste qui était prédominante. La nouvelle génération possède en plus une éducation poussée en matière de science politique, d'économie ou de sociologie ³¹. L'influence de la classe sociale et professionnelle semble avoir également changé ; là où prévalait une identification avec les valeurs de l'aristocratie économique et professionnelle se développe une « éthique de classe moyenne où dominant les professions bureaucratées ». Enfin, les motivations sont différentes parmi ceux qui entrent actuellement dans la profession. À la génération des pionniers et des enthousiastes succède une génération attirée par le statut professionnel et marquée par la bureaucratation ³².

Finalement les données historiques peuvent être interprétées à deux points de vue, la seconde interprétation étant à notre avis plus féconde que la première.

30. V. Walker, *op. cit.*, chapitre III ; Peter H. Nash et Richard L. Stecker « Legislative Reappointment, Urban Planning and the Supreme Court », *Journal of A.I.P.*, vol. XXVIII, n° 3 (août 1962), p. 145.

31. Les renseignements que l'on possède dans ce domaine sont malheureusement incomplets et inutilisables. V. Lucien Faust, « An Analysis of Selected Characteristics of the American Institute of Planners », cité par Alan Altshuler, *op. cit.*, p. 393.

32. V. John W. Dyckman, « What Makes Planners Plan ? » *Journal of A.I.P.*, vol. XXVII, n° 2, (mai 1961), p. 164.

Une première interprétation pourrait être qualifiée d'historiciste en ce sens qu'elle ne cherche pas à donner aux faits une autre signification que celle qui résulte de leur succession dans le temps. En d'autres termes, les faits et les changements observés ne sont que des péripéties et des accidents historiques qui ne changent rien de fondamental au développement normal du processus de professionnalisation en cours. Cette interprétation est implicitement contenue dans de nombreux jugements sur la profession et notamment dans celui de Martin Meyerson que nous avons cité.

Une autre interprétation peut être plus fondamentaliste consisterait à interpréter les péripéties historiques comme révélatrices d'une instabilité plus fondamentale tenant à la nature même de la planification dans une société libérale.

Cette activité occupe une place à part parmi les activités qui ont été jusqu'à présent étudiées par la sociologie des professions, et cette place elle la doit uniquement à son objet qui est la société. De ce fait, elle a une dimension politique que les autres professions n'ont pas ; ni les avocats, ni les médecins, ni les enseignants, ni même les travailleurs sociaux qui privilégient le côté psychologique de leur activité, n'ont eu à résoudre le même type de problème. Les planificateurs eux-mêmes ont constamment cherché à minimiser cet aspect de leur travail sans jamais y parvenir ; là réside l'originalité de leur mouvement. Dans cette optique, le problème n'est pas de savoir comment des spécialistes ont réussi à s'imposer et à obtenir la reconnaissance de leur expertise, mais de savoir comment et pourquoi une activité aussi engagée que la planification a pu donner naissance à une profession, comment et pourquoi celle-ci s'est maintenue en résistant aux pressions extérieures et aux tendances centrifuges en son sein. Dans cette perspective renversée, c'est la profession qui devient problème, et la solution de ce problème est riche en enseignements sur la société américaine contemporaine.

II. THÉORIES ET IDÉOLOGIES : LES DÉFINITIONS DE LA PLANIFICATION URBAINE

*« Planning is one of the urban processes it plans »
Éditeur, Journal de l'American Institute of Planners*

Une définition claire et stable de la planification est un impératif fondamental et prioritaire pour le statut et le prestige de la profes-

sion. Cette exigence a été et reste encore un des stimulants les plus efficaces de la recherche et de la créativité dans ce domaine. D'un autre côté, l'optique professionnelle actuelle pèse lourdement sur toutes les tentatives qui sont faites pour atteindre une définition tenant compte de l'infinie variété et de la complexité du phénomène d'urbanisation. À cet égard, elle a un effet restrictif et conservateur.

Le principe est que toutes les professions organisées doivent être fondées sur une définition à la fois simple et souple pour remplir les multiples fonctions qui sont les siennes : *symbolique* car elle doit différencier la profession de toutes les autres occupations ; *rituelle* car elle doit fournir les mots dont la répétition est un gage de continuité et de fidélité ; *politique* car elle est tenue de préciser des rôles et des attentes et, par déduction, l'ensemble des canons de la discipline ; enfin, *éducative* en ce sens qu'elle doit précéder et modeler l'événement plutôt que le suivre.

Enfin, et peut-être surtout, la définition doit permettre à la profession de défendre son intégrité et son domaine contre les visées des professions et des spécialités voisines. Elle

« doit permettre aux membres de sentir qu'ils sont spécialistes, maîtres et souverains d'un domaine, sans cependant les gêner pour penser qu'ils sont aussi s'ils le désirent des généralistes compétents pour traiter une question ou annexer quelque domaine que ce soit. Chaque définition doit ainsi contenir une politique explicite de paix et une politique latente de guerre; cette dernière pouvant être utilisée à l'occasion de revendications. »³³

Cette orientation professionnelle a influencé les définitions de la planification urbaine jusqu'à présent, d'autant plus que les planificateurs se sont considérés comme menacés par d'autres experts et ont été de plus en plus portés à s'interroger sur leurs propres résultats³⁴.

Un symbole professionnel : le plan général

Une manifestation de cette inquiétude se retrouve dans le très fort courant d'opinion qui au sein de la profession préconise le maintien ou le retour aux canons hérités des pionniers que symbo-

33. John R. Seeley, « What is Planning? Definition and Strategy », *Journal of A.I.P.*, vol. XXVIII, n° 2 (mai 1962), pp. 91-92.

34. Voir Joseph M. Heikoff, « The Planning Profession in Search of Itself », *Planning* 1964, American Society of Planning Officials, Chicago, 1964, p. 96.

lise le concept de maître-plan ou de plan général (*master-plan* ou *general plan*) voisin de la notion française de plan d'urbanisme³⁵.

Pour l'essentiel, le maître-plan reprend et systématise les idées explicites ou implicites contenues dans le plan Burnham (on se rappelle l'importance que celui-ci attachait à la généralité du plan et à sa longue portée destinée à frapper les esprits).

À la conférence nationale de planification urbaine de 1911 Frederick L. Olmsted donnait du plan une définition jugée toujours actuelle :

« Le fait est que nous sommes concernés par un sujet simple et complexe, à savoir, le contrôle et la direction intelligente de l'entier développement et de la modification physique des cités. Cela concerne plus précisément les problèmes de « congestion » qu'il s'agisse des habitants dans les immeubles, ou des immeubles sur le terrain, des voies de circulation ou des lieux de détente, ou encore des disponibilités en lumière, air, eau ou toutes choses nécessaires à la santé et au bonheur des gens. Plus généralement, le plan a trait aux multiples problèmes que pose la vie des cités, leur équipement et leur agencement physiques. »

Les définitions qui suivirent n'ont fait que reprendre, préciser et analyser cette première esquisse. Alfred Bettman, un autre membre éminent de la profession, écrivait quelque vingt ans après :

« Le plan d'une cité est un maître-projet pour le développement physique de son territoire. Il est constitué par un plan de partage du terrain entre ses utilisations publiques et privées, précisant la localisation générale et l'étendue de nouveaux investissements, des terrains et des constructions publiques (tels que les rues nouvelles ou en extension, les parcs, les bâtiments, les écoles, les stations de police et de pompiers.) Dans le cas des terrains privés, le plan doit préciser leur répartition entre les différents types d'utilisation tels que résidences, affaires et industries. Le plan doit être prévu pour une très longue période dans le futur, de vingt-cinq à cinquante ans ».

Les trois qualités jugées essentielles du maître-plan sont donc bien définies : il s'agit d'un plan physique, d'un plan général et d'un plan à long terme.

Pour l'essentiel, le *Standard Act* de 1928 s'inspire de cette même définition. Bassett dans son ouvrage de 1938 ne fait que déve-

35. Sur ce courant d'opinion, on consultera outre Robert A. Walker, *op. cit.*, chap. IV, Edward M. Bassett, *The Master Plan*, New-York, the Russel Sage Foundation, 1938 ; T.J. Kent Jr., *The Urban General Plan*, San-Francisco, The Chandler Publishing Co., 1964 (avec un essai bibliographique sur le sujet).

lopper un catalogue des éléments que l'on doit trouver dans un maître-plan, son optique est cependant plus juridique. Il cite : les *rues* en tant qu'elles font partie de la propriété publique ; les *parcs* en tant que partie du domaine public réservé aux loisirs ; les *emplacements pour les bâtiments publics* à l'exclusion des maisons privées ; les *réserves publiques* telles que les forêts ou les terrains acquis par les collectivités ; les *districts de zonage* en ce qu'ils déterminent l'application de réglementations différentes pour les constructions privées ; les *tracés de canalisations publiques* pour les réseaux d'eau, de gaz, d'électricité et d'égouts ; les *limites des quais et des remblais* le long des lignes d'eau.

Ces différents services — à l'exclusion de tout autre — doivent être portés sur un plan général, celui-ci est donc restreint aux activités ayant pour objet le domaine public et la police. Autre caractéristique de la définition de Bassett : le maître-plan doit être et rester la « chose » du planificateur. Il est un instrument de travail, ce qui implique qu'il peut être modifié sans formalités bureaucratiques ou politiques, et qu'il n'est qu'une source d'informations pour les avis à formuler qui eux sont officiels.

T.J. Kent (1964) donne une définition plus synthétique des éléments physiques impliqués dans la localisation et l'étendue. Il s'agit :

- a) des zones d'habitation et de travail de la cité ;
- b) des réalisations publiques jugées nécessaires ou souhaitables en rapport avec les activités commerciales, industrielles, résidentielles et civiques prévues par le plan pour les zones d'habitation et de travail ;
- c) du système de circulation conçu de manière à pourvoir aux mouvements de personnes et de biens prévus dans la cité et dans la région dont elle fait partie.

