

Les différents visages de la planification urbaine

QUOI de plus logique : élaborer, approuver et exécuter un plan d'urbanisme pour conformer la ville à ce qu'elle doit être. On transpose ici les méthodes de l'ingénierie ou de l'architecture. Dessiner sur table l'ouvrage, le faire accepter par le maître d'ouvrage, puis le faire exécuter. La transposition consiste à dire que la ville est un ouvrage complexe qui demande plus de soin et d'attention qu'un engrenage ou qu'un bâtiment.

Le procédé du plan d'urbanisme recourt aussi, et tout naturellement, aux méthodes et procédures juridiques. Le droit n'est-il pas la description normée de ce-qui-doit-être, de ce-vers-quoi-on-veut-aller... ? Pour savoir ce que doit être le mariage, il suffit de consulter le code de la famille, même si, dans les faits, les habitudes héritées du passé perdurent et contredisent le droit. Il en est de même du plan d'urbanisme qui, figurant la ville telle qu'elle doit être, se drape dans un manteau juridique d'opposabilité et de solennité.

Ces habits juridiques ne sont pas qu'une parure. Le droit emporte avec lui un système complet et cohérent de procédures de mise en œuvre et surtout de sanctions dont on attend beaucoup. Le jeu des servitudes, autorisations préalables, condamnations à détruire, amendes... est vu comme essentiel ou plutôt comme consubstantiel : le plan serait le dessin du devoir-être spatial, et le droit, la méthode d'inscription dans l'espace des objets et ouvrages ainsi dessinés. L'un ne va pas sans l'autre... Qu'on ajoute à tout cela quelques projets de travaux publics, et l'affaire est faite.

Ces considérations ne sont pas absurdes. Dans certaines conditions, l'urbanisme a pu ou peut se contenter de tels procédés : ville de petite taille, croissance faible, consensus social, répartition relati-

vement égalitaire du sol, urbanisme d'édilité et d'équipement progressif et sans à-coup... Bien des villes moyennes à fonction tertiaire dominante ont pratiqué avec succès cet urbanisme de plan et de travaux municipaux.

Ces situations sont peu habituelles ou même exceptionnelles dans le Tiers monde. La plupart des villes présentent des caractéristiques fort différentes. Si différentes qu'elles ont disqualifié depuis longtemps déjà les plans d'urbanisme que nous appellerons classiques et qu'elles ont provoqué assez rapidement la recherche de réponses nouvelles et de contre-propositions.

Le perfectionnement du système de planification

La première réponse a été le fait des administrations qui pensaient que les difficultés de cet urbanisme de plan résidaient dans l'insuffisance des services chargés de la mise en œuvre du plan, dont en particulier les services des permis de bâtir et les brigades chargées de la répression. Il fallait s'y attendre. Et bien des villes et des États ont considérablement renforcé leur potentiel d'instructeurs de permis et de pourfendeurs de contrevenants. En vain ; on ne peut pas couvrir l'agglomération de bureaucrates, de policiers, d'autant plus qu'ils restent derrière leurs bureaux.

Une autre réponse a été fournie par les urbanistes eux-mêmes. Elle part de l'idée que le plan d'urbanisme ne peut être assimilé au plan d'architecture pour la raison que la ville est un organe éminemment complexe et mal connu. D'où la nécessité de mener de nombreuses études sur la matière à planifier. Cet approfondissement est tout à fait bénéfique, sauf à ne pas dépasser certaines bornes, sauf à ne pas tomber dans certains excès. Il est en effet trop facile à un organisme d'étude — public ou privé — de faire croire qu'il lui faut tout savoir sur tout pour commencer à travailler à l'élaboration du plan. Ce type de fuite en avant dans l'étude — et dans le chiffre d'affaires — est caractéristique d'une démarche « plate » et « externe ».

