

Planificateurs et planification aux États-Unis

Charles Roig

Volume 43, Number 3, October–December 1967

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003262ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003262ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Roig, C. (1967). Planificateurs et planification aux États-Unis. *L'Actualité économique*, 43(3), 450–506. <https://doi.org/10.7202/1003262ar>

Planificateurs et planification aux États-Unis*

III — POSITIONS ET CONTRAINTES : LE DILEMME DES PLANIFICATEURS AMÉRICAINS

« He who innovates is not heard, he who is heard does not innovate. »

ROBERT K. MERTON

Le dilemme des planificateurs américains provient de ce qu'ils n'ont pas pu réaliser un équilibre satisfaisant entre deux options extrêmes que l'on peut énoncer comme suit. La première option consiste à assurer à la planification une indépendance totale vis-à-vis de toute ingérence des pouvoirs extérieurs (notamment politiques) mais à courir le risque de voir le plan rester enfoui dans un dossier que personne ne viendra ouvrir. La deuxième option insiste sur la nécessité de garantir au plan le maximum de chances d'être appliqué, c'est-à-dire d'être accepté par l'autorité chargée des décisions qu'il est censé planifier ; mais alors le risque est que le plan ne soit plus qu'un paravent destiné à camoufler les idées de ladite autorité.

En bref, le dilemme revient pour le planificateur à faire un choix entre un plan sans lendemain et un plan qui n'en est pas un, à moins qu'il réussisse à trouver la solution idéale qui supprimerait ce choix, ou la solution acceptable qui constituerait un compromis. Cette recherche a été l'une des principales motivations qui ont conduit les planificateurs à inventer constamment de nouvelles définitions de leur activité. D'une manière générale, les définitions

* On trouvera la première partie de cette étude dans la livraison de juillet-septembre 1967 de cette revue; pages 280 à 337. Dans la note au bas de la page 280, il faut lire « Janowitz » et non « Yanowitz ».

conservatrices et techniques constituent ou se présentent comme des recettes destinées à assurer une efficacité au plan. Les définitions utopiques manifestent une plus grande liberté à cet égard, peut-être parce que consciemment ou non elles supposent qu'un plan peut avoir une influence propre de par son contenu. Il est certain que le problème de l'application devient alors secondaire. Dans cette partie nous considérerons que tous les plans ont vocation à être appliqués ce qui est le cas pour la grande majorité d'entre eux.

Une approche du problème est fournie par la théorie des organisations lorsqu'elle aborde les rapports entre experts professionnels et administrateurs. Amitai Etzioni¹ note l'incompatibilité, voire l'opposition, qui existe entre le but recherché par les professionnels et le but poursuivi par une organisation et qui est le profit. La réalisation du dernier objectif exige que les professionnels soient subordonnés aux administrateurs. Cependant, cette subordination n'est pas une subordination hiérarchique (*line structure*), elle résulte de leur situation dans un état-major (*staff*) et elle suppose un certain degré d'autonomie. Les rapports entre l'état-major et la hiérarchie peuvent être de deux sortes. Dans un cas, l'état-major ne peut donner d'ordres aux autorités administratives subordonnées, il ne peut que donner des conseils et des avis qui pourront ne pas être suivis. Dans l'autre cas, il peut donner des ordres dans des domaines limités ce qui crée une double hiérarchie pour les matières professionnelles avec un risque de désorganisation.

Dans une organisation publique telle que l'administration d'une ville, les difficultés que nous venons d'exposer sont aggravées par le fait que le but poursuivi est moins nettement fixé que dans une organisation privée à caractère commercial. Dans la mesure où le but de l'organisation n'est pas clairement perçu, il ne peut servir de base à une structure assurant la subordination du professionnel. En fait celui-ci pourra fort bien identifier son propre but avec celui de l'organisation pour ensuite contester les autres interprétations. À priori rien ne permet de trancher quel est le meilleur point de vue sur l'intérêt communautaire que poursuit l'organisation publique. Cette ambiguïté autant que les problèmes d'orga-

1. *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, New-Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1964, ch. 8.

nisation abordés dans la première partie, caractérise la situation du planificateur urbain en face des autorités publiques.

Pendant les années 1940-1950 le débat au sein de la profession a porté principalement sur les problèmes d'organisation formelle. La question était de trouver la place convenant le mieux à l'organe de planification dans l'organigramme des services municipaux. Du point de vue professionnel, cela revenait à rechercher le « client » dans les institutions qui participent au gouvernement des villes américaines. Pour qui travaille le planificateur ? Question difficile s'il en fut et qui fit couler beaucoup d'encre. Les solutions proposées ne manquent pas d'intérêt.

La quête du client

Rechercher le client revient à rechercher à quel organe ou à quel pouvoir doit être rattaché l'organisme de planification pour être efficace. Trois thèses sont en présence. L'une est favorable aux commissions de planification composées de citoyens indépendants et responsables du travail effectué par un service de planification entièrement autonome des autres pouvoirs municipaux. Une autre thèse voit dans les conseils municipaux élus les clients les plus naturels de l'activité de planification. Une dernière solution consiste enfin à rattacher celle-ci au pouvoir exécutif local qui est le mieux placé pour assurer l'application du plan. Tels sont les différents points de vue qu'il nous faut examiner avec plus de détails.

La création des *commissions de planification* composées de citoyens désintéressés et indépendants fut avant tout un phénomène historique. On se souvient que le plan de Chicago fut présenté comme un don fait à la cité par un club de commerçants et d'industriels. Devant l'apathie générale, les planificateurs prirent à cœur, premièrement de « vendre » le plan au public par une campagne de propagande, deuxièmement de lui fournir une légitimité — c'est-à-dire un statut officiel — qu'évidemment il n'avait pas au départ. Le plan étant la « chose » des citoyens, il revenait à ceux-ci de participer à son administration. C'est ainsi que le maire et le conseil municipal de la ville furent sollicités de créer une commission et d'en désigner les membres. Cette commission avait le statut d'une administration publique et elle recevait des fonds de la

ville. Cependant, elle constituait moins un groupe de travail qu'une opération destinée à imposer le plan et à rehausser son prestige.

Cette procédure fut reprise par beaucoup d'autres villes, et les commissions devinrent le mode normal d'administration des services de planification aux États-Unis.

Ce processus de création a suivi d'ailleurs un schéma général : (1) de nouveaux services ou activités sont créés en dehors des autorités publiques par des organismes privés ; (2) ces organismes aidés par des groupes qui les soutiennent et par des personnes éminentes, exercent des pressions sur les autorités publiques afin que celles-ci prennent la relève et assurent le financement ; (3) quand le service est repris par le gouvernement, il est généralement administré par une commission autonome ou semi-autonome ; (4) la plupart de ces services sont ensuite intégrés parmi les activités publiques et dépouillés de leur autonomie initiale². Le développement de la planification urbaine a été conforme à ce modèle du moins en ce qui concerne les trois premières étapes. En revanche, la quatrième phase ne constitue qu'une éventualité en raison des forces contradictoires qui en conditionnent la réalisation. Si certains poussent à l'intégration du nouveau service dans l'administration (ne serait-ce qu'en raison du manque d'intérêt des citoyens pour les problèmes de gestion ou encore des raisons financières), d'autres favorisent le maintien et le renforcement de son autonomie. Il semble que la profession ait agi dans ce dernier sens à propos de la planification urbaine.

Le *Standard Act* de 1928 a contribué à figer les commissions de planification. L'explication donnée est que la fonction de planification est différente et distincte de la fonction législative. Le conseil local élu pour un nombre limité d'années et absorbé dans des tâches quotidiennes, a ni la compétence, ni le temps pour s'occuper de la planification à long terme. L'importance du plan commande qu'il soit voté par une commission très stable où les gens sont nommés avec de longs mandats et qu'un effet juridique soit attaché à ce vote. Après que le plan général a été adopté, si la commission désapprouve une mesure souhaitée par le conseil municipal, celui-ci ne peut passer outre qu'en votant cette mesure à une majorité qualifiée (des deux-tiers).

2. Robert A. Walker, *op. cit.*, p. 134.

Cette disposition conseillée par le *Standard Act* est destinée à prévenir les actions trop rapides et à forcer les hommes politiques à la réflexion. Ce sont là des arguments bien connus du conservatisme et il ne fait pas de doute que c'est celui-ci qui a poussé à créer de cette manière un « pouvoir planificateur » quasi autonome dans certaines municipalités.

Le bien-fondé des commissions a été mis en cause quand la planification urbaine eut acquis droit de cité et que l'on commença à douter de la sagesse des premières mesures qui l'avaient organisée.

Pourquoi maintenir les commissions de citoyens si d'autres types d'organisation se révèlent plus efficaces ? C'est autour de cette question que s'est instauré le débat sur le « rattachement » du service de planification. Notons tout de suite que la principale raison de maintenir ces commissions était le fait même qu'elles existaient déjà. Une autre raison donnée met en valeur le fait que la planification a pour objet de diriger des activités privées qui ne sont pas soumises à une réglementation, elle constitue donc une *fonction civique* plus qu'une fonction politique. Une telle fonction doit être exercée par des citoyens éminents car elle ne relève à proprement parler ni du pouvoir exécutif ni du pouvoir législatif.

De plus, et c'est là une raison pratique, la commission a une *valeur politique* : son prestige, l'influence dont elle dispose sur la presse, le public ou le conseil font d'elle un soutien précieux lorsque s'engage un débat politique. Enfin, elle constitue un banc d'essai remarquable pour les idées qu'avancent des planificateurs professionnels parfois limités par leur technicité³. Ce point de vue montre que le problème n'est pas simple, d'autant plus que personne n'exclut la possibilité d'améliorer le système par des réformes appropriées. Certains ont même été jusqu'à proposer une solution de rechange afin de sauvegarder la participation des citoyens au processus de planification : la « commission » pourrait être remplacée par des commissions consultatives composées de citoyens appelés à renseigner et à conseiller les responsables par l'intermédiaire des planificateurs professionnels. Ces commissions auraient des attributions strictement limitées quant à l'objet et au temps, les citoyens y seraient nommés en raison de leurs connaissances particulières.

3. Ces différents arguments sont avancés par John T. Howard, in « Defense of Planning Commission », *Journal of A.I.P.*, XXVII, 2 (printemps 1951), p. 89 et ss.

Les critiques les plus pertinentes qui aient été adressées aux commissions autonomes en tant que mode d'organisation de la planification urbaine, l'ont été par Robert A. Walker ⁴.

La première s'adresse à la composition de ces commissions qui fait une place considérable aux possédants. Une enquête portant sur trente-trois villes parmi les plus importantes des États-Unis à la fin des années 1930, montre que plus du tiers des sièges était occupé par des hommes d'affaires et qu'on atteignait les quatre-cinquièmes en leur ajoutant les agents immobiliers, les avocats, les architectes et les ingénieurs. La conséquence de cette sur-représentation des groupes privilégiés fut une orientation conservatrice très nette et une méconnaissance des problèmes des couches les plus pauvres de la population. « L'objectivité » des commissions pouvait donc être à juste titre suspectée. Notons que cette critique est celle qui revient le plus souvent dans la littérature spécialisée.

Une deuxième critique est adressée au jugement suivant lequel des citoyens amateurs seraient plus compétents que des politiciens en matière de planification à long terme. Là encore de nombreux auteurs ont montré que cette opinion cachait en fait une profonde méfiance à l'égard des pouvoirs politiques locaux que l'on désirait avant tout tenir à l'écart.

Enfin, ces commissions se sont révélées incapables de s'imposer dans la plupart des cas, surtout lorsqu'elles constituaient une menace pour les politiciens en place. À cet égard la procédure de vote à la majorité qualifiée prévue par le *Standard Act* a desservi plutôt qu'elle n'a servi le développement de la planification urbaine, car les corps politiques se gardèrent bien d'instituer ou de financer un pouvoir concurrent trop dangereux.

La thèse considérant les conseils municipaux (*city councils*) comme les clients privilégiés du planificateur est défendue par T.J. Kent, Jr ⁵. Quelle que soit la forme du gouvernement, le conseil est l'autorité principale en matière de législation et de prise de décision au niveau du gouvernement local. Cela suffit en théorie pour donner un fondement à cette thèse.

4. Chap. V ; également : « The Implementation of Planning Measures », *Journal of A.I.P.*, vol. XVI (été 1950), p. 122 et ss.

5. *The Urban General Plan*, *op. cit.*

En pratique, il s'avère que dans les cités de quelque importance, les conseillers sont les seuls représentants directs de l'ensemble du peuple, et qu'ils sont donc les mieux renseignés sur les besoins de leurs électeurs, de même qu'ils sont les mieux placés pour être les leaders de la communauté.

Si certains conseillers se révèlent incapables, soumis aux intérêts parcellaires de leur circonscription, enclins au favoritisme, etc., d'autres sont intelligents et intègres et ne demandent qu'à travailler à condition qu'on les renseigne sur leurs devoirs et sur les procédures. Il faut donc développer des instruments susceptibles d'aider les conseillers à prendre leurs responsabilités. Le plan général d'urbanisme est un tel instrument.

À notre connaissance, cette thèse n'a pas soulevé de critiques. Elle n'a pas non plus suscité de ralliements parmi les membres de la profession. Son auteur note qu'il s'est fait l'avocat de cette conception dès 1954 et que seule une minorité de planificateurs a accepté ses vues⁶. Nous n'en dirons pas davantage pour l'instant à ce sujet.

La troisième thèse préconise le rattachement du service de planification à l'exécutif du gouvernement local. Cette idée a été développée pour la première fois par Robert A. Walker en 1941⁷. De là est parti le débat sur le problème du rattachement. Les spécialistes de science administrative considèrent la planification comme l'une des fonctions de direction ou plus précisément comme l'une des fonctions d'état-major et rien ne s'oppose à ce que la théorie administrative soit appliquée aux gouvernements locaux.

« Planifier, dans l'élaboration d'une politique, ne signifie pas beaucoup plus que classer des informations disponibles et présenter les voies alternatives qu'il est possible de suivre. Ainsi, la planification est essentiellement une fonction de recherche. La décision finale quant aux politiques proprement dites doit appartenir aux représentants élus, à savoir, le conseil ou l'exécutif ou les deux ensemble. Si l'unique fonction du bureau de planification était de faire des recommandations en matière de politique générale, il pourrait être rattaché au conseil aussi bien qu'à l'exécutif. Mais... l'utilisation complète d'un état-major de planification ne peut être réalisée que s'il est situé de manière à pouvoir aider l'exécutif dans l'application des politiques et dans la coordination des plans faits

6. T.J. Kent, *op. cit.*, p. 16.

7. *Op. cit.*, chap. VI.

par plusieurs services... La meilleure place... semblerait dès lors être près d'un centre où convergent les affaires courantes et la responsabilité des services, le chef de l'exécutif. »⁸

À cette justification fonctionnelle s'ajoute une considération pratique qui est la complexité croissante de l'administration municipale et la plus grande importance que tend à avoir l'exécutif urbain. Le mieux est donc d'organiser la planification sous forme d'un bureau ou d'un service rattaché au maire ou au *city manager*. La direction serait assurée par un conseil ou par un simple directeur nommé par l'exécutif. Des commissions consultatives pourraient apporter au service l'expérience et les connaissances des experts qui les composeraient.

Les attributions des services de planification seraient fixées en conséquence. Ils devraient fournir des recommandations sur la base des études réalisées. De simples exposés de faits ne suffiraient pas, les propositions devraient mentionner avec précision la politique à suivre. De plus, cette fonction de conseiller exclurait toute publicité des travaux sauf autorisation de l'exécutif. Enfin, les recommandations devraient être réalistes c'est-à-dire qu'elles devraient tenir compte des moyens aussi bien que des buts.