Cet auteur, tout comme Bassett insiste sur la nécessité de prévoir une certaine souplesse pour la révision et l'adaptation du maître-plan. Finalement, suivant cette ligne de pensée traditionnelle, la profession pouvait se prévaloir d'une mission précise qui est l'élaboration du maître-plan des villes, ce plan étant lui-même défini par des propriétés qui garantissaient son souci de l'intérêt général : planification physique (c'est-à-dire spatiale), générale (elle doit comporter tous les aspects physiques), à long terme, souple (révisable aisément), orientée vers les activités publiques.

La confusion et les malheurs de la profession proviendraient de ce qu'elle ne s'en est pas tenue aux sages principes que nous venons d'énoncer. Les causes de cette déviation sont nombreuses, T.J. Kent en énumère plusieurs.

En premier lieu vient une erreur commise dès 1928 lors de l'élaboration du *Standard Act* ; il s'agit de l'assimilation qui a été faite des zones de travail et de résidence aux plans de zonage. Ce qui revenait à confondre la définition d'objectifs généraux et de politiques formulées sous forme d'un plan général avec la tâche de réglementation de la propriété privée. Cette mauvaise interprétation a subsisté bien après que la profession ait mis les choses au point dans ce domaine.

En second lieu, est signalée la pratique jugée dangereuse de l'adoption du plan général par fractions, ce qui fait que bien souvent telle ou telle section du plan se trouve intitulée « maître-plan ».

Un autre défaut fut l'absence de définition précise des données physiques essentielles devant être traitées dans le maître-plan. Cette omission qui pouvait laisser une plus grande liberté d'appréciation au planificateur, se retourna en fait contre la profession car elle facilita le démantèlement de la notion de maître-plan.

À ces erreurs pratiques s'ajoutent des contestations ayant trait aux dimensions du maître-plan. Les uns veulent faire un plan « vraiment global » en abandonnant la conception « étroitement physique ». D'autres veulent développer la « profondeur » du plan au détriment de sa généralité et sont donc partisans d'une plus grande spécialisation. Nous aurons à revenir sur ces « déviations » qui nous paraissent être au centre du débat. Kent y voit des réactions momentanées de certains professionnels à des accidents historiques (1920 : l'anarchie de la propriété privée a renforcé l'importance du zonage ; 1930 : influence de la grande dépression, etc.) ces réactions n'empêchent pas, selon lui, que la planification physique et générale correspond à un besoin des gouvernements locaux.

Une autre méprise signalée par T.J. Kent est la conséquence de la méfiance manifestée à l'égard des corps législatifs locaux. Traditionnellement, la profession a considéré que les conseils locaux n'ont pas les qualités et la compétence requises pour apprécier les maîtres-

plans. Ce point de vue pose un problème d'organisation et de structure sur lequel nous nous étendrons plus tard.

Avant de terminer cette énumération de fautes et d'erreurs commises au cours de plusieurs décennies de planification urbaine, il nous faut signaler la pratique notée par Walker³⁶ des consultants travaillant à contrat pendant une période limitée. Ces spécialistes élaboraient un plan, présentaient un rapport et quittaient la ville sans se soucier de ce qui advenait du plan par la suite. Celui-ci était fait une fois pour toute. Toute mise à jour ou adaptation étant exclues, le document était soigneusement mis dans un dossier et oublié.

Le trait commun à toutes ces critiques est le point de vue restrictif qu'elles adoptent pour juger certains échecs de la planification urbaine dans la société américaine. Leur optique est incontestablement professionnelle dans la mesure où elles portent sur des actes et des pratiques eu égard à ce qui est supposé être l'intérêt de la profession. De plus cette optique est conservatrice dans la mesure où elle laisse entendre que l'unité et la continuité de la profession ont été réalisées une fois pour toute à partir d'un objectif très précis : la réalisation du maître-plan. En conséquence est qualifiée d'erreur toute déviation par rapport à cet objectif.

Ce qui est omis dans une telle approche, c'est le point de vue de la planification urbaine qui a pu subir une évolution imposée par les circonstances, par les exigences économiques ou sociales ou tout simplement par les progrès réalisés dans les techniques et les sciences. En fait, T.J. Kent n'aborde pas ces problèmes pourtant capitaux, il développe sa pensée en partant d'une conception quelque peu mythique du plan général.

Tout comme Bassett, il reconnaît cependant la nécessité de prévoir un plan souple et révisable périodiquement sans tirer les conséquences de cette variabilité. D'autres théoriciens ont été plus loin dans cette voie et ont fait au contraire une très large part aux phénomènes de diversification et de spécialisation qui caractérisent l'évolution de la planification et qui posent un problème d'adaptation à la profession. L'acceptation des changements intervenus a conduit des spécialistes éminents à adopter les positions les plus

36. *Op. cit.*, p. 206 ss.

divergentes quant à la définition de la planification urbaine, en cela ils ne faisaient d'ailleurs que refléter la complexité et la multiplicité des cités modernes.

On peut considérer que la diversification de la théorie de la planification s'est faite dans quatre directions qu'il nous faut essayer d'analyser. La première exprime une tendance *technicienne* reposant sur une définition technique de la planification. La deuxième plus extensive fait une large part à l'idée de la *coordination*. Le troisième est fondée sur l'imagination, c'est la tendance *utopiste*. La quatrième enfin que l'on pourrait qualifier de « sociale » met l'accent sur les problèmes sociaux que pose la cité, elle est défendue par les partisans de la planification sociale (*social planning*). Bien entendu chacune de ces tendances est susceptible de revêtir des degrés, d'être formulée d'une manière plus ou moins cohérente, mais chacune a sa propre logique et ses propres implications.

La tendance technicienne

La tendance technicienne est orientée vers une définition précise de la planification urbaine, compte tenu de la complexité et de la multiplicité des processus de décision qui modèlent les agglomérations urbaines. Il s'agit en bref de définir l'action de planification parmi toutes les autres actions impliquées dans le développement d'une cité. Il s'agit aussi de définir la profession parmi toutes celles qui prennent part à la détermination de la politique d'expansion urbaine.

À partir de cette approche, ce qu'il est le plus facile de définir, c'est ce que le planificateur n'est pas :

« En premier lieu, il n'est pas l'économiste qui fait les études économiques de base, mais il peut aider à les orienter et à les interpréter de telle manière que l'analyse et les projections économiques fournissent des renseignements sur l'utilisation du sol. Ensuite, il n'est pas le sociologue, bien qu'il puisse travailler avec les sociologues pour évaluer la structure, la valeur et les tendances des dépenses de consommation, en tant qu'elles peuvent affecter des aspects de l'environnement physique, qu'il s'agisse des préférences pour les modes de transport, de la situation ou de l'occupation des logements, des caractéristiques du quartier, etc. Il n'est pas non plus le juriste bien qu'il puisse travailler avec lui ou à sa place pour élaborer ou changer le zonage, les subdivisions et autres réglementations similaires. Enfin, il n'est pas non plus l'architecte, bien qu'il soit capable de faire et d'apprécier des plans de situation, et de travailler avec lui pour

intégrer des plans limités et des plans généraux pour l'utilisation des terrains. Le planificateur urbain est un conseiller et un expert professionnel pour le cadre physique de la cité, et particulièrement pour les problèmes et les méthodes que posent l'élaboration des plans et l'établissement d'une trame pour les décisions publiques et privées affectant le cadre physique. »³⁷

Cette définition est intéressante en ce qu'elle montre d'emblée la situation ambiguë du planificateur (formule : « Il n'est pas... mais... »). Pour être complet, il faudrait ajouter à la liste le maire, les chefs de services techniques, etc. Cette situation explique la vulnérabilité de la profession dont la fonction est mal définie par rapport aux autres car elle porte *moins sur un objet précis que sur un aspect ou une dimension d'objets multiples : leur projection spatiale*. Elle explique aussi l'impérialisme de certains planificateurs et la force des résistances qu'ils ont provoquées.

Certains ont cependant souligné, d'une part, que la planification de l'utilisation du sol (*land-use planning*) n'était pas une planification globale (*comprehensive planning*), d'autre part, qu'il existait des types de planification plus spécialisés en rapport avec des activités précises, ainsi en est-il de la planification pour l'éducation, pour les personnes âgées, pour les chômeurs, etc. D'où on peut déduire qu'il y a place pour plusieurs types de planification.

D'abord, il y a place pour une planification fonctionnelle dans chaque activité traitée par un service spécialisé : rues et routes, approvisionnement en eau, services de police et d'incendie, etc. Cette planification serait faite par les services eux-mêmes.

Une seconde planification est nécessaire pour coordonner les emplacements, les dimensions, les coûts et les délais des opérations envisagées par les planificateurs fonctionnels. Cette coordination aurait pour base l'organisation de l'utilisation du sol, elle relèverait de la compétence des planificateurs professionnels.

Enfin, un troisième type de planification est la planification de direction (*management-planners*) qui s'appliquerait à une coordination plus large et plus générale que la planification territoriale. Elle devrait être sous le contrôle direct du maire ou du *city manager* car elle concerne l'élaboration des politiques de développement,

37. Lloyd Rodwin, « The Roles of the City Planner in the Community », article reproduit dans Roland L. Warren (éd.) *Perspectives on the American Community*, Chicago, Rand McNally and Co., 1966, p. 429.

elle est une participation directe au processus de décision. Les planificateurs de direction pourraient être recrutés parmi tous les planificateurs subordonnés, fonctionnels ou territoriaux ³⁸.