Ces deux adjectifs appellent quelques explications. Nous appellerons « plate » une démarche qui ne part pas d'une problématique sociale et technique, ou plus exactement qui ne cherche pas à mettre en relief au plus tôt une telle problématique : quels sont les problèmes centraux et principaux, quelles contradictions sont à surmonter en premier, où est le vif du sujet ? C'est à partir d'une vision claire et hiérarchisée des problèmes que l'on peut valablement ordonner et organiser un travail d'étude et d'enquête. Faute d'une telle appréhension du principal et de l'accessoire, on est évidemment tenté de mettre à plat et côte à côte toutes sortes d'infor-

mations en se disant qu'il ne faut rien laisser dans l'ombre, qu'il ne faut rien oublier. Cette façon de faire est réputée scientifique. Elle ne l'est pas. Les techniques qui visent à transformer l'espace n'ont pas pour objet une connaissance approfondie et encyclopédique de tout ce qui touche à l'espace. Leur objet est cette transformation même. Pour l'opérer il faut repérer les dynamiques de sa production, qu'on veuille les réformer ou qu'on veuille les perfectionner. Peut-être même est-il parfois licite de bâtir la problématique (la théorie) en même temps qu'on transforme l'espace (la pratique), par application d'une sorte de méthode expérimentale critique qui permet d'avancer sur le plan de la connaissance parce qu'on avance sur le plan de l'intervention. Les risques sont grands, mais la question vaut d'être posée et le débat vaut d'être lancé.

Nous avons dit plus haut que l'inflation des études caractérisait une démarche dénommée par nous « externe ». Serait « externe » la démarche suivie par un groupe d'étude et d'urbanisme qui serait complètement étranger à la ville dont il s'occupe, qui ne partirait pas au minimum d'une certaine intimité avec les lieux, les habitants et leur vie quotidienne ; et qui pallierait ce défaut par quantité d'enquêtes et d'études sur tout et sur rien. Ceci ne veut pas dire qu'on ne puisse être l'urbaniste que de sa propre ville, et qu'alors on n'a nul besoin d'entreprendre des études préalables.

La troisième réponse à la critique du plan d'urbanisme a consisté précisément à perfectionner l'instrument en le différenciant, en le spécialisant par fonction. Il a été distingué entre les fonctions de planification proprement dites et celles de régulation.

La fonction de planification — organisation à moyen et long terme des structures d'une agglomération et de sa zone d'influence — a été confiée à des schémas d'agglomération. Il s'agit là premièrement de définir une ligne générale d'aménagement, deuxièmement de mettre d'accord les acteurs publics sur cette ligne afin qu'ils harmonisent leurs programmes et décisions. Ce type d'instrument doit — aurait dû — permettre de ne pas s'embarrasser de trop de détails, de rester à un certain niveau de globalité, sinon d'abstraction : par exemple, en choisissant une échelle assez petite pour ne pas devoir préciser les localisations, et aussi en ne parlant que des grands équipements. De là, un document à articuler avec soin avec les plans de développement économique et d'aménagement du territoire. De là, aussi, un document non immédiatement urbanistique au sens de la définition des conditions d'utilisation de l'espace et du sol.

Cette fonction urbanistique est assurée par un autre document dont l'objet est de régler l'occupation du sol, en particulier par le moyen de règlements d'urbanisme attachés à des plans d'urbanisme. Le règlement n'est pas la seule voie de régulation. Tout

n'est pas enfermé dans quelques dizaines d'articles. L'administration agit aussi par persuasion, conseils, recommandations... Quel que soit le moyen, la régulation a bien pour objet d'imposer à tous les constructeurs et usagers du sol, des normes et des modèles, autrement dit une discipline. C'est en cela que le plan est régulateur. Il est vrai aussi que cette régulation, dans sa forme la plus visible, est réglementaire et juridique. C'est même là le nerf de la guerre et l'ultime recours des services qui, en cas d'échec de la persuasion, brandissent l'arme de la répression. Le plan régulateur est donc, dans un État de droit ou à façade libérale, un plan de limitation réglementaire de l'exercice des droits immobiliers et notamment fonciers.