Ces suggestions furent reprises par l'auteur avec plus de force dans les chapitres ajoutés pour la deuxième édition (1950). « Il est grand temps, écrit-il en conclusion, que le service de planification soit solidement installé dans la hiérarchie administrative du gouvernement municipal. »

Les critiques adressées à ce système sont contenues implicitement dans les arguments invoqués en faveur des commissions de planification.

Rappelons la conception suivant laquelle la planification est l'affaire de la communauté toute entière et ne saurait donc être monopolisée par un organe administratif nommé ou même élu. Une autre critique prend en considération l'appauvrissement du processus planificateur qui entraînerait la transformation du professionnel en conseiller des autorités politiques. Une telle subordination serait la négation même de la mission du planificateur qui est toujours de voir plus grand et plus loin que l'homme politique.

8. *Ibid.*, pp. 175-176.

En d'autres termes, elle aboutirait à sacrifier la part d'utopie et d'imagination qui entre dans la planification⁹. Cette dernière réserve est davantage le reflet d'une motivation profonde que l'expression d'une critique à l'égard des propositions de Robert A. Walker. Cette motivation a sa source dans le souci d'assurer la *dignité et le prestige* de la profession et du planificateur individuel. L'une et l'autre ont plus à gagner auprès d'une commission renforcée par des mesures adéquates qu'auprès des maires ou des conseillers trop préoccupés de politique¹⁰.

Nécessité d'une nouvelle approche

Nous en arrivons ainsi à la formulation des préoccupations et des attitudes qui sont sous-jacentes à toutes les thèses que nous venons d'exposer et dont l'analyse doit nous mettre sur la voie d'une nouvelle approche du problème.

Le premier trait commun que révèlent ces conceptions est *l'acceptation du système politique et administratif* américain actuel. Le point de vue adopté est celui de l'intégration de la planification dans une structure existante en sélectionnant dans cette structure l'organe-client de la planification, qu'il s'agisse de la commission autonome, du conseil municipal ou du chef de l'exécutif. Le seul processus de changement qui soit envisagé est celui qui résulte de l'éducation de ces différentes autorités par le planificateur. Cela suppose d'une part qu'il existe une communauté d'intérêt entre celui-ci et les autorités publiques, l'incompréhension ne pouvant provenir que de différences de langage et de méthodes surmontables par un apprentissage réciproque. D'autre part, cela revient à admettre implicitement que le processus de planification est par lui-même éducatif et surtout qu'il constitue la méthode appropriée pour définir l'intérêt général. Il ne semble pas qu'une distinction soit faite entre ce qui est proprement éducatif et ce qui relève de la manipulation pure et simple.

9. R.G. Tugwell et E.C. Banfield, « The Planning Function Reappraised », *Journal of A.I.P.*, XVII, I (hiver 1951) pp. 46-49.

10. Voir notamment une intervention de M. Elwood reproduite dans Charles M. Kneier et Guy Fox, *Readings in Municipal Government and Administration*, New-York, Rinehart et Co. Inc., 1953, p. 441.

Le second trait commun à toutes ces thèses est qu'elles ne *tiennent pas compte du dilemme fondamental* que nous avons exposé au début, elles se contentent de proposer une solution après en avoir rejeté une autre sans vraiment aborder le fond du problème. Cela est dû au fait que les différents théoriciens invoquent avant tout leur expérience personnelle et qu'ils procèdent par induction en généralisant celle-ci. Ce faisant ils attribuent au facteur « organisation » un résultat qui est dû en fait à la conjonction de multiples données qui sont laissées dans l'ombre. Les opinions émises reflètent donc des préoccupations différentes. Robert A. Walker est un spécialiste de science politique, son objectif étant avant tout la recherche de l'efficacité, il ne semble pas préoccupé par ce que pourrait être l'avenir d'une planification subordonnée à la volonté d'un exécutif. Les autres opinions sont en revanche plus soucieuses des intérêts professionnels liés à l'intégrité de l'acte de planification.

Le troisième caractère de ces exposés est la conscience plus ou moins claire que le *problème d'organisation formelle est secondaire*, que d'autres facteurs jouent un rôle essentiel en la matière. Au fond, tout dépend de l'attitude des autorités publiques. Si les leaders politiques comprennent et veulent une planification celle-ci fonctionne quel que soit le type d'organisation adopté. Dans le cas contraire, aucune organisation n'est efficace et la seule alternative pour le planificateur est de chercher un autre emploi. De toute manière donc, la situation de celui-ci dépend de la bonne volonté d'autorités extérieures¹¹. S'il veut survivre ou persister, il lui faut soit « éduquer » ces autorités de façon à les rendre réceptives à ses propres préoccupations, soit « éduquer » le public, c'est-à-dire l'électeur qui a le pouvoir de les remplacer. Ainsi le planificateur se trouve engagé malgré lui dans des activités étrangères à sa spécialité, et qui peuvent prendre le pas sur celle-ci.

11. Cette situation a été reproduite dans une simulation où le planificateur est amené à développer sa stratégie en face des autres acteurs qui ont le pouvoir de décision (l'administration municipale, l'administration scolaire, les agents immobiliers). Cette application de la théorie des jeux montre que la frustration du planificateur est presque inévitable jusqu'à ce qu'il applique son propre jeu qui le rend capable de travailler efficacement. Une fois le jeu terminé, le planificateur se plaint fréquemment d'avoir été frustré à cause de son impuissance à contrôler les décisions ou parce que le jeu l'avait contraint à galvauder ses idéaux avant de pouvoir agir efficacement. Nous retrouvons là le dilemme du planificateur. V. Richard D. Duke, « Gaming Urban Systems », *Planning* 1965, American Society of Planning Officials, Chicago, 1965, p. 299.

Les rares études faites dans ce domaine confirment ce point de vue. L'une d'elles¹² expose les résultats du dépouillement de 201 questionnaires remplis par des directeurs de services de planification urbaine. Bien que cette enquête soit trop limitée pour avoir une signification générale, les attitudes qu'elle révèle ne confirment pas l'hypothèse selon laquelle il y aurait une différence dans le travail de planification suivant qu'il est effectué dans un service rattaché à l'exécutif ou placé sous le contrôle d'une commission autonome.

Pour autant que les chiffres cités aient une signification (ce point de vue sera abordé par la suite), dans un cas comme dans l'autre, une majorité de directeurs estiment qu'ils sont engagés dans des activités politiques. La frustration due à une absence de soutien de la part du chef de l'exécutif municipal est sensiblement plus marquée chez les directeurs travaillant avec une commission (40.6 p.c.) que chez ceux qui travaillent dans un service administratif (28.6 p.c.).

En revanche, l'interférence des demandes de routine à court terme de l'exécutif est moins ressentie parmi les premiers (67 p.c.) que parmi les seconds (79 p.c.). Nous retrouvons donc sous une autre forme, le dilemme exposé plus haut. La majorité des directeurs se montrent satisfaits par le type d'organisation dans lequel ils opèrent, la satisfaction étant cependant encore plus grande parmi les directeurs de services rattachés à l'administration. La conclusion de l'enquête est qu'aucun des deux types d'organisation n'est en soi préférable à l'autre et que tout dépend des conditions locales variées et complexes que l'on peut rencontrer dans les cités américaines.

Les résultats auxquels parvient Alan Altshuler ne sont pas différents. Son approche politique de la planification urbaine à Minneapolis et à St-Paul le conduisit à réfuter la thèse de Robert A. Walker. Dans les deux cités les services de planification étaient rattachés à des commissions autonomes. Cependant, il n'y avait aucune raison d'attribuer leur faiblesse à ce type d'organisation administrative. Au contraire, l'auteur estime qu'il constituait plutôt un facteur de renforcement. La véritable source de l'inefficacité

12. Francine Rabinowitz et J. Stanley Pottinger, « Organization for Local Planning — The Attitudes of Direction », *Journal of A.I.P.*, XXXIII, I (janvier 1967), p. 28.

de la planification doit être recherchée dans l'organisation générale de la cité et notamment dans la faiblesse des pouvoirs du maire. Encore n'est-il pas sûr qu'un maire fort aurait favorisé les planificateurs. Finalement, les commissions confèrent à ceux-ci une autonomie d'esprit qui ne stérilise pas leur créativité. Mais celle-ci peut être sacrifiée par les professionnels eux-mêmes au nom du réalisme politique. Comment donc sortir de ce dilemme auquel une réorganisation administrative ne semble pas pouvoir apporter de solution ?¹³

La complexité de la planification, ses multiples significations et fonctions sociales, font présumer qu'il n'existe pas une explication simple et unique du phénomène. Il semble que toute analyse doive tenir compte des différents domaines où elle produit des effets : sociologique, économique, politique, idéologique, culturel. Toute analyse doit donc tenir compte des apports de toutes les disciplines des sciences sociales, c'est la contrepartie du caractère global de la planification affirmé avec tant d'insistance par les planificateurs américains.

La documentation disponible est à l'origine d'un certain nombre de limitations qui restreignent les interprétations que l'on en peut donner. Il s'agit principalement d'études de cas portant sur les situations particulières des planificateurs opérant dans un certain nombre de cités. De plus, les auteurs ont employé des approches différentes souvent orientées par d'autres considérations que l'étude objective de la planification. Il est donc impossible de savoir dans quelle mesure les situations exposées sont représentatives de cas généraux. Toute évaluation quantitative est exclue, et l'interprétation des données se doit d'être très prudente.

La tendance a été de juger en termes d'échec et de succès des expériences mal connues et qui sont dans une phase d'évolution très rapide. Nous l'avons déjà dit : tout jugement est prématuré et sans grande valeur. Un de nos soucis sera donc de distinguer entre les éléments constitutifs de la situation réelle et les apports relevant de l'appréciation des auteurs ou des professionnels. La planification des années 1930 n'est pas celle des années 1950, l'une et l'autre nous paraissent très différentes de la planification urbaine

13. Voir Alan Altshuler, *The City Planning Process*, op. cit., pp. 384-391.

au milieu des années 1960. Tenir compte des changements et des tendances nous paraît être un impératif fondamental de la recherche. Une vue d'ensemble est nécessaire pour relativiser les résultats d'une analyse limitée, les forces sociales et les motivations individuelles qui déterminent l'état de la planification à un moment donné peuvent être interprétées différemment suivant qu'on les situe dans un service opérant dans une ville, dans la profession ou dans la nation tout entière.

Les développements qui suivent justifieront ces remarques préliminaires dans la mesure où elles sont orientées vers la définition d'une approche générale du phénomène de planification dans la société américaine contemporaine. Le postulat est qu'il est possible de définir des facteurs qui rendent compte de ce phénomène dans une société libérale en voie d'urbanisation rapide. Ces facteurs peuvent être déterminés en partant des études empiriques que nous avons consultées. Cependant, ils ne doivent pas être interprétés comme ayant un caractère exhaustif ou définitif. D'autres recherches menées sur d'autres bases et avec des données plus récentes devraient permettre de les compléter ou de les changer. Nous considérons comme une limitation importante le fait que les études de cas dont nous avons pu disposer datent des décennies 1930 et 1950¹⁴.

La situation du planificateur américain d'aujourd'hui paraît caractérisée par deux tendances en apparence contradictoires, d'une

14. Nous avons utilisé les sources suivantes :

1. Les études de cas citées dans des ouvrages consacrés soit à la planification, soit à la structure du pouvoir dans les collectivités locales, notamment : Robert A. Walker, *op. cit.*, ch. IX, pp. 275-326 ; Alan Altshuler, *op. cit.* (Minneapolis et St-Paul) ; Meyerson et Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest*, *op. cit.* (Chicago) ; Edward C. Banfield, *Political Influence*, New-York, Free Press, 1961 (Chicago) ; Sayre et Kaufman, *Governing New-York City*, New-York, Russel Sage Foundation 1960 (New-York) ; Roscoe C. Martin and Al., *Decision in Syracuse*, New-York, Anchor Book, 1965 (Syracuse) ; Floyd Hunter, *Community Power Structure*, Anchor Book, 1963 (Atlanta) ; Carol Estes Thometz, *The Decision-Makers*, Dallas, Southern Methodist University Press, 1963 (Dallas) ; Mowitz et Wright, *Profile of a Metropolitan, A Case Book*, Detroit Wayne State University Press, 1962 (Déroit).

2. Les rapports sur la politique des cités édités par Edward C. Banfield et le Joint Center for Urban Studies du M.I.T. et de Harvard University : Mark et Gertrude Adams sur El-Paso ; Robert H. Binstock sur Manchester ; Bertil Hanson sur Milwaukee ; Kenneth E. Gray sur Saint-Louis ; Robert H. Binstock sur Worcester ; Dixie S. Huefner sur Salt Lake City ; Charles W. Bender sur Seattle ; David Greenstone sur San-Diego.

3. Les articles et notamment le numéro spécial du *Journal of the American Institute of Planners* consacré à Philadelphie (XXVI, 3, août 1960).

part, l'accroissement du prestige de sa profession dans la société globale, d'autre part, les limitations imposées à son activité dans le cadre des collectivités où il travaille. La première de ces tendances nous conduit à définir la position du planificateur dans la société. L'autre exige une étude des contraintes dont il est l'objet du fait même de son activité. Nous croyons que la confrontation de ces données est susceptible d'éclairer la place réelle qu'occupe le planificateur urbain aux États-Unis.

Les positions

Les positions qu'occupe le planificateur urbain sont le reflet de la diversité et de l'incertitude qui sont le lot de l'activité de planification dans une période de transition. Elles constituent l'héritage de l'évolution historique, idéologique et théorique que nous avons retracée dans les parties précédentes. Le problème est de déceler les fondements politiques et sociaux sur lesquels repose cette activité, autrement dit, de rechercher les sources de sa légitimité.

Une première distinction paraît importante à cet égard, elle s'applique à la nature même du pouvoir qui est recherché par le planificateur. Ce pouvoir peut être privé et fondé uniquement sur l'expertise professionnelle, et le planificateur est alors uniquement soumis aux normes de sa profession ; c'est le cas du planificateur-consultant. Ce pouvoir peut être aussi de nature publique, et il obéit alors à des principes différents. Tout pouvoir public doit, en effet, être légitime au regard des règles démocratiques qui sont celles du pays étudié. Le planificateur n'échappe pas à cet impératif, il s'y conforme de deux manières : en recherchant une légitimité propre auprès de la population qui lui fournit un appui direct et soutenu ; en acceptant de servir les organes politiques démocratiquement élus, il se trouve alors dans la position d'un agent public.

Les positions (I) déterminées par l'expertise

Le pouvoir de l'expert est le premier dont bénéficia le planificateur urbain. Historiquement, il occupe une place très importante dans la diffusion de la planification. Les plans d'urbanisme

célèbres établis durant les premières décennies du siècle furent l'œuvre de consultants. La création d'une organisation professionnelle autonome et la revendication d'une reconnaissance de cette autonomie par les pouvoirs publics sont également le fait de consultants. En matière d'organisation comme en matière de technique et de théorie, l'influence de l'architecture fut déterminante dans les débuts de la planification.

L'évolution qui suivit tendit à réduire le rôle des planificateurs-consultants au sein de la profession. Cela est dû pour une part à la multiplication des postes dans les administrations publiques au lendemain de la seconde guerre mondiale, et aux critiques dont ils furent l'objet, notamment de la part de Robert Walker. La méthode qui consiste à « vendre » un plan à une municipalité sans se préoccuper de ce qui advient ensuite fut jugée contraire aux principes mêmes d'une planification conçue comme une œuvre continue et de longue haleine. Dans une certaine mesure, ils ont été victimes de la transformation de la notion de planification passant d'une conception cartographique et purement spatiale à une conception fonctionnelle.

