

LA PARTICIPATION DES ADMINISTRÉS A L'ÉLABORATION DES PLANS ET PROJETS D'URBANISME

par

Dr. J. E. GODCHOT

Chef de Service à l'Équipement, ancien Chef de mission de
l'O.C.D.E. en Turquie, Expert de la
Coopération Technique

I — INTRODUCTION

Le droit public français s'attache particulièrement à la consultation des administrés conçue comme une garantie du citoyen, mais ces garanties n'existent réellement que si elles sont prévues par des textes qui les énumèrent en détail (enquêtes préalables, composition et pouvoirs des Commissions consultatives, etc.). Cependant, la préoccupation de la coopération avec les administrés est de plus en plus répandue dans l'Administration car le domaine économique et social lui ouvre chaque jour un champ d'action plus étendu. La collaboration au sein des Commissions de modernisation du Plan, la création d'organes tels que la "Commission des comptes du commerce de la Nation" ont amorcé de nouveaux types d'élaboration des décisions administratives. Il faut noter aussi que les modalités techniques de recours à la consultation, à la collaboration, à la participation, ou même à l'association des administrés soulèvent parfois des objections : la multiplication des conseils, comités et commissions entraîne un alourdissement des procédures et quelquefois une certaine dilution de la responsabilité. Certes, un des inconvénients majeurs de l'excès polysynodique réside dans la difficulté pour le titulaire du pouvoir de décision de participer

réellement aux travaux de tous les conseils qu'il doit présider. D'où la nécessité de regrouper la plupart des conseils et des commissions, prévus dans le cadre de la réforme départementale et régionale.

L'aménagement de l'espace au niveau de la Cité soulève des questions d'option politique et dès qu'on perçoit que tout effort de planification urbaine est de nature politique, il apparaît démocratique de chercher à obtenir la participation des citoyens à l'élaboration des plans. L'analyse de certaines expériences a d'ailleurs permis de conclure qu'une des raisons majeures de leur échec relatif tenait au fait essentiel que les habitants ne se sentaient pas "concernés" par toutes mesures qu'on voudrait prendre pour améliorer leur sort. Tel serait le cas de certains Grands Ensembles Urbains où les choses se passent comme si l'habitant des Cités modernes se trouvait en situation d'exil. De là à la pensée de réduire les distances entre le social et l'individu et de faire participer les citoyens aux décisions d'urbanisme, il n'y a qu'un pas, mais il faut surmonter de gros obstacles.

Associé aux décisions, l'habitant de la Cité pourrait-il se sentir vraiment "chez lui" et par conséquent serait-il plus apte à accepter les contraintes de la vie moderne en société? Voyons quels sont les principaux obstacles. Tout d'abord, l'Administration a jusqu'ici cherché plus à imposer qu'à convaincre et devant la complexité des problèmes de planification urbaine dont la compréhension est difficilement accessible à la masse, on peut craindre que la politique de "participation" se limite à une simple opération de propagande destinée à recueillir une adhésion aveugle à l'aide des moyens audio-visuels les plus modernes. De plus, pour que la discussion soit objective, il faut que les intérêts soient convergents. Des intérêts économiques contradictoires peuvent déterminer le choix, par exemple, des uns pour l'édification d'une maison de la culture, tandis que d'autres préféreront la création d'une autoroute urbaine. D'autre part, les attitudes n'ont de sens qu'au sein du contexte social où elles sont exprimées. Les problèmes des villes sont liés aussi à des mécanismes structurels dont les habitants ne sont pas toujours conscients, qu'il s'agisse de "zoning fonctionnel", des migrations entre le lieu de travail et la résidence, et de ségrégation sociale ou spatiale. Ce n'est pas parce que l'on a interrogé per-

sonnellement les gens sur leurs raisons de satisfaction ou de mécontentement que leurs besoins deviennent rationnels, c'est-à-dire cohérents et non plus contradictoires, car ils sont subordonnés à une évolution des structures sociales. Il appartiendra en définitive aux organismes chargés de la planification de définir une politique et de concilier des intérêts contradictoires, grâce à une meilleure connaissance des problèmes et des besoins à satisfaire.

II — SITUATION DE LA COLLABORATION AVEC L'ADMINISTRÉ

1. *Les méthodes françaises.*

Le premier Professeur de Droit administratif à la Faculté de Droit de Paris, Mr. Gerando disait déjà en 1822 "l'Administration ne peut se contenter d'accueillir les réclamations, il lui faut en quelque sorte aller au devant d'elles... C'est à l'Administration de prévoir quels intérêts la mesure projetée pourra rencontrer et à provoquer les observations". Héritière d'une administration royale centralisatrice, l'Administration avait subi sous l'Empire de fortes tendances à maintenir l'influence dominante du Pouvoir central. Ces tendances ne favorisaient guère la consultation des administrés.

Comme le rappelait récemment le Professeur Rivero, la procédure d'élaboration des décisions administratives peut s'inspirer de deux schémas opposés, la décision juridictionnelle ou la décision militaire. La première peut être conçue comme le terme d'un processus contradictoire au cours duquel les intéressés ont été appelés à faire entendre leur voix, à présenter leurs vœux ou leurs doléances, à défendre leur dossier. On peut aussi la concevoir comme le résultat d'une conférence d'état-major où les divers bureaux ont soumis au chef leurs besoins et leurs possibilités, les assujettis n'ayant d'autre rôle que l'obéissance à l'ordre, avec le recours très éventuel de la réclamation après coup. De nos jours, en France où se sont multipliés les conseils consultatifs et comités, où foisonnent les organismes représentatifs, la collaboration des administrés à l'action de l'Administration publique a été organisée de façon très large. Mais en marge de la collaboration "institutionnelle", de nou-

velles formes d'action des administrés se sont créées, une nouvelle gamme de collaboration entre administration et administrés a vu le jour, conséquence du développement des droits de l'homme et des grandes libertés publiques, mais aussi par suite des difficultés économiques de l'après-guerre, de la nécessité de promouvoir la réforme des structures agricoles et industrielles et de favoriser l'aménagement du territoire.

a) Le Plan :

Un mouvement qui a renouvelé complètement les anciennes conceptions des rapports de l'administration et des administrés est né avec l'élaboration des *Plans du développement économique et social* pour lesquels environ 3500 personnes représentant les secteurs de la vie nationale (syndicalistes, chefs d'entreprise, économistes et usagers) siègent dans les commissions de modernisation verticales (par secteur) ou horizontales qui préparent et réalisent le Plan. Il est à noter qu'un souci d'efficacité a présidé à cette procédure : le Plan n'ayant aucun caractère contraignant ne peut être exécuté que s'il recueille *l'adhésion des acteurs de la vie économique*. Le faire élaborer par ces acteurs eux-mêmes a paru le meilleur moyen de recueillir leur adhésion.

Les travaux de planification régionale ont donc contribué à une information réciproque. Ils ont éveillé l'esprit d'initiative dans les régions et facilité l'industrialisation. On se heurte cependant à des mécanismes assez lourds aussi bien consultatifs que financiers. L'introduction de la notion de valeur et de *coût de l'information* devrait permettre d'augmenter l'efficacité, car elle doit entraîner une simplification de la législation, de la fiscalité, des contrôles administratifs, des consultations formelles des divers secteurs. En revanche, elle peut justifier des procédures plus perfectionnées dans certains domaines où, par exemple, une meilleure comptabilité serait utile : incitations tarifaires, aides personnalisées, etc... Une telle préoccupation peut entraîner l'abandon de réformes dont les effets impliquent des mutations plus coûteuses à réaliser que les inconvénients qu'on cherche à éliminer. Des organismes créés par l'Etat doivent pouvoir traduire certains facteurs qui intéressent l'aménagement du territoire (tels que pollutions de l'eau ou de

l'air) en facteurs monétaires réels qui seraient pris en compte dans la planification régionale.

C'est dans cet esprit que le Ve Plan de Développement économique et social a prévu de nouveaux instruments de planification pour mettre en oeuvre les programmes d'équipement urbain. Il a énuméré les moyens suivants en particulier :

— la séparation des plans d'urbanisme en deux documents distincts, les "schémas de structure et transports", documents techniques préfigurant les grandes lignes de l'organisation spatiale de l'agglomération, et "les plans d'utilisation du sol", documents juridiques opposables aux particuliers pour déterminer au niveau de la parcelle de façon plus précise que ne le font actuellement les plans d'urbanisme, les droits actuels du sol urbain en fonction des infrastructures existantes;

— l'établissement, dans toutes les agglomérations importantes, de "plans de transport" en vue de préciser une politique coordonnée d'investissements et de tarifs basée sur des études économiques détaillées;

— l'extension aux agglomérations de plus de 50.000 habitants de la procédure des "programmes de modernisation et d'équipement" ayant pour objet de définir une politique *concertée* d'équipements publics compatibles avec les facultés contributives de l'Etat et des collectivités locales, cette extension devant s'accompagner pour les agglomérations moyennes d'une décentralisation de l'approbation au niveau de la région et dans le cadre des tranches régionales;

— et la systématisation des études d'"armature urbaine", visant dans chaque région ou groupe de régions à définir la répartition de l'urbanisation et le rôle respectif des différentes villes.