Comme on le voit de façon évidente, les techniques des plans d'urbanisme ont récemment beaucoup évolué. Mais cette évolution trouve son origine et sa cause à l'extérieur des pays du Tiers monde, en France, aux États-Unis ou ailleurs. La pression des organisateurs de financement et de coopération a été très importante en cette matière. Nous y reviendrons plus loin. Ce qu'il faut noter ici, c'est l'importance des phénomènes de mimétisme. Les techniciens des villes du Tiers monde pensent l'urbanisme à travers les nouvelles catégories et les nouveaux instruments institutionnels de l'urbanisme que leurs professeurs leur ont tant vantés. Parmi ces techniciens, les uns estiment sincèrement que ces instruments sont plus performants. D'autres, plus sceptiques et plus cyniques, se contentent d'utiliser le nouveau vocabulaire pour donner le change, mais continuent à travailler comme avant, c'est-à-dire au jour le jour, en naviguant à vue entre les intérêts et les pressions, à l'abri de très vagues et très ambitieux plans d'urbanisme qui planent dix mille pieds au-dessus du sol et de la réalité. Malheureusement la naïveté des premiers — le perfectionnement de l'instrument institutionnel ne garantit pas l'efficacité du résultat, surtout en cas de transposition d'un milieu à un autre, d'un pays développé à des pays sous-développés — et la malignité des seconds — qui en rajoutent pour donner le change — se conjuguent pour faire de l'instrumentation juridico-institutionnelle de l'urbanisme une question préalable et essentielle. D'où cette demande omniprésente de voir réformer le droit de l'urbanisme avant toute chose, avant de réformer l'urbanisme lui-même et la politique urbaine. Presque toujours, le réformateur du droit local de l'urbanisme est invité avec insistance à recopier le droit des pays « modernes », ce droit étant censé générer, comme par miracle, un urbanisme moderne et efficace.

Cette thèse est parfois poussée jusqu'à la caricature. Par exemple, au début des années 60, la Côte-d'Ivoire a tout simplement recopié le décret français du 31 décembre 1958 sur les plans

d'urbanisme, et aussi divers textes sur le permis de construire et les lotissements, comme si la similitude des structures foncières, administratives et politiques appelait le recours aux mêmes solutions institutionnelles et techniques. Les textes français de cette époque insistaient sur la nécessaire généralisation des plans d'urbanisme, sur la soumission des propriétaires privés aux sujétions et servitudes imposées par ces plans, sur les facilités d'expropriation et de préemption ouvertes par les opérations en « Z » (zone de rénovation, zone à urbaniser en priorité, zone d'aménagement différé), sur la surveillance incessante des agissements des lotisseurs privés... La Côte-d'Ivoire était loin d'être ce vieux pays urbain paralysé par une propriété privée excessive et jalouse de ses privilèges, quadrillé par une administration urbanistique omnipotente. Fort heureusement le droit inscrit dans les textes sur l'urbanisme n'a joué là qu'un rôle de paravent. L'administration ivoirienne de l'urbanisme s'est vite rendu compte de son inapplicabilité technique et politique, et a élaboré, à l'abri de ces textes, une sorte de droit et de procédure minima, régaliens et officieux.

Ces dernières années, le Burundi a demandé que sa capitale soit dotée d'un plan à long terme pour que soient fixées les grandes lignes de son aménagement. Cette demande, prise en charge par la coopération française, est devenue une demande de « schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ». Et le bureau d'étude chargé de ce travail donne, en introduction à son projet de schéma, la définition du schéma telle qu'elle figure dans le Code français de l'urbanisme, sans toutefois indiquer qu'il s'agit d'une citation, ni mentionner son origine... L'assimilation n'en reste pas au niveau des définitions. Le projet en question dote Bujumbura d'un schéma digne d'une ville française moyenne, avec force esquisses, zonages, projets de travaux, comme si ce schéma était appelé à s'insérer institutionnellement dans une armada de préfets, ingénieurs des Ponts et chaussées, groupes d'études et de programmation, maires, urbanistes de l'État... alors que le Burundi se heurte à deux difficultés majeures : d'une part, le dénuement de ses instances de gestion de l'urbain et, d'autre part, la recherche — balbutiante — d'un urbanisme qui succéderait à l'urbanisme colonial. Que lui fournit-on ? Un document qui n'a de sens et d'utilité — tout son sens, toute son utilité — que par la place et la fonction qu'il occupe, en France, dans la panoplie des plans d'urbanisme et dans le jeu des institutions locales et centrales. On pourrait même préciser que le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme français a été inventé, en 1967, pour autoriser les services d'État à imposer aux élus locaux une certaine forme economiciste et techniciste de planification urbaine, en réaction contre l'urbanisme traditionnel jugé trop marqué par l'électoratisme. N'oublions pas qu'à cette époque les nouvelles classes dirigeantes se heurtaient à l'oppo-

sition des élus locaux et voulaient aménager le territoire sans eux. Quel rapport avec le Burundi et sa capitale ? Pourquoi répondre à une demande assez globale et vague, en termes de « que faire ? », par les articles L. 122-1 et R. 122-1 et suivants, du Code de l'urbanisme français ? Ne se trompe-t-on pas d'objet technique et de situation institutionnelle ? A ce propos, on ne peut pas uniquement invoquer la pression politico-commerciale des administrations et des bureaux d'études français. Les techniciens nationaux ont souscrit à cette demande d'un schéma moderne, à la « française », pourvu des derniers raffinements. Parmi eux, ceux qui jugeaient la démarche de travail peu adaptée n'ont pas su exprimer d'autres demandes.