L'esprit de conciliation que manifeste cette conception constitue une tentative intéressante pour dépasser une vue trop étroitement professionnelle de la planification. Elle met en lumière le décalage entre la profession de planificateur et l'activité de planification mais elle ne constitue pas une solution en ce sens que le planificateur de l'utilisation du sol demeure un coordinateur et donc, dans une certaine mesure, le supérieur des autres spécialistes. Ce qui n'est pas résolu c'est la contradiction entre la vocation spéciale du planificateur urbain (utilisation du territoire) et sa vocation générale (coordination des activités utilisatrices du sol).

Un autre type de différenciation a été proposé dans le but de concilier l'influence du plan avec la sauvegarde des valeurs fondamentales telles que la démocratie. Cette différenciation implique la préparation de trois plans.

Un plan à long terme serait élaboré par une commission chargée d'étudier les tendances du développement de la métropole. Les membres de cette commission seraient élus pour un long terme, avec des moyens suffisants pour conduire des recherches en toute indépendance et sans souci d'action immédiate. Leurs attributions seraient strictement limitées à l'information et au conseil des autorités publiques.

Un plan pour le développement physique et les opérations administratives préparées par un état-major situé auprès du chef de l'exécutif. Ce plan serait prévu pour dix ans et comprendrait deux parties. L'une serait consacrée aux opérations des services administratifs spécialisés (culturel, social, économique, etc.). L'autre détaillerait les propositions concernant le développement physique (rénovation urbaine, utilisation du sol, circulation, etc.). Un plan social et territorial et une déclaration politique publiés par l'organe législatif. La déclaration politique est une déclaration d'intention devant servir de guide moral et de centre d'intérêt pour la législation à venir. Le plan législatif intégrerait des données concernant le développement de dépenses fondamentales, un budget d'investisse-

38. Joseph M. Heikoff, « The Planning Profession in Search of Itself », *Planning* 1964. American Society of Planning Officials, Chicago, 1964, pp. 99-100.

ments, des données juridiques concernant le contrôle de l'utilisation du sol³⁹.

Ce point de vue, comme le précédent mais dans un sens différent, est restrictif en ce qu'il marque le souci de plier la technique de planification aux nécessités de la théorie et de la pratique de la démocratie telles qu'elles existent aux États-Unis notamment en ménageant le « pluralisme » des institutions. Cependant que resterait-il de la planification si un tel système était appliqué ? Ne deviendrait-elle pas un simple paravent, une justification pour les idées et les intérêts des groupes politiques dominants ? Peut-on préserver la conception traditionnelle de la démocratie et garantir l'existence d'une planification réellement autonome ? Cela nous paraît douteux.

La tendance coordinatrice

La manifestation des vues impérialistes par les professionnels de la planification est une façon d'apporter au problème une solution théorique sinon pratique. Ce qui est commun aux conceptions par ailleurs très différentes que nous allons exposer, c'est que les auteurs ont été surtout sensibles à la logique de leur propos sans se soucier des implications ou des conséquences de leurs idées.

Martin Meyerson déclare d'emblée que la profession est dans une phase expansionniste et impérialiste et que c'est ce point de vue qu'il adopte⁴⁰. Ce qui retient son attention, c'est la nécessité de développer une planification intermédiaire plus proche des préoccupations des éventuels utilisateurs que ne l'est la planification à long terme.

Cette planification est définie à partir de cinq fonctions :

- Une fonction de renseignement (*central intelligence function*) consistant principalement en études de marché destinées à informer les agents économiques (industriels, hommes d'affaires, consommateurs) et à leur permettre de prendre des décisions rationnelles.
- Une fonction de surveillance (*pulse-taking function*) destinée à corriger les défauts du fonctionnement de l'économie de marché. Il

39. Robert C. Hoover, « On Master Plans and Constitutions », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXVI, n° 1 (février 1960), pp. 5-24.

40. Article cité dans Edward C. Banfield (éd.), *Urban Government*, op. cit., pp. 488-497.

s'agirait d'alerter la communauté en lui communiquant régulièrement les signes révélateurs de malaise ou de déséquilibre ainsi que les moyens d'y remédier.

— Une fonction de clarification politique (*policy clarification function*) qui analyserait les différentes politiques qu'il est possible d'appliquer dans une situation donnée et compte tenu du fait que la décision finale appartient aux organes politiques élus.

— Une fonction de planification détaillée du développement (*detailed development plan function*) qui devrait permettre l'élaboration de plans à court terme (de cinq à dix ans) et qui constituerait un compromis entre les problèmes immédiats et les perspectives futures. Alors que les plans à long terme sont axés principalement vers les buts que l'on souhaite atteindre, les plans intermédiaires seraient plutôt orientés vers les moyens.

— Une fonction de contrôle auto-régulateur (*feed-back review function*) portant sur les effets prévus et imprévus des politiques appliquées localement. Cela devrait permettre une élaboration plus satisfaisante des mesures ultérieures.

La définition de ces fonctions comme étant celles auxquelles peuvent aspirer les organes de planification montre l'étendue des ambitions professionnelles. Meyerson est frappé par l'importance croissante des fonctions de coordination en matière de développement urbain, et il estime que ces fonctions doivent revenir à des planificateurs. La formation de ceux-ci doit comprendre à la fois une spécialisation dans un domaine précis et une optique de planification générale, de sorte que l'on puisse avoir des planificateurs statisticiens, juristes, ingénieurs, etc. L'exposé de ce point de vue va de pair avec la formulation de revendications financières et salariales qui constituent un préalable.

Une autre thèse « impérialiste » est contenue dans l'analyse d'un juriste qui définit le maître-plan comme une constitution transitoire⁴¹. La logique de cette thèse est tout entière dans le but que s'est fixé son auteur, à savoir définir les conditions qui permettraient d'intégrer les plans dans la hiérarchie des actes juridiques de façon à rendre efficace son application par les juges.

41. Charles M. Haar, « The Master-Plan : An Impermanent Constitution », *Law and Contemporary Problems*, 20, 3 (été 1955), pp. 353-418.

Ce dessein suppose la réunion d'un certain nombre de conditions parmi lesquelles se trouve en premier lieu l'obligation de préciser le contenu du plan. Par exemple, celui-ci devrait être tenu de formuler des conclusions quant à la population future envisagée, quant aux emplois disponibles prévus, quant aux objectifs en matière de logements, etc. Devraient être également spécifiés en termes généraux la quantité et le type des services collectifs qui seront fournis, les niveaux souhaitables pour la densité de population, la lumière, l'air, les espaces verts, les moyens de transport et de communication, etc.

Un maître-plan contenant de telles précisions fournirait au juge des indications précieuses lui permettant de statuer sur la légalité d'actes subordonnés tels que les ordonnances de zonage et les subdivisions. Toute réglementation qui ne le respecterait pas serait considérée comme *ultra vires* par rapport à l'acte qui habilite l'organe planificateur à élaborer le plan (il s'agit d'une mesure étatique). Cela suppose bien sûr une séparation entre la fonction de planification et les fonctions d'exécution que concrétisent le zonage et les subdivisions.

Au point de vue formel, le maître-plan adopté par le corps législatif local deviendrait une sorte de loi. Ainsi serait créée une catégorie particulière d'actes ayant pour objet de lier les législatures futures lorsque celles-ci seraient amenées à prendre des mesures d'exécution. Ces lois auraient donc un caractère fondamental propre aux constitutions.

Sur le plan organique, les conséquences ne sont pas moins importantes. Si une législature voulait prendre une mesure non conforme au maître-plan, elle devrait au préalable réviser celui-ci. « L'exigence de cette formalité que constitue la révision du plan, garantit dans une certaine mesure que l'apport des experts en matière de prévision à long terme et de coordination, produit un effet sur le monde réel. » De plus, une majorité qualifiée devrait être exigée pour cette révision.

Ainsi le planificateur deviendrait une sorte de constituant de la société moderne. La supériorité du plan élaboré par lui servirait de fondement à un pouvoir qui le situerait au-dessus des autorités traditionnelles qu'il s'agisse des autorités politiques ou de l'autorité judiciaire.

Le dernier point de vue « maximaliste » étudié est contenu dans la première tentative faite pour élaborer une théorie de la planification en tant que théorie des choix ⁴². Cette approche nous concerne moins par les résultats auxquels elle aboutit que par les changements qu'elle implique.

Le processus de planification défini comme « un processus pour déterminer une action future satisfaisante au moyen d'une série de choix », est divisé en trois phases essentielles.

La première concerne les choix impliqués par la détermination des objectifs, c'est-à-dire des valeurs retenues dans l'élaboration du plan, car les buts sont des jugements de valeur qui ne peuvent pas être testés objectivement.

La planification se fait « dans un monde où la connaissance est limitée, un monde dans lequel les faits sont des probabilités et les valeurs des sujets de controverse ». Dès lors, les décisions « correctes » n'existent pas. Le mérite d'une décision peut seulement être apprécié par rapport aux valeurs des individus ou des collectivités, mais ces valeurs ne sont pas elles-mêmes vérifiables. Dans ces conditions le but de la prise de décision serait d'accroître le degré de certitude (des agents et des clients) que le choix était au moins aussi raisonnable ou plus raisonnable que les autres options. Ce but est atteint en fondant chaque décision « sur la plus grande quantité d'informations valables concernant toutes les implications de toutes les options ».

Notons l'identité fondamentale qui existe entre planification et décision quant au processus et quant à l'incertitude. La planification n'est donc qu'une forme de décision plus rationnelle en théorie parce qu'elle conduit à examiner toutes les éventualités et à déterminer la meilleure au regard de certaines valeurs.

La deuxième phase, celle du choix des moyens, accentue cette identité en insistant sur la similitude fondamentale entre les fins et les moyens. « La fin la plus générale et le moyen le plus particulier représentent les points extrêmes d'un même continuum. » Un même programme peut être à la fois fin et moyen, cela dépend de ses rela-

42. Paul Davidoff and Thomas A. Reiner, « A Choice Theory of Planning », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXVIII, n° 2 (mai 1962), p. 91 ; voir aussi John Dakin, « An Evaluation of the « Choice » Theory of Planning », *ibid.*, vol. XXIX, n° 1 (février 1963), p. 19.

tions avec d'autres valeurs, d'autres programmes ou d'autres tâches, ou encore des perspectives des individus intéressés.