De la sorte, la planification urbaine pourrait s'insérer efficacement dans la planification générale et réaliser "la concertation indispensable des décisions et des études aux trois niveaux national, régional et urbain". Mais cette procédure de planification n'atteindra toute sa portée que si la population des agglomérations est tenue informée des études et associée au choix des grandes options qui intéressent directement son mode de vie. La planification urbaine doit être le moyen d'une vie démocratique plus intense

sur le plan local, son caractère principal étant une véritable décentralisation des responsabilités comme des décisions¹.

Les rédacteurs du Ve Plan ont insisté sur les faiblesses de leur information sur la vie économique et considèrent qu'il est nécessaire que, dans une juste appréciation de leur intérêt bien compris, l'ensemble des agents de la vie économique consentent à de nouvelles investigations : les individus, les sociétés, les institutions, chaque fois que les informations requises reposent sur des procédures directes d'enquêtes auprès d'eux.

L'élaboration d'un plan régional de développement et d'aménagement est un exemple du *dialogue* qui peut être établi entre les pouvoirs publics et les responsables locaux mettant largement à profit tant les éléments fournis par les administrations que les avis des organismes représentatifs des diverses collectivités et des milieux professionnels aussi bien que syndicaux, notamment ceux du comité régional d'expansion économique. Les plans régionaux donnent une base de départ pour une recherche plus approfondie sur la place de la ville dans la région et ses possibilités de développement.

b) Les Plans d'urbanisme :

L'élaboration d'un plan d'urbanisme, dit le sociologue, nécessite deux facteurs complémentaires : d'une part la connaissance des besoins et des aspirations des populations par des recherches positives; d'autre part la référence à un ordre social et à des systèmes de représentation qui doivent permettre de dresser la trame du tissu urbain². Cette connaissance des besoins est encore trop mal inventoriée et analysée. Leurs variations suivant les diverses catégories d'individus et suivant les régions sont le plus souvent ignorées. Le mérite de certains architectes comme *Le Corbusier* n'a pas été seulement de voir grand, mais d'étudier, non seulement les besoins des hommes ou leurs désirs du moment traduits par une réponse à un questionnaire hâtif, mais leurs aspirations profondes

1) Cf. **Plan de développement économique et social 1966-1970**, Tome II page 408 (Annexes).

2) Cf. **Paul Chombart de Lauwe**, Espace social et urbanisme des grandes cités.

et leurs raisons de vivre. La révolte des jeunes, que l'on voit aujourd'hui dans certains pays, pourrait être évitée s'ils participaient réellement à des oeuvres collectives, s'ils "vivaient le cadre de la ville qui aurait été bâtie pour eux et avec eux".

Dans "l'Instruction générale sur les Plans d'Urbanisme" publiée en 1960, le Ministre de la Construction insistait sur trois principes essentiels : le plan doit reposer sur une base scientifique sérieuse, il doit être l'oeuvre d'une équipe, le *public doit être associé à son élaboration*. En raison de la nécessité de l'adhésion du public tant au stade de l'élaboration qu'au stade de la procédure d'approbation, il souhaitait qu'une *Commission* — qui pouvait être soit une section du Conseil municipal, soit un groupe élargi de toutes les catégories professionnelles et sociales de la Cité — devrait être *non seulement informée des études et travaux préparatoires, mais aussi consultée sur le choix entre les différents partis possibles*.

Une fois le plan arrêté, celui-ci est soumis à une procédure d'*enquête publique* (décret No. 58-1463 du 31 décembre 1958 sur les plans directeurs et plans de détail, article 12 et 16) comportant notamment une publication en mairie avec insertion dans au moins deux journaux (article 13 du décret No. 59 1089 du 21 septembre 1959 relatif à l'établissement et à l'instruction des plans d'urbanisme), et à une enquête publique (article 19 du même décret), dans les mêmes formes qu'en matière d'expropriation, pour l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (décret No. 59-701 du 6 juin 1959). Cette procédure est avantageusement accompagnée d'un effort de vulgarisation des solutions proposées, soit par des articles dans la presse locale, soit par une exposition de maquette et de plans explicatifs. Les collectivités locales et organismes intéressés sont ensuite consultés sur les résultats de l'enquête. Le dossier comprenant le plan, les résultats de l'enquête et de la conférence entre services civils intéressés est soumis à l'avis des mêmes collectivités locales qui avaient déjà délibéré avant que le plan ne soit soumis à la conférence inter-services, car des modifications peuvent apparaître utiles. Le conseil de district urbain, le comité du syndicat intercommunal s'il en existe, ou à défaut, le conseil ou les conseils municipaux intéressés, le conseil général si des dispositions du plan concernent le département doivent ainsi délibérer. La

commission départementale d'urbanisme, organisme consultatif, est obligatoirement consultée, après l'enquête, sur les plans d'urbanisme directeurs mais cette consultation n'est pas obligatoire pour les plans de détail. Lorsque le territoire intéressé par le plan compte au moins 100.000 hab. la consultation de la commission nationale des plans d'urbanisme est obligatoire (art. 12 du décret du 31/12/1959). Le plan d'urbanisme directeur est, après approbation, mis à la disposition du public dans les mairies et dans les locaux de la direction départementale de l'équipement.

La circulaire du Ministre de la Construction no : 61-28 du 16 mai 1961, publiée au Recueil de Textes no. 11 de 1961 a donné des directives concernant la conférence entre services, la publication et l'approbation des plans d'urbanisme.

Le plan doit être l'oeuvre d'une équipe interdisciplinaire; il suppose un appel à de nombreuses disciplines qu'un seul homme ne peut connaître parfaitement. Le plan d'urbanisme est donc l'oeuvre d'une équipe où sont associés les services de l'urbanisme, les collectivités et administrations publiques, les techniciens de la voirie et réseaux divers, les bureaux d'études spécialisés et surtout l'homme de l'art, véritable chef d'orchestre chargé de la coordination des vues, qui les complète de ses propres investigations et préside à la composition ainsi qu'à la rédaction du règlement. Selon la formule de M. *Edgard Pisani*, l'Urbaniste n'est point homme de spécialité mais homme de synthèse. L'oeuvre urbanistique elle-même est l'affaire d'une équipe pluri-disciplinaire comprenant l'architecte, l'économiste, l'agronome, l'administrateur, l'ingénieur, le sociologue, l'éducateur et le médecin hygiéniste. Un plan d'urbanisme ne doit pas rester un plan théorique mais être une "oeuvre de communauté" fruit d'un dialogue franc entre les citoyens et les pouvoirs publics représentés par les édiles. Etablir ce dialogue par tous les moyens possibles entre le public et les spécialistes, c'est aussi rouvrir le processus d'un humanisme vrai, c'est-à-dire faire des plans pour l'Homme (cf. Sociologue urbaine "*Urbanisme*" no. 93).

2. *Expériences étrangères :*

a) **Développement des villes en Grande-Bretagne :**

C'est en 1909 qu'une loi donne aux villes anglaises le pouvoir de préparer des plans d'aménagement pour les zones en cours d'extension ou pouvant être utilisées pour la construction. Ces plans devaient être approuvés par le "Board of local Government" - Depuis 1919, les villes de plus de 20.000 hab. peuvent avoir un plan d'aménagement et des plans intercommunaux peuvent être établis par des Comités de liaison entre autorités locales intéressées auxquels peuvent participer depuis 1929 les Conseils de comtés. Une loi de 1932 a étendu le cadre des projets d'urbanisme aux terrains disponibles, et des conseillers de planification avaient établi avant la guerre une centaine de projets régionaux. A la même époque, des associations paritaires dénommées "*Development Councils*", sorte de Comités d'aménagement et de mise en valeur régionaux, composés de représentants des autorités locales, des chambres de commerce et des syndicats, s'étaient créées pour remédier à la dépression économique et faciliter l'industrialisation. C'est le Ministère de l'Urbanisme créé en février 1943, et remplacé en 1951 par le Ministère du Logement et du Gouvernement local, qui contrôle l'activité des "*Development Corporations*" chargées de l'aménagement des villes.

La loi de 1947 sur l'aménagement urbain et rural avait prévu que pour chaque circonscription de planning, c'est-à-dire pour chaque comté et ville à charte ayant rang de comté, un plan d'aménagement serait établi par l'autorité de planning. Enfin, une loi de 1952 sur le développement des villes est venue compléter celle de 1946 autorisant la création des "villes nouvelles". 62 Conseils de Comtés et 83 conseils de villes à charte, considérés comme autorités de planning ont désigné un comité de planning chargé de la préparation des plans locaux d'aménagement et disposant d'une grande autonomie.

D'autre part, depuis la création en 1962 du Conseil National de Développement économique (N.E.D.C.) la Grande - Bretagne possède un bureau de planification (N.E.D.O.) semblable à notre

Commissariat général au Plan. Le principe paritaire est appliqué au N.E.D.C. (6 représentants des employeurs et 6 représentants des salariés) comme dans les Comités de développement économique semblables à nos commissions de modernisation et d'équipement. Les plans de développement continuent à être élaborés à l'échelon local par les autorités administratives de programmation. Néanmoins, des problèmes de coordination existent entre les Ministères du Logement, du Travail et du Commerce qui mettent en évidence les besoins de réorganiser les unités administratives chargées de résoudre les questions nées de la croissance urbaine et de l'équipement des grandes agglomérations.