L'opérationnel : partiel et « bancable »

Ces erreurs et excès ont largement discrédité les plans d'urbanisme, même sous leurs formes différenciées et « modernes » de schémas de planification et de plans régulateurs, considérés comme de trop minutieuses descriptions de la ville telle-qu'elle-doit-se-faire à un horizon indéterminé et dans des conditions incertaines. Ce discrédit s'accompagne, en réaction, d'un engouement très marqué pour les opérations d'urbanisme considérées comme autant de projets précis, concrets et faisables — dont en tout cas la faisabilité a été étudiée.

Le problème est ici non de planifier — au sens étroit utilisé pour qualifier le schéma d'agglomération évoqué plus haut — ni de réguler les milliers d'actes et d'initiatives individuelles. Il est au contraire d'encadrer et de servir de support aux initiatives publiques. Les opérations publiques ou les opérations mixtes (en association avec des personnes privées) ne peuvent être initiées et conduites par l'exécution d'une prévision du schéma ou d'une règle du plan de régulation. Ces documents ne génèrent pas comme par miracle des initiatives, des partenaires, des dossiers de financement, des échéanciers... L'opération est un tout autre exercice qui a besoin d'avoir les coudées franches, tant par rapport au schéma trop imprécis, que par rapport au plan régulateur dont les prescriptions n'ont pour effet que de filtrer l'ordinaire de l'activité anonyme de production immobilière. L'opération d'aménagement et d'urbanisme est, elle, une opération particulière et définie, tant du point de vue de son objet, de son périmètre, que des procédures et financements qu'elle met en action. L'objet est identifié (par exemple : « légaliser et équiper tel quartier dit spontané », « lotir et aménager tel nouveau morceau de ville »). Le périmètre marque les limites de la zone d'intervention. Quant aux procédures et aux modes de financement, c'est là que réside, sans aucun doute, la

spécificité de la notion d'opération. Chaque opération a son mode d'intervention : concession d'opération de lotissement et d'aménagement à une société publique ou para-publique d'équipement, accords de modernisation de l'habitation et de remodelage du parcellaire à passer avec les représentants des habitants du quartier à légaliser... De plus, chaque opération est pourvue d'un dossier de financement qui va du simple bilan prévisionnel, déterminant les grandes masses de dépenses publiques, jusqu'à l'étude complète de tous les flux et de tous les intervenants, prête à être soumise aux comités directeurs d'un fonds de coopération ou d'une banque internationale. L'opération se prête merveilleusement bien à l'élaboration de projets « bancables » comme on dit.

A l'échelle de la ville entière, ces projets peuvent être rassemblés en une sorte de canevas grossier qui tient lieu de plan d'urbanisme et qui dispense de recourir à des schémas d'agglomération et à des plans régulateurs. Tout ce qui est à faire dans la ville est incorporé à ce canevas qui, d'ailleurs, peut se présenter sous des formes différentes. Ce canevas peut ne pas exister formellement : il est « dans la tête » des techniciens et des administrateurs qui se contentent d'assembler « mentalement » les divers projets partiels et d'y ajouter quelques dossiers de travaux pour connecter les projets : liaisons interquartiers, usine de traitement des déchets... Ce canevas peut aussi avoir une existence formelle. Il prend la forme d'un plan ou d'un schéma, de telle sorte que l'on dispose d'une présentation d'ensemble et cohérente. C'est alors l'occasion d'introduire quelques mesures complémentaires pour tous les espaces qui ne sont pas couverts par des projets : règles de densité, mesures d'aménagement des voies par alignement..., sans parler des travaux dont il a été question plus haut et aussi des mesures préparatoires à prendre (réservation foncière) pour lancer de nouvelles opérations. Ce parti pris conduit à constituer le plan d'urbanisme d'une agglomération donnée par fédération des projets partiels... Il faut voir dans cette pratique des plans-patchwork autre chose qu'une simple mode.

