

John Forester : observateur d'épisodes dramatiques de la planification urbaine

Commentaires sur le livre *Dealing With Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford, Oxford University Press, 2009

Jacques Fiset

Volume 5, Number 2, Fall 2010

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1044316ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1044316ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal

ISSN

1718-9977 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Fiset, J. (2010). Review of [John Forester : observateur d'épisodes dramatiques de la planification urbaine / Commentaires sur le livre *Dealing With Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford, Oxford University Press, 2009]. *Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum*, 5(2), 61–65. <https://doi.org/10.7202/1044316ar>

Tous droits réservés © Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal, 2010



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

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

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

JOHN FORESTER : OBSERVATEUR D'ÉPISODES DRAMATIQUES DE LA PLANIFICATION URBAINE

JACQUES FISETTE
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Commentaires sur le livre *Dealing With Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Professeur de planification urbaine et régionale à l'Université Cornell dans l'État de New York, John Forester a publié en 2009 un livre important sur la médiation des conflits où il met en lumière le rôle clé joué par des professionnels de la planification dans la résolution de conflits à l'occasion de divers programmes d'urbanisme et d'aménagement en Amérique du Nord. Cet ouvrage est construit à partir d'interviews de médiateurs professionnels impliqués depuis une dizaine d'années dans la conduite de processus participatifs dont les résultats se sont avérés positifs. Je présenterai les grandes lignes de cet ouvrage et le situerai dans le paysage intellectuel de la théorie de la planification pour faire ressortir l'intérêt du livre et l'engagement social et intellectuel de son auteur.

Les travaux de John Forester s'inscrivent dans un programme de recherche¹ qui émerge aux États-Unis dans les années 60 et que les anglo-saxons ont appelé « planning theory ». John Friedmann, un ardent promoteur de ce programme, le définissait comme une boîte à outils conceptuels en vue de systématiser la réflexion sur les pratiques de planification urbaine et régionale et de les améliorer. Pour les pionniers du domaine, les outils conceptuels à produire devaient surtout contribuer à renforcer la maîtrise des processus de planification plutôt que l'analyse des enjeux urbains sur lesquels intervenir (Friedmann, 1973). La théorie de la planification était donc d'emblée orientée vers les dimensions procédurales de la planification, laissant aux disciplines des sciences sociales l'analyse de la « substance » des problèmes urbains sur lesquels intervenir. Du coup, les écoles d'urbanisme délimitaient leur propre champ de production de connaissances théoriques et se singularisaient par rapport aux disciplines des sciences sociales.

La théorie de la planification a conservé jusqu'à aujourd'hui son orientation «procédurale» des premiers jours et les travaux de John Forester ne font pas exception à cette règle. Néanmoins, les rapports entre théorie et pratique au sein de la «*planning theory*» ont considérablement évolué. En effet les années 70 ont été marquées par la quête d'un processus idéal de planification rationnelle. Très tôt, on reprocha à cette approche d'évacuer les éléments les plus complexes et les plus problématiques de l'analyse des processus de planification : les rapports de pouvoir, les intérêts économiques des parties prenantes, l'accès inégal à l'information des différents acteurs, etc. Ainsi l'approche rationaliste aurait simplifié à outrance les réalités de la prise de décision en planification. Une autre critique, tout aussi importante, concernait l'incapacité des planificateurs à expliquer les écarts évidents entre les objectifs des plans et les résultats observés suite à leur mise en œuvre (Taylor, 1998).

Au début des années 80, de plus en plus de chercheurs en «*planning theory*» considèrent que la quête d'un idéal de planification rationnelle a doublement éloigné la théorie de ce qui devait être la raison d'être du programme de recherche : l'amélioration de la maîtrise des processus de planification et l'efficacité des pratiques professionnelles. En évacuant le politique des débats théoriques d'une part, et l'interprétation des écarts entre conception et mise en œuvre des plans d'autre part, la «*planning theory*» s'était coupée des réalités complexes de la pratique. John Forester a joué un rôle majeur dans le virage qui s'est opéré en faveur d'une approche plus empirique de la démarche de «*théorisation*». Il met de l'avant une approche où la planification est définie comme un exercice d'*action communicationnelle*. Les promoteurs de cette approche communicationnelle considèrent les dimensions interpersonnelles de la communication entre parties prenantes, incluant les planificateurs, comme déterminantes du succès ou de l'échec de l'exercice de planification. C'est précisément ce que Forester montre dans son livre publié en 2009.