Il n'en demeure pas moins, cependant, que le planificateur-consultant, individu ou société, est loin d'avoir disparu. Il exerce encore une influence au sein de la profession. Il occupe un type de position et de pouvoir que l'on ne peut ignorer si on veut comprendre l'ensemble du problème. Il incarne enfin des valeurs d'autonomie professionnelle qui sont partagées par tous les planificateurs. Cet ensemble de phénomènes constitue plus qu'un simple accident historique.

Malheureusement, on possède peu de documents permettant de se faire une idée précise de leur influence et de la place qu'ils occupent actuellement dans la planification américaine. Dans son étude sur le rôle des intellectuels dans les bureaucraties publiques, Robert K. Merton fait une distinction entre ceux qui exercent leurs activités techniques et consultatives dans les bureaucraties et ceux qui ne sont pas rattachés à une administration¹⁵. Cette interprétation semble particulièrement éclairante en ce qui concerne les professionnels de la planification.

15. « Role of the Intellectual in Public Bureaucracy », *Social Theory and Social Structure*, 2ème édition, New-York, The Free Press, 1957, pp. 211-212.

Le professionnel indépendant est libre de considérer le public comme son client tandis que le professionnel bureaucratisé est soumis aux autorités pour lesquelles il travaille. Les perspectives du premier peuvent être déterminées par sa position dans la structure sociale mais il est moins assujéti à un contrôle immédiat de la part d'une clientèle déterminée. Autrement dit, il est libre d'appliquer ses propres valeurs, d'envisager réellement toutes les alternatives à propos d'une situation donnée et non pas seulement celles qui sont imposées par le client. Il peut rester dans « le domaine des bonnes intentions » sans se soucier si elles constituent de « mauvais programmes pour l'action ». Enfin, il échappe aux frustrations multiples et répétées qui sont le lot de l'intellectuel bureaucratisé. On peut donc concevoir aisément qu'il puisse être un *modèle* pour celui-ci.

Une des monographies d'Allen Altshuler permet de préciser certaines données à propos de l'intervention d'une firme de consultants dans l'établissement du plan pour le centre de Minneapolis.

Le premier point qui paraît fondamental concerne le statut social du consultant qui est incontestablement supérieur à celui du bureaucrate notamment dans le jugement des hommes d'affaires qui le considèrent comme un des leurs. Le consultant est à la tête d'une firme qui réussit parce qu'elle est compétitive. Sa position est mieux comprise et donc valorisée par des hommes qui sont soumis aux mêmes règles.

Le second point étroitement dépendant du premier est la sécurité et la confiance que le consultant inspire aux clients. Étant un homme d'affaires, il ne peut être soupçonné de tendances « socialistes » ou de volonté de pouvoir au détriment des intérêts privés en place. S'il propose des mesures limitant le droit de propriété, elles sont acceptées plus facilement que si ces mêmes mesures sont proposées par un planificateur public.

Le troisième point concerne la présentation des études et des projets. Le consultant est motivé par l'obligation de vendre au meilleur prix son produit. Pour cela, il utilise les techniques de vente, la publicité et les *public relations*. À priori, ses études ne sont pas meilleures ou plus documentées que celles que pourrait réaliser un service public de planification, mais il les présente en éliminant les doutes, les hésitations, les incertitudes. Le travail final

est conçu pour captiver l'intérêt du lecteur plus que pour l'informer ou le convaincre.

Cette position de prestige que rien ne justifie du point de vue de l'aptitude ou des résultats professionnels est à l'origine d'un certain ressentiment de la part des planificateurs bureaucratisés. Cet antagonisme demeure cependant latent et ne dégénère pas en conflit d'intérêts. D'une part, le consultant qui, en l'occurrence, a occupé un emploi public comme directeur de la commission de planification de Chicago, déclare qu'il n'a pas changé depuis son passage dans le secteur privé et qu'il demande toujours à ses clients la plus grande liberté pour interpréter l'intérêt public comme il l'entend. D'autre part, les planificateurs locaux ont été les bénéficiaires de l'intervention du consultant qui a rehaussé le prestige de la planification et de la profession et qui a finalement « vendu » des idées auxquelles ils étaient favorables. Ces deux comportements expliquent pourquoi la différence des positions ne porte pas atteinte à l'unité des valeurs professionnelles et à la solidarité qui existe au sein de la profession lorsqu'il s'agit de promouvoir l'activité de planification. Cela est confirmé par l'étude de David Greenstone sur San-Diégo (Californie) où une firme de consultants engagée par les hommes d'affaires locaux insista pour que la commission de planification de la cité soit invitée à participer à l'étude du projet demandé.

Les positions (II) fondées sur une légitimité démocratique propre

Cette légitimité est obtenue par une *mobilisation* des individus dans une collectivité déterminée ; elle suppose la création d'une organisation à caractère politique destinée à s'assurer la part de pouvoir nécessaire pour appliquer une politique de planification. Celle-ci devient un programme proposé aux électeurs et l'action politique elle-même ne diffère pas des autres actions du même genre, notamment elle est soumise aux mêmes aléas. Nous retiendrons trois exemples d'une telle opération réalisée dans des villes importantes des États-Unis.

Le premier est fourni par le « Plan de Chicago » et le mouvement *City Beautiful*. Nous ne reviendrons pas sur la description de cette expérience, nous voudrions simplement en rappeler les traits essentiels qui nous serviront de modèle, à savoir :

1) l'existence au départ d'un événement spectaculaire ayant sensibilisé l'opinion publique aux problèmes de l'urbanisme, il s'agit de la foire internationale de 1893 ;

2) le travail d'un leader qui s'est consacré dès le début à l'œuvre de rénovation de la cité, a su constituer une équipe de travail, s'assurer le concours d'un groupe influent, et enfin, mobiliser l'opinion en faveur de ses projets ;

3) la conquête d'un pouvoir spécialisé mais autonome pour la mise en œuvre du plan, ceci par une action menée auprès des autorités politiques qui reconnurent l'autonomie de la commission de planification ;

4) une action d'information et de propagande menée en profondeur auprès du public qui accepta l'idée du plan et lui apporta un soutien à peu près général. Ce soutien put se manifester d'une manière constante grâce à la procédure du référendum prévue pour l'émission des emprunts : de 1912 à 1920, dix-huit emprunts furent émis ; de 1921 à 1925 : quatorze ; de 1926 à 1929 : trente-quatre ;

5) la dégradation du mouvement commença avec la disparition et le départ progressifs des leaders du début, et cette usure fut aussi aggravée par des scandales financiers. En 1928, l'électorat refusa de nouveaux emprunts. Bien qu'il s'agît d'une réaction aux scandales et non pas d'une condamnation du plan, ce fut à partir de ce moment que la commission de planification entra dans une période de somnolence et d'inactivité. Son déclin fut aggravé par la crise économique jusqu'en 1939 où elle fut réformée.

Une deuxième illustration est fournie par le « *rapport d'après-guerre* » (*Post-War Report*) de Syracuse (État de New-York). L'opération se situe entre 1943 et 1945.

1) Le fait générateur fut la crainte d'une récession économique après la seconde guerre mondiale et la réaction d'une communauté pour surmonter ce danger et échapper à ses conséquences.

2) Le leadership fut le fait d'un planificateur, Sergeï Grimm, qui avait acquis de l'expérience à la tête de l'Office du logement de Syracuse (*Syracuse Housing Authority*) durant le *New Deal*. Certains le décrivent comme un « rêveur », « un homme d'idée », en « avance par rapport aux autres ». Il était préoccupé par les problèmes de planification urbaine et par l'insertion de la cons-

truction des logements dans un cadre communautaire d'ensemble. La rencontre d'un membre du conseil d'administration de la revue *Fortune* qui voulait consacrer une série d'articles à une expérience de planification du développement d'après-guerre, fut le point de départ de l'opération à Syracuse.

3) Quelques réunions eurent lieu à Syracuse à la suite desquelles fut créé un conseil pour la planification de l'après-guerre avec la participation des élus locaux et des groupes civiques. Ce conseil de 77 membres comprenait tout ce que Syracuse pouvait avoir comme leaders économiques, sociaux, civiques ou politiques. Sergeï Grimm exerçait son leadership essentiellement en tant qu'agent de coordination générale pour les recherches et les études faites par les organisations participantes, et en tant que directeur de la Commission de planification et de l'Office du logement.

4) Comme à Chicago, le public fut mobilisé par l'emploi de nombreux moyens : « Durant ces trois ans les habitants de Syracuse lurent une grande quantité de journaux, entendirent de nombreux programmes de radio, virent des experts de toute sorte venir visiter leur cité, assistèrent ou participèrent à de nombreuses discussions et se familiarisèrent avec quelques-uns des problèmes fondamentaux de la planification communautaire générale. »

5) L'usure du mouvement se manifesta plus rapidement que dans le cas de Chicago. Pour autant que l'on puisse savoir, les raisons sont les suivantes. En premier lieu, le but unique de l'opération était la recherche et l'étude devant aboutir à la formulation d'un plan. Aucun pouvoir financier n'avait été délégué à la commission en vue de passer à une phase de réalisation. Dès lors, le conservatisme financier d'élus locaux et la démobilisation du soutien populaire manifestèrent très vite leurs effets négatifs. En second lieu, se développèrent simultanément des oppositions suscitées par l'avancement des travaux parmi les élus locaux et les notables économiques qui n'étaient pas prêts à accepter le « socialisme » ou la « dictature » des planificateurs.

Une troisième manifestation de cette « planification de combat » est la « renaissance » de Philadelphie à partir de 1952.

1) Le mouvement a un caractère politique plus marqué que dans les exemples précédents. Il s'agit en fait de réformateurs — les « jeunes Turcs » démocrates — qui utilisèrent la planification

urbaine pour déloger les « politiciens » et la machine républicaine qui dominaient la municipalité.

Des tentatives pour organiser la planification urbaine avaient été faites durant les années 1930-1940. Elles aboutirent à la création d'un conseil de citoyens pour la planification urbaine (*Citizen's Council in City Planning*). Pendant une dizaine d'années ce conseil représenta les réformateurs démocrates de Philadelphie. Il était présidé par un membre influent du monde des affaires qui lui apportait prestige et respectabilité.

2) Ce groupe de citoyens réussit à vaincre le scepticisme local à l'égard des « planificateurs à longs cheveux ». Il pratiqua une politique de rencontres systématiques avec des leaders d'organisation afin de les convaincre. Finalement, au cours d'une audition (*hearing*) tenue par le conseil municipal, une manifestation du public entassé dans la salle impressionna les élus. Une ordonnance fut votée créant la commission de planification et lui allouant des crédits. Le maire désigna à sa tête les personnalités appuyées par le conseil des citoyens.

À partir de ce moment, les responsables de la planification et leurs amis entreprirent des actions auprès du public pour populariser l'image de la cité future et les programmes de redéveloppement.

3) En 1952, la mésentente des républicains permit aux jeunes Turcs de conquérir le pouvoir municipal et de réorganiser le gouvernement local autour d'un maire fort. La commission devint alors un instrument d'administration. Des représentants de la municipalité furent incorporés parmi ses membres, elle reçut mandat de préparer un plan général.

4) La commission de planification bénéficia d'une autonomie relative mais de plus elle fut appelée à jouer un rôle de coordination essentiel dans la ville. Ce pouvoir était largement fondé sur une participation soutenue de nombreuses associations et de personnalités au sein du conseil de citoyens. Il semble que ce soutien ait été fondé sur une possibilité réelle de participer et d'influencer les principales décisions aussi bien en matière de planification qu'en matière de programmation financière.

Ces opérations ont constitué des stratégies politiques similaires à toutes les actions de ce genre. Dans les deux premiers cas le

résultat recherché était la constitution d'un pouvoir autonome par rapport aux autorités élues et reposant sur une commission de citoyens. Dans le troisième cas le mouvement a été plus loin et a conquis la mairie après avoir obtenu l'institution de la commission. Cependant, ce qui fonda la force et l'autonomie de la planification ce n'est pas la commission elle-même mais l'appui direct du public.

Comme toutes les actions politiques, ces opérations durent autant que le permet le phénomène d'usure politique (cas de Syracuse) ou le risque d'un échec décisif. La cité « C » décrite par Walker offre l'exemple d'un tel échec : une réforme de l'organisation municipale avait été adoptée qui instituait le système du *city manager*, celui-ci désigna une commission de planification et fit appel à un planificateur consultant. À ce moment, la charte de la ville fut à nouveau changée et la machine revint au pouvoir. Après le départ du *city manager*, la commission ne fit pratiquement plus de planification.

La valeur exemplaire de ces cas est infiniment plus grande que leurs résultats pratiques qui purent être contestés. Le fait est que ces trois expériences ont eu un retentissement professionnel et national et qu'ils ont constitué des modèles à des moments décisifs pour la profession : à ses débuts, pendant et après la seconde guerre mondiale, durant les années du redéveloppement urbain. Il ne fait pas de doute qu'ils ont été intégrés dans la tradition professionnelle et qu'ils ont contribué à modérer les valeurs du planificateur américain dans le sens de l'initiative et de l'audace.

Leur signification a pu être cependant mal interprétée. Notre opinion est que les commissions autonomes de citoyens qui se sont multipliées à la tête des organismes de planification dans le pays, ne sont que des *imitations formelles* des cas que nous venons d'exposer et surtout de l'expérience de Chicago. En fait, la grande majorité de ces commissions n'ont bénéficié ni du soutien politique général que l'on trouve dans le modèle, ni de l'autonomie administrative et financière dont bénéficient par exemple les différents districts qui se sont multipliés dans l'administration locale américaine.

Sur le premier point, les auteurs sont d'accord pour reconnaître que ces commissions, loin d'être « démocratiques » ou représentatives de tous les intérêts essentiels d'une ville, sont composées

en fait des notabilités économiques et sociales de la cité. Quels que soient l'esprit civique, la largeur de vue, la volonté d'objectivité de ces personnes, elles sont conduites à traiter les problèmes urbains d'un point de vue particulier et à inspirer, même involontairement, une politique de classe en matière de planification. Ce risque est d'autant plus grand que beaucoup de ces « citoyens éminents » avaient des occupations en relation étroite avec l'utilisation et le développement du sol, qu'il s'agisse des propriétaires fonciers, des agents immobiliers, des promoteurs, des constructeurs, des avocats ou des architectes. Par ailleurs, rien n'est plus facile que de rationaliser la recherche d'un but particulier en l'identifiant à la poursuite de l'intérêt général¹⁶. Pour l'observateur extérieur, il semble que cette pratique ait été plutôt courante dans les commissions de planification. Quoi qu'il en soit elle a été à l'origine, d'une part, des critiques adressées au système de commission et à la planification urbaine en général, d'autre part, des tendances « sociales » qui se sont développées plus récemment parmi les planificateurs en réaction contre les pratiques du passé.

Sur le second point, la mise en place des commissions a révélé des défauts d'organisation qui se sont souvent révélés irrémédiables. Notamment lorsque les textes leur ont conféré des pouvoirs formels étendus sans leur donner les moyens (principalement financiers) de les mettre en œuvre. Le résultat est illustré par l'expérience de planification de *New York* après 1943.