Dans les quinze villes nouvelles c'est la "Développement Corporation" qui est chargée d'établir le plan et de procéder à l'édification de la ville, après consultation des autorités locales. Un agent de liaison ou fonctionnaire du développement social de la "Corporation" s'occupe des "associations de communauté", très importants groupements de volontaires qui sont consultés avant l'établissement des plans. Les "corporations" ont profité largement de l'expérience des Associations de locataires, de la Fédération nationale des Associations de communautés et du Conseil National de Service social (association privée qui coordonne l'action des associations volontaires et celle des pouvoirs publics). D'autre part, on a vu que les "Development Councils.. composés sous la forme bipartite (employeurs et salariés) jouent le rôle des comités privés d'aménagement dans l'élaboration et la conduite d'une politique régionale de localisation des activités. On a souvent fait ressortir qu'en Grande - Bretagne la quasi totalité des responsabilités administratives en matière de plans d'urbanisme dépendait au maximum de 1500 *collectivités intermédiaires* (districts urbains et ruraux, bourgs-comtés et bourgs ordinaires); il ne faut pas oublier non plus que les organismes privés représentant les intérêts locaux jouent un rôle essentiel, non seulement dans le domaine de la recherche mais aussi en ce qui concerne les mesures prises par exemple pour attirer les industries. La création des villes nouvelles anglaises a été accompagnée de formules particulières de gestion, comportant une société d'aménagement, une commission de gestion, pour en arriver ensuite à l'administration de la cité par les élus eux-mêmes représentants des habitants.

Il convient d'indiquer également l'utilisation du "*civic survey*" et du "*regional survey*" pour étudier les principes du développement des villes, véritable diagnostic urbain devant précéder l'établissement du plan d'urbanisme, employé depuis 1910 à Edimbourg, Belfast et Dublin par le Professeur Geddes. Insistant sur l'association des initiatives privées pour concourir aux objectifs de l'urbanisme, le Professeur anglais William A. Robson écrit en particulier "L'agglomération moderne doit posséder un système de gouvernement qui permette de satisfaire les besoins actuels et futurs du point de vue de l'urbanisme, de la cohérence des actions techniques et du contrôle démocratique".

b) Les comités d'action des citoyens dans les villes des Etats-Unis :

Dans le système fédéral américain, les organismes civiques privés jouent un rôle quasi-politique. Dans un Etat comme celui de Californie, le "Club de communauté de San Francisco", le "Town Hall de Los-Angeles", la Ligue des Femmes électrices" et les groupes de développement des villes participent à l'initiative et au référendum politique. En outre, la planification économique est soumise à la consultation des intérêts privés par une variété de commissions, beaucoup plus qu'à celle des assemblées représentatives. Selon la méthode de travail utilisée par M. Rotival dont il est aussi l'initiateur pour la planification opérationnelle des grandes cités, les groupes de citoyens et le secteur privé apportent leur concours à l'établissement du diagnostic et à la solution de conception. Dans le cas de New - Haven, Connecticut, ville de 170.000 hab. où se trouve l'Université de Yale, avec une population agglomérée d'environ 300.000 âmes, une commission d'action des citoyens de New-Haven (C.A.C.) créée en 1954 a eu pour objectif de travailler au programme de développement urbain à l'aide de six comités spécialisés d'action totalisant 500 membres choisis de la façon la plus représentative dans les diverses couches de la population de l'agglomération toute entière. Les comités se sont attaqués à la solution des problèmes d'urbanisme, de rénovation et destruction de taudis, d'hygiène et de santé publique, d'éducation et de loisirs, de développement industriel et portuaire, de parkings et de trafic

routier etc... en coopération avec la municipalité et l'agence d'urbanisme. Des subventions privées et volontaires leur ont permis de fonctionner et de publier annuellement l'état d'avancement de leurs travaux. Citons à titre d'exemple analogue la Ligue des Citoyens de Cleveland, Ohio, qui participe à la discussion des plans de la région du Grand Cleveland.

Pour la ville de *Sprague*, dans le même Etat que New-Haven, le plan d'urbanisme a été établi en coopération avec des commissions semblables à celles de New-Haven, c'est à dire avec une représentation plus étendue que celle de la seule municipalité en y adjoignant les faubourgs ou banlieues voisines.

Dans le cas des grandes villes, le découpage électoral a pour conséquence de renforcer la représentation de certaines catégories de citoyens du centre de l'agglomération tandis que les Comités d'action (C.A.C.) peuvent inclure équitablement les habitants de la périphérie qui appartiennent souvent aux catégories de population les moins favorisées. Il est intéressant de noter qu'une méthode française a été ainsi réalisée aux Etats-Unis avec succès et généralisée depuis lors.

Conformément aux traditions du libéralisme économique, les plans d'urbanisme, quand ils existent, ce qui n'est pas la règle, ne sont pas des corsets rigides mais essentiellement une répartition des sols urbains en zones industrielles, commerciales ou d'habitation. Les opérations de rénovation des centres des villes, très fréquentes dans les villes américaines, sont subventionnées par le gouvernement fédéral, ce qui lui permet de contrôler les projets préalables. Ces "renewal operations" constituent de véritables opérations de prestige dont les habitants sont très fiers. L'orgueil de l'américain moyen pour "sa ville" est poussé à l'extrême parce qu'il se sent responsable des transformations opérées. En réalité l'administration des villes américaines a le souci, beaucoup plus qu'en Europe, d'établir un contact étroit avec le public en le tenant informé par des conférences de ses intentions et en recueillant les observations des citoyens. Il s'agit, pour cette administration, d'autoriser d'une part un juste équilibre entre les conclusions des études théoriques à long terme et les vœux de la population et d'autre part, de favoriser l'application des décisions en créant un climat de confiance par un dialogue délibéré avec les habitants qui se trouveront ainsi

peu à peu instruits des problèmes concernant l'avenir de la Cité (cf. La ville américaine en 1965, par Jean Winghart dans "Urbanisme" no. 94). Ajoutons que les budgets d'études urbaines sont parfois considérables : les études pluridisciplinaires entreprises par une commission privée à la demande des trois Etats entourant New York concernant l'aménagement du territoire d'une zone de 17 millions d'habitants "Tri-state transportation Committee" ont coûté dix millions de dollars.

c) **l'Italie :**

Jusqu'à présent, l'aménagement du territoire en Italie se trouvait lié à l'application de la *loi d'urbanisme* no. 1150 du 17 août 1942 — Cette loi a prévu trois genres principaux de plans d'aménagement : 1^o) — le plan territorial de coordination (pour l'ensemble d'une région); 2^o) — le plan d'aménagement général, communal ou intercommunal et 3^o) — le plan détaillé d'exécution. Le plan quinquennal de développement, ou Plan *Pieraccini*, approuvé à la fin de 1965 et en vigueur jusqu'en 1971, est un programme économique général dont les plans territoriaux de coordination sont l'instrument dans chacune des 20 régions d'Italie — Ces plans doivent notamment prévoir les zones devant avoir une affectation particulière et l'implantation des nouveaux centres urbains avec le réseau des communications principales. *Des Commissions régionales consultatives* comprennent les représentants des Administrations et des organisations économiques, culturelles et professionnelles. Le Comité directeur régional fait appel à un grand nombre d'experts privés, mais l'intervention de personnalités représentatives des initiatives privées apparaît encore de portée très limitée. L'enquête et l'étude du plan régional ne sont pas distinctes mais se précisent parallèlement. Une telle expérience est précieuse en ce sens qu'elle fait apparaître la vertu de propagande en faveur de planification que dégage la préparation du plan selon un *processus auto-planificateur*. Dans la méthode de planification régionale utilisée par la *Svimez* (Association pour le développement industriel du Midi) la coordination des plans territoriaux urbains et intercommunaux de la région apparaît essentielle.

Sur un total de 8000 communes italiennes, on compte 32 villes de plus de 100.000 hab., mais à la fin de 1954, 31 communes seule-

ment avaient adopté un plan d'aménagement. Les plans d'aménagement intercommunaux concernant non seulement les grandes agglomérations urbaines mais aussi certaines zones constituées de communes de moindre importance. Le plan général communal est dû à l'initiative de l'administration municipale. Les cinq régions autonomes de Sicile, Sardaigne, Trentin, Adige Vénétie Julienne et Val d'Aoste ont institué des plans régionaux d'urbanisme.

Une nouvelle entité administrative et d'urbanisme appelée "comprendorio" c'est-à-dire groupement de communes réunies dans une même opération d'aménagement a été créée récemment et serait appelée à avoir un caractère représentatif de la population locale, très utile pour la "gestion d'urbanisme" avec l'aide financière de l'Etat. L'assemblée des comprendori sera donc élue par les conseils des autorités locales, ainsi que son Président et son directeur. Les comprendori seraient chargés de la réalisation des plans, de l'achat des terrains ou de leur vente, de l'équipement public en général. La réforme de l'administration communale et de l'organisation régionale est actuellement en discussion (cf. Unités de planification territoriale en Italie par le Prof. G. Scimeni, Institut d'urbanisme de Rome, 1966).