La critique doit porter à la fois sur le projet en tant que tel, comme logique et technique d'aménagement, et aussi sur le plan d'urbanisme comme fédération de projets.

Dans les conditions actuelles de la pratique, le recours à l'opération d'urbanisme correspond à la volonté de constituer des dossiers économiquement rentables, sinon « bancables », ce qui conduit à privilégier les groupes sociaux solvables et à cantonner les interventions aux secteurs et aux actions d'utilité immédiate et spectaculaire. Il s'agit également, la plupart du temps, de résoudre immédiatement un problème partiel, que l'on ne veut surtout pas présenter comme un problème global, donc politique. Il faut au

contraire le traiter là, dans la quasi-clandestinité du projet, enfermé dans ses limites de temps et de lieu, et ne pas se priver de le présenter comme une question topique et technique.

Le système du plan d'urbanisme d'agglomération considéré comme un patchwork de projets et d'opérations en-train-de-se-faire est, compte tenu des mêmes conditions actuelles, trop souvent un exercice formel qui consiste à ériger l'urbanisme de la partie (les projets et opérations) en urbanisme du tout (la ville entière). Ce dernier mériterait pourtant, justement parce qu'il est un tout distinct de la somme des parties, qu'on le considère à son échelle, dans sa totalité, dans son environnement régional et international, pour lui-même. Et évidemment, en procédant de la sorte, on ne favorise pas l'émergence d'un débat sur la politique urbaine, puisqu'on se contente d'additionner les solutions et les problèmes partiels et particuliers.

Mais qu'on nous comprenne bien : ces critiques s'adressent à la pratique dominante actuelle. Il ne faut pas y voir une condamnation *ex cathedra* de l'urbanisme d'opération considéré comme une formule satanique et perverse par essence. Toute opération n'est pas la chose d'une banque ou le domaine réservé de l'économisme le plus sommaire. On peut traiter un problème particulier et partiel en faisant référence à une politique d'ensemble. Un plan d'urbanisme d'agglomération peut partir des projets et opérations en cours, comme point de départ d'une réflexion sur l'ensemble de la ville, pour ensuite faire de ces projets les axes prioritaires de sa planification.

Ce que nous voulons dire ici tient en quelques mots : les formes des plans et documents d'urbanisme n'ont pas de sens en eux-mêmes. Il n'y a pas place en cette matière pour un quelconque fétichisme institutionnel ou formel. Un plan vaut ce que valent la politique et la gestion urbaines qu'il permet de développer, dans certaines conditions sociales. Jusqu'ici le débat a porté de manière trop simpliste et formelle — en un mot trop « juridique » — ou bien sur « le plan de planification contre le plan de régulation » ou bien sur « le plan d'agglomération contre le plan d'opération ». Fort heureusement le renouvellement de ce débat est amorcé à l'aide d'une autre problématique. Nous souhaitons y contribuer par ce qui suit.

Le plan comme interrogation sur l'urbain, sa politique et sa gestion

A y bien réfléchir, l'intérêt du plan d'urbanisme se situe en dehors de lui-même. Le rôle le plus positif qu'il est appelé à jouer,

selon nous, est de constituer des « occasions », des prétextes à faire et à débattre.

L'élaboration d'un plan d'urbanisme, principalement lorsqu'il s'agit d'un plan d'agglomération, est l'occasion de lancer une vaste collecte de données sur la ville, la population, le site... Sans tomber dans « les études pour les études » dénoncées plus haut, il faut cependant, pour faire un plan d'urbanisme, un minimum d'information et de documentation, dont la documentation photographique et topographique qui est sans aucun doute parmi les plus importantes et les plus coûteuses à constituer. Le travail de collecte des données prend un relief tout particulier lorsque, dans tel pays, l'urbanisme retrouve droit de cité, après l'avoir perdu par l'effet de guerres de libération et de décolonisation agitées, tant il est vrai que le remplacement d'un ordre colonial par un ordre national disqualifie l'urbanisme colonial et en même temps l'urbanisme tout court. Ce n'est que beaucoup plus tard que l'on peut espérer repartir, et sur de nouvelles bases, en principe. Cette reprise du travail de planification est l'occasion de créer et de gérer un nouveau tableau de bord de données et d'indicateurs.