La charte de 1938 conférait à la commission de planification de la cité de *New York* des pouvoirs étendus. En matière administrative et financière, elle avait pour mission de présenter le budget annuel d'investissements, de préparer un maître-plan, d'agir comme la gardienne de la carte officielle, de contrôler le zonage de la cité. En matière politique, son pouvoir pouvait être redoutable car toutes les décisions pouvant affecter le maître-plan devaient lui être transmises pour avis. En cas de désaccord, l'avis de la commission ne pouvait être transgressé par l'organe politique (*board of estimates*) qu'à la majorité des deux-tiers. La conséquence fut que le *board* se montra réticent pour lui allouer des crédits. La commission ne put donc pas recruter le personnel et

16. Voir le chapitre « Conflict of Interest » dans *Planning 1965*, American Society of Planning Officials, pp. 279-285.

constituer les services nécessaires pour remplir ses missions. Le résultat est énoncé par Sayre et Kaufman comme suit :

« La commission de planification de la ville, une institution sur laquelle on avait fondé de grands espoirs, a vécu deux décennies de frustration et de déceptions pour elle-même et pour ses partisans. Ses attributions sont d'une grande portée pour le gouvernement et la politique de la cité, mais son emprise sur ses fonctions est mal assurée et son assise politique et juridique peu sûre. Investie de la responsabilité problématique d'introduire innovation et rationalité dans la vie politique d'une cité longtemps accoutumée aux marchandages de circonstances entre les puissants intérêts politiques et économiques en place, la commission, après avoir rompu quelques lances dans plusieurs sorties, a été obligée de dépenser toute son énergie dans la préparation studieuse d'un éventuel exercice de ses pouvoirs et dans la défense des attributions formelles conférées par sa charte. »

Il semble qu'elle ait sombré dans un travail de routine et de consultations au profit des autorités politiques.

Notre conclusion est que la distinction entre la planification élaborée par une commission autonome et la planification élaborée dans un service administratif municipal, est purement formelle et artificielle dans la plupart des cas. Elle est le reflet d'une influence qui s'est manifestée au niveau des valeurs et des symboles professionnels mais qui en général n'a pas affecté les positions des planificateurs d'une manière significative.

Les positions (III) d'agent public

Le planificateur expert et le planificateur réformiste ont des rôles relativement cohérents, obéissent à des normes qui sont homogènes ou en tout cas compatibles. Leur action est orientée vers un but facile à identifier qu'il s'agisse de l'efficacité commerciale ou de l'efficacité politique laquelle n'est pas ressentie comme contraire aux canons professionnels. En cela, ils sont comparables aux planificateurs des sociétés privées agissant en tant que subordonnés exonérés de toute responsabilité morale quant aux effets de leurs actes sur le système social. Dans tous ces cas, l'acceptation d'un rôle dominant évite les conflits et réduit les sources de frustration individuelle que connaît le planificateur soumis à un pouvoir politique.

L'analyse citée de Robert K. Merton fournit une approche générale du problème applicable aux cas des planificateurs bureaucratisés. Les conflits qui opposent celui-ci à l'homme politique sont avant tout des conflits entre intellectuel et autorité de décision (*policy maker*). Il s'agit en premier lieu d'un *conflit de point de vue* : l'appréciation ou l'interprétation d'un événement par un intellectuel est indépendant des pratiques et des situations existantes, et cela lui donne toute liberté pour construire des modèles de substitution que l'homme d'action ne comprend pas et qu'il qualifie d'utopiques, ou d'idéalistes. Celui-ci, en effet, tend à considérer le monde comme une donnée qui n'est pas décomposable en éléments pouvant être recombinaisonnés différemment ; c'est en cela qu'il est un « homme pratique ».

Un deuxième conflit naît de l'*incompatibilité des buts sociaux*. Le but de l'homme d'action est de maximiser un bénéfice qu'il s'agisse de profits financiers ou de profits politiques sous forme de votes. L'intellectuel même concerné par l'amélioration de sa situation économique considère celle-ci comme un résultat dérivé de son activité. Cela suppose deux types de philosophies, deux types de motivations culturelles. Le fait que l'homme d'action essaye de mettre en doute le « désintéressement » de l'intellectuel est le signe d'une attitude hostile dont le but est de dévaluer la position sociale de celui-ci. L'agressivité dans ce cas peut aller jusqu'à un anti-intellectualisme de principe.

D'autres conflits naissent de la *situation de subordination* dans laquelle se trouve l'intellectuel. Il s'agit des conflits de valeur (c'est l'autorité de décision qui dicte à l'intellectuel son domaine de recherche que celui-ci peut juger inepte, les résultats peuvent être utilisés à des fins contraires aux valeurs de l'intellectuel, etc.). Il peut s'agir aussi d'incompréhensions nées d'un défaut de communication dans l'organisation. Enfin, les résultats du travail de l'intellectuel peuvent être purement et simplement ignorés par l'homme d'action.

Le planificateur est concerné au premier chef par toutes ces situations conflictuelles dans lesquelles il se trouve engagé du fait même qu'il est un *intellectuel*. Sa formation particulière, les normes de sa profession ne font que renforcer des antagonismes qui ont un caractère plus général. Par exemple, il existe une concurrence

entre les fonctions du planificateur et celles du politicien. L'un et l'autre ont vocation à être des intermédiaires, des coordonnateurs, des conciliateurs. L'un et l'autre présentent leur fonction comme une fonction de synthèse et de définition de l'intérêt général. Enfin, l'un estime être mieux placé que l'autre par sa formation, par son expérience ou par sa position, pour servir le public et répondre aux attentes de celui-ci¹⁷. Ajoutons que ce conflit peut être attisé par les exemples de « planification de combat » et par les rapports existant entre la profession de planificateur et la tradition réformiste du « bon gouvernement » (*good government movement*). Cela n'est pas fait pour rassurer les hommes politiques et pour accroître leur compréhension et leur bonne volonté.

La plupart des auteurs américains mettent l'accent sur la nécessité pour le planificateur bureaucraté de s'adapter à la situation qui est la sienne. Robert Merton parle d'une « technicisation » de l'intellectuel.

« Les techniciens ont une indifférence affichée pour les politiques sociales, leurs sentiments et leurs valeurs sont en gros ceux des groupes dominants. Ils conçoivent leur rôle comme étant simplement celui d'exécuter toutes les politiques définies par les autorités. »

En bref, il s'agit d'une démission des responsabilités sociales. Un tel aboutissement n'est pas inconcevable pour un certain nombre de planificateurs. Robert L. Williams dans le texte cité en exergue signale la multiplication des professionnels de « huit heures et demie à cinq heures »¹⁸.

Le courant d'opinion qui a suivi la publication de l'ouvrage de Robert A. Walker a renforcé cette tendance en insistant sur la situation d'agent public qui est faite au planificateur. Ainsi, Norman Beckman met en valeur le principe démocratique qui commande au planificateur de s'effacer devant l'homme politique élu et de se contenter « du rôle plus limité que le système confère aux agents publics. »

Un autre argument avancé est celui du réalisme politique. Ainsi, le rattachement du planificateur à l'état-major des exécutifs muni-

17. Norman Beckman, « The Planner As a Bureaucrat », *Journal of A.I.P.*, XXX, 4 (nov. 1964), p. 323.

18. « The Planner and his Profession : A Mid-Century Profile », *Planning* 1964, American Society of Planning Officials, p. 93.

cipaux change les perspectives de la planification dans le sens d'une meilleure compréhension du point de vue et des motivations politiques. Il entraîne aussi un appauvrissement de l'aptitude des planificateurs à prendre une vue large et détachée des problèmes. Ce réalisme n'est cependant pas un bienfait sans mélange¹⁹ et il ne va pas sans critiques et sans révoltes.

Beaucoup de professionnels condamnent les « pseudo-planificateurs » qui disent au pouvoir ce qu'il désire entendre. L'attitude du planificateur technicien est une tromperie subtile et fallacieuse car il se coupe en fait des hommes politiques. Bien que feignant une subordination complète, il ignore leurs vrais problèmes et son respect excessif est une cause de dégradation aussi bien pour lui que pour la société.

« Il n'y a pas à se soustraire au fait que le planificateur est porteur d'un message gênant qui de toute évidence est en avance sur son époque. La seule justification de cet engagement dans une cause risquée est l'amour...

Chaque technique de développement est un instrument de décision morale. Les techniques deviennent des rituels bureaucratiques creux si elles ne sont pas, d'une manière plus fondamentale, des véhicules d'amour. Le planificateur est alors celui qui a la grâce d'être le serviteur qui vit et souffre sans arrière-pensée avec la famille des spécialistes urbains, mais qui par son amour aide les autres à dépasser leur spécialisation de la manière qui leur semble la meilleure... »²⁰

Notons dès maintenant que cette conviction d'avoir une mission à accomplir, d'être en avance sur son époque, de subir le sort malheureux des innovateurs, représente une force morale qu'il est impossible d'ignorer lorsqu'on examine l'éventualité d'une bureaucratisation ou d'une technicisation des planificateurs dans la société américaine.

Dans un chapitre intitulé « Opportunisme contre Professionnalisme », Alan Altshuler fait porter sa critique sur la profession qui aurait failli à sa mission.

« Sachant qu'ils ont peu d'espoir de conquérir richesse, renommée et pouvoir, (les planificateurs) retirent apparemment la plupart de leurs

19. Norton E. Long, « Planning and Politics in Urban Development », *Journal of A.I.P.*, XXV, 4 (nov. 1959), p. 168.

20. Robert C. Hoover, directeur des affaires professionnelles de l'American Institute of Planners, « A View of Ethics and Planning », *Journal of A.I.P.*, XXVII, 4 (nov. 1961), pp. 301-302.

satisfactions de la fierté dans leur statut de professionnels et de la conviction que leur travail sert l'humanité. Cette fierté et cette conviction nourrissent indubitablement la croyance qu'ils méritent plus de prestige et plus d'influence. Quand on leur demande en quoi ils diffèrent des agents publics ordinaires, ils se réfèrent sans hésitation à leur statut professionnel. Quand on leur demande de justifier leur compromis politiques, ils parlent toujours de la nécessité de protéger la planification en tant qu'activité plutôt que de leurs propres carrières. Cependant ils reconnaissent que leur profession offre peu de directives claires concernant leur intégrité. Cette reconnaissance ajoutée à leur respect pour le succès politique, rend particulièrement difficile pour eux de résister aux attrait de l'opportunisme. De ce fait, ils sont aussi particulièrement sensibles aux accusations que la planification n'est pas une profession. »

Ce texte confirme l'idée que nous avons déjà que le planificateur même enfermé dans une organisation bureaucratique, conserve une grande liberté de jugement et de critique, et que cela est dû en grande partie à la fierté d'appartenir à une profession. Ensuite Alan Altshuler insiste sur l'impuissance de la profession à définir des règles d'action et des principes éthiques.

« Les planificateurs ont généralement rejeté les théories impliquant qu'ils ne peuvent s'occuper exclusivement que de buts non controversés, mais ils ont fait peu de progrès dans la définition d'une approche dans les controverses. Ils ont continué à affirmer en même temps que les tractations politiques sont un pauvre moyen pour atteindre l'intérêt public et que les planificateurs publics doivent agir comme des stratèges politiques. Comment distinguer la planification réaliste d'une simple politique administrative ?... »

(Une) distinction est claire : la tendance du planificateur pour l'opportunisme est limitée par son professionnalisme. Mais si des principes établis de professionnalisme font défaut (comme le soutient Allen Altshuler) alors chaque planificateur doit définir individuellement sa propre éthique professionnelle. Une éthique que chacun détermine par soi-même peut cependant être difficilement qualifiée de « professionnelle ».

Il nous paraît difficile d'adhérer à un tel point de vue. Que l'éthique des planificateurs ne soit pas celle des médecins, des avocats ou des architectes, nous en convenons facilement, que pour cela elle ne puisse être considérée comme une éthique, c'est plus douteux et cela paraît en contradiction avec le comportement des planificateurs qui se conforment à un certain nombre de règles et de principes. Le fait que certains d'entre eux ne soient pas à même

de les définir (mais quelle définition attendait-on ?) ne change rien à la situation.

En fait les interprétations précédentes sont limitées et contestables du fait de l'étroitesse du point de vue qu'elles ont adopté.

Tout d'abord, la thèse de la bureaucratisation ou de la technicisation est fondée sur une conception étroitement weberienne de la bureaucratie ; or une telle conception ne peut pas plus rendre compte des rôles publics dans l'administration américaine que dans les administrations européennes. Des théories plus élaborées sont nécessaires pour interpréter les rôles des planificateurs dans les administrations publiques. À cet égard, ils feraient plutôt partie de ce que l'on a appelé les « bureaucrates fonctionnels » qui cherchent à être reconnus par des groupes de référence situés en dehors de la bureaucratie²¹. Du fait de leur indépendance intellectuelle, ces bureaucrates jouissent d'une liberté d'interprétation et de manœuvre qui n'est pas négligeable.

Cela n'exclut d'ailleurs pas la possibilité d'une bureaucratisation du type weberien, mais cette possibilité n'est en aucun cas une règle. Parmi les monographies que nous avons consultées, celle qui se rapproche le plus de cette situation concerne la ville de Worcester, Massachusetts (187,000 habitants) où le service de planification urbaine de création récente n'est mentionné qu'à propos de l'établissement d'un projet de nouvelle ordonnance sur le zonage qui n'a même pas été pris en considération par le conseil municipal de 1957 à 1960, et le tracé de parkings publics dans le centre-ville. Il est certain que le zonage, la subdivision, les plans limités peuvent constituer un débouché pour les planificateurs techniciens dans les villes conservatrices et sans gros problèmes. Mais celles-ci doivent être rares. L'enquête déjà citée de Francine F. Rabinowitz et J. Stanley Pottinger révèle que 71 p.c. des directeurs de planification interrogés considèrent leur travail comme orienté politiquement, 24 p.c. le considèrent comme principalement technique et seulement 5 p.c. comme strictement technique. Ces chiffres ne fournissent qu'une indication mais ils suffisent à montrer que la technicisation étroite reste l'exception.

21. Sur les types de bureaucrates, voir Leonard Reissman « A Study of Role Conception in Bureaucracy », *Social Forces*, XXVII, 3 (mars 1944), pp. 308-9.

L'interprétation d'Alan Altshuler ne nous paraît pas satisfaisante dans un autre sens. Parlant d'une défaillance de la profession en matière de définition de principes éthiques, il omet d'analyser l'évolution méthodologique, éthique, idéologique qui caractérise cette profession depuis une quinzaine d'années. En fait, il considère comme une donnée ce qui est un *problème* qui doit être traité comme tel. Cela le conduit à conclure à une absence de principes professionnels, et peut-être même de profession dans ce milieu où existe une forte conscience d'appartenir à une communauté professionnelle.

Nous croyons qu'il existe une relation entre les valeurs qui sont celles de la profession et les différentes positions que les planificateurs occupent dans la société américaine, mais cette relation n'est pas simple et elle n'est pas à sens unique. Commençons par poser quelques données.

1) Les rapports entre les planificateurs et les détenteurs du pouvoir ne sont pas uniquement déterminés par l'existence d'une profession organisée. Dans la plupart des cas, ainsi que le montre Robert Merton, on peut expliquer ces rapports par un antagonisme fondamental entre l'intellectuel et l'autorité de décision. La profession intervient pour soutenir l'intellectuel-planificateur qui se trouve dans cette situation. Elle ne crée pas celle-ci et elle est dans l'incapacité de proposer une solution pour un problème sur lequel elle n'a aucune prise.

2) Ces oppositions ont un caractère *latent* et elles s'insèrent elles-mêmes dans des rapports plus complexes. Les conflits ouverts naissent dans des cas particuliers que l'on peut essayer d'éviter en agissant sur d'autres variables, par exemple, en définissant un type d'organisation susceptible de satisfaire le planificateur, ou en faisant adopter une politique plus conforme à ses valeurs. Le planificateur lui-même peut être plus ou moins exigeant quant à ce qu'il attend de ses supérieurs.