La dernière phase est celle de l'application. Durant cette phase, le rôle du planificateur est analogue à un mécanisme d'auto-régulation ; la planification se développe d'elle-même par un processus d'expérimentation-corrrection.

D'ailleurs, l'application commence réellement avec l'accord sur les buts et les critères qui se situent au stade de la formulation des valeurs.

Le maître-plan apparaît comme un document révisable, reflétant un consensus politique réalisé à un moment donné sur les changements désirés à court, moyen et long termes. Sa fonction est donc de « formuler les politiques de base qui sont acceptées ainsi que les buts et les critères du gouvernement. Il n'a pas besoin de contenir les détails des programmes définis durant la phase d'identification des moyens, mais il doit contenir les critères nécessaires pour contrôler l'exercice du pouvoir administratif. »

Ce raisonnement est symptomatique en ce qu'il souligne les traits essentiels de la planification qui jusque là étaient demeurés latents. D'une part, son identité profonde au niveau du processus d'élaboration, avec les décisions qui sont prises par toutes les autorités. De fait la notion de choix est suffisamment étendue pour comprendre celle de planification et celle de décision. D'autre part, le caractère de « loi générale » et « supérieure » que revêt le plan s'il doit être appliqué. Cette supériorité est compensée par sa souplesse et son caractère évolutif. Nous retrouvons ainsi une idée très voisine de celle de « constitution transitoire » que nous avons déjà rencontrée.

Ce qu'il est important de noter à ce stade de notre analyse, c'est que la théorie de la planification — sous son aspect maximaliste et impérialiste — n'est pas autre chose qu'une théorie de la décision. Le planificateur est celui qui possède la méthode la plus rationnelle d'aboutir à la décision la moins mauvaise. Rien n'autorise à penser qu'il doive se cantonner à la phase préparatoire de décision s'il est mieux placé que d'autres pour faire les choix nécessaires. Rien ne laisse supposer qu'il doive être subordonné à d'autres autorités. *Potentiellement, il peut être un concurrent autant qu'il peut être un conseiller pour les hommes au pouvoir.*

La tendance utopiste

Nous avons vu dans les exemples précédents que l'une des tendances essentielles de la planification était de réduire le laps de temps couvert par le plan afin de faciliter son application en le rapprochant des problèmes courants que pose la gestion d'une cité. Ce raccourcissement de l'emprise sur le futur s'exprime aussi bien par la création de la catégorie des plans intermédiaires que par l'affirmation du caractère transitoire et révisable du maître-plan traditionnel.

Cette tendance sacrifie cependant d'autres possibilités ouvertes par la planification dans la mesure où elle ne prend en considération que les changements à court terme et où elle néglige l'évolution à plus long terme des structures. Si donc l'on veut avoir une chance de saisir cette évolution, il faut revenir aux perspectives grandioses projetées dans l'avenir, il faut renouer avec la tradition des utopies. Le plan à long terme a la valeur et la signification sociale qu'ont les utopies, lesquelles peuvent se définir à partir de quatre critères que l'on retrouve à des degrés différents dans les œuvres ou dans les interprétations qui en sont données.

Le premier de ces caractères procède de la manière qu'est construite l'utopie par l'exagération ou la valorisation d'un trait ou d'un élément sélectionné dans le monde réel. L'univers fictif est construit autour de cette parcelle de réalité pour témoigner des valeurs privilégiées par l'auteur.

Le second caractère est la rationalité définie par David Riesman⁴³ comme une « croyance rationnelle » ; une croyance, non pas en ce qui existe, mais en une réalité en puissance déterminée par l'intérêt à long terme de celui qui la formule. L'utopie ne doit pas méconnaître ce que nous savons de la nature, y compris la nature humaine, elle doit extrapoler les techniques existantes et voir au-delà de l'organisation sociale présente.

Le troisième caractère s'applique au fait que toute utopie est une critique au moins implicite de la société réelle vécue par son auteur. Elle construit un monde idéal plus ou moins opposé au monde existant ou à un autre monde idéal. La critique naît du con-

43. « Some Observations on Community Plans and Utopia », reproduit dans *Individualism Reconsidered*, New-York, the Free Press of Glencoe (1954), Paperback, 1964, p. 72.

traste plus ou moins souligné entre ces univers. Les utopies, du moins celles qui sont orientées socialement et politiquement, comportent des dangers pour les intérêts en place.

Enfin, dernier caractère de l'utopie : elle est un mode d'action, elle agit sur le monde en agissant sur les imaginations. Elle incite les gens à penser d'une certaine manière, ce qui fait qu'elle a une « fonction psychologique » en tant qu'elle aide à susciter des motivations. De plus sur le plan psycho-social, elle constitue un instrument de mobilisation des individus, elle peut devenir un signe de ralliement pour des mécontents. En raison de son contenu affectif, elle peut être dangereuse à un autre point de vue, à savoir qu'elle peut faire oublier les difficultés du calcul rationnel au profit du rêve gratuit ⁴⁴.

La définition de la planification urbaine dans ses rapports avec l'utopie révèle chez les auteurs les attitudes les plus diverses. Martin Meyerson ⁴⁵ pense qu'un rapprochement entre ces deux activités intellectuelles n'est concevable que sur le plan de la méthode.

« En développant des utopies substituables pour la communauté, à la fois en termes physiques ou matériels et en termes sociaux et économiques, la planification urbaine ne changerait pas l'aspect caricatural de l'utopie. Au contraire, elle donnerait à cet aspect tout son sens car la caricature permettrait d'approfondir l'examen des conséquences de différents arrangements successifs de moyens et de fins. C'est la construction de l'utopie — c'est-à-dire la schématisation des implications de la modification d'une caractéristique fondamentale de la société ou de son cadre — qui doit être recherchée, plutôt que le résultat de l'opération ».

La pensée utopique doit permettre au planificateur urbain de construire des modèles organisés suivant des principes différents, et ensuite après un examen conduisant à des éliminations et à des modifications, de tester les réactions des responsables civiques et des citoyens en général. Dès 1949, Meyerson recommandait la constitution d'un « musée du futur » à Chicago afin de permettre à chacun de participer à cette forme de pensée utopique.

Une première tentative pour mettre en œuvre les possibilités éducatives de l'utopie a été réalisée par l'Association du Plan ré-

44. Robert A. Dahl et Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (1953), New-York, Harper Torchbooks, 1963, p. 88.

45. « Utopian Traditions and the Planning of Cities », *Daedalus*, vol. 90, n° 1 (hiver 1961), pp. 180-193.

gional de New-York ⁴⁶. Le problème est posé à partir des difficultés que l'on rencontre pour consulter le public en matière de planification. Si ce problème était simple il suffirait d'un sondage d'opinion qui donnerait aux planificateurs les éléments nécessaires pour construire leur projet. Tel n'est cependant pas le cas en raison même de la nature utopique de la planification urbaine. 1) Les éléments en sont trop complexes et trop imbriqués pour être discutés séparément dans le cadre d'un questionnaire. 2) Le public ne connaît pas tous les éléments du choix, il doit avoir beaucoup d'informations pour répondre d'une manière significative, il doit aussi se défaire de beaucoup de préjugés pour aborder les problèmes au point de vue du planificateur. 3) Les gens ont de la difficulté à comprendre ce qu'ils n'ont pas expérimenté ; il leur faut des qualités d'imagination qu'ils n'ont peut-être pas. 4) Il leur est encore plus difficile d'imaginer ce qui n'existe pas encore. 5) Il ne suffit pas de compter les opinions, il faut tenir compte aussi de l'intensité avec laquelle elles sont ressenties. 6) De toute manière, les gens pour lesquels sont conçus les plans n'existent pas encore ou sont trop jeunes pour être consultés.

En bref, un des problèmes à résoudre pour une telle consultation est celui du langage commun, c'est-à-dire trouver une langue commune au planificateur et au public auquel il s'adresse. Cela suppose que la consultation soit précédée par une phase d'information et d'éducation. L'expérience fut tentée sur un groupe de 5,000 personnes auxquelles furent distribuées des brochures dont on s'assurait qu'elles étaient lues. La télévision également fut utilisée comme moyen d'information pour montrer ce qui n'existait pas encore et qui pourrait être. Enfin, une discussion fut instaurée par petits groupes pour aider à se défaire des préjugés. Cette méthode permet d'utiliser l'utopie comme moyen d'information et d'éducation pour combler le fossé qui existe entre le professionnel et le public. Ajoutons qu'au stade expérimental elle s'est révélée plus efficace avec des *leaders* qu'avec les gens du peuple.

Il est certain que si le plan doit signifier quelque chose pour les citadins du XXème siècle, la part d'utopie qu'il recèle est appelée

46. On en trouvera le compte rendu par William B. Shore, directeur de l'Information, dans « Regional Planning and Public Consultation », *Planning* 1965. American Society of Planning Officials, Chicago, 1965, pp. 148-157.

à jouer un grand rôle, soit dans un processus d'éducation similaire à celui que nous venons de décrire, soit dans un processus de mobilisation comme ce fut le cas pour le plan de Chicago au début du siècle.