Dans son livre il adopte premièrement une posture très empirique, typique de l'approche communicationnelle, pour étudier différents épisodes réussies de médiations à l'occasion de conflits suscités par des actions d'aménagement et d'urbanisme, et il en tire des leçons de portée générale. Par exemple, il montre avec beaucoup de conviction comment les dispositifs de participation sont tributaires des habiletés et des compétences professionnelles de ceux qui les conduisent. En fait, il illustre très habilement comment les compétences des professionnels qui animent ces dispositifs participatifs sont mises au service de l'apprentissage de toutes les parties prenantes engagées dans le processus participatif. L'apprentissage des acteurs est un élément

clé parce qu'il rend possible, selon Forester, le maintien d'un équilibre² très fragile durant toutes les étapes du processus entre les parties impliquées. Les savoirs auxquels les médiateurs font appel jouent un rôle clé puisqu'ils font en sorte que le processus peut suivre son cours à travers différentes étapes nécessaires jusqu'à son aboutissement positif. Forester insiste dans son livre sur l'importance de bien distinguer ces étapes (dialogue, débats et négociation) de ne pas confondre leurs finalités et enfin de reconnaître les habiletés spécifiques que chacune exige de la part des experts.

John Forester ne cache pas son engagement pour l'action collective. Dans l'introduction de son livre, il prend parti avec une vigueur peu commune chez les universitaires en faveur de l'action communicationnelle contre l'inaction face aux problèmes sociaux et environnementaux contemporains. Il s'élève contre le cynisme politique qui marque nos sociétés qu'il considère comme paralysant et démobilisant. Contrairement à de nombreux intellectuels de la planification qu'il accuse de «*bashing*», Forester prend le parti de montrer les succès de la planification plutôt que ses échecs et il le fait sciemment afin de convaincre ceux qui veulent le lire et l'entendre que nous devons croire en nos capacités individuelles et collectives de «*mieux faire*». Garder les yeux rivés sur le passé risque de nous faire perdre de vue qu'il est possible de faire autrement. Il prend parti de redonner espoir aux professionnels de la planification en donnant la parole à des professionnels qui ont eu du succès dans la résolution de conflits, entre autres Gordon Sloan, Gregory Sobel et Shirley Solomon qui racontent comment ils ont fait avancer des situations que plusieurs considéraient bloquées et sans issue.

La planification est l'organisation de l'espoir, écrit John Forester. L'espoir implique de croire en nos capacités de saisir les opportunités innovantes qui émergent du dialogue politique et participatif. Il ne faut pas pour autant tomber dans une vision simpliste de la planification participative et des finalités poursuivies par les pouvoirs publics dans ce domaine. Faire participer des citoyens ne dit rien en soi sur les finalités des acteurs impliqués. La responsabilité du chercheur est d'observer concrètement les processus et de les interpréter. Un processus n'est pas participatif parce qu'il en porte le nom³. Les participants impliqués dans un processus de résolution de conflits sont généralement méfiants parce qu'ils ont souvent une image stéréotypée les uns des autres. Les forces en présence sont aussi généralement inégales, des expériences pénibles dans le passé ayant souvent miné la confiance de certains groupes d'acteurs à l'égard du processus de participation. Le chercheur doit donc faire l'analyse de ce que Forester appelle la «*micro-politique*» des conflits étudiés pour décoder les comportements des

parties en présence. Malgré ces obstacles à une communication transparente et des rapports égaux entre les parties prenantes, John Forester montre que des professionnels de la planification et de la communication peuvent lever en partie ces obstacles et conduire les délibérations à leur aboutissement et à la production d'accommodements façonnés par les participants eux-mêmes.