3) L'état d'insatisfaction qui est celui du planificateur américain est souvent exprimé en même temps que la conscience d'avoir une mission à accomplir. La conjonction de ce deux sentiments est un des facteurs psychologiques qui pousse la profession à évoluer sans cesse et à faire les recherches dans les domaines intellectuels et

éthiques ce qui a pour conséquence d'obscurcir les buts professionnels et de les rendre encore plus insaisissables.

Dans une large mesure, les normes professionnelles sont le reflet de ces positions et de ces situations très différentes et elles ne peuvent être comprises que par rapport à elles. Autrement dit, les multiples tendances que nous avons rencontrées dans la partie précédente ont des fonctions très précises eu égard à la place du planificateur dans la société. C'est dans la mesure où l'activité professionnelle a rempli ces fonctions que la profession a pu se maintenir et que, par conséquent, la planification a pu s'imposer malgré toutes les difficultés rencontrées.

La première de ces fonctions a été de *préserver l'unité des planificateurs malgré la grande diversité qui caractérise ceux-ci* tant sur le plan des valeurs que sur celui des méthodes et des positions. Il semble que dans ce domaine la notion de plan général ou de plan global (*comprehensive plan*) ait joué un grand rôle même si cette notion a eu de plus en plus un caractère formel, même si son contenu a sensiblement changé depuis un demi-siècle. À la limite, on peut considérer qu'il s'agit d'un symbole reconnu par tous les planificateurs. L'enquête Rabinowitz-Pottinger apporte un début de confirmation à cette déduction. Parmi les planificateurs interrogés 89 p.c. ont un maître-plan tandis que 11 p.c. n'en ont pas. Mais parmi ceux qui en ont 36 p.c. le définissent comme un ensemble de cartes précises, 47 p.c. y trouvent une orientation générale, 17 p.c. donnent une autre définition. Ces chiffres montrent *la généralité du maître-plan en tant que but professionnel, et sa souplesse en tant qu'instrument de travail* du planificateur.

Dans un autre domaine, le respect des valeurs professionnelles a eu pour effet de rapprocher les positions les plus diverses. On comprend difficilement ce que peuvent avoir en commun les consultants et les bureaucrates ; pourtant leur situation n'est pas fondamentalement différente. Dans la mesure où les bureaucrates ont eu tendance à faire prévaloir les normes professionnelles sur les normes bureaucratiques, ils ont été souvent amenés à démissionner et à changer de poste, ce qui a rapproché finalement leur méthode de travail de celle des consultants. Plus même, cette mobilité peut être à l'origine d'une identité de carrière (par le passage

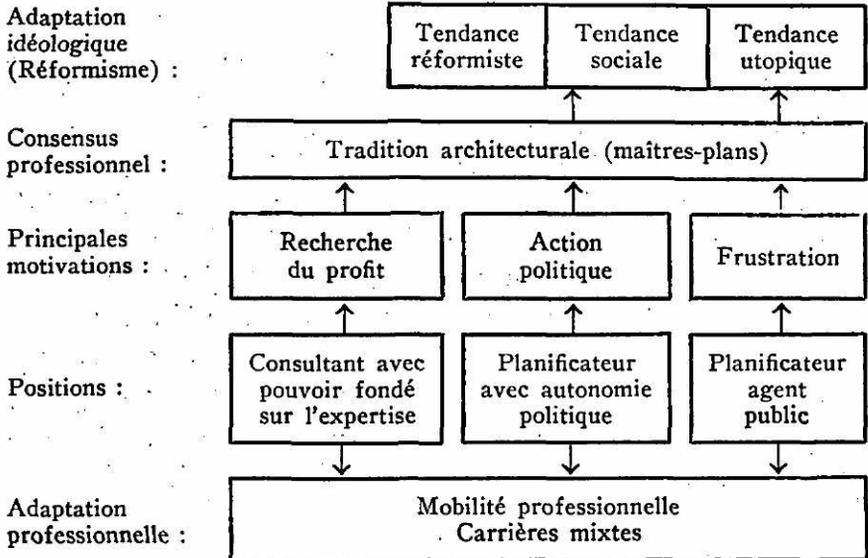
L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

de postes publics à des postes privés et vice versa) que peut dissimuler la diversité des positions ²².

Si la démission est une solution pour l'individu qui échappe au moins momentanément à une situation frustrante, elle introduit également au niveau de la profession un style de travail et une conception de la carrière qui sont des facteurs d'unité. Il faut ajouter que pour un certain nombre de planificateurs, l'occupation de postes dans l'enseignement, dans les administrations fédérales et dans la recherche offre autant d'occasions supplémentaires.

Les limites que peut rencontrer cette tendance à la mobilité dans l'emploi sont les suivantes. La première tient à l'âge du planificateur, car il est certain que la tendance à la mobilité décroît avec l'âge. Le problème ne s'est pas encore posé dans une profession dont les cadres sont relativement jeunes, mais il n'est pas à exclure

Tableau I
Unité et diversité dans la profession de planificateur



²². Les auteurs s'accordent en général pour reconnaître un très haut niveau de mobilité dans l'emploi pour les planificateurs. Par exemple, chaque directeur de planification dans la région métropolitaine de Washington a démissionné ou a été remplacé dans un laps de temps de 24 mois (Norman Beckman, article cité p. 323). Des données plus complètes devraient être réunies à propos de cette variable.

pour l'avenir. La deuxième limite à envisager tient aux différences dans la formation universitaire des planificateurs : une formation plus étendue en matière sociale, la possession d'un titre de docteur ouvrent de plus larges perspectives en matière d'emploi. Une troisième limite concerne le nombre de postes disponibles. L'évolution actuelle est rendue possible par la multiplication des postes offerts aux planificateurs après la seconde guerre mondiale ; une réduction des emplois aurait certainement des effets négatifs à tous les niveaux que nous avons envisagés.

Une deuxième fonction de la profession a été *la recherche de types d'organisations susceptibles de satisfaire l'indépendance intellectuelle du planificateur sans cependant faire obstacle à sa participation dans les processus de décision essentiels*. En bref, il s'agit de définir un statut qui fasse du planificateur un de ces bureaucrates fonctionnels dont nous parlions plus haut. Ce souci est déjà présent dans l'ouvrage de Robert Walker qui propose de leur conférer des fonctions d'état-major auprès des chefs exécutifs concernés. Il semble que la profession dans son ensemble se soit ralliée à cette solution.

Dans un rapport d'une commission de l'American Institute of Planners sur la planification dans les états, le problème est posé comme suit : ²³

« Le directeur de la planification doit maintenir son statut professionnel ainsi que celui de son organisation. À cet égard, sa position est généralement considérée comme délicate mais elle n'est pas impossible à tenir. La planification de l'état est un processus cumulatif et continu, sa perspective doit être à long terme. La professionnalisation du personnel de planification est un moyen de maintenir ce point de vue ; le statut et les règles professionnels sont une garantie pour le directeur et pour son service... »

Les principes d'organisation proposés sont les suivants : (1) La planification doit être une partie intégrante de la structure administrative de l'État. (2) L'état-major de la planification doit être un organe consultatif pour le chef de l'exécutif. (3) Le directeur doit être agréé par le chef de l'exécutif et avoir des qualifications, et les autres doivent avoir la possibilité de faire une carrière.

23. « State-Planning : Its Function and Organization », Report of the Committee on State-Planning, A.I.P., *Journal of A.I.P.*, XXV, 4 (nov. 1959), p. 207.

(4) Une commission consultative n'est pas nécessairement utile ; si elle est instituée, elle doit être consultative pour le directeur de la planification qui garde l'entière responsabilité de ses recommandations.

Ce texte illustre les aspirations professionnelles en matière d'organisation. Il est cependant évident que d'autres facteurs interviennent dans ce domaine que nous analyserons en étudiant les différents types de contraintes.

La troisième fonction essentielle de l'activité professionnelle est *d'intégrer les diverses aspirations au changement et aux réformes* qui se manifestent parmi les planificateurs américains. Il s'agit là à notre avis d'une activité absolument essentielle qui fait de la profession une institution charnière. Elle est l'intermédiaire nécessaire entre le groupe des planificateurs et la société globale. Elle formule dans des propositions précises les aspirations quelquefois diffuses de ses membres. Elle préserve la part d'idéalisme, d'utopisme, de réformisme qui entre dans la mission et dans le travail de planification. La profession est devenue un agent de changement social au niveau de la collectivité nationale du fait de cette fonction.

Les contraintes extérieures

La situation du planificateur est toujours une situation dominée, c'est-à-dire déterminée par un milieu sur lequel il a peu d'influence. De ce fait il dispose en général d'une marge d'action définie par un certain nombre de contraintes plus ou moins rigides. Dans certains cas, il peut développer une stratégie pour faire reculer ces contraintes mais le plus souvent il ne peut que s'adapter. Les contraintes que nous avons distinguées sont celles de l'éthique communautaire et de l'organisation administrative.

Les contraintes (I) de l'éthique communautaire conservatrice

C'est la contrainte la plus difficile à distinguer car elle est diffuse et le plus souvent imbriquée à des intérêts privés dominants dans la cité. Nous prenons pour acquis que pour des raisons sociologiques, politiques, économiques, une communauté en vient à

développer un certain nombre de valeurs et d'attentes qui affectent directement les rôles d'un éventuel planificateur travaillant pour elle. La grande majorité des monographies que nous avons consultées insistent sur le conservatisme des villes, cependant ce conservatisme est susceptible de revêtir plusieurs formes qu'il n'est pas inutile de distinguer.

Le conservatisme idéologique est à l'origine d'une hostilité de principe à l'égard de toute planification parce qu'elle représente l'antithèse des valeurs dominantes dans la communauté. Elle est le symbole du dirigisme, voire du « socialisme » dans une société profondément attachée à un certain libéralisme. Elle est identifiée à une « réforme » à une « révolution » dans une société fondamentalement conservatrice. Dans une hypothèse de ce genre, la personnalité des dirigeants autant que leurs intérêts électoraux ou autres ne peuvent que conduire à l'isolement et à la surveillance étroite du planificateur qui est suspect quoi qu'il fasse. Cette situation se rencontre dans certaines villes du sud des États-Unis.

Un cas qui semble s'en rapprocher est celui d'El-Paso, Texas, (300,000 habitants) tel qu'il est décrit par Mark et Gertrude Adams. Ce rapport nous apprend qu'il existe dans cette ville une commission du plan dont les membres sont nommés par le conseil municipal et un directeur de la planification qui bénéficie d'un statut d'agent public. Cependant, il n'est pas fait mention d'eux dans les problèmes de gestion de la cité. Une affaire permet de se faire une idée de la place qui pouvait être faite à un planificateur dans El-Paso. Il s'agit de la bataille du code du logement (*housing code*) qui s'est déroulée en 1962. Le maire voulait qu'un tel code soit adopté afin de recevoir une aide fédérale pour la rénovation urbaine et le relogement des personnes déplacées par de gros travaux publics.

Contre le code se dressèrent, d'une part, les propriétaires fonciers pour des raisons essentiellement financières (ils auraient dû entreprendre des travaux de réparation et d'amélioration pour satisfaire aux conditions du code) ; d'autre part, des « conservateurs » hostiles à toute intervention du gouvernement fédéral même sous forme de subvention ; enfin, des opposants d'extrême-droite qui par réflexe rejettent toute immixtion du gouvernement dans l'activité économique et sociale. Quelques slogans utilisés lors

de la campagne sont révélateurs du climat qui règne dans la ville : « le code avait l'air de venir du Kremlin », « de quel droit dans la libre Amérique... une cité pourrait-elle envoyer la Gestapo dans une famille pour l'informer que leur logement ne répond pas aux exigences du code municipal ? », la rénovation urbaine conduit à l'abolition de la propriété privée, le code fait partie d'un complot « nouvelle frontière socialiste-communiste », etc. La frénésie de la campagne entraîna l'abandon du projet de code et la perte des crédits fédéraux. Elle révèle un état d'esprit qui fait douter que la moindre mesure de planification sérieuse puisse trouver place dans un tel milieu, et il ne semble d'ailleurs pas que les responsables de celle-ci aient seulement tenté de jouer un rôle dans l'affaire. La question est plutôt de savoir comment et pourquoi un service de planification a pu être créé dans de telles conditions : l'histoire ne le dit pas.

L'étude d'Atlanta par Floyd Hunter permet d'apporter quelques précisions sur la planification dans un milieu très hostile. Le travail de planification dépend dans ces conditions essentiellement de la faculté qu'a le directeur du service de planification de rassurer les leaders au sommet de la hiérarchie locale. Ces leaders sont particulièrement attentifs à ne pas laisser en place des gens qu'ils considèrent comme des réformateurs ou des agitateurs. Deux ou trois personnes avaient été limogées pour cette raison, et au moment de l'enquête le titulaire de l'emploi (maintenu à contre-cœur) était l'objet d'une suspicion et de contrôles minutieux. La condition pour demeurer en place est de plaire à la « structure du pouvoir » et de rester dans l'ombre. S'il s'organise trop bien le planificateur peut devenir une personnalité controversée et s'attirer l'hostilité du secteur immobilier et d'autres intérêts très puissants. À ce stade, les leaders locaux secondaires qui le soutenaient, ne peuvent que l'abandonner.

Floyd Hunter explique cette situation par la domination exclusive d'un groupe social conservateur. La solution d'après lui est dans une diversification des groupes et des individus représentés dans la « structure du pouvoir ».

« Les travailleurs professionnels (de la cité), particulièrement ceux qui sont employés dans les administrations sociales et de planification, ont tout lieu d'être sujets à des pensées pessimistes. Ils sont employés par et

PLANIFICATEURS ET PLANIFICATION AUX ÉTATS-UNIS

subordonnés au pouvoir d'une élite au sommet dont ils sont censés avoir les intérêts présents à l'esprit, alors que dans la plupart des cas leur travail et leur vocation est d'améliorer les conditions sociales des défavorisés... Le professionnel est isolé des échelons supérieurs du pouvoir, et il est en général à peu près complètement isolé du citoyen moyen... » (p. 231).

Cette situation se retrouve chaque fois qu'un groupe dominant est à même de faire prévaloir dans une communauté une idéologie fondamentalement conservatrice et hostile à toute action qui, à tort ou à raison, est susceptible d'être identifiée à des valeurs négativement perçues. C'est le cas de la planification dans des villes comme El Paso, Atlanta, Dallas et San-Diég²⁴. Pourquoi donc crée-t-on et maintient-on des organismes de planification dans de telles conditions ? Il semble que ce soit en raison du développement accéléré des villes en question, lequel exige un minimum de contrôle technique dont les limites constituent une question politique que le planificateur ne peut pas éluder. Pourquoi se trouve-t-il des professionnels pour occuper de tels postes ? Hunter nous dit : en raison des salaires.

Le conservatisme financier n'implique nullement une hostilité de principe à l'égard de la planification. L'attitude dominante est l'indifférence, ce qui conduit les autorités publiques à définir leur position au point de vue du strict équilibre financier chaque fois qu'une nouvelle dépense est envisagée. Il semble que l'on puisse ranger dans cette catégorie un grand nombre de villes américaines si on se réfère aux monographies existantes. Il n'est pas non plus sans intérêt de noter que les planificateurs disposent dans ces cas d'une marge de manœuvre appréciable à condition de vouloir et de savoir l'utiliser. C'est cette dernière caractéristique qu'illustreront les exemples qui suivent.