La participation des membres de la collectivité à l'aménagement des villes a été spécialement étudiée par l'Institut National des Assurances (INA-CASA) dans le cadre de son programme de construction sociale réalisée par l'Office de gestion de service social pour le logement des travailleurs créé en 1955. Le mouvement "Comunita" créé par Olivetti à *Ivrea*, au Nord-Est de Turin, dans la région du Canavese d'une population d'environ 150.000 hab. intéresse la population à la gestion de la commune, à l'aide d'un Institut de coordination urbaine et rurale" chargé de remédier aux conséquences économiques et sociales de l'industrialisation dans une région à économie rurale pauvre, et par l'action de la "Ligue des communes du Canavese" groupant 118 municipalités dans un effort d'assistance technique à l'équipement local.

Le ministère des Travaux Publics italien envisage présentement une réforme des méthodes d'élaboration des plans d'urbanisme intercommunaux avec l'aide de l'Institut national italien d'urbanisme. Des groupements privés comme l'Institut lombard des études économiques et sociales (ILSES) pour le plan intercommunal de *Mi-*

lan, et l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) pour le plan intercommunal de Rome, et le Centre d'études de planification économique pour les autres villes apportent leur concours à la préparation de ces projets.

d) Planification sociale aux Pays Bas :

L'expression de "planification sociale" employée aux Pays-Bas montre l'importance que les autorités hollandaises attachent à la consultation démocratique des administrés et à l'emploi des méthodes de *développement des communautés* — La tradition a toujours prévalu de laisser une grande liberté à l'initiative privée et c'est seulement en 1951 que le gouvernement commença à régler l'extension des zones bâties. En 1921, le plan dit "d'extension" fut remplacé par le plan directeur et la loi de 1931 a fixé la procédure des plans de ville avec enquête publique pendant quatre semaines avant que le projet soit soumis au Conseil municipal (puis resoumis à enquête publique en cas de modification) et approuvé par le conseil de province, le public étant tenu informé au cours des différents stades de l'examen. Toute personne soulevant des objections pouvait les formuler auprès des autorités municipales, puis des autorités provinciales, enfin auprès de la Couronne qui statue, le Conseil d'Etat entendu. De son côté la province peut pousser les municipalités défailtantes à établir ou réviser le projet et dans certains cas elle peut imposer le nouveau plan.

Sur un total de 1011 communes néerlandaises, il y avait au 1er Janvier 1952, 494 communes possédant un plan directeur approuvé, 431 ayant un plan en préparation ou déjà établi, et seulement 86 communes (soit 8,5%) qui n'avaient pas encore usé de la faculté d'établir un plan. Le Bourgmestre, fonctionnaire indépendant nommé par la Couronne pour 6 ans, assisté par le Collège des échevins (2 à 6 selon l'importance de la commune) élu par le conseil municipal fait préparer, soit directement par les services municipaux d'urbanisme dans les grandes villes, soit par un bureau privé d'urbanisme, le plan d'aménagement municipal qui est soumis au Conseil Municipal élu. Depuis 1941, il existe un Bureau central du Plan (R.V.N.P.) assisté d'un Comité Permanent de fonctionnaires, de 16 représentants des syndicats d'employeurs et de salariés et de 3 experts économistes ainsi qu'un Service gouvernemental d'amé-

nagement de l'espace chargé de superviser les plans régionaux et les plans communaux, lui-même assisté d'un comité permanent de fonctionnaires et d'experts spécialisés.

Les "Centres de voisinage" regroupent les associations volontaires de citoyens afin de mettre en commun, avec un sens civique aigu de leur responsabilité, l'étude des difficultés et des solutions à leur apporter. Le *Conseil de voisinage* qui siège au Centre est composé de représentants des diverses tendances et activités. Il informe la municipalité et demande qu'un membre du conseil municipal assiste à ses délibérations à titre consultatif. Les conseils de communauté sont assistés par des "Agents d'échanges sociaux", agents de développement social des zones d'habitation étendues parfois jusqu'à 20.000 hab. Ces travailleurs sociaux spécialisés dans le développement des communautés ne sont pas des bénévoles mais des animateurs des centres de voisinage où ils organisent les contacts et réunions sur les questions municipales de logement, de circulation, de transports et de loisirs.

e) Le développement des communautés en Grèce :

A l'origine de la conception anglo-saxonne du "Community développement" réside un sens profondément civique de la population, une propension naturelle à se réunir et à se concerter pour discuter en commun des problèmes fondamentaux de la vie sociale, tels que les problèmes résultant de la vie dans les quartiers neufs ou dans les zones d'aménagement. En milieu rural comme en milieu urbain, on s'est aperçu que la méthode de développement communautaire pouvait être employée soit pour faciliter l'application d'un plan existant, soit pour compléter la réalisation d'un plan de développement régional, soit encore pour remplacer le plan lorsque celui-ci n'existe pas pour quelque cause que ce soit. L'Organisation des Nations Unies a identifié le développement des communautés aux différents processus qui tendent à *faire participer les intéressés eux-mêmes à l'élaboration et à l'exécution des programmes destinés à améliorer leur standard de vie*. Ce qui caractérise l'expérience grecque, c'est l'essai d'application généralisée sur l'ensemble du territoire d'une méthode qui cultive l'esprit d'initiative individuelle et collective des membres de la communauté, une méthode de

pensée et de travail à tous les échelons qui valorise le facteur humain.

L'expérience a montré, sur le plan communal, qu'on pouvait distinguer quatre catégories de personnes qui contribuent au développement de la communauté. Ce sont : a) - les citoyens qui prennent part aux discussions et réalisations des projets locaux, offrant non seulement leur attention mais leur participation intellectuelle et matérielle à ces réalisations; b) - les différents "leaders" de la communauté (instruction, religion, service médical et social, coopération, culture et sports etc...); c) - les chefs des projets intéressant la communauté mais qui n'y appartiennent que temporairement, agronomes, fonctionnaires et inspecteurs des divers services administratifs; d) - les agents d'animation qui ont pour mission de diffuser les principes de développement des communautés, comme faisant partie de l'instruction civique. "La Fondation Nationale Royale" association privés, créée en 1918 accorde son aide financière aux projets de travaux présentés par les collectivités locales au moyen de prêts sans intérêt d'une durée de 2 ou 3 ans qui peuvent être complétés par des prêts à 6, 5% de la Caisse des Dépôts consentis aux communes. En 1952, le nombre des projets locaux exécutés dans l'année était de 200, en 1961 plus de 8000, soit plus d'un projet par communauté. Ceux-ci sont distincts des 6000 programmes de travaux communaux par le travail volontaire lancés en 1950 sous l'égide du Ministère de l'Intérieur, en vue de la construction de routes, de bâtiments de toute sorte et de travaux de mise en valeur.

Au niveau régional, contribuent à ce Développement des Communautés les agents de l'Administration dont la fonction est en rapport direct avec la vie des communautés, tels que les préfets et leurs collaborateurs, et ceux dont la fonction est en rapport indirect tels que banquiers, industriels, etc... Au niveau local, des *Comités de développement des communautés* institués par une loi de 1955, généralement présidée par le Maire, sont composés de personnalités diverses choisies en raison de leurs compétences, telles que le secrétaire de Mairie, les instituteurs, les conseillers agricoles, les ecclésiastiques, les médecins, le chef de la police et les présidents des différentes commissions municipales etc...

Un "Foyer national de développement des communautés" installé près d'Athènes, reçoit pour des stages de trois semaines environ, les employés municipaux, les instituteurs, dirigeants de coopératives, fonctionnaires de police etc.. Depuis sa création en 1951 jusqu'à fin août 1961, ce Centre avait accueilli 119 groupes totalisant plus de 12.000 participants.

f) Résumé des expériences étrangères sur l'action des Administrés :

Il résulte d'une enquête internationale entreprise par l'Institut International des Sciences Administratives à l'occasion de son XIII^{ème} Congrès de Juillet 1965 que l'exécution de certaines tâches administratives pour lesquelles l'Administration ne possède que des moyens limités, requiert une attitude positive des administrés à donner leur concours, la création de mécanismes intégrés de consultation démocratique, ainsi qu'une préparation des fonctionnaires en vue de stimuler cette collaboration afin de leur permettre d'éveiller l'intérêt des administrés et d'être éclairés sur leurs sentiments. En ce qui concerne l'action des administrés, sa conception et ses formes varient considérablement selon le degré d'intérêt que portent les administrés au fonctionnement de l'Administration dans les domaines qui les touchent directement — (cf. rapport général du Professeur *Mümtaz Soysal* de Turquie au Congrès de Paris, 1965, 115 A. Bruxelles). Le terme *action* des administrés a été employé dans le sens d'"influence exécutée" par les administrés, influence qui peut être *convergente*, c'est à dire que l'action des administrés peut s'orienter dans la même direction que l'administration locale et venir la renforcer; mais l'influence des administrés peut aussi se présenter comme une réaction aux activités de l'Administration et être une *action divergente* cherchant à orienter ces activités dans d'autres directions que celles envisagées par les administrateurs ou visant simplement à exprimer des vues différentes sur l'accomplissement du secteur public. Il y a aussi des cas de convergence obtenus grâce à l'expression des vues "divergentes", de même que les formes de l'action convergente peuvent parfois servir à constater l'existence de divergences. Le terme d'administrés a été employé de façon à couvrir non seulement les individus, mais

surtout les "groupes" tels que des groupements d'intérêt et groupes de pression organisés dans la poursuite de buts économiques et sociaux. Le terme est dans une certaine mesure synonyme du "public" c'est-à-dire du groupe d'intérêts communs mis en cause par l'action de l'administration, dont les opinions et les réactions influencent à leur tour l'Administration.