Beaucoup d'auteurs font à l'utopie une place dans l'activité professionnelle du planificateur, même si cette place est quelquefois mal définie ou définie par des termes généraux et vagues. Tugwell et Banfield⁴⁷ font de la pensée utopique le seul élément vraiment créateur de la planification évolutive (*developmental planning*) qu'ils préconisent. Cette planification

« ne considère pas les limites de la situation présente comme des données. Elle est plutôt occupée à dépeindre le futur tel qu'il devrait apparaître. Une planification évolutive ne présente qu'un intérêt secondaire pour le zonage. Son centre d'intérêt réside dans la question plus importante de savoir comment sera constituée la cité dans dix, vingt ou cinquante ans, ou dans celle encore plus décisive du type d'environnement physique qui servira le mieux les besoins et les desseins de l'homme moderne. Quel est le type d'environnement nécessaire s'il est tout simplement appelé à survivre ? Le zonage et les techniques budgétaires ne sont que des moyens parmi ceux qui sont destinés à réaliser ces fins, seulement des moyens... Tant que la planification n'est pas fondée sur quelque vision d'un futur souhaitable, elle ne peut être qu'insignifiante et éventuellement désastreuse. »

Ce texte exalte la liberté intellectuelle sans laquelle la planification créatrice n'est pas concevable.

Les points de vue ne sont pas toujours aussi tranchés, certains se contentent de souligner le côté « artiste » du métier ou plutôt « artiste-praticien » car les « planificateurs sont des artistes qui ont le souci du but, des artistes rationnels ou de la rationalité par référence aux activités humaines. »⁴⁸. On trouve le même genre d'expression dans certaines exhortations émanant de responsables professionnels. C'est un président de l'American Institute of Planners qui demandait aux planificateurs de n'être pas seulement des techniciens, pas seulement des artistes ou des scientifiques de la planification, mais aussi des « humanistes urbains ». Le planificateur doit être

47. « The Planning Function Reappraised », *Journal of A.I.P.*, vol. XVII, n° 1 (hiver 1951), p. 46.

48. John R. Seeley, art. cité, p. 97.

« philosophe et humaniste » s'il veut conserver son statut professionnel ⁴⁹.

Un auteur influent, John Dickman, dans une de ses chroniques professionnelles revient constamment sur le thème de l'utopie dans lequel il semble voir à la fois une vocation et une chance pour la profession ⁵⁰. Il y voit notamment un moyen de lutter contre la bureaucratisation de la profession, contre un manque d'enthousiasme qui risque à la longue d'être préjudiciable aux planificateurs :

« Autrefois messianique, le planificateur est devenu bureaucrate et conservateur. N'ayant pas de pouvoir politique dans la plupart des cas, il cherche sa récompense dans le prestige professionnel, car le respect pour sa profession croît alors que la menace qu'elle constitue pour les formes établies diminue. »

L'utopie, l'imagination sont un moyen de revenir aux sources, de retrouver l'esprit de mission et d'innovation qui doit animer l'urbaniste. Ce mode de pensée est d'autant plus nécessaire que le développement des techniques accule de plus en plus le planificateur à se consacrer à l'aspect éthique et culturel de la planification, à rechercher sans cesse de nouvelles inventions sociales. Son mode d'action est dans la quête de solutions claires et justes aux problèmes sociaux qui se posent. Il est une tête chercheuse qui ne doit pas craindre d'innover (par exemple en prévoyant l'effet qu'auraient des transports urbains gratuits dans les agglomérations).

L'idée sous-jacente à ces incitations et à ces avertissements revient à considérer l'utopie comme un antidote ou une défense contre le conformisme. Il est incontestable que la planification urbaine au moment même où elle s'affirmait avait à souffrir de l'atmosphère de crainte et de suspicion née de la guerre froide, de la guerre de Corée et du maccarthysme. Les idées pouvaient être considérées comme malsaines, les idéologies et les utopies comme dangereuses et suspectes. La tendance à condamner toutes les activités intellectuelles tendant à limiter les libertés individuelles ne manquait pas d'attrait.

49. Presidential message, « Perception in Planning », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXVI, n° 1 (février 1960), p. 4.

50. Voir notamment, « What makes Planners Plan? », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXVII, n° 2 (mai 1961), p. 164 ; « The Technological Obsolescence of Planning Practice », *ibid.*, vol. XXVII, 3 (août 1961), p. 242 ; « Planning and Decision Theory », *ibid.*, vol. XXVII, 4 (nov. 1961), p. 335 ; « New Ideas in Planning », *ibid.*, vol. XXVIII, n° 1 (février 1962), p. 63.

« L'idée d'une société planifiée pour servir la nature humaine ou donner aux hommes une liberté plus complète a été dans le passé un piège subtil et séducteur tendu par les pires dictatures qui rationalisent le totalitarisme en prétendant connaître mieux que les gens eux-mêmes ce qui est bon pour eux. »⁵¹

La valorisation de l'utopie est avant tout, semble-t-il, une réaction politique et une affirmation d'autonomie. C'est ce qui a permis d'établir à quel point la pensée utopique fait partie de la planification urbaine même si son exercice comporte des dangers eu égard à la puissance des intérêts en place. Il ne faut d'ailleurs pas se dissimuler que l'utopie peut tout simplement recouvrir une fuite devant la réalité et les responsabilités, mais dans ce cas il vaut mieux parler de rêve. L'utopie est une des démarches intellectuelles qui conduisent à poser les problèmes défiant les sociétés modernes. Son existence même constitue un diagnostic social, et à ce titre elle est une des voies qui ont mené à la planification vraiment globale, c'est-à-dire sociale.

La tendance sociale

La planification sociale (*social planning*) ne peut pas être distinguée des types de planification précédents par la méthode ou les techniques qu'elle emploie. La distinction est surtout fondée sur la valeur et l'originalité idéologique de l'optique « sociale ». De fait, toutes les approches que nous avons définies conduisent un certain nombre de planificateurs à poser la question sociale.

La tradition utopique arrive à la planification sociale par une réévaluation des buts de la planification. David Riesman montre ce qu'a été le déclin de la pensée utopiste depuis le XIXe siècle. Tout idéalisme est devenu suspect dans un monde où dominant la désillusion et le cynisme. La seule exception d'après cet auteur est constituée par une minorité d'architectes (parmi lesquels Wright et Le Corbusier) et de personnes en relation avec eux (tel Lewis Mumford) qui ont maintenu la tradition utopique dans le dessin des plans et dans la recherche de nouvelles qualités de vie. C'est dans cette tradition que se situe par exemple l'ouvrage des frères Goodman, *Communitas*. Leur méthode est apparentée à celle du psycha-

51. Michael Maccoby, « The Social Psychology of Utopia, the Writings of Paul Goodman », *Journal of A.I.P.*, vol. XXVIII, n° 4 (nov. 1962), p. 282.

naliste qui examine les choix inconscients, et les valeurs qui se sont pétrifiées dans l'attitude, le geste et le caractère d'un individu donné. Leur travail est d'aider l'individu à prendre conscience de ces valeurs et ensuite de voir quelles autres constructions peuvent être élaborées sur les matériaux déjà disponibles ⁵².

Le problème de la réévaluation des buts peut être posé d'une manière plus directe par une confrontation entre les buts habituellement suivis et les résultats, entre ceux-ci et les valeurs recherchées. La planification s'applique alors à la solution de problèmes nés de la vie urbaine en général et plus particulièrement des conséquences sociales de la politique urbaine. Il semble que cette dernière politique ait joué un rôle de révélateur conduisant à une réévaluation de certains buts sociaux. Nous retiendrons ici une définition « révolutionnaire » de la planification communautaire comme le modèle d'une position extrême ⁵³.

- 1) Elle est essentiellement partisane car ses promoteurs ont une conception précise des changements qu'ils veulent apporter et des objectifs pour lesquels ils combattent.
- 2) Elle est nationale dans la mesure où la base de cette planification, qu'il s'agisse des idées ou des crédits, se trouve dans des centres nationaux notamment dans les programmes fédéraux.
- 3) L'ampleur du changement recherché est telle qu'elle n'a pas été saisie par les organisations sociales privées. Le résultat est que les structures publiques gouvernementales sont les centres et les acteurs principaux de cette planification.
- 4) Elle se préoccupe davantage de changer les structures communautaires que de coordonner les ressources existantes. Son but est de supprimer les conditions qui donnent naissance aux problèmes sociaux.

Cette définition permet de mesurer le décalage qui existe entre la planification physique et la planification sociale, telle qu'elle est conçue par des travailleurs sociaux dont l'enthousiasme et l'idéalisme sont cependant des exceptions dans la société américaine.

52. Voir David Riesman, article cité, p. 81.

53. Robert Morris et Martin Rein, « Emerging Patterns in Community Planning » (1963), reproduit dans Warren, *op. cit.*, pp. 416-424.

Au sein de la profession l'évolution s'est faite par des voies moins radicales et avec plus de réticences. Si les stimulants idéologiques ne sont pas absents⁵⁴, ils passent au second rang par rapport notamment aux innovations méthodologiques et théoriques dont la source est à rechercher, soit dans les obstacles rencontrés, soit dans les progrès faits par les sciences sociales, soit dans des critiques fondées et quelquefois violentes suscitées par certaines actions ou certaines politiques. À cet égard il nous faut dire quelques mots des attaques dont fut l'objet l'application des mesures de rénovation urbaine. Cette politique dans sa plus simple expression consiste à détruire les taudis qui recouvrent des zones urbaines entières et à les remplacer par des habitations construites avec l'aide financière des collectivités publiques. Les bases de la rénovation urbaine furent posées durant les années 1930 à un moment où une large fraction du peuple américain vivait dans des logements délabrés. L'aide à la construction devait permettre à la fois de relancer l'industrie du bâtiment et de reloger convenablement les plus défavorisés. Des complications sont nées de ce que dans les années 1950, les taudis n'étaient pas seulement le signe d'une dégradation du capital immobilier, mais aussi le produit du système social aux ramifications très complexes qui avait fait des taudis la résidence forcée des gens de couleur (noirs et Porto-Ricains). Par ailleurs, les programmes ne permettaient pas de construire le nombre de logements nécessaires pour loger ceux qui en avaient réellement besoin. Bien au contraire, l'intervention des entreprises privées autant que l'intérêt financier des collectivités locales favorisèrent la construction de logements destinés à la classe moyenne au détriment des logements publics pour les plus pauvres. De ce fait, la rénovation urbaine aggrava la situation sociale plutôt qu'elle ne l'améliora. Elle créa de nouveaux besoins en logement pour les familles déplacées par la destruction des taudis et qui souvent durent se loger tant bien que mal car elles ne pouvaient pas payer de forts loyers (d'où une extension des zones de taudis). Elle fut à l'origine de constants déplacements de ces familles populaires obligées de vivre dans les zones affectées par les programmes avec les conséquences sociales et psychologiques que pouvaient créer la destruction des anciennes communautés et le

54. Par exemple la recherche du caractère global qui doit caractériser le plan général a constitué un facteur de dynamisme à cet égard.

sentiment d'insécurité qui en résultait. « Rénovation urbaine » devint très vite synonyme de « déménagement des noirs »⁵⁵.