Saint-Paul, Minnesota, avait un service de planification depuis les années 1920. Cependant, les conceptions de l'ingénieur qui le dirigeait, son manque d'influence dans la municipalité, son âge,

24. Dans son rapport sur San-Diego (Californie), David Greenstone écrit : « Non seulement San-Diego ne dispose pas de logements publics ou d'un programme soutenu par la fédération comme le voudraient les libéraux, mais elle manque aussi de rénovation urbaine c'est-à-dire de programme soutenu par la fédération et appuyé par les intérêts conservateurs des hommes d'affaires. Dans les deux cas l'idéologie conservatrice de la cité qui s'oppose à de telles activités fédérales est manifestement un facteur. » (p. VI, 40).

faisaient que ce « fondateur de la planification » dans la cité n'avait jamais pu réellement imposer son service auprès des détenteurs du pouvoir local. Le conseil municipal ne lui alloua jamais de fonds pour recruter des professionnels. Les recherches qu'il fit ne furent jamais que des inventaires ou des collections d'informations destinées à lui donner quelques indications générales pour fonder son opinion personnelle. En fait, il se fiait surtout à son expérience de la vie de la cité et ne cherchait pas réellement à faire prévaloir son point de vue.

À partir de 1950 les choses changèrent lorsque certains membres de la commission de planification songèrent à renforcer le service. Deux jeunes planificateurs recrutés en 1947 et 1948 démissionnèrent rapidement. Un troisième recruté en 1950 se préparait à suivre leur exemple lorsque entre temps fut promulguée la loi fédérale pour le logement et le redéveloppement de 1949. Le maire, préoccupé par la rénovation urbaine, refusa sa démission et le nomma directeur de la planification.

L'éthique du service changea alors complètement. Elle fut orientée vers une recherche de l'efficacité, avec une approche plus souple et plus diplomatique des problèmes, des relations publiques et la volonté d'éviter les conflits ouverts. Pour le moins cela lui permit de faire des études et des recherches sur la ville et de constituer peu à peu un service de planification plus étoffé et plus dynamique.

Ainsi, dans un même cadre, deux hommes peuvent aboutir à des résultats totalement différents. Alan Altshuler oppose la conception rigide et puriste de la planification qui était celle du plus âgé, à la conception souple et technique du plus jeune. Il semble que la psychologie et la formation reçue par les acteurs soient tout aussi importantes dans la mesure où elles déterminent les jugements portés sur la situation vécue.

Un autre exemple est celui de *Manchester*, New Hampshire (88,000 habitants en 1960) que Binstock décrit comme une communauté conservatrice en matière d'économie et de finances, provinciale et traditionnelle dans ses valeurs. Le service de planification urbaine était composé d'une commission peu influente et d'un service de sept membres dont le prestige était bas.

L'arrivée d'un nouveau directeur énergique changea les choses. Il réussit à remporter un certain nombre de victoires contre les ingénieurs de la cité qui menaçaient d'absorber le service, contre la commission des finances locale qui s'opposait à une augmentation des salaires des employés et refusait de mettre une voiture à leur disposition. Enfin, il gagna la confiance du maire, très influent, en lui fournissant des arguments dont il avait besoin. En trois mois, il élaborait un plan sommaire et mit sur pied un programme permettant la confection d'un plan général, ce qui permit à la cité de ne pas perdre le bénéfice des subventions fédérales. À cela il faut ajouter des travaux sur le contrôle des subdivisions, sur le zonage et sur la préservation du centre-ville.

La conclusion de Binstock est que durant cette période « la planification a gagné un prestige et une considération en tant que fonction proprement municipale », et que « pour autant qu'elle n'a pas coûté trop cher, le maire et les conseillers l'ont soutenue ».

Milwaukee, Wisconsin (735,000 habitants en 1960) est également décrite par Bertil Hanson comme une ville à l'esprit provincial mais qui s'enorgueillit de sa propreté et de la bonne organisation de ses services. Elle a bénéficié depuis un demi-siècle d'un « bon gouvernement » efficace et honnête à étiquette « socialiste ». La politique financière suivie depuis la seconde guerre mondiale a été exceptionnellement dynamique comparée à celle des autres villes américaines. Cependant, le maire « faible » qui est à sa tête est obligé de gouverner par persuasion. Dans l'ensemble, les conditions étaient plutôt favorables au développement d'une planification urbaine. En fait, il n'en a rien été.

La planification est confiée à une « commission du domaine public » (*Public Land Commission*) comprenant sept membres nommés par le maire avec l'approbation du conseil municipal. Le service se compose de trente permanents occupés surtout du zonage, du tracé de voirie, de l'acquisition et de la gestion du domaine de la ville. Un plan général a été établi en 1947, révisé en 1956, mais il ne semble pas avoir eu beaucoup d'effets. La plupart des projets de redéveloppement sont restés dans les dossiers alors que le conseil a montré qu'il était disposé à suivre « presque toujours » les recommandations de la commission.

Cette situation semble due en grande partie à la personnalité du directeur qui, accusé d'immobilisme, se contente de répondre « que les signes du progrès sont difficiles à décèler parce que cela demande des années pour qu'une bonne planification soit perceptible, ... d'un gland peut croître un solide chêne. » En fait, lorsqu'on examine les publications du service en 1958-1959 on s'aperçoit que trois d'entre elles sont consacrées à de la législation, trois autres au zonage et à l'utilisation du sol, les trois dernières étant relatives aux limites municipales, à des recommandations sur la planification régionale et à des cartes de la métropole.

Manifestement, rien ne justifie une telle activité en marge du travail de planification à Milwaukee.

Dans les cas que nous venons d'analyser, il est incontestable que les planificateurs jouissent d'une liberté d'action (qu'ils utilisent ou qu'ils n'utilisent pas) enfermée dans des limites d'ordre surtout financier qui ne sont pas rigides mais souples et sur lesquelles ils peuvent avoir une action. Ce qui caractérise ces cas, c'est la passivité du milieu où opère le planificateur. Celui-ci peut s'affirmer en adoptant une stratégie qui consiste à éviter les conflits trop risqués mais non pas ceux où il peut s'assurer ne serait-ce qu'un gain en prestige. Plus fondamentalement, ses efforts doivent tendre à minimiser le coût financier de la planification (pour la collectivité locale en utilisant toutes les subventions étatiques ou fédérales) et à maximiser l'utilité du travail pour les autorités publiques. En revanche, s'il choisit de ne rien faire la communauté n'est pas à même de constituer une source d'impulsion et d'incitation : le planificateur reste en place mais la planification marque le pas.

Le conservatisme de situation caractérise les cas où la planification est une activité acceptée et même favorisée dans une collectivité déterminée mais en tant qu'instrument pour la réalisation des fins égoïstes de cette collectivité qui ne coïncident pas nécessairement avec des intérêts plus généraux. La contrainte porte sur le résultat du travail de planification plutôt que sur le fonctionnement du service.

Les exemples de ce type de contrainte sont nombreux dans les faubourgs abritant une classe moyenne soucieuse de préserver la respectabilité de sa résidence. Ce que le planificateur se voit alors demander, c'est en fait la mise au point d'un ensemble de règle-

ments permettant d'écarter les personnes jugées indésirables et d'accueillir celles que l'on estime convenables.

« Les autorités des faubourgs dans une région métropolitaine sont fondamentalement préoccupées par un afflux de population extérieure qui menacerait de modifier « le caractère » de l'endroit, de l'urbaniser ou de le transformer en ville en changeant sa composition sociale par l'introduction de nouvelles classes ou minorités, de nouveaux groupes ethniques ou culturels qui détruiraient l'équilibre social ou politique... La municipalité songe dès lors sérieusement à pallier ces difficultés, à « guider la croissance », à éviter une « demande trop forte » sur les biens collectifs existants, à éviter « une exploitation prématurée » des terrains inoccupés, et à « préserver le caractère ». Le maître-plan, l'ordonnance de zonage, la réglementation des subdivisions deviennent des instruments pour atteindre ces buts. »²⁵

Parmi les monographies recensées, celle qui se rapproche le plus de ce modèle est l'expérience de Berkeley, Californie, telle qu'elle est présentée par T.J. Kent.

L'auteur insiste sur la nécessité d'une longue éducation pour imposer la planification dans les communautés. Cependant, un tel processus d'éducation est toujours ambigu car il est difficile de savoir qui éduque qui. Le résultat le plus probable étant une action réciproque de l'éduqué et de l'éducateur. Dans le cas de Berkeley, il est certain que le conseil municipal s'est plié à la discipline qu'exige l'application d'un maître-plan élaboré suivant les règles de l'art. Mais n'est-ce pas là un comportement purement formel ? D'une part, le maître-plan ne constitue pas un obstacle à la volonté d'une majorité de conseillers qui peuvent le réviser chaque année. D'autre part, ce maître-plan peut fort bien refléter les vues conservatrices et l'égoïsme local, du fait qu'il est purement « physique » et que les questions sociales ne sont pas abordées, du fait aussi qu'il adopte les valeurs locales qui sont celles d'une cité suburbaine désirent garder son cachet résidentiel. Par exemple, la population maximale envisagée est fixée à 180,000 habitants :

« Il doit être prévu que ces 180,000 habitants ne constituent pas nécessairement un but engageant la cité, mais que cette population est le maximum que peut contenir la zone de Berkeley compte tenu des stan-

25. Gerald D. Lloyd, « Redirecting Government's Role in Urban Affairs », *Planning* 1964, p. 13, v. également Fred P. Bosselman, « Apartments for Whom ? », *ibid.*, pp. 232-235.

dards fixés par le plan. La population définitive de Berkeley peut dépasser 180,000 habitants mais seulement en acceptant une plus forte densité dans les zones résidentielles... *L'application du plan par les moyens d'une réglementation appropriée du zonage permettra aux gens de Berkeley de contrôler cet élément des plus importants susceptible d'affecter le caractère futur de leur cité.* »²⁶

Ce principe d'une limitation des densités qui constitue le fondement du plan débouche en fait sur une réglementation applicable principalement aux personnes extérieures à la cité, et plus précisément sur une politique de ségrégation. Sur le plan scientifique, rien ne permet de décider s'il est souhaitable de créer des communautés homogènes ou au contraire de favoriser des communautés socialement hétérogènes²⁷. En revanche, un problème se pose pour le planificateur lorsqu'il s'agit de définir l'intérêt général à promouvoir : doit-il s'identifier à la communauté restreinte ? Doit-il au contraire prendre en considération l'intérêt de la métropole urbaine tout entière ? Ces deux attitudes ont des conséquences tout à fait divergentes en ce qui concerne l'éthique adoptée et le résultat du travail entrepris. Le choix est d'autant plus difficile que la profession ne fournit aucune indication valable dans un cas de ce genre ce qui ouvre la porte à toutes les confusions. D'une part, l'identification à la communauté est conforme au principe démocratique et aux canons professionnels les plus sûrs (la réalisation d'un maître-plan). D'autre part, cette identification aboutit à une ségrégation, c'est-à-dire en fait à une consécration des ghettos de pauvres gens ou de gens de couleur qui sont la contrepartie nécessaire des communautés riches fermées.

À notre point de vue, il existe une contrainte dans ce cas parce que le planificateur n'est pas libre d'envisager toutes les éventualités pouvant se produire, il ne peut qu'adhérer aux buts moraux et sociaux de la collectivité cliente. Le fait qu'il ne soit pas conscient de la contrainte parce qu'il partage les mêmes valeurs ou parce qu'il considère cette activité comme légitime ne change

26. Texte du maître-plan de Berkeley cité par T.J. Kent, *op. cit.*, p. 158 (souligné par nous).

27. Sur ce point voir les articles de Herbert J. Gans, « Planning and Social Life : Friendship and Neighbor Relations in Suburban Communities », *Journal of A.I.P.*, XXVII, 2 (mai 1961), p. 134, et « The Balanced Community », *ibid.*, 3 (août 1961), p. 176. Cet auteur reflète le point de vue de la classe moyenne.

rien à la question envisagée ici. En revanche, ce qui nous paraît significatif c'est le développement de l'idée d'une planification régionale ou métropolitaine qui repose sur des critères différents de ceux que nous venons d'exposer qui impliquent une hiérarchie des valeurs qui n'existait pas jusqu'à présent. C'est cette nouvelle hiérarchie des valeurs qui met en évidence la contrainte actuelle.

Les contraintes (II) nées de l'organisation administrative

La place que doit occuper le planificateur (ou le service de planification) dans l'organisation où il est appelé à travailler a fait l'objet de multiples prises de position que nous avons déjà rapportées. Notre objectif ici est de définir la situation concrète du planificateur telle qu'elle résulte des études empiriques qui ont été faites. On peut penser que la fonction de planification est une fonction d'état-major et que cela suffit à la définir. En fait il n'en est rien. La situation réelle du planificateur dépend d'un grand nombre d'interactions et de mécanismes. Certains sont évidents, d'autres sont subtils et cachés mais ils constituent la trame d'une bureaucratie. Nous avons ramené les situations du planificateur dans une bureaucratie à trois types.

1) *L'isolement* caractérise une situation extrême où le planificateur est complètement tenu à l'écart de l'organisation pour laquelle il est censé travailler. Il n'a pratiquement aucune influence. Il n'a aucun moyen de communication adéquat avec l'ensemble de l'organisation. Le professionnel ou le service continue d'exister parce qu'il est là, sans plus.

Il semble qu'une telle situation ne soit possible que dans les cités où l'utilité de la planification n'est absolument pas perçue par l'autorité en place. Cela était plus courant dans le passé qu'actuellement, car rares sont les villes américaines qui n'ont aucun problème à résoudre.

Un exemple d'isolement est fourni par la situation déjà exposée du planificateur de St-Paul jusqu'en 1950. Il s'agit là d'un cas typique où le directeur de la planification, conscient de son isolement et de son inutilité, s'enferme dans un splendide isolement fait de dédain pour les politiciens et d'idéalisme professionnel.

Un autre exemple est celui de Worcester, Massachussets (186,000 habitants), ville conservatrice sans gros problèmes où le

service de planification, de création récente, ne semble pas avoir obtenu des résultats appréciables. Le planificateur local mettait tous ses espoirs dans la réalisation d'une planification à l'échelon de l'agglomération où se posent les vrais problèmes.

À Salt-Lake-City, Utah (190,000 habitants), la planification est avant tout l'affaire des planificateurs professionnels et des partisans d'une réforme municipale qui sont peu influents. Le maire leur est hostile, la structure du pouvoir qui domine la ville (l'Église mormonne, les affaires, la presse) est partagée ou indifférente. Le résultat est qu'une commission consultative de citoyens décide des investissements publics et des priorités tandis que les professionnels sont cantonnés dans le zonage et le contrôle des subdivisions.

Ces exemples ne doivent cependant pas être généralisés et paraissent plutôt faire partie d'une époque révolue.

2) La *subordination* est la situation dans laquelle le planificateur ne dispose d'aucune autonomie réelle du fait de sa sujétion étroite au pouvoir politique en place. Cette situation est plus courante que la précédente et elle paraît être la règle dans les grandes métropoles américaines. L'utilité de la planification en soi est tout à fait secondaire, ce qui compte c'est l'utilisation politique que l'on peut en tirer. Pour cela, il ne faut pas que l'organisme de planification soit gênant ou indocile. En revanche son existence est souhaitable si on veut recueillir les votes des classes moyennes sensibles aux principes du « bon gouvernement ».