Les principales méthodes de coopération avec les administrés sont la consultation, la participation, la collaboration et l'association, ces différents termes correspondant à des conceptions idéologiques variées allant dans certains cas de l'indifférence du public pour l'administration et réciproquement jusqu'à l'institution danoise de l'OMBUDSMAN, juriste élu par les citoyens pour surveiller les défauts de l'administration et y remédier.

La "consultation administrative" qui est le procédé traditionnel pour recueillir l'avis des administrés présente un intérêt politique et permet de voir si l'action administrative se fait bien dans le sens de l'intérêt public général. La consultation se fait en général de façon collective et par l'intermédiaire d'organes permanents consultatifs, comme l'Association des municipalités néerlandaises qui est consultée pour tout ce qui touche la législation générale des municipalités, ou le comité consultatif permanent de la circulation à Paris où siègent de nombreux groupements d'usagers. L'enquête publique est le procédé largement employé au Royaume Uni pour connaître à l'avance les objections concernant une action de l'administration sur des questions d'amélioration urbaine, d'emplacement d'écoles et d'aménagement du territoire par exemple.

La "participation" vise plutôt une action convergente par laquelle les administrés ne se contentent pas d'émettre un avis mais participent directement à l'accomplissement de certains services administratifs comme le fait le Secours Routier de France, ou des organisations volontaires, de bienfaisance, ou autres.

La "collaboration" se distingue de "l'association" dans le caractère de l'organe nouveau de direction et de gestion communes tandis que si la participation à la direction se fait par la représentation des administrés au sein des organismes administratifs existants, c'est-à-dire si les administrés s'intègrent dans des organes de direction, il y aurait plutôt association. Le plus souvent l'organisme créé est un simple comité de coordination entre les activités administra-

tives et celles menées par les administrés (associations de parents d'élèves par exemple dans certains pays, conseils d'hôpitaux, ou cas de l'association britannique de voyages et de vacances, etc...). La forme la plus fréquente d'association est la *cooptation des administrés*, pris individuellement ou à titre de représentants d'organismes au sein des organes des administrations locales. Les Comités des Conseils d'administration locale du Royaume-Uni cooptent des membres parmi les administrés qui ne font pas partie de ces conseils eux-mêmes. Dans les démocraties populaires aussi, l'association des administrés et des travailleurs à l'action administrative se fait au niveau des conseils localement élus. Dans la plupart des pays consultés, on est encore loin de l'association directe des administrés à l'élaboration des plans d'urbanisme. En Allemagne fédérale, l'action convergente se fait souvent sous la forme de comités temporaires associant les administrés à la réalisation d'une mesure spécifique. Mais c'est surtout aux Etats-Unis que les Comités civiques sont appelés à participer à l'établissement des villes, à la création de parcs urbains, etc.. Les diverses associations américaines de planification métropolitaine ou régionale collaborent étroitement avec les ligues des Municipalités dans toutes les questions d'administration des villes et d'urbanisme. Notons aussi le rôle important des "public-relations" qui assurent le contact amical entre les communautés et les "officiels". L'Association américaine municipale et l'association des administrateurs urbains organisent des expositions, des films, des émissions radiophoniques, des publications et invitent les citoyens à venir à la Mairie pour en discuter et s'intéresser à leurs problèmes.

III — L'URBANISME CONCERTÉ ET LA PARTICIPATION OPERATIONNELLE

L'Assemblée plénière du Comité consultatif économique et social du District de la Région de Paris, exprimant le 9 Mars dernier son avis sur le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, souhaitait que *la collaboration des élus, des forces économiques et sociales avec l'Administration à toutes les étapes des études et de la mise en oeuvre du schéma directeur*, sauvegarde et ren-

force les structures démocratiques de l'agglomération parisienne. En outre, le Comité soulignait que, pour que cette participation soit efficace, "il est indispensable d'informer l'opinion, d'éduquer la population, d'étudier les moyens pour qu'elle s'exprime largement, conditions nécessaires au succès du schéma directeur". Le Comité consultatif économique et social qui groupe 53 personnalités du secteur privé possède une commission ad hoc "schémas des structures", divisée en trois groupes de cinq membres, et présidée par le Président de la Chambre régionale de commerce et de l'industrie de l'Ile de France dont le siège est à Versailles. Sur l'élaboration des schémas de structure, le C.C.E.S. a précisé, dans ses conclusions du 9 mars 1966 qu'il souhaitait que soit prévue la participation des élus et des représentants des diverses catégories sociales de la région aux différentes phases et échelons de l'aménagement de l'agglomération parisienne. Le C.C.E.S. pense qu'il serait intéressant d'envisager le choix du maître d'oeuvre des *villes nouvelles* en se souvenant de la nécessité de conjuguer l'efficacité et le contrôle démocratique. Pour ce faire, il recommande l'éducation de l'opinion. "C'est dans la mesure où le contribuable sentira qu'une politique réaliste inspire des solutions conçues pour son mieux-être qu'il acceptera l'effort financier".

On sait que le C.C.E.S. groupe des représentants des professions, des centrales syndicales patronales et ouvrières, des organismes nationalisés tels que l'Electricité de France, le Gaz de France, les petites et moyennes entreprises, les coopératives, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture³ etc... Signalons aussi que le mouvement national des Elus locaux (M.N.E.L.) a organisé sur le schéma directeur de Paris une table ronde avec les organisations professionnelles (bâtiment, transports routiers, industrie chimique, etc...) en présence des Représentants de l'Administration du District, et a publié les résultats de ces débats.

Par ailleurs, on constate que *l'enquête publique*, ou consultation préalable des administrés pour l'élaboration des plans d'urbanisme, largement employée en Grande - Bretagne comme en

3) La région parisienne comprend 1305 communes, dont 1100 communes rurales.

France, a donné le plus souvent des résultats assez décevants, sans doute parce que les intéressés y voient plus une occasion de connaître le sort du voisin à l'échelle de la parcelle qu'une participation à une oeuvre d'action civique. L'expérience prouve que les observations présentées à l'enquête publique ne reposent pas sur les grandes options et le devenir de la cité, mais plus souvent sur des préoccupations personnelles. Une enquête de l'Institut Français d'Opinion Publique à l'initiative de la Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale prouve que les deux tiers des personnes interrogées répondent qu'elles n'ont aucun rôle à jouer dans le développement de leur région. Si l'aménagement du territoire suppose que le phénomène d'urbanisation soit maîtrisé et conduit régulièrement en impliquant que les plus grandes villes fixent dans leur région une population attirée par la capitale, il apparaît que la croissance urbaine, d'ailleurs mal évaluée, est refusée par la majorité de la population. La crise du logement, l'importance des investissements urbains à consentir, les difficultés techniques de réalisation de ces investissements, les problèmes d'organisation de l'activité urbaine sont les arguments opposés par 19% de la population à la croissance des grandes villes, tandis que d'autres y voient surtout un milieu défavorable à la vie de l'homme, qui engendre la dépopulation des campagnes et la misère. Dans leur ensemble, les personnes consultées n'imaginent guère que les plus grandes agglomérations de province verront doubler leur population d'ici une quarantaine d'années. Ce sont surtout les hommes dont les revenus sont plus importants qui estiment qu'il y a trop de villes de plus de 500.000 habitants, et pas assez de 100.000 à 500.000 habitants. Seuls les 29% de la population interrogée pensent avoir un rôle à jouer dans le développement en participant à des groupements, ou en s'engageant plus avant dans une activité sociale. La majorité des citoyens pensent que les élus locaux défendent le mieux les intérêts en cause.

I — Les nouvelles structures d'aménagement urbain.

Par deux circulaires de novembre 1963 et de novembre 1964, le Commissariat Général du Plan a donné des directives générales

pour l'élaboration des Programmes de Modernisation et d'Équipement des agglomérations urbaines (P.M.E.) qui constituent en quelque sorte la réalisation échelonnée des plans d'urbanisme. Grâce à l'introduction du facteur *temps* et des critères de rentabilité, grâce à la précision accrue des *études préalables de caractère économique, démographique et sociologique*, les P. M. E. peuvent apporter des éléments d'appréciation complémentaires à l'élaboration et à la mise à jour des plans d'urbanisme. Les directives du Plan dès 1961 recommandaient au Préfet, sous la responsabilité duquel le P.M.E. doit être élaboré à l'échelon local, de constituer une commission "ad hoc" (ou une section spécialisée de la Commission Départementale de l'Équipement) associant les diverses administrations, les services municipaux, les représentants de la Chambre de Commerce, du Comité d'expansion économique, de la société d'économie mixte d'équipement, etc... ainsi que toute personne susceptible d'apporter une contribution efficace aux travaux à entreprendre. Ces personnalités sont choisies parmi celles de l'Université, de l'Industrie, des affaires et des syndicats.

La commission présidée par le Préfet, ou le cas échéant par le Maire lorsque l'agglomération ne comprend qu'une seule commune, se divise en groupes de travail de 5 à 10 personnes environ, constituée en vue de l'étude de chacun des grands thèmes du programme :

- développement économique
- infrastructure et urbanisme
- logements
- équipements de superstructure
- financement.