Dans la recherche d'une boîte à outils conceptuels pour combler l'écart entre théorie et pratique de la planification, on a d'abord cherché à renforcer les bases de connaissances du côté de la théorie des systèmes et des sciences de la gestion mais, ce faisant, on s'est éloigné des réalités concrètes et des savoirs utiles, à l'œuvre dans la pratique professionnelle. Forester et les partisans⁴ de l'approche communicationnelle ont suivi le chemin inverse en observant d'abord les experts confrontés aux interactions sociales et en théorisant ensuite sur les savoirs utilisés par ces praticiens de la communication et de la médiation dans le feu de l'action. Le jugement pratique des experts, leurs qualités personnelles d'écoute, leur perspicacité à interpréter les comportements et les finalités des acteurs sont à l'évidence des ingrédients nécessaires du succès des processus participatifs même s'ils ne garantissent pas leur succès. Forester suggère au théoricien une posture particulière par rapport à l'objet de recherche, une posture qui le plonge dans l'investigation empirique de la pratique plutôt que dans la discussion abstraite. Cette approche est en rupture avec le rationalisme qui marque étonnamment la « planning theory » encore aujourd'hui⁵.

Les résultats de recherche présentés dans le livre de Forester sont donc stimulants pour la recherche sur les pratiques de planification urbaine et régionale parce qu'ils ouvrent un continent dont il est beaucoup question depuis deux décennies dans la littérature mais qui est encore peu exploré par les chercheurs et donc peu connu.

NOTES

- 1 Pour une définition de cette notion voir Majone (1991)
- 2 Les propos de Forester font écho à ceux de Gadamer quand celui-ci explique que les limites de nos connaissances sur les relations causales entre phénomènes nous obligent dans des situations concrètes à faire appel à d'autres sens que la raison, au flair et à l'intuition par exemple. Il considère aussi que plus les dimensions sociales et politiques prévalent dans une situation donnée, moins la rationalité scientifique «certifiée» est utile. «In such context people are obliged to resort to metaphor. They claim that they must put themselves in the situation before they are able to recognize the really expedient and possible from many alternatives» (Gadamer, 1966, p.581)
- 3 Forester écrit avec beaucoup d'humour qu'il ne voit pas pourquoi il ne faudrait faire preuve d'autant de scepticisme à l'égard des politiciens qui initient des exercices de participation citoyenne qu'à l'égard d'un vendeur de voiture usagée.
- 4 Dès la fin des années 70 plusieurs intellectuels proposent des alternatives au «rational planning» et une approche plus empirique et phénoménologique des pratiques de planification. Voir Bolan (1980) et Mandelbaum (1979) par exemple.
- 5 Sanyal (2007) dans un article récent s'étonne de constater que les vieux débats que l'on croyait terminés à propos du «rational planning» font à nouveau surface.

BIBLIOGRAPHIE

Bolan, Richard, "The practitioner as theorist: the phenomenology of the professional episode", *American planning association journal*, vol. 46, 1980, pp. 261-274

Forester, John, *Dealing With Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford University Press, 2009.

Forester, John, *Planning in the face of power*, Berkeley, University of California Press, 1989.

Forester, John, "Bounded rationality and the politics of muddling through", *Public Administration Review*, vol. 44, no. 1, 1984, pp. 23-32

Friedmann, John, *Retracking America: A theory of Transactive Planning*, Anchor Press, New York, 1973.

Gadamer, Hans-Georg, *Notes on planning for the future*, Daedalus, 1966, pp. 572-589.

Majone, Giandominico, "Research programmes and action programmes, or can policy research learn from the philosophy of science?", in P. Wagner et al. (éds.), *Social sciences and Modern States*, Cambridge University Press, New York, 1991.

Mandelbaum, Seymour J., "A complete general theory of planning is impossible", *Policy Sciences*, vol. 11, 1979, pp. 59-71.

Sanyal, Bishwapriya, "Déjà-Vue", *Planning Theory*, vol. 6, no. 3, 2007, pp. 327-331.

Taylor, Nigel, *Urban Planning Theory*, Londres, Sage Publications, 1998.