Citons d'abord le cas de New-York où les décisions les plus fondamentales en matière de planification n'étaient pas prises par le service de planification mais par un organisme politique, le *Board of Estimates*, et par quelques autorités influentes, notamment, le « coordinateur à la construction ». Les pouvoirs de la commission de planification considérables sur le papier, se trouvaient en fait confisqués par un conclave d'élus qui agissaient dans une organisation politique (*Tamany Hall*) et par une personnalité peu commune, Robert Moses. Les matières de planification étaient décidées en fonction de leurs vertus électorales plutôt que de leurs mérites techniques. Le *board* faisait connaître ses opinions à la commission de planification avant toute action, et celle-ci ne pouvait qu'enregistrer ces choix faits en dehors d'elle par des politiciens. Cette pratique fut courante aussi bien en matière de localisation

des voies de communication qu'en matière de construction de logements. Le plan général était systématiquement ignoré pour tenir compte des circonstances du moment.

« L'effet Moses » ne fut pas moins préjudiciable au travail de la commission²⁸. Il s'agit de rien moins que d'un empire bâti par un homme d'une énergie exceptionnelle, à partir d'un habile cumul de postes clés dans les administrations de New-York. Le fondement de cet empire était le contrôle des investissements collectifs au point que rien ne pouvait se construire contre lui et peu de choses sans lui. Une telle puissance ne pouvait pas tolérer de contrôle ou s'imposer la discipline nécessaire pour suivre les indications d'un plan général. Son entrée dans la commission du plan de New-York fut directement à l'origine de la paralysie de celle-ci à partir de 1942.

L'évolution de la commission du plan de Chicago après la réforme dont elle fut l'objet en 1939, ne semble pas avoir été plus brillante. En 1950, Robert Walker notait l'existence d'un profond malaise parmi ceux qui avaient soutenu la réforme, il expliquait cet état d'esprit par « l'apparente domination de la commission par le patronat conservateur et les intérêts politiques. » Cela signifiait que l'on évitait les problèmes économiques, raciaux et politiques les plus considérables qu'aurait posés une attaque de front menée contre les zones les plus vétustes de la cité. Les documents que l'on possède confirment tous la subordination de l'organisme de planification au pouvoir politique qui domine la cité, la machine démocrate. « La soumission de la commission du plan à la mairie n'avait rien de surprenant. Son budget était précaire et de ce fait elle estimait nécessaire d'accomplir des tâches de routine et de faire des faveurs personnelles aux échevins. » Ces faveurs consistaient, par exemple, dans le reclassement des zones « détériorées » en « zones à conserver » ce qui évitait de les intégrer dans un programme de destruction de taudis. Des pressions exercées par le maire et les échevins la conduisirent également à prendre le contre-pied de projets planifiés qui avaient été acceptés depuis longtemps²⁹. La prise du pouvoir municipal par un maire puissant ne changea

28. V. Rexford G. Tugwell, « The Moses Effect », dans *Urban Government*, Edward C. Banfield, ed., op. cit., pp. 462-472 ; Robert Moses, *Working for the People, Promise and Performance in Public Service*, New-York, Harper, 1956.

29. Meyerson et Banfield, op. cit., pp. 201-202.

pas grand-chose à cette situation. La commission du plan s'opposa au projet d'implantation du Palais d'Exposition de Chicago (*Exhibition Hall*) dans un parc public au bord du lac Michigan, estimant que cette construction devait être faite dans le centre de la ville. En 1957, après qu'eut été créé un service de planification directement rattaché au maire et malgré la pression de celui-ci la commission devenue consultative maintint sa position mais le directeur de la planification préféra suivre les ordres du maire³⁰.

Ces exemples suffisent à illustrer ce que nous entendons par « subordination » de la planification au pouvoir politique. *La participation* implique l'insertion de l'organisme planificateur dans des processus de décision où il intervient de manière autonome. Cette autonomie est toute relative et variable suivant les cas. Tout ce que le planificateur peut espérer c'est de pouvoir exposer son point de vue, et être entendu par les autres parties. Dans cette situation, la planification étant reconnue comme une fonction du gouvernement local, le problème essentiel est un problème d'organisation et de méthode de travail.

L'intervention du service de planification peut être assurée par des procédures appropriées organisées officiellement ou officieusement. Ces techniques sont aussi variées que complexes, on peut cependant les ramener aux types suivants. *Le renvoi* est la procédure qui permet à l'organisme de planification de contrôler les décisions des autres services qui lui sont automatiquement référées pour avis. Cet avis peut être uniquement consultatif, il peut aussi entraîner des effets juridiques. Cette formalité a été appliquée dans certaines citées notamment pour la délivrance des permis de construire ; elle suppose en général l'existence d'opérations répétées et plus ou moins routinières. Une autre application est concevable pour l'établissement des programmes financiers lorsque le planificateur a pour mission de recevoir les demandes formulées par les services spécialisés afin de les ajuster et d'en faire une synthèse cohérente.

Les commissions constituent également une formule d'insertion de la planification dans les activités administratives. Les modalités sont très variables depuis la commission inter-services jusqu'à la

30. Banfield, *Political Influence*, op. cit., pp. 215-216.

réunion d'état-major périodique. Le fonctionnement de la commission de planification régionale du comité de Los Angeles telle qu'elle est décrite par Walker offre un exemple de ce type d'organisation. Des commissions inter-services sont organisées pour étudier et faire des propositions sur tous les problèmes d'investissement : les travaux publics, les subdivisions, les questions de voirie, les questions de taxation et d'émission d'emprunt, etc. La commission du plan est représentée dans tous ces organes.

Il semble que la profession ait tenté de développer ce système d'une manière plus systématique par des accords interprofessionnels ; témoin la déclaration conjointe de l'American Institute of Planners et de l'Institute of Traffic Engineers qui met l'accent sur un partage des compétences mais aussi sur la nécessité d'une coopération. Cette déclaration préconise la constitution de commissions techniques de coordination au niveau régional³¹.

Le dernier mode d'intégration fait appel à un *coordonnateur*. Ce rôle peut être rempli dans le cadre très limité et précaire d'un accord inter-services. À Minneapolis, l'ingénieur de la ville désigna ainsi un agent de liaison chargé de travailler en collaboration avec le service de planification. Cette expérience ne dura pas longtemps, et le coordonnateur se retira tirant prétexte des exigences de son propre travail et du manque d'intérêts de ses supérieurs. Ce type d'accord est donc instable et dépend dans une large mesure de la bonne volonté des parties intéressées. Plus efficace paraît l'institution d'un coordonnateur permanent chargé de maintenir des relations entre un ensemble de services poursuivant des objectifs communs ou complémentaires. À Philadelphie, ce rôle a été décrit de la manière suivante :

« Ce que fait Rafsky c'est aider à centraliser et à professionnaliser les prises de décision publiques concernant le développement et à donner au maire une idée précise et actuelle de tous les niveaux de décision. Il y a obligatoirement un rôle à jouer par un coordonnateur ou un administrateur consistant à remplir le vide entre la planification et les administrations actives. Rafsky joue ce rôle à la perfection. Cependant deux questions peuvent se poser : 1) Ne devrait-on pas réorganiser le système pour alléger le fardeau pesant sur cette fonction ? Est-il nécessaire

31. « Professional Responsibility of City Planners and Traffic Engineers in Urban Transportation », *Journal of A.I.P.*, XXVII, I (février 1961), p. 70.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

de conserver les choses dans l'état de complication où elles sont ? 2) Ce rôle doit-il devenir un élément permanent du gouvernement des cités ? si oui, comment ? »³²

L'exemple que nous avons cité de Robert Moses à New-York montre également que ce rôle n'est pas sans danger pour le développement de la planification.

Le fait est que dans les petites ou moyennes agglomérations ce rôle incombe avant tout au chef de l'exécutif. Il semble que dans l'ensemble l'expansion du système du *city manager* ait été favorable aux planificateurs bien que des recherches plus approfondies seraient à faire dans ce domaine. Notre impression est fondée sur les études de cas aussi bien que sur la similitude des situations et des objectifs dans les deux professions. Cela n'exclut pas certains conflits d'attributions ou des défauts d'organisation mais le *city manager* est mieux placé que quiconque pour jouer le rôle de coordination que nous décrivons³³. Dans la cité E décrite par Robert Walker, l'importance croissante de la commission de planification est tributaire du système de *city manager*. L'auteur note que les relations entre le planificateur et le *manager* correspondent à peu près à des fonctions d'état-major et que notamment le pouvoir du chef de l'exécutif est indispensable pour s'assurer la collaboration des chefs des services techniques. La coordination assurée par le maire devrait être tout aussi aisée que celle qui est assurée par le *city manager*. Rares sont cependant les maires qui acceptent de jouer ce rôle. Du fait qu'ils sont des politiciens ils sont amenés à privilégier l'aspect représentatif de leur fonction plutôt que l'aspect administratif. Autrement dit, ils sont les leaders d'une communauté avant d'être les chefs d'une administration. Des exceptions existent cependant, la plus notable étant celle où la question de gestion administrative est transformée en question politique lors d'une campagne électorale.

Tel le cas de New-Haven après l'accès au pouvoir du maire Lee. Cette cité a une longue tradition de planification urbaine puisque la création de la commission remonte à 1913. Malgré

32. David Wallace, « Renaissance-manship », *Journal of A.I.P.*, XXVI, 3 (août 1960), p. 171.

33. William I. Goodman, « The Planner's Relationship with the City Manager », *Journal of A.I.P.*, XIX, 3 (été 1953), pp. 147-150.

Le point de vue d'un *city manager* est donné par Herbert W. Starick, « Planning in the Decision-Making Process at the Local Level », *Planning* 1964, pp. 26-32.

l'intervention de consultants prestigieux, aucun projet ne put aboutir : ils étaient trop dispendieux, ou trop généraux pour être appliqués, et les autorités élues ne voyaient pas le profit politique qu'elles pourraient en tirer. L'élection du maire Richard C. Lee se fit sur le problème de la rénovation urbaine ce qui fit passer au premier plan des préoccupations municipales les projets de redéveloppement de la cité. À partir de ce moment, les planificateurs occupèrent une place de choix dans l'état-major du maire³⁴.

Il est probable que d'autres villes entrent dans cette catégorie, mais elles demeurent quand même des exceptions³⁵. À ce propos, il faut signaler la difficulté qu'il peut y avoir à distinguer la coordination de la subordination dans un cas donné à moins d'une étude empirique très poussée. Les conceptions administratives du maire sont aussi importantes à connaître que le type d'organisation adopté.

Les réponses des planificateurs : opportunisme ou politique d'implantation ?

Nous avons énuméré un certain nombre de contraintes que nous avons classées sous deux rubriques générales : celles qui sont issues de l'éthique communautaire dominante, celles qui sont imposées par le type d'organisation adopté. Il se peut que d'autres formes que nous n'avons pas mentionnées soient la source de pressions exercées sur la planification et les planificateurs américains. La porte reste largement ouverte pour des recherches dans un domaine qui n'en comporte pas tellement. Ce qui est important à notre avis, c'est d'établir que le champ de la planification est nécessairement limité par des impératifs d'ordre culturel, idéologique, financier et politique. En fait, l'activité planificatrice se heurte constamment à des obstacles qu'elle ne peut écarter qu'en partie : d'une part, elle est enfermée dans un réseau de contraintes ; d'autre part, elle est en opposition constante avec le système social qui donne naissance à ces contraintes.

34. Robert A. Dahl, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New-Haven, Yale University Press, 1961, notamment pp. 116-117 et 128-129. Malheureusement cet ouvrage ne consacre pas beaucoup de place aux problèmes de planification.

35. Voir Edward J. Logue, « The Boston Story », *Planning* 1964, pp. 1-9.

La planification ne peut être finalement saisie qu'à travers les réponses qu'elle donne aux différentes situations dans lesquelles elle se trouve plongée. Autrement dit elle constitue une réaction face à un ensemble de circonstances sociales qui la déterminent. Ces réactions sont aussi variées que les contraintes elles-mêmes mais elles peuvent être ramenées à quelques types simples.

L'adaptation de la planification et du planificateur à une situation se fait à plusieurs niveaux. Cette adaptation est d'abord un *phénomène psychologique* qui conduit à rationaliser une situation frustrante. Le planificateur peut choisir de se replier dans une tour d'ivoire (tel l'ancien planificateur de St-Paul) avec pour consolation la conviction de détenir la vérité. Cette attitude de *retrait* est rationalisée par une vue pessimiste du monde politique incapable de comprendre l'intérêt de la cité. Une attitude, peut-être plus courante, (mais cela resterait à démontrer) est celle qui est décrite par Floyd Hunter à propos d'Atlanta :

« Toutes ces pressions ont fait (du directeur de la planification) un jeune homme prudent et qui se sent obligé de donner l'impression qu'il est soucieux de plaire. Il est intérieurement en rébellion contre la superstructure du pouvoir dans la communauté mais il apprécie le revenu de son travail. Dès lors il évite d'en arriver à une guerre ouverte à propos des problèmes qui se posent constamment. Il ressent durement le poids et les responsabilités de son service. » (Op. cit., p. 54).

Une telle situation est pour le moins pénible et on peut la supposer provisoire, car l'incitation à trouver un autre emploi est très forte. Finalement, c'est la *mobilité dans l'emploi* qui constitue la véritable soupape de sécurité pour l'ensemble du système.

L'adaptation peut être plus complète et harmonieuse si le planificateur accepte de se plier aux impératifs d'une *planification socialement neutre* aux yeux de ses supérieurs politiques. Cette attitude n'est pas incompatible avec les conceptions théoriques de la profession qui valorisent encore l'élaboration de plans généraux orientés vers un esthétisme urbain. Il est de fait que beaucoup de milieux conservateurs aux États-Unis se sont accommodés d'une planification ne portant pas atteinte à leurs intérêts. L'exemple le plus typique est fourni par la planification des faubourgs des classes moyennes. Il faut rappeler aussi le développement de la planifi-

cation des centres commerciaux des villes qui obtient en général l'appui du monde des affaires.

Il ne faut pas minimiser le fait que depuis quelques années la planification a réussi à se laver de l'épithète gênante de « socialisme » qui lui était souvent appliquée. Il ne faut pas non plus se dissimuler les risques de *conformisme professionnel* qui sont inhérents à ce type d'adaptation. L'orientation des travailleurs « sociaux » américains est là pour nous le rappeler. Le développement des études de cas et de l'approche psychologique détourna leur attention vers la personne et les problèmes d'ajustement individuels au détriment des problèmes de structure sociale. Outre l'influence des théories de la psychologie dynamique, le souci d'une respectabilité professionnelle et la recherche d'une assise plus solide que le réformisme social semblent avoir déterminé ce conformisme³⁶.

L'auto-censure du planificateur est difficilement justifiable tant au point de vue des canons professionnels que de la simple moralité. Elle est pratiquée lorsque le planificateur transforme son plan en une entreprise de publicité pour la ville qui l'emploie. À propos du plan pour l'utilisation du sol de St-Paul, Altshuler note :

« Dale (le planificateur) a été sensible aux pressions exercées par la Chambre de Commerce, les associations pour la promotion de la cité, etc... afin qu'il présente une image favorable de St-Paul et qu'il évite de proposer des changements radicaux. La sélection opérée dans l'inventaire et l'analyse des données, l'acceptation dans de nombreux cas des moyennes existantes dans les règles d'utilisation du sol sont des exemples de cette réceptivité à l'égard des pressions... Ils (les planificateurs) publièrent les analyses empiriques avec modération de façon à minimiser les problèmes et à mettre en valeur les possibilités existantes. Ils modifièrent quelques prédictions pour les rendre plus optimistes, éditèrent la partie sur les perspectives de manière à ce qu'elles semblent moins incertaines, et adoucèrent les quelques recommandations sujettes à controverses faites par Dale... » (*Op. cit.*, p. 131).

Au point de vue éthique, une telle pratique révèle un opportunisme des plus contestables et des plus condamnables, qui appelle un jugement sévère de la part d'un observateur extérieur ayant à apprécier le travail fait par le service de planification de St-Paul.