L'une des tares de ces tâches de collecte de l'information est de ne viser qu'un seul but (le bouclage du dossier préparatoire au plan d'urbanisme) et qu'un seul terme (le jour du bouclage des dossiers en question). L'intérêt d'une continuité de l'appareil documentaire — que nous avons suggéré par l'emploi de l'expression « tableau de bord » — est pourtant évidente, tant pour le suivi et le contrôle du plan en cours que pour d'autres plans et travaux, et en général pour toute gestion de l'urbain et de l'urbanisme. Faute d'une prise de l'information en continu, la réalisation des données mérite d'être organisée (détermination par la première enquête de l'échantillon significatif permettant d'évaluer les évolutions ultérieures) et même programmée (plus facile à dire qu'à faire). Pour le moins, il est utile, comme le font certains bureaux d'études publics, de procéder par campagne pluri-annuelle de travaux et d'études, ce qui est une première rationalisation.

L'autre intérêt, tout à fait essentiel, du plan d'urbanisme est de lancer ce qui peut être un vrai débat sur la politique urbaine, en partant de l'aménagement concret d'une ville ou d'un quartier réel. Les débats habituels sur la politique urbaine sont le plus souvent trop académiques. Il en résulte quelques beaux et grands principes, que les rédacteurs des plans de développement économique ont soin de consigner quelque part entre le chapitre sur les objectifs et celui sur l'aménagement du territoire. Aussitôt écrits, ils sont enterrés, oubliés pour passer aux fiches d'investissement.

Le travail d'élaboration d'un plan d'urbanisme est une bonne occasion pour réfléchir sur le sens des choix à opérer : mode d'ali-

mentation en eau, desserte des parcelles, cultures domestiques intra-urbaines, tailles des parcelles, équipement public-privé ou collectif-individuel... Chaque décision, pour ou contre les bornes-fontaines, pour ou contre l'accès automobile obligatoire à toute parcelle, pour ou contre les jardins maraîchers urbains... est un apport à la définition d'une politique urbaine en train de se faire et dont le caractère concret n'est pas contestable. Pour que la réflexion, qui s'organise autour de problèmes et de choix particuliers et spécifiques, puisse prendre une certaine hauteur, il faut que les faits deviennent exemples et que les choix deviennent politiques.

Cette merveilleuse envolée de la pensée n'est pas spontanée. Elle s'organise. D'abord elle doit être considérée comme l'un des produits du travail d'élaboration du plan. La plupart des urbanistes et des techniciens n'ont d'autres préoccupations que de boucler le dossier — pour reprendre notre expression de tout à l'heure — dans des conditions honorables, notamment par le recours à des solutions techniques raisonnables ou conformes aux règles de l'art. A les écouter, la politique n'a guère de place ; c'est la raison et leur art qui les guident. Si l'on décide de raisonner autrement et de refuser toute politique urbaine implicite, il faut faire un véritable effort pour mettre ce travail en perspective politique, pour référencier politiquement chaque décision technique. La plupart des techniciens n'en sont pas capables. Pour deux motifs. Le premier est d'ordre intellectuel : une formation presque uniquement tournée vers le projet conçu comme l'entraînement intensif au dessin automatique — comme on parle d'écriture automatique — des normes et règles de l'art, un métier de tour de main et de savoir-faire... sont autant de résistances. Le deuxième est d'ordre politique : à force de se réclamer de la seule technique pour se faire une place professionnelle de choix, imprenable, entre le bureaucrate pur et l'homme politique, le technicien ne peut, sans se démettre, se soumettre à une critique sur la portée politique de décisions techniques que jusque-là personne ne discutait, que personne ne lui disputait. L'obstacle devient infranchissable si l'on veut bien admettre que le technicien devrait lui-même engager le débat, montrer le pourquoi et le comment des solutions possibles, évaluer la portée politique des options retenues...

Peut-on alors espérer que ce rôle de questionneur soit assumé par les planificateurs économiques eux-mêmes, qui accepteraient de descendre dans l'arène technique de l'aménagement urbain ? C'est peu probable. Est-ce même souhaitable ? Ne risque-t-on pas d'oublier que le concret est le point de départ du débat ? Alors il ne reste plus qu'à encourager l'introduction du questionnement politique dans les formations des techniciens et en former beaucoup.