Les planificateurs dont le destin était en grande partie lié à celui de la rénovation urbaine, subirent le contre-coup de cette expérience malheureuse et des critiques qu'elle suscita notamment de la part des milieux libéraux. Des professionnels s'attachèrent à tirer les enseignements théoriques de cette période. Le résultat fut chez certains un renversement complet de l'optique « physique » qui avait dominé jusque là.

« La partie de la planification physique connue sous le nom de planification des villes (*Town planning*) est maintenant généralement acceptée en Amérique du Nord comme une procédure nécessaire dans le gouvernement. En ce qui concerne les autres aspects de la planification physique... (le planificateur) découvre trop souvent que les institutions et les organisations sociales, dans leur état présent, interdisent de trouver des solutions à la fois aux problèmes physiques et aux problèmes économiques. En d'autres termes, le retard mis à exprimer la planification sociale sous forme d'une procédure politique acceptable devient de plus en plus contraignant pour la procédure de planification physique existante. Les activités où se rejoignent les deux types de la planification sont plus particulièrement la recherche, le logement, la rénovation urbaine et l'organisation des loisirs. »⁵⁶

Dans les études les plus récentes, le tabou traditionnel concernant les problèmes sociaux est au moins en partie levé. Le redéveloppement d'une cité est de plus en plus conçu comme un tout dont les éléments sont indissociables. Une étude portant sur la zone centrale de Chicago offre une illustration de cette évolution. Son objet était de susciter le développement de cette zone en vue d'assurer le maximum d'emplois, de rendre à la production les terrains et les bâtiments vacants ou semi-vacants, et d'élaborer un programme cohérent pour maintenir ou étendre les industries existantes aussi bien que pour attirer de nouvelles activités⁵⁷.

55. Une nombreuse littérature existe sur ce problème. Pour plus de détails on peut se référer à l'ouvrage de Robert C. Weaver, *The Urban Complex*, déjà cité, chapitres II et III. Voir aussi Martin Anderson, *The Federal Bulldozer, a Critical Analysis of Urban Renewal 1949-1962*, the M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1964. Parmi les articles on peut citer : Peter Marris, « The Social Implications of Urban Redevelopment », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXVIII, n° 3 (août 1962), p. 180 ; Morton J. Schuosheim, « Urban Renewal and Local Economic Development », *ibid.*, vol. XXVII, n° 2 (mai 1961), p. 118 ; Chester Hartman, « The Housing of Relocated Families », *ibid.*, vol. XXX, n° 4 (nov. 1964), p. 266.

56. Anthony Adamson, « Physical Planning and Social Planning », *Planning 1965*, American Society of Planning Officials, Chicago, 1965, pp. 185-193.

57. *Mid-Chicago Economic Development Study, Technical Analysis and Findings* (vol. II), The Center for Urban Studies, University of Chicago, 1966.

Le problème à résoudre était un problème devenu classique dans les grandes métropoles américaines qui ont eu à souffrir de l'évolution démographique, sociale et technologique depuis le début de ce siècle. En l'occurrence, cette partie de Chicago où le trafic ferroviaire de marchandises occupait une grande place avait subi le contre-coup du développement des transports par camions. Les industries tributaires des moyens de transports continuaient de quitter la ville et la proximité des gares pour s'installer dans les faubourgs où les terrains sont moins chers et les facilités d'accès plus grandes. Une autre industrie importante, celle de la viande, fut également atteinte dès les années 1930 lorsque les opérations d'emballage se dispersèrent à travers le pays. De plus, à partir des années 1950, cette industrie fut entièrement automatisée, ce qui supprima de nombreux emplois. Parallèlement, l'afflux des nouveaux arrivants du Sud pour la plupart noirs, ne pouvait qu'aggraver la situation de l'emploi déjà difficile.

Du rapport cité nous ne retiendrons que la façon dont il définit le problème en profondeur car cela illustre à notre avis le nouvel esprit de la planification américaine en matière sociale.

« Une opinion sous-entendue dans cette étude, particulièrement en ce qui concerne les problèmes de la main-d'œuvre, est que l'économie... peut assurer le plein emploi ou au moins ramener le taux de chômage de la population de couleur au niveau de celui de la population blanche...

« Les objectifs de la formation professionnelle ne sont pas atteints par des programmes de formation spécialisée mais plutôt par la dimension, le caractère et les résultats du système d'éducation général.

« La totalité des bénéfices des programmes consacrés à la main-d'œuvre ne pourront être obtenus que lorsque la ségrégation raciale cessera d'être une caractéristique restrictive de la formation et de l'embauche...

« ... le logement, les services publics et les autres attributs de l'environnement ont une importance primordiale dans la lutte pour apporter des solutions à longue portée aux problèmes du besoin et du chômage. Les conditions de vie qui engendrent le cynisme et le désespoir détruisent tout effort subséquent de programmation constructive en matière d'emploi... (pp. 79-80)

Ces quelques lignes illustrent d'une manière concrète la manière dont l'approche sociale est inséparable de tout programme de rénovation des cités. La chaîne des interactions est particulièrement nette depuis la dégradation urbaine et le chômage jusqu'au système d'éducation, la ségrégation raciale et l'influence du milieu.

Il est certain qu'aucun planificateur n'ignore ce genre de situation ; il est tout aussi certain que la profession dans la majorité de ses membres manifeste la plus grande prudence lorsqu'il leur arrive de s'aventurer sur ce terrain. Par exemple, l'Institut des Planificateurs rendit publiques plusieurs déclarations sur la rénovation urbaine. Celle de 1959 fait une large place aux critiques adressées à cette politique sur un plan financier et technique mais passe sous silence les critiques sociales. D'une manière générale, le mot « social » est proscrit même si on se préoccupe de la chose qu'il désigne.

Une personnalité aussi influente que l'ancien directeur de la revue professionnelle des planificateurs prend acte des changements intervenus dans ce domaine ⁵⁸. Il admet que la simplicité et l'unité qui ont marqué les débuts de la profession et qui consistaient à tenir le milieu physique pour le déterminant majeur des attitudes individuelles et du bien-être social sont dépassées. Elles ont fait place à une diversité et à une complexité croissantes qui ont brouillé les objectifs de la profession pour certains, alors que d'autres continuent à cantonner leurs activités à la planification physique.

Il reconnaît que la cité est perçue de plus en plus comme un système social très complexe dont à peine quelques aspects sont exprimés par les constructions immobilières ou les localisations rationnelles. Le résultat est qu'on ne peut plus parler d'une cité « physique », « politique » ou « intellectuelle ». D'où la nécessité de mener la planification physique de concert avec les autres types de planification des programmes publics et privés.

John W. Dyckman ⁵⁹ a parfaitement situé le problème de la planification sociale dans le mouvement de planification américaine.

« La planification sociale est une réponse tardive et transitoire des planificateurs américains à un retard fonctionnel... (Elle) n'a été reconnue que récemment, et ensuite elle s'est développée dans une confusion qui a empêché un débat public de s'instaurer sur son étendue et sur ses prétentions. La planification sociale aux États-Unis est en grande partie sur la défensive, elle est née des crises qui ont éclaté comme des sous-produits des programmes d'action du gouvernement. »

58. Melvin M. Webber, « Comprehensive Planning and Social Responsibility », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXIX, n° 4 (nov. 1963), p. 232.

59. « Social Planning, Social Planners and Planned Societies », *Journal of A.I.P.*, vol. XXXII, n° 2 (mars 1966), pp. 66-76.

Mais cette orientation sociale imposée par les circonstances se heurte à l'idéologie dominante de la société américaine.

« Les partisans de la planification sociale aux États-Unis sont dans l'impossibilité de développer un plan cohérent d'action par la structure idéologique de la société dans laquelle ils travaillent. L'idéologie pragmatique, conservatrice et démocratique soutient, premièrement, que la structure du pouvoir ne peut pas être changée par la base, deuxièmement, que les conduites et les goûts ne peuvent pas être changés du sommet. Le premier point exclut non seulement l'emploi des moyens révolutionnaires mais aussi prohibe les fins extrémistes. Suivant le second point, les démocraties doivent résister à la volonté des forts d'imposer leurs préférences aux faibles. Étant données ces limites, la planification sociale est partagée entre une gauche qui rejette le point un mais accepte le point deux, une droite administrative qui accepte le point un mais modifie le point deux, et une droite politique qui accepte l'un et l'autre voulant limiter les opérations aux choix qui maintiennent le statu quo. C'est seulement cette dernière tendance qui n'a pas de crise de légitimation. »

Ainsi, il apparaît que la pratique de la planification sociale est acceptée aux États-Unis parce qu'elle a été imposée par les faits. Ce qui est contesté c'est le principe même de cette orientation qui ne pourrait trouver son unité que sur la base d'une idéologie politique nationale, laquelle n'existe pas.

The new planning

La conjonction des multiples courants que nous venons de décrire a conduit un certain nombre de planificateurs à reconsidérer et la définition de la planification et les buts de la profession. La naissance d'un mouvement favorable à une « nouvelle planification » est consacrée par la publication d'un important numéro spécial du *Journal of the American Institute of Planners* en novembre 1965⁶⁰.