Selon la circulaire de 1964 et une note sur la programmation urbaine dans le 5ème plan, établie par le Commissaire Général du Plan le 25 février 1965, une procédure simplifiée a été prévue dans les agglomérations moyennes (50.000 habitants au moins) pour l'élaboration d'un "P.M.E. simplifié". En première urgence, il est procédé à la désignation d'un rapporteur pour chaque agglomération faisant l'objet d'un programme simplifié lequel pourra être entouré d'un *groupe de travail restreint pour l'agglomération*.

A la demande du Plan, le Centre de recherches et de documentation sur la consommation (C.R.E.D.O.C.) a établi un manuel

à l'usage des maires des communes principales des agglomérations de plus de 50.000 habitants, contenant les éléments de méthodes de programmation et de sociologie urbaines. Il y a quarante-cinq P.M.E. environ dont une douzaine déjà adoptée. Une procédure accélérée, utilisée pour les grandes métropoles, prévoit l'examen par le groupe central de planification urbaine, organe d'instruction du Comité Interministériel d'aménagement du territoire.

A côté des organes administratifs, des commissions ad hoc réunissent donc les élus locaux et les représentants des activités économiques pour résoudre les problèmes d'urbanisme. A l'image du Conseil d'urbanisme du P.A.D.O.G. pour la région de Paris, des conseils semblables doivent fonctionner pour les P.M.E. et les groupements d'urbanisme. L'urbaniste n'est plus un homme travaillant seul pour établir le dossier d'enquête préalable et pour assumer la fonction de coordination des divers équipements.

L'adaptation de l'organisation administrative à ce travail de liaison et de synthèse est en train de s'opérer. L'association des représentants des collectivités locales à l'établissement et à l'exécution des plans d'urbanisme et des plans d'équipement des agglomérations se fait aussi par le *regroupement communal*.

Indiquons quelques chiffres :

6 610 communes sur les 37.763 que compte le territoire français, soit une sur six, ont adopté une formule de solidarité intercommunale à vocation multiple. Pour situer l'accélération de ces divers regroupements, les données de 1965 indiquent 581 syndicats intercommunaux à vocation multiple et 75 districts urbains ou ruraux. Un projet de loi en préparation prévoit des "communautés urbaines" pour les villes de plus de cent mille habitants et les agglomérations de Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg. Le conseil de la communauté associerait les élus locaux à une représentation des principales organisations professionnelles, comme cela a été fait en Allemagne Fédérale pour la Ruhr.

Les P.M.E. ont constitué une première tentative d'étude du développement urbain. Mais ce n'est pas d'en haut que peut être décidée et animée une politique de développement urbain : elle doit être voulue par la communauté concernée.

2 — Réforme de l'urbanisme :

Les plans d'urbanisme sont insuffisants en nombre. Entre 1958 et la fin de 1963, 438 plans directeurs ont été approuvés, tandis que 533 étaient en cours d'examen et 822 plans directeurs en cours d'étude. A la fin de 1965, 534 plans étaient approuvés, sans compter les plans de reconstruction de villes sinistrées. Pour l'ensemble de la Région de Paris il faut y ajouter 332 plans directeurs en cours d'établissement, 54 en cours de procédure, 3 publiés et 11 approuvés au 31 décembre 1965.

Le principal reproche qui a été exprimé à l'égard des anciennes méthodes d'élaboration des plans d'urbanisme c'est qu'ils s'inscrivaient "en marge du temps". Devant l'accélération du phénomène d'urbanisation, qui doit conduire le nombre de citadins avant la fin du siècle à plus de 30% de la totalité de la population actuelle de la France, le caractère statique des plans d'urbanisme n'est plus de mise. Pour remédier à cette situation, il est apparu qu'il fallait dissocier les prévisions d'aménagement et d'équipement urbains, orientées vers l'avenir, du document juridique qui définit le droit des sols, établir des règles d'utilisation des sols permettant de connaître la capacité de construction et intégrer l'urbanisme opérationnel dans les plans d'utilisation des sols, documents réglementaires opposables à tous déterminant les garanties et les obligations des propriétaires privés. D'où la notion des "*schémas directeurs de structure*" qui doivent fixer en fonction des perspectives économiques et sociales du site, les grandes lignes d'avenir de l'extension de l'agglomération et d'un ensemble plus ou moins étendu de communes liées entre elles par une même volonté d'organisation, ce qui appelle "un engagement conjoint de l'Etat et des collectivités locales intéressées", avec l'adhésion et le soutien de l'opinion publique.

Sans doute, il importe que chaque citoyen ressente clairement l'effort qui lui est demandé en vue de réalisations susceptibles d'améliorer son niveau de vie pour éviter que l'essor non contrôlé des besoins individuels ne soit un obstacle à la satisfaction des besoins collectifs. La participation des citadins ne saurait résulter d'un texte écrit qui ne peut fournir qu'un cadre d'action, mais il faut surtout une politique d'information et d'éducation dont dépendent

l'adhésion des intéressés à l'initiative publique et la participation des collectivités locales de base.

Des rapports nouveaux sont nés entre administrateurs et urbanistes avec l'évolution des structures communales selon un certain parallélisme entre l'organisation des études d'urbanisme et les nouvelles administrations locales. Peu à peu les urbanistes ont d'abord dégagé des notions d'*aires urbaines* tissant des liens entre les noyaux urbains d'une même zone. Le dialogue avec un groupe de plus de deux cents communes imposait pour les aires métropolitaines une dimension nouvelle des groupes techniques d'étude, des comités de liaison et de coordination. Un organisme d'études, l'*Agence d'urbanisme*, qui pourrait avoir le statut d'établissement public, va permettre aux municipalités agglomérées de disposer d'organes permanents de recherche et de synthèse. Une loi d'orientation de la politique urbaine et foncière, en cours de discussion, va faciliter l'association des communes et de l'Etat pour conduire les études d'urbanisme opérationnel. Selon les grandes lignes du système envisagé, le schéma directeur des structures constituera le cadre des *études permanentes d'urbanisme et d'aménagement* devant permettre au niveau de l'exécution une mise en oeuvre souple et rapide, affranchie des lourdes procédures juridiques. Cette procédure simplifiée et peu formaliste serait marquée par le souci d'associer les collectivités locales et les services publics à l'élaboration du schéma, d'assurer une liaison étroite entre l'organe chargé de l'établir et celui qui est chargé du P.M.E., et enfin la publication sans enquête publique mais après consultation des communes ou groupement de communes. Quant aux *plans d'utilisation des sols*, les projets seraient soumis à la consultation des collectivités locales intéressées et à l'enquête publique selon les formes habituelles. Dans le statut des agences d'urbanisme ou d'études urbaines on insisterait sur la nécessité du travail collectif par des équipes interdisciplinaires. Le "Bureau du Plan", cette organisation intercommunale d'atelier d'urbanisme serait un outil d'investigation sur l'environnement, de planification concertée, de liaison avec l'autorité communale, un service permanent d'assistance technique d'urbanisme.

D'autre part, un projet de circulaire sur les méthodes et moyens d'étude de l'urbanisme opérationnel a prévu que l'équipe pluri-

disciplinaire pourrait faire appel au concours d'experts en matière d'implantations industrielles commerciales et des services, ainsi qu'à des représentants de la construction sociale ou de la promotion privée, pour l'étude de zones à urbaniser en priorité. A défaut de pouvoir consulter les futurs occupants de la Z.U.P., la consultation des constructeurs privés ou promoteurs, avec les organismes semi-publics d'H.L.M., et Sociétés d'économie mixte pourra se faire, soit directement, soit par l'intermédiaire des organismes professionnels. Avant le démarrage de chaque tranche d'équipement des Z.U.P., et compte tenu de ces contrats préliminaires, on devra arrêter la liste des organismes constructeurs et celle de leurs architectes qui auront à intervenir.

3 — Quelques exemples concrets :

a) Commission municipale ou extra-municipale d'urbanisme :

Dans le cas de Lyon qui compte plus de 600.000 habitants dans ses limites administratives, la Commission Municipale d'Urbanisme comprend les élus et leurs suppléants, les fonctionnaires des diverses administrations et des représentants de tous les groupements collectifs, syndicats, corps consulaire, etc...

Elle est composée de 80 membres, mais en fait ce sont des groupes de travail de 20 personnes au plus qui assurent l'efficacité. En outre, des *Comités d'intérêt local* ou *associations de quartiers*, dont les groupements constituent des interlocuteurs valables, organisent périodiquement des réunions auxquelles participent élus et techniciens afin d'informer tous les citoyens. Ajoutons aussi que l'Atelier Municipal d'Urbanisme de Lyon est une sorte de carrefour où tous les groupements de personnes, spécialistes ou non, viennent discuter des problèmes d'urbanisme.

En général, la commission d'urbanisme d'une grande ville est présidée par le maire ou son représentant, assisté de plusieurs conseillers municipaux. Elle n'a qu'un rôle consultatif, mais la présence des diverses couches de la population et des éléments les plus dynamiques (enseignants, médecins, animateurs culturels, représentants des professions, etc...) lui assure une grande influence. Une méthode de travail, un règlement intérieur définissant le fonc-

tionnement et le rôle de la Commission extra-municipale d'urbanisme, des moyens matériels (secrétariat) et financiers doivent lui être donnés. Elle respecte l'autorité et la responsabilité du Conseil Municipal, chacun agissant selon sa mission, ceux qui détiennent le pouvoir de décision, c'est-à-dire les élus, ceux qui préparent et augmentent les propositions par leur compétence et enfin ceux qui, vivant *dans la ville*, représentent par l'intermédiaire des groupements de citoyens la population concernée⁴.