36. V. Harold L. Wilensky et Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New-York, The Free Press, 1958, pp. 328-330.

En revanche, si on se place au point de vue politique, ce jugement n'a aucune valeur. Dès lors que les planificateurs ont maximisé le rôle qu'ils pouvaient jouer dans la cité, compte tenu des contraintes existantes, ils ont réalisé un *objectif politique* dont l'importance ne peut être appréciée que par rapport à ce qui était le point de départ. Le fait d'avoir conquis un droit de cité pour la planification à St-Paul n'est pas un résultat négligeable, à notre avis. Une deuxième condition nous paraît importante, il s'agit de la conscience qu'ont les planificateurs de l'imperfection et du caractère provisoire du résultat obtenu. Cela permet de penser qu'ils considèrent le résultat comme une étape et que leur vocation est d'aller plus loin et d'obtenir plus. Cette attitude me paraît fondamentale en ce qu'elle transforme en *tactique* ce que l'on a pu qualifier d'opportunisme ou de bureaucratisme. Une politique doit être appréciée en termes politiques et non pas en termes moraux, et les attitudes des jeunes planificateurs dénotent un sens politique que n'avaient pas les générations précédentes.

La conciliation des contraintes extérieures avec les impératifs de la profession peut prendre enfin la forme d'une adaptation de l'organisation des services de planification. La technique est décrite par Banfield et Meyerson à propos du service de planification de la *Chicago Housing Authority*. Le directeur de ce service avait proposé de le diviser en trois sections afin d'échapper dans une certaine mesure à l'envahissement par les routines quotidiennes. Le bureau technique devait s'occuper des travaux imposés par les autres services et des tâches routinières. La section de programmation devait faire des recommandations pour les habitations publiques actuelles et futures. Enfin, la section des projets était compétente pour les propositions concernant les sites et l'étude de la planification à long terme³⁷.

Cette tentative d'organisation faite à Chicago a échoué mais elle démontre que des possibilités existent dans ce domaine. Il est certain que des services de planification sont organisés suivant ce modèle, et leur fonctionnement mériterait une étude approfondie.

Toute enquête doit tenir compte des diverses possibilités que nous venons d'énoncer concernant les réponses des planificateurs

37. Banfield et Meyerson, *Politics, Planning, and the Public Interest*, op. cit., p. 240.

aux situations qui leur sont faites et aux contraintes qu'ils rencontrent. En tenir compte est une condition indispensable pour que les résultats d'une recherche soient significatifs³⁸.

Le rôle de la profession

La profession a un rôle à jouer dans un tel processus et tout particulièrement dans le maintien des symboles et des objectifs professionnels sans lesquels les planificateurs urbains ne seraient plus que des bureaucrates ou des techniciens. Le simple fait de son maintien et de son renforcement pendant un demi-siècle dénote qu'elle a su concilier la multiplicité des situations locales (ce qu'Alan Alshuler appelle l'éthique « personnelle ») avec une remarquable continuité des objectifs professionnels qu'elle a toujours adaptée aux nécessités du moment. Sans cette conciliation, il est probable que la profession aurait éclaté ou que la planification urbaine serait restée au niveau de l'urbanisme architectural. Sur un plan plus général, le résultat de la politique de souplesse a été la reconnaissance et l'acceptation de l'activité de planification par des élites qui n'ont eu que trop tendance à y voir une machination « socialiste » (voir tableau II).

Ces considérations ne suffisent pas à rendre compte du rôle des planificateurs dans la société américaine contemporaine. Pour être complet, il faut souligner l'importance prise depuis quelques années par la volonté de changer le milieu social où la planification est destinée à opérer. Autrement dit, l'adaptation du planificateur à sa situation a pour contrepartie une action tendant à changer les conditions idéologiques et sociales qui sont à l'origine de cette situation. Les analyses les plus récentes insistent de plus en plus sur la multiplicité des fonctions de la planification au fur et à mesure qu'elle s'implante.

La planification est un *processus politique*. Cela est vrai depuis ses débuts qui ont été associés aux dogmes de la « réforme municipale ». Mais ce qui a changé ces dernières années c'est le sens qu'il

38. D'une manière plus précise, il ne suffit pas dans une enquête par questionnaires de considérer l'adaptation, la satisfaction ou la frustration exprimée par le planificateur comme une variable unique mais de rechercher quel est le type de réponse que manifestent l'attitude, le comportement aussi bien que le mode d'organisation du service. Cette remarque nous est suggérée par les résultats de l'étude de Francine F. Rabinowitz et J. Stanley Pottinger qui à notre avis sont limités et partiels faute de précisions.

convient de donner au mot « politique ». D'une part, il recouvre la politique d'implantation dont il a été déjà question : « Alors que le planificateur ne se sent chez lui que devant sa table de dessin, il découvre que son travail essentiel est celui du sociologue, de l'économiste, du politiste, ou purement et simplement celui du politicien. »³⁹

Cet aspect politique englobe toutes les activités qui sont contraires à l'esprit même de la planification, notamment, les compromis, les coalitions de circonstances, les cotes mal taillées, les solutions boiteuses.

D'autre part, la politique du planificateur c'est aussi la définition d'une action en vue de contrôler le développement urbain en fonction de buts et de valeurs partagés par la société. C'est la politique de définition et de réalisation de l'intérêt général dans une société en voie d'urbanisation rapide. Notre thèse est que tant que ce second aspect de la politique de planification n'est pas perdu de vue — et l'activité idéologique et théorique de la profession démontre le contraire — le danger d'une bureaucratisation ou d'une technicisation du planificateur n'existe pas réellement. À cet égard, le rôle de la profession organisée est irremplaçable pour la formation et l'information de ses membres qui auraient tendance à trop s'identifier à des politiciens.

Tableau II
Le développement de la planification urbaine aux États-Unis
(Villes de plus de 10,000 habitants)

An- née	Cités ayant fait un rapport	Cités ayant une admi- nistration officielle de planification	Cités ayant un directeur à plein temps	Cités con- sacrant des crédits supérieurs à 1,000 dollars	Cités ayant des crédits pour des consultations
1965	1377	1261	455	883	481
1960	1002	914	303	601	332
1955	835	716	215	404	208
1950	862*	667	...	212	...

* Ce chiffre comprend 103 cités qui n'ont pas fait de rapport en 1950 et pour lesquelles les informations ont été prises dans l'Annuaire de 1949.

Source : *The Municipal Yearbook*, The International City Managers' Association, Chicago.

39. Norton, E. Long, « Planning and Politics in Urban Development », *art. cit.*

La planification est aussi un *instrument de manipulation*. Nous entendons par là qu'elle est susceptible d'infléchir la conduite de gens qui en sont plus ou moins conscients. Cela va de l'activité éducatrice aux incitations et au conditionnement pur et simple.

Beaucoup de planificateurs insistent, nous l'avons vu, sur l'aspect éducatif de leur profession. Certains ont tendance à considérer cela comme une perte de temps. Dans les faits cependant l'éducation se révèle être l'une des principales sources d'influence de la profession, en tout cas celle qui est susceptible d'avoir un effet en profondeur. Le danger est dans la généralisation des moyens plus expéditifs et plus efficaces dans l'immédiat.

À cet égard, il semble que la profession ait tendu à élargir le champ de son pouvoir et de son influence depuis le début du siècle. Pendant longtemps ont dominé les techniques normatives en matière de zonage et de subdivision notamment. L'instrument de réalisation du plan était la règle de droit qui exprimait les directives contenues dans le plan. Cette optique qui reposait sur une conception à la fois « graphique » et « unitaire » du plan a été décrite comme suit :

« Le travail du planificateur consiste à faire l'image d'un modèle futur d'environnement physique pour une communauté et à proposer les mesures et les contrôles qui assureront le mieux possible le développement de la cité conformément à ce modèle... Ce qui est implicite dans cette approche unitaire, c'est le sous-entendu qu'il existe une autorité gouvernementale raisonnablement centralisée pour préparer, approuver et exécuter un tel plan. »⁴⁰

À cette approche « unitaire », on a pu opposer une approche « adaptative » qui

« ... considère la cité ou la communauté métropolitaine comme l'interaction complexe d'éléments divers et fonctionnellement interdépendants. Ces éléments évoluent avec le temps tandis qu'ils cherchent à s'adapter aux cadres toujours changeants qui les entourent... La planification suivant cette approche devrait chercher à influencer quelques forces qui sont en œuvre dans le développement plutôt qu'à tendre vers une forme future de la métropole comme vers un but. »⁴¹

40. Donald L. Foley, « An Approach to Metropolitan Spatial Structure », dans *Exploration into Urban Structure*, Melvin M. Webber éd., Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1964, pp. 56-57.

41. *Ibid.*

En fait cette approche impliquait que l'accent soit mis sur des techniques plus complexes et plus subtiles destinées à agir sur le comportement des gens. D'abord les techniques de prévision consistant le plus souvent en projections dans le futur des données actuelles, ensuite des techniques d'incitation ou de conditionnement de plus en plus efficaces. À propos du plan de St-Paul, Altshuler note : « Ainsi, l'établissement de buts était dans une large mesure une technique de psychologie des masses, un moyen de susciter l'intérêt du public en lui proposant des tâches précises. » (*Op. cit.*, p. 142).

Un des plans les plus récents élaborés aux États-Unis, le second plan pour la région de New-York élimine même complètement le problème pratique de son application par les autorités publiques et les personnes privées. Le seul fait qu'il existe est considéré comme une force ayant sa dynamique propre et un potentiel d'influence jugé suffisant.

« La fonction du plan est de fournir un guide unique de façon telle que les décisions des organisations et des individus soient intégrées de manière rationnelle. Aucune ratification formelle n'est nécessaire pour cela...

« Ce que nous disons, c'est que le plan ne sera jamais ratifié officiellement pour être ensuite entièrement réalisé. Plutôt, s'il doit avoir un succès, c'est qu'il aura influencé des décisions particulières prises pendant toute une période. Certains seront influencés parce que le plan fournit une trame logique montrant les relations entre les différentes mesures de développement prises séparément. D'autres décisions seront longuement discutées dans l'arène politique et suivront les recommandations du plan seulement si les arguments sont convaincants et si l'intérêt général du public est suffisamment fort pour engendrer une action positive contre les tendances contraires. De plus, le plan sera plutôt lâche et souple, beaucoup de ses recommandations pourront être appliquées avec des variations considérables. Le plan peut donc réussir sans gouvernement métropolitain bien qu'il soit un plan métropolitain. »⁴²

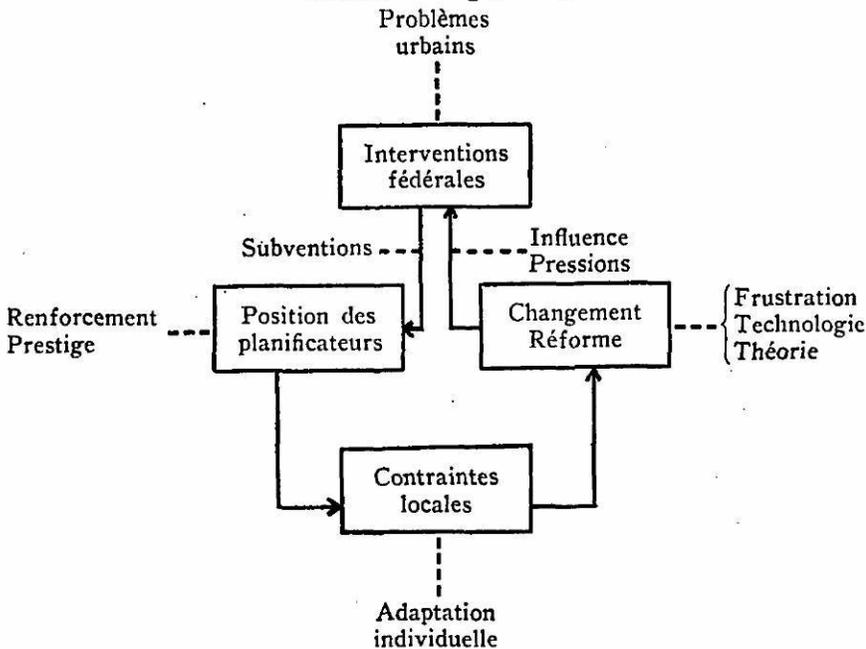
Le pari sur lequel repose l'avenir du plan de New-York est révélateur à plus d'un titre. D'abord, il dénote une confiance des planificateurs dans le succès de leur œuvre qui fait se demander si le dilemme de l'application des plans que nous avons présenté n'est pas en voie d'être dépassé. Ensuite et surtout, il indique en filigrane les conditions dans lesquelles ce dilemme pourrait dispa-

42. « The Second Regional Plan », *Regional Plan News*, n° 75, nov. 1964.

raître, à savoir : la complexité croissante des problèmes urbains limite de plus en plus les choix politiques qu'il est possible de faire et entraîne un recours de plus en plus général et décisif aux experts. Pour saisir toute la portée de cette tendance, il convient de rappeler les progrès déjà faits et ceux que l'on peut prévoir dans un proche avenir en matière d'établissement et de traitement par ordinateurs des données statistiques.

Enfin, la planification est un moyen de changement institutionnel. Le développement des « nations de cités » n'est pas sans provoquer des changements institutionnels profonds même s'ils sont peu spectaculaires et relativement lents dans leur développement. Les planificateurs constituent un des groupes les plus intéressés et les plus actifs dans ce processus de transformation. La situation délicate et frustrante qui est la leur dans la situation actuelle suffirait à justifier leur rôle en tant qu'agent du changement social. En fait, la littérature la plus récente en matière de planification (par exemple dans le mouvement *New Planning*) donne l'impression que les planificateurs ont de plus en plus le sentiment d'ap

Tableau III
La situation du planificateur



partenir à une société qui n'est pas encore née, qui existe seulement à l'état de possibilité dans le monde actuel. On conçoit l'importance psychologique et sociale que peut avoir une telle visée messianique.

Sur un plan plus pratique, l'activité de planification elle-même est une source de changements. Nous nous contenterons de citer quelques illustrations de ce fait car nous aurons à revenir sur ce point qui à notre avis est décisif.

Les nécessités techniques de la planification ont rendu les planificateurs de plus en plus conscients de l'inadaptation des structures politiques et administratives existantes. Leur activité théorique et pratique les conduits le plus souvent à adopter de nouvelles unités spatiales plus rationnelles que les circonscriptions traditionnelles. À cet égard les notions de « métropole » et de « région métropolitaine » tendent à devenir des concepts fondamentaux que les planificateurs ont été parmi les premiers à faire entrer dans les faits. L'exemple du plan de la région de New-York que nous avons cité est symptomatique. Il faudrait aussi nommer l'expérience de « Penjerdel » (Pennsylvania, New-Jersey, Delaware) qui est un organisme ayant pour but le développement de la recherche et de l'information du public dans la région de Philadelphie. De nombreuses autres tentatives ont été faites avec plus ou moins de succès pour créer une planification au niveau des agglomérations. Le fait que ce changement soit encore à l'état embryonnaire ne doit pas conduire à minimiser sa portée.

Un autre exemple de changement structurel en cours résulte de la solidarité de plus en plus étroite qui s'établit entre la branche exécutive du gouvernement fédéral et les promoteurs de la planification locale. Cette solidarité s'exprime essentiellement par un soutien financier constant accordé aux activités de planification. La tendance paraît être au renforcement de ces liens et à la création d'une nouvelle structure de décision. Le tableau III est destiné à fournir une indication sur le réseau de relations qui caractérisent la planification américaine actuelle et un résumé des résultats auxquels nous sommes parvenus dans cette étude.

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