L'idée qui apparaît comme dominante est celle de processus (*process*) appliquée autant aux cités qu'à la planification et à la profession. « La planification n'est qu'un des processus urbains qu'elle planifie ». Le plan échappe à la forme cartographique héritée de l'architecture pour se rapprocher du processus de décision étalé dans le temps. Il est une méthode de rationalisation de ce processus, intégrant les données de la recherche scientifique et les inventions de l'imagination créatrice.

60. « Process Planning : Symposium on Programming and the New Urban Planning », *Journal of A.I.P.*, vol. XXXI n° 4 (nov. 1965).

La synthèse du courant scientifique et du courant utopique est au premier chef nécessaire pour comprendre la société de demain. La « nouvelle planification » elle-même procède d'une vision prophétique de la société urbanisée qui est en train de naître et dans laquelle la *rationalisation* sera un impératif majeur avec pour instrument l'ordinateur ⁶¹.

Les notions traditionnelles de « ville », de « cité », de « métropole » sont appelées à éclater pour être remplacées par une nouvelle unité écologique de la société post-industrielle. Cet élément de base du nouvel ordre spatial sera le « champ urbain ». Celui-ci tiendra compte de l'extension du genre de vie urbain au-delà des actuelles limites des zones métropolitaines et intégrera les zones périphériques et inter-urbaines. N'est-ce pas une réminiscence de l'école régionaliste des années 1920 ⁶² ?

Enfin l'évolution de la planification se fera également en profondeur. La planification sociale du futur sera une approche globale nécessaire pour apporter une solution aux problèmes que pose le bien-être de la communauté. Un nouveau modèle de planification sociale communautaire peut être déjà esquissé ⁶³.

Sur cette toile de fond se détachent de nouveaux types d'organisation sociale. Les nouvelles techniques d'information et de documentation ouvrent des horizons nouveaux aux planificateurs.

« Beaucoup en viennent à envisager un *centre de documentation urbain*, c'est-à-dire un service de planification urbaine qui soit efficace, également orienté vers l'élaboration de la théorie et vers l'action... Par opposition à un simple « service d'information », ce centre de documentation chercherait à décrire et à expliquer ce qui se passe, à rendre compte des stocks

61. Donald N. Michael (« Urban Policy in the Nationalized Society », *ibid.*, p. 283) trace un tableau peu réconfortant de cette société future. Une série de circonstances — incluant la taille de la population, la complexité des programmes sociaux exigés par une société essentiellement technique, le nombre croissant de techniques efficaces et ésotériques pour planifier et appliquer ces programmes, une pénurie de personnel hautement qualifié, — nous conduira vers une société de plus en plus rationalisée dans laquelle l'ordinateur jouera un rôle fondamental (p. 285). Cette rationalisation ira de pair avec un accroissement de l'apathie des citoyens et un développement des techniques de manipulation des populations. Cela posera un cas de conscience aux autorités et seuls des « sages » pourront occuper les plus hauts postes, ils devront concilier les recherches spécialisées avec celles des humanités, de la philosophie, de l'histoire, de la théologie, etc. En bref, l'idéal platonicien plus les ordinateurs.

62. John Friedman et John Miller, « The Urban Field », *ibid.*, p. 312.

63. Harley S. Perloff, « New Direction in Social Planning », *ibid.*, p. 297.

et des flux et à identifier les relations causales. Utilisant les techniques de simulation, il chercherait à prévoir ce qu'il adviendrait dans le cas où un type d'action serait préféré à un autre, il reproduirait les répercussions de ces actions sur autant de sous-systèmes que le permettraient la théorie et la documentation. Ainsi, en élaborant des prédictions quant aux résultats probables, le centre deviendrait un agent de changement ayant une influence sur les actions et sur leurs conséquences. »⁶⁴

Un tel centre ne serait pas « neutre ». Le planificateur ne serait pas un spectateur impuissant. La diffusion de l'information est au contraire un moyen d'action efficace sur les acteurs de la vie urbaine. « Mieux informés, ceux-ci agiront mieux. » Le danger de la manipulation est sensiblement diminué dans la mesure où l'on attribue aux individus une liberté consciente d'elle-même et informée. Cet optimisme n'est pas sans rappeler celui de l'économie classique du XIX^{ème} siècle.

Cependant la démocratie et la justice sociale ont d'autres exigences qu'il n'est pas impossible de concilier avec la planification. Puisque celle-ci n'est jamais réellement objective, il faut l'intégrer dans un processus de décision démocratique où le planificateur présente et défend les plans des différents groupes d'intérêts. Ainsi serait créée une réelle démocratie urbaine dans laquelle les citoyens auraient à jouer un rôle actif.

« Pluralisme et contestation sont des moyens pour stimuler la prise en considération des conditions futures par tous les groupes sociaux. Mais il y a un groupe social qui a besoin dès à présent de l'aide des planificateurs. Ce groupe comprend les organisations qui représentent les familles à faible revenu. Dans un temps où l'intérêt pour la condition des pauvres se concrétise dans des programmes d'action communautaire, il conviendrait que les planificateurs intéressés par ce groupe trouvent les moyens de travailler avec lui. »

Les difficultés matérielles pourraient être surmontées par l'allocation de fonds publics à cet effet⁶⁵.

Ainsi la notion même de planificateur-urbaniste (*city planners*) subit une mutation profonde. Les nouveaux rôles que nous venons de définir sont ceux d'un *ingénieur de l'action sociale* dont la société de demain réclamera les services.

64. Melvin M. Webber, « The Roles of Intelligence Systems in Urban Systems Planning », *ibid.*, p. 289.

65. Paul Davidoff, « Advocacy and Pluralism in Planning », *ibid.*, p. 331.

L'importance de cette série d'articles qui jettent les bases d'une « nouvelle planification urbaine » (*new urban planning*) est incontestable et c'est pourquoi il était nécessaire de les présenter ensemble d'une manière aussi synthétique que possible malgré les contradictions et les divergences qu'on peut y trouver.

Importance pour les planificateurs qui semblent avoir trouvé un nouvel équilibre professionnel et qui ont en tout cas renversé les vieilles formules et les tabous. La conjonction de ces textes donne une impression de libération, d'une découverte de nouvelles voies largement ouvertes sur un avenir qui n'est pas tellement lointain.

Importance au point de vue de la définition même de la planification urbaine qui, partie d'une notion simple de maître-plan (*master-plan*) a en quelque sorte éclaté entre différentes tendances, pour ensuite retrouver une unité sur des bases tout à fait nouvelles et à peine explorées.

Importance enfin pour la communauté américaine tout entière car, d'une part, la « nouvelle planification » pose le problème de l'action et de la structure sociales au niveau de la société globale. La société urbaine de demain ce sera la société tout entière. Travailler pour l'une c'est construire l'autre. D'autre part, cette « nouvelle planification » réintègre dans la pensée américaine l'utopie et la critique sociale sous une forme qui n'est peut-être pas nouvelle (nous avons noté au passage quelques réminiscences du passé) mais qui montre l'importance des options et des choix qui se présenteront dans les années à venir.

Conclusions et hypothèses

Les développements qui précèdent semblent commander une poursuite des recherches concernant la planification urbaine à trois niveaux qui, bien qu'interdépendants, jouissent cependant d'une relative autonomie.

Le premier de ces niveaux est le niveau *extra-professionnel*. Nous entendons par là les facteurs extérieurs à la profession en tant qu'ils déterminent le contenu de la planification urbaine et son évolution. Nous verrons par la suite à identifier certains de ces facteurs dans la structure sociale et les valeurs de communautés intéressées. Le second niveau est celui de la *profession* en tant que groupe orien-

té vers l'action et vers sa propre conservation, ce qui ne va pas sans poser de délicats problèmes. Le troisième enfin est constitué par l'individu, par le *professionnel*, qui dans sa sphère d'activité, jouit d'une certaine liberté par rapport à la profession mais qui est soumis à des contraintes extérieures souvent exigeantes.

L'étude des définitions de la planification urbaine nous a permis de mettre en évidence le dynamisme propre au développement intellectuel sous-jacent à la planification.

Le point de départ est une définition qui empruntait de nombreux éléments à l'architecture, notamment la notion de plan élargie aux dimensions de la cité sous forme d'un maître-plan qui devait réaliser un équilibre essentiellement spatial entre les utilisations du territoire urbain.

Partant de là nous avons cru pouvoir distinguer un certain nombre de tendances qui traduisent l'évolution intellectuelle de la planification.

Nous avons qualifié une de ces tendances de *technicienne* en ce sens qu'elle tend à conférer à la planification pratiquée par les professionnels un domaine propre dans une situation où l'étude des complexes urbains a multiplié les spécialités ayant vocation à agir sur le développement des villes.

Une tendance *coordinatrice* privilégie au contraire l'impérialisme professionnel en affirmant la vocation généraliste et globaliste de la planification urbaine.

Une autre tendance digne d'être notée nous paraît être la tendance *utopiste* exaltant davantage les qualités d'imagination ou d'invention qui doivent être celles de la planification. Certains ont considéré que la pensée pouvait être utile dans la méthode de planification. D'autres ont recherché dans l'utopie des critères de l'activité du planificateur urbain — l'humanisme, l'art, les valeurs morales, l'invention — qui constituent son apport propre dans l'édification des cités. Cette interprétation peut constituer aussi bien une fuite devant le réel, un camouflage de l'impuissance, qu'une incitation à l'activité critique, réformatrice, destructive du statu quo qui nous paraît inhérente à la pensée utopiste.

La dernière tendance qualifiée de *sociale* a donné naissance à une planification orientée vers la solution des problèmes sociaux.