Un autre exemple à citer est celui de la ville d'Alès (Gard) dont le Conseil Municipal a créé récemment une "Commission extra-municipale d'études à caractère économique" composée de 8 conseillers municipaux dont le Président, et de 7 délégués (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, Syndicats C.G.C., C.G.T., C.F.D.T. et F.O., Union Commerciale et Artisanale). Cette commission a procédé à l'examen du plan d'urbanisme de la ville (en cours de modification), à l'examen du plan directeur du groupement d'urbanisme d'Alès englobant 32 communes, et des études d'armature urbaine élaborées dans le cadre de la région du Languedoc-Roussillon pour le Vème Plan.

b) Expérience de Corbeil sur la participation des habitants à l'élaboration du plan d'urbanisme :

La ville de Corbeil-Essonnes (Département d'Essonne) compte 27 000 habitants.

Depuis deux ans la municipalité a entrepris un essai de participation des habitants à l'élaboration du plan d'urbanisme. A la suite de l'implantation nouvelle d'une industrie devant occuper près de 5 000 ouvriers, la ville organisa une réunion publique qui groupe 300 personnes. Les habitants furent alors invités à se grouper en "Comité de quartier", chargé d'étudier à cet échelon les problèmes d'aménagement urbain. A la suite d'une réunion publique par quartier, chacun d'eux élit son bureau, lequel, à son tour, délègue des représentants aux réunions des commissions municipales lorsqu'elles examinent une question les concernant. De plus, les

4) "Urbanisme" no. 94 Organisation et Administration de la Cité .

commissions municipales ont été élargies pour y inclure les représentants des groupements d'usagers. Il est à noter que des volontaires des comités de quartier ont travaillé en équipe avec les sociologues, économistes et urbanistes du bureau d'études chargé de préparer un projet d'aménagement de la ville et que les enquêtes préparatoires et interviews de la population ont été l'objet de rapports particuliers pour chaque quartier que le comité a discuté ensuite.

Certains de ces comités de quartier se sont transformés en association d'animation culturelle à l'échelle du quartier, à la suite de l'enquête qui avait fait naître ainsi des volontés de coopération. L'installation d'un Bureau Municipal du Plan de Corbeil établit de façon permanente le lieu de rencontre de la municipalité avec les comités de quartier, les techniciens et la population concernée. On retrouve ici les mêmes méthodes employées avec succès un certain nombre de villes de France. C'est également l'expérience qui a été faite dans le quartier de la Croix - Rousse ancienne commune autonome aujourd'hui rattachée à Lyon, où l'Association "Croix-Rousse Nouvelle", créée en 1961, travaille à l'étude du plan de modernisation d'un morceau de ville de 65 000 habitants. Un groupe de travail "Urbanisme et logement" est chargé d'étudier avec les architectes responsables le futur plan directeur d'urbanisme du quartier.

c) Autres expériences en cours :

D'autres expériences du même ordre ont été poursuivies notamment à Marseille, à Morlaix et dans les agglomérations de Troyes à Saint-André les Verges (Aube) etc... A Reims où la méthode de planification employée aux Etats-Unis par Maurice Rotival a été appliquée, une commission spéciale a approuvé l'étude du nouveau "concept" pour l'équipement et l'extension de la ville.

Dans les départements du District de la Région de Paris, on peut signaler l'exemple du Val d'Oise où le Préfet a mis en oeuvre des méthodes d'information et d'association pour vaincre l'indifférence du public et surmonter parfois l'hostilité des notables par un effort d'explication. Indépendamment des moyens classiques d'information de la préfecture (réunion de Maires, contacts avec les

personnalités, visites d'établissements privés, etc...) la mise sur pied d'une exposition itinérante sur les perspectives de développement, l'utilisation des moyens audio-visuels, et pour tenir compte des particularités de chaque public la constitution d'un fichier des destinataires des différentes publications.

L'association est l'amorce d'un dialogue démocratique avec les élus, avec les notables, avec tous ceux qui sont réunis dans des groupes de travail où l'on peut recueillir des suggestions pratiques.

A noter, par ailleurs, que la Fédération des Associations Commerciales de France a demandé à être consultée pour l'étude des problèmes "d'urbanisme commercial".

IV — COMMENT INTERESSER LES HABITANTS A L'AVENIR DE LEUR CITE

Un certain nombre d'institutions se préoccupent à juste titre de ce problème : comment intéresser les habitants à l'avenir de leur cité, comment agir pour que les citoyens ne se comportent plus comme des "occupants" mais comme des habitants? Selon le mot du Professeur *Pierre Gøorge*, le citoyen habite quelque part, travaille quelque part et va en week-end quelque part, "il n'éprouve ni le désir ni le besoin de prendre connaissance de sa ville". L'Association Française de Science Politique qui a déjà étudié "Paris et sa région", vient d'organiser une Table ronde sur les problèmes de la représentation politique et la participation populaire. "L'Union Internationale des Villes et des Pouvoirs locaux de la Haye (I.U.L.A.) a déjà procédé à des études sur le rôle des autorités locales dans l'éducation des adultes et la préservation des principes démocratiques. Sous son égide, un séminaire sur la participation populaire dans l'Administration locale vient de se tenir à Budapest.

En France, il existe des groupements comme l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Présidents des Conseils Généraux, le Mouvement national des élus locaux, qui se préoccupent aussi de développer la "planification démocratique". Afin que progressivement l'urbanisme, d'acte qualifié parfois de despotique, devienne un acte démocratique, la planification urbaine progresse

de façon positive vers une meilleure coordination. L'importance de cette coordination ne doit pas estomper l'intérêt de voir ces plans, non seulement approuvés par les élus locaux et la population, mais assumés par ceux-ci.

Pour cette raison et parce que dans la pratique ils sont les artisans de la réalisation des plans, les édiles municipaux et la population ne peuvent plus se contenter d'une autorité qui s'exprimerait par le rejet ou l'approbation de plans urbains élaborés en dehors de leur participation. Cette participation étant fonction de leur connaissance des problèmes, les collectivités locales expérimentent des méthodes d'étude et d'action concourant à une meilleure politique d'aménagement, comme celle résultant de la mise en place *d'ateliers permanents d'urbanisme d'agglomération* (pluri-communales ou pour une seule commune selon le cas⁵). L'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (A.D.E.L.S.) dont le siège est à Paris avec des sections en province, est une association d'éducation populaire agréée par le Ministère de l'Éducation Nationale. Elle a créé un *Institut parisien d'études communales et régionales* qui organise des cours, visites de mairies, etc... et des stages sur l'aménagement et l'équipement des villes. C'est une sorte d'école du citoyen qui aide les élus et animateurs locaux à acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités civiques.

a) Les Centres de formation communale :

Le Centre de Formation communale et sociale de Crolles (Isère) a été créé en 1966 sur l'initiative de l'Association départementale des Maires. Il a son siège au "Foyer régional d'éducation permanente" dirigé par le Maire de Crolles. La bonne volonté et l'expérience pratique ne suffisent plus. Il faut acquérir un certain nombre de données techniques. Certains pensent même que la formation des élus locaux devrait être favorisée par la loi sous forme de "congés d'éducation civique" qui leur donnerait des facilités pour participer à des stages. Le Centre de Crolles a donc été établi en vue d'assurer gratuitement la formation technique, administrative et financière des conseillers municipaux, adjoints et maires du

5) Cf. Urbanisme et démocratie dans la revue "Département et Communes" de novembre 1965.

département de l'Isère, ainsi que les animateurs et responsables des organisations sociales et culturelles. Il sert ainsi de lieu de rencontre pour des journées d'études avec la participation des professeurs de l'Université de Grenoble et des Chefs des services départementaux.

Les sessions sont consacrées aux notions techniques sur l'urbanisme, la construction, l'infrastructure, la voirie, les équipements socio-culturels etc..., aux notions juridiques sur les collectivités locales, le regroupement des communes, les plans et les problèmes économiques, ainsi qu'aux problèmes de gestion. La formule du Centre de Crolles a rencontré un vif succès car le nombre des participants aux cycles de cours a dépassé les prévisions des organisateurs. C'est sans doute qu'un tel organisme correspondait à un besoin.

Un autre exemple de participation au développement d'une ville peut être fourni par l'Office Social et Culturel de Rennes (Ile et Vilaine) ville-carrefour de l'Ouest, avec une population de près de 200.000 habitants. L'office est constitué sous forme d'une association cherchant à coordonner les efforts pour résoudre les problèmes sociaux et culturels de l'équipement de Rennes, et pour le rôle d'organe d'information auprès des services publics locaux. Son comité directeur réunit 6 représentants de la ville, 6 représentants de la Caisse d'Allocations familiales, 4 représentants des Organismes d'H.L.M. et 4 personnalités des domaines social, culturel, jeunesse et sport. L'association cherche à "insérer dans la planification le souci des équipements résidentiels" et contribue à mettre en oeuvre de nouvelles instances de vie démographique. En élargissant le domaine de la planification urbaine, l'O.S.C.R. pense obtenir le concours des habitants à la prévision des besoins résidentiels.