Pour que notre « merveilleuse envolée de la pensée » s'accomplisse, il est indispensable aussi que l'on assure un minimum de cohérence, d'une part, entre chacune des options retenues à l'occasion de chacun des plans d'urbanisme et, d'autre part, entre ces options et le reste de la politique économique, sociale, commerciale, éducative... de l'État en question. Ce test de cohérence peut être assez facile à faire : taille des parcelles, par exemple. Il peut être plus complexe : distribution de l'eau, par exemple. Dans certains cas on ne peut pas espérer que de la somme des choix particuliers on obtienne un « tout » politique. Mais, dans tous les cas, on doit exiger que la discussion autour de chaque plan particulier soit l'occasion d'élargir et d'enrichir la discussion autour de la politique urbaine. Faute d'envolée, on se contentera alors d'une simple contribution. Ce qui est tout de même appréciable.

Parmi les occasions irremplaçables que nous fournit le plan d'urbanisme, l'une des plus intéressantes pourrait s'énoncer ainsi : le plan est l'occasion de confrontation entre les acteurs sociaux.

Il existe certes des plans d'urbanisme technocratiques, élaborés dans le secret des bureaux. Il convient d'ailleurs de noter que plus le plan est général (planifiant le développement à long terme de la ville entière) et plus il est vague sur le plan foncier (comme justement les schémas), plus le débat est restreint aux instances publiques. Mais il suffit que l'objet soit concret (la modernisation d'un quartier populaire, par exemple) et foncier (cette modernisation obligerait à un remodelage du parcellaire) pour que le plan ne puisse être que le résultat positif (compromis) ou négatif (échec) d'une confrontation entre les différentes parties en présence. En cas d'échec, l'élaboration du plan peut être abandonnée effectivement ; ce qui est rare, car l'administration préfère, pour ne pas perdre la face, bâcler dans son coin un pseudo-plan qu'elle se gardera bien d'appliquer. Nous ne voulons pas dire qu'un plan d'opération d'urbanisme est nécessairement élaboré démocratiquement, mais il doit au moins avoir reçu l'aval d'un groupe social supporteur, qui peut très bien ne pas être le « peuple » ou les « masses ».

En cas justement de négociation fructueuse, le plan formalise alors l'accord intervenu ou le compromis qui en tient lieu. Il sert de référence et clarifie la situation au moins provisoirement, jusqu'à ce que sa mise en œuvre soulève de nouvelles difficultés. C'est là qu'il convient de prévoir la création d'un système de gestion de l'opération : réajustement du plan, renégociations partielles de certains points, suivi et contrôle de l'opération...

Il faut bien dire qu'à l'échelle de la ville entière le plan d'urbanisme n'engendre pas « naturellement » de telles confrontations entre les acteurs sociaux, si ce n'est entre les acteurs publics, mais là n'est sans doute pas l'essentiel. L'avantage du plan ainsi élaboré

est quand même de répartir les tâches entre les différents intervenants publics. Ce qui est une forme de rationalisation, mais non une forme de démocratisation, à moins que l'on ne prenne les fonctionnaires pour le peuple.

Il est facile de conclure. Aucun système de planification urbaine ne s'impose au nom d'une quelconque logique technique ou institutionnelle. Rien ne s'impose, et rien, non plus, ne s'importe. Il appartient à chaque pays de considérer que le choix du système de planification est libre et qu'il est un acte de politique urbaine.

Si tel pays accepte la dynamique populaire des lotissements sauvages et de l'« auto »-construction, il ne peut se permettre, pour corriger certains excès, qu'une planification que nous appellerons « essentielle », c'est-à-dire s'appliquant à définir une structure globale de la ville et de ses extensions. C'est par rapport à cette structure que se positionneront les initiatives foncières et immobilières, au besoin, pour certaines d'entre elles, sous la forme d'opérations dont les modalités et conditions peuvent être convenues par accord passé entre les protagonistes et l'administration de l'urbanisme.

Ailleurs, là où la gestion foncière est publique et où les risques d'accaparement du sol par les plus riches sont jugés trop grands, il peut être décidé, au contraire, de déployer un système rigide de planification, du haut (plan d'agglomération) jusqu'en bas (plans de division parcellaire).

Ailleurs encore, la question principale sera la répartition des responsabilités urbanistiques de l'État, des villes et des communes de quartiers. Cette répartition n'est pas nécessairement fixée par niveaux successifs, une bonne fois pour toutes. Elle peut varier en fonction de la nature du problème posé : quand un quartier est à créer, la ville peut être le chef de file, quand un quartier (même niveau pourtant) existant est à réaménager, la commune peut être appelée à prendre les choses en main.