D'un côté, cette tendance représente une expression totale de la pensée utopique débouchant sur une idéologie nouvelle par une mise en cause des buts traditionnels, par une volonté de mobilisation et d'action sociale. Il semble que ce courant soit étranger aux planificateurs urbains, même s'il a eu une influence sur eux. D'un autre côté au sein de la profession la question sociale s'est trouvée posée notamment par l'expérience de la rénovation urbaine et les conclusions qui pouvaient en être tirées.

Cet ensemble d'idées sur la planification urbaine dont nous avons essayé de restituer la logique est le résultat d'interactions entre les trois niveaux que nous avons définis : extra-professionnel, professionnel, individuel. Peut-on déterminer ce qui est propre à chacun de ces niveaux dans le mouvement intellectuel que nous venons de retracer ?

Il semble que le monde extra-professionnel ait constitué le moteur qui a actionné l'ensemble du processus de changement ; ce qui explique que celui-ci ait échappé dans une large mesure au contrôle des professionnels. Les sources extra-professionnelles de l'évolution ont été : premièrement, les changements qui ont caractérisé le développement urbain depuis une trentaine d'années ; deuxièmement, l'extension des sciences sociales et humaines et l'adaptation consécutive de la notion de planification urbaine comme méthode d'application de ces sciences ; troisièmement, un apport idéologique et utopique qui a contribué à changer les buts et la finalité de la planification — plus exactement à rendre celle-ci plus « socialiste » ou « collectiviste » par opposition à l'éthique « individualiste » et « possédante ».

Pour mettre en valeur ce qu'a représenté la première source de changement, il faudrait dresser un tableau de toutes les nouveautés, innovations, inventions qui sont intervenues dans les domaines les plus divers en rapport direct ou lointain avec la vie urbaine. On s'apercevrait certainement alors de l'influence réelle qu'ont eue la plupart de ces changements sur la vie quotidienne des citoyens, et par ricochet, sur les conditions de la planification urbaine. Pour ne citer que les plus voyants, on peut essayer de les classer grossièrement dans quelques catégories. D'une part, il y a ceux qui ont bouleversé la forme même de la cité à planifier et qui relèvent des activités économiques et techniques aussi bien que financières. L'auto-

mobile et plus récemment le camion, ont permis une plus grande dispersion des logements et des usines. Dans le même ordre d'idées il faudrait signaler les progrès faits en matière d'équipement sanitaire individuel. Les prêts à des conditions très favorables sont également à mettre parmi les innovations qui ont permis une extension considérable des métropoles américaines, etc. D'autre part, il y a les changements qui ont modifié d'une manière plus subtile les attitudes et les comportements des citoyens et dont l'étude relève de la sociologie, de la psychologie et de la psychosociologie ; le fait d'avoir des enfants plus nombreux ou d'aspirer au genre de vie de la classe moyenne ou de préférer la voiture individuelle aux transports publics ou la télévision au cinéma, etc. Le deuxième facteur de changement reprend en quelque sorte les données précédentes pour les rendre scientifiquement accessibles : les innovations dans les théories et les techniques des sciences humaines depuis l'économie et la technologie jusqu'à la sociologie et la psychologie. Les connaissances croissantes en quantité et en qualité ne peuvent pas être ignorées par les praticiens, même si elles sont quelquefois difficilement utilisables. Signalons tout simplement l'effet qu'aura l'emploi systématique des ordinateurs sur les perspectives de la planification ⁶⁶.

La troisième source de changement est d'ordre idéologique, elle concerne la part d'utopie et de finalité qui entre dans toute planification pour le futur. C'est elle qui oblige le planificateur à se définir en même temps qu'il définit ses objectifs par rapport à un ensemble de valeurs extra-professionnelles et plus ou moins socialisantes que nous nous proposons d'analyser plus loin car elles nous paraissent liées à des caractéristiques générales de la société américaine.

L'apport de la profession est plus difficile à saisir et plus controversé. La professionnalisation d'une activité peut être un facteur de rigidité et de résistance à l'égard de toute idée nouvelle, de toute

66. Cette dernière innovation est parmi celles qui préoccupent le plus les planificateurs professionnels ; sur la recherche opérationnelle dans ce domaine, voir Robert C. Weaver, *The Urban Complex*, *op. cit.*, pp. 175-184, et William L.C. Wheaton, « Operations Research for Metropolitan Planning », *Journal of American Institute of Planners*, vol. XXIX, n° 4 (nov. 1963), pp. 250-259. Sur la simulation et les jeux, voir Richard E. Meier, « The Gaming Situation in Urban Planning », *Planning* 1965, American Society of Planning Officials, Chicago, 1965, p. 286, et Richard D. Duke, « Gaming Urban Problems », *ibid.*, p. 293.

innovation, de toute discussion. Rien ne permet d'affirmer que la profession ait joué un tel rôle en matière de planification urbaine.

Loin d'être un obstacle à la discussion, la profession a favorisé celle-ci. Au moins depuis une vingtaine d'années, elle a manifestement encouragé les échanges d'idées parmi ses membres, elle s'est fait l'écho des opinions les plus diverses et les plus opposées ainsi qu'en témoignent les nombreux emprunts que nous avons faits à la presse professionnelle. Ajoutons que la situation était peut-être différente au cours des décennies 1920 et 1930 au moment où l'idée de maître-plan était dominante.

Dans le même ordre d'idées la profession a été un instrument irremplaçable de communication entre les professionnels de la planification, d'une part, entre ceux-ci et les autres professions ou spécialités, d'autre part. Il est certain que ce type de communication horizontale n'existe pas là où la planification est mise en œuvre dans un système bureaucratique (par exemple en France).

Un autre élément essentiel de l'organisation professionnelle, sa conscience d'être au service de la collectivité dans son ensemble, s'est révélé un facteur d'évolution non négligeable.

Dans un pays réfractaire à toute idéologie politique pouvant fournir un fondement et une direction à l'activité planificatrice, la profession a constitué un substitut irremplaçable. La conscience et la responsabilité professionnelle, les normes et les valeurs de l'organisation ont fourni une orientation politique dont l'absence a été parfois cruellement ressentie. Planifier pourquoi et pour qui ? Telle est la question que les politiciens ont toujours éludée mais à laquelle les planificateurs devaient donner une réponse.

Cela explique que la profession ait joué un rôle d'information et de novation sur le plan national. Elle a probablement contribué avec d'autres institutions (universités, presse) à faire du problème de l'urbanisation un problème national. La part qui lui revient dans cette action est difficile à apprécier, notons la grande mobilité dans l'emploi qui existe dans cette spécialité où l'on passe facilement de postes de planification active à des postes d'enseignement ou de recherche.

L'organisation a d'ailleurs subi le contre-coup des nouvelles idées dans la mesure où elle se trouve actuellement divisée en trois grou-

pes qui n'ont pas les mêmes conceptions quant aux buts de la profession et quant aux moyens de les atteindre. Le premier est celui des conservateurs restés fidèles au plan général cartographique et aux modes de pensée traditionnels. Le second peut être qualifié celui des « réformateurs de l'intérieur » qui admettent la nécessité d'un changement en rapport avec les mutations intervenues dans la réalité et dans la théorie du développement urbain mais qui affirment aussi la valeur de la tradition et de l'expérience. Pour eux la réforme doit se faire *dans* la profession par une adaptation des méthodes, par une spécialisation du planificateur urbain en tant que représentant et avocat d'un environnement physique humanisé (courant de la spécialisation fonctionnelle) ⁶⁷.

Le troisième groupe est celui des « réformateurs radicaux » pour qui le changement à promouvoir doit être celui de la profession car il convient de faire éclater les cadres trop étroits qui sont les siens : 1) en permettant de recruter des planificateurs urbains qui ne sont pas spécialisés dans la planification physique, 2) en ne liant pas la planification urbaine au simple aménagement de l'occupation du sol. Une proposition de révision de la charte de l'American Institute of Planners fut d'ailleurs déposée à cet effet. Elle n'eut pas de suite ⁶⁸.

Dans une profession organisée d'une manière aussi lâche et si largement ouverte aux courants d'idées, une grande part d'autonomie et donc de responsabilité est laissée à l'individu. Les normes et les rôles qui s'imposent au planificateur ont des sources diverses où la profession n'est qu'un groupe de références parmi d'autres.

L'individu est affronté aux nécessités immédiates, notamment celles de gagner sa vie et de maintenir son rang social. On peut donc concevoir qu'au niveau individuel les motivations soient différentes de ce qu'elles sont aux autres niveaux que nous avons examinés. Les incitations à l'immobilisme et à la prudence sont probablement plus fortes, ce que révèlent les tendances à la bureaucratisation qui sont dénoncées par certains professionnels. L'opposition quelque peu sommaire entre « profession » et « bureaucratie » entre « inno-

67. Voir Corwin R. Mocine, « Urban Physical Planning and the « New Planning », *Journal of A.I.P.*, vol. XXXII, n° 4 (juillet 1966), p. 234. Corwin Mocine est un ancien président de l'A.I.P.

68. Paul Davidoff, « Advocacy and Pluralism in Planning », art. cit., p. 336.

vation » et « routine » révèle le drame profond du planificateur partagé entre un idéal professionnel que l'on veut exaltant et une réalité quotidienne contraignante ⁶⁹.

Charles ROIG,
Centre National de la Recherche
Scientifique (Grenoble)

69. Une étude plus poussée de la profession de planificateur devrait faire une large place à l'analyse du *leadership* au sein de l'organisation. À côté des conflits de génération, certains indices révèlent des oppositions tout aussi fondamentales entre les « théoriciens » et les « praticiens ». Sont révélateurs à cet égard un article et des lettres publiées par une publication professionnelle (*Newsletter*, vol. 42, nos 4 et 6) qui dénotent chez certains planificateurs une hostilité à l'égard des articles de recherche, du fétichisme des diplômés et des « docteurs » (Ph. D's) en général.