Nous avons déjà mentionné l'Association Croix-Rousse Nouvelle à Lyon et le concours qu'elle apporte à l'étude de plan de modernisation d'une ville, où certains secteurs très vétustes étaient condamnés par les urbanistes à une refonte complète. Par sa constitution, cette association est un organisme très représentatif de la population puisqu'elle groupe notamment des associations aussi diverses que l'Union des Commerçants, les Associations de Parents diverses des écoles publiques et privées, des syndicalistes, l'Union féminine civique et sociale, 13 clubs et maisons de jeunes, 8 sociétés

sportives, etc... Un conseil d'administration de 20 membres a créé des groupes de travail où siègent plusieurs conseillers municipaux dans des séances d'études. Le groupe "Urbanisme et Logement" a publié un rapport sur la connaissance du quartier.

b) Semaine de l'Administré :

L'Institut technique des Administrations Publiques, dont le Président a obtenu en 1950 le prix de l'I.I.S.A. pour son mémoire sur "Le rôle éducatif de l'Administration", (lequel proposait une journée annuelle de l'Administré) a lancé l'idée de manifestations publiques dans diverses grandes villes sous la forme d'une "Semaine de l'Administré" avec exposition, conférence, tables rondes, présentation de films, visites de services publics et consultations de certaines catégories d'administrés sur les suggestions qu'elles souhaitent présenter à l'Administration. Une semaine expérimentale a eu lieu à Tours en octobre 1965 et rencontré l'appui de l'opinion publique. Une politique générale de "relations publiques" de l'ensemble de l'Administration peut en découler.

c) Colloques sur la planification démocratique.

C'est intentionnellement que cette étude ne mentionne pas les "Conseils de résidents" concernant la participation des habitants de la gestion des Grands Ensembles d'habitation car la question sort du sujet traité. On peut seulement indiquer les conseils de résidents comme un exemple de contrats d'association entre les représentants des groupements d'usagers et habitants propriétaires avec la Société immobilière qui a construit le grand ensemble, en vue de partager la responsabilité des décisions relatives à la gestion des services collectifs. Dans le cas particulier de *Sucy - en - Brie*, le Conseil des résidents étudie non seulement l'extension des équipements sociaux mais aussi le projet de modification du plan de masse du grand ensemble et les projets environnants. La participation des habitants à la gestion des villes nouvelles et des grands ensembles immobiliers est aussi une formule d'éducation civique dont l'intérêt n'est pas négligeable.

Pour sortir de sa clandestinité relative, l'urbanisme exige la confrontation entre les citoyens qui auront à vivre et en quelque

sorte à assumer cet urbanisme. Pour revaloriser l'appellation de "citoyen, habitant d'une cité", les citoyens doivent pouvoir donner leur avis sur les plans puisqu'ils constituent en somme la "finalité de l'urbanisme". Les élus locaux décident en dernier ressort de la réalisation dont ils assurent le financement et le contrôle. Nous avons vu que la participation des citoyens à l'urbanisme ne peut se réaliser que par l'intermédiaire de groupements et d'associations volontaires, et qu'elle peut se manifester par des structures permanentes comme la commission extra-municipale d'urbanisme composée d'élus, de techniciens et de représentants qualifiés de la population.

Mais l'information reste sans doute la condition essentielle de la participation véritable des administrés à l'urbanisme. Cette information doit être en conséquence adaptée selon le cas à l'ensemble des habitants ou aux animateurs des associations représentatives. Elle consiste donc en divers moyens d'actions tels que :

— publication et distribution aux dirigeants d'associations de rapports relatifs à la description d'un plan ou schéma d'urbanisme et à la méthode d'exécution de manière à faciliter la tâche de la commission extra-Municipale d'urbanisme;

— Conférences publiques avec débats sur l'élaboration du plan d'urbanisme et sa réalisation;

— publication d'un bulletin municipal sur les questions d'urbanisme;

— expositions permanentes dans un hall de l'Hôtel de ville de maquettes de plans et expositions annuelles d'urbanisme avec l'état d'avancement des plans;

— concours du personnel enseignant pour une éducation des jeunes sur leur ville.

Ces quelques exemples indicatifs ne font qu'amorcer l'examen de méthodes permettant d'associer la population au dialogue permanent qu'il faut établir avec l'administration pour qu'elle tire profit de ses interlocuteurs valables. Des colloques pour une planification démocratique ont permis dans le passé d'améliorer les méthodes d'élaboration du Plan National et de rédiger un texte cadre pour la révision de ces techniques qui a servi à mettre au point de nouveaux principes de consultation des citoyens. Des col-

loques identiques pour établir les bases d'un urbanisme démocratique seraient un moyen de progresser dans ce domaine.

*
**

Pour conclure les remarques qui précèdent, il semble opportun de rappeler que le drame de notre époque réside dans le fait que la technique qui permet la construction de masse a dépassé l'aménagement de la trame destinée à recevoir les constructions. La science des structures d'urbanisme n'est pas prête à recevoir la masse de constructions que se trouve aujourd'hui en mesure de réaliser la technique des bâtisseurs.

Il y a donc un décalage entre les sciences de l'homme et les sciences exactes, entre la science de l'infrastructure et celle des superstructures. On peut mesurer ici le retard des sciences humaines responsables des conditions de vie de l'homme en société, dont l'urbanisme comme l'aménagement du territoire sont des éléments, par rapport aux autres disciplines, telles que les sciences physiques et certaines techniques. Il y a aussi un retard en matière de recherche fondamentale sur l'urbanisme. Comme l'urbanisme ne peut suppléer à ce retard, ce qui était possible à l'époque des concentrations humaines de petite dimension ne l'est plus maintenant, l'empirisme ne peut reprendre la maîtrise d'une prolifération parfois anarchique. Il faut tenter d'y porter remède en développant la recherche.

BIBLIOGRAPHIE →

A N N E X E
BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- "**Sociologie et Urbanisme**" 1er fascicule, essai de synthèse par l'Association **Marc BLOCH** - Publication du Ministère de la Construction DAFU. Janvier 1965.
- **Journal Officiel** - Avis et rapports du Conseil Economique et Social no. 4 du 16 Mars 1966 - Rapport **Yvon CHOTARD** sur l'évolution des structures urbaines.
- **Urbanisme** - nos 93 et 94 de Sociologie urbaine : Organisation et-administration de la Cité.
Plans régionaux d'organisation de l'Espace (conférence par **P. DUFOURNET** 1965-1966, Ministère de la Construction) sur la méthodologie des enquêtes territoriales et propositions d'aménagement.
- Cours du Professeur **MARGOT-DUCLOT** à l'Institut d'Urbanisme-2ème année. Méthodes et techniques de recherche.
- **Départements et Communes**, Novembre 1965 - Urbanisme et Démocratie par **Jacques ALLEGRET**-Urbaniste(L'Atelier Municipal d'Urbanisme).
- Annual Report. New Haven Citizens Action Commission (1966).
- Transformation de la ville de New Haven, Connecticut, **Yale Alumni Magazine**, Mai 1966.
- **Civisme**, revue de la Jeune Chambre économique no. 15, décembre 1962 : Une nouvelle méthode de planification, par **Maurice ROTIVAL**.
- Plan directeur de Sprague, Connecticut, par **M. ROTIVAL** - 1959
- Unités de planification territoriale en Italie par **Gabriel SCIMEMI**, Centre d'études urbanistiques. Faculté d'Architecture de Rome, 1966.
- "**Correspondance Municipale**" Revue mensuelle de l'A.D.E.L.S. nos 59, 61, 65, 66 et 70 (août, septembre 1966 numéro spécial - Une structure de participation au développement d'une ville).
- **Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment** no 15 du 9 avril 1966 "Où en sont les regroupements de communes" par **J. TRORIAL** et **H. ASTIER**.
- **Community development**, revue internationale publiée à Rome, no 5-1960.
- **Revue Internationale des Sciences administratives**. Bruxelles, no. 1-1966.

T A B L E

	Pages
I — INTRODUCTION	121
II — SITUATION DE LA COLLABORATION AVEC L'ADMINISTRE	123
1 — Les méthodes françaises	123
a) Le Plan	124
b) Les plans d'urbanisme	126
2 — Expériences étrangères	129
a) Développement des villes en Grande-Bretagne	129
b) Les Comités d'action des citoyens dans les villes des Etats-Unis	131
c) l'Italie	133
d) Planification sociale aux Pays-Bas	135
e) Le développement des communautés en Grèce	136
f) Résumé des expériences étrangères sur l'action des administrés	138
III — L'URBANISME CONCERTÉ ET LA PARTICIPATION OPERATIONNELLE	142
1 — Les nouvelles structures d'aménagement urbain	142
2 — Réforme de l'urbanisme	145
3 — Quelques exemples concrets	147
a) Commission municipale ou extra- municipale d'urbanisme	147
b) Expérience de Corbeil sur la participation des habitants à l'élaboration des plans d'urbanisme	148
c) Autres expériences en cours	149

	Pages
IV — COMMENT INTERESSER LES HABITANTS A L'AVENIR	
DE LEUR CITE	150
a) Les centres de formation communale	151
b) Semaine de l'Administré	153
c) Colloques sur la planification démocratique	153
BIBLIOGRAPHIE	156
