

L'urbanisme existe, je l'ai rencontré du côté du pouvoir Jean-Paul Lacaze

#### Citer ce document / Cite this document :

Lacaze Jean-Paul. L'urbanisme existe, je l'ai rencontré du côté du pouvoir. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°44-45, 1989. Pratiques et professions. pp. 33-39;

doi: https://doi.org/10.3406/aru.1989.1476

https://www.persee.fr/doc/aru\_0180-930x\_1989\_num\_44\_1\_1476

Fichier pdf généré le 23/04/2018



#### Résumé

L'urbanisme se distingue de la géographie par la volonté d'exercer un pouvoir. Il offre aux uns et aux autres des possibilités de valorisation de leur patrimoine très inégales et doit donc arbitrer. Le professionnalisme consiste à savoir choisir le mode de décision adapté. Il est plus important que le contenu des décisions.

#### Zusammenfassung

Jean-Paul Lacaze, Städte planen heißt Macht ausüben Von der Geographie unterscheidet sich die Stadtplanung durch ihren Willen, Macht auszuüben. Sie bietet den Betroffenen sehr ungleiche Chancen, aus ihrem Grudbesitz etwas zu machen, und bringt sich selbst damit in die Rolle des Schiedsrichters. Professionnell vorgehen heißt, den geeigneten Entscheidungsmodus ausfindig machen. Er ist von größerer Bedeutung als der Inhalt der Entscheidungen.

#### **Abstract**

Jean-Paul Lacaze, Town planning exists, I met it on the side of power

Town planning differs from geography because of its design to exercise a certain power. To all in sunder it offers the possibility of the economic development of an unequal patrimony, and therefore the necessity to arbitrate. Professionalism consists in knowing how to choose the most adapted mode of decision, which is more important than the actual contents of the decision.

#### Resumen

Jean-Paul Lacaze, El urbanismo existe, lo he encontrado al lado del poder

El urbanismo se distingue de la geografía por la voluntad de ejercer un poder. Las posibilidades que ofrece a unos y otros de valorizar su patrimonio son muy desiguales y, consecuentemente, debe arbitrar. El profesionalismo consiste en saber escoger el modo de decision apropiado, y es mas importante que el contenido de las decisiones.



# L'URBANISME EXISTE JE L'AI RENCONTRÉ DU CÔTÉ DU POUVOIR

Jean-Paul Lacaze

Dans le Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement qu'il a publié avec Françoise Choay, Pierre Merlin résume en introduction les données du débat classique sur la nature de l'urbanisme et insiste sur le lien à l'histoire et la longue durée. Un tel lien s'impose dès que le souci de l'efficacité dans l'action conduit à écarter la possibilité de substituer sans transitions une forme urbaine à une autre. A travers la durée, les hommes et la société reprennent nécessairement leurs droits, peu disposés à admettre sans discussion — tout au moins dans des régimes démocratiques — que les choix en matière d'urbanisme soient opérés sans eux. « L'urbanisme comme l'aménagement sont interventions volontaires, donc praxis (c'est-à-dire action). Ils sont aussi une pratique, c'est-à-dire exercice d'application, d'exécution, manière de faire, usage, confrontation aux réalités, hésitation, d'où naît l'expérience plus que la connaissance. » (p. XII).

Cette définition convient bien au praticien qui s'y reconnaît. Elle rappelle que l'urbanisme, n'étant ni une science ni une technique, ne peut prétendre à une cohérence interne qui suffise à justifier le choix des solutions retenues. Mais pour pénétrer un peu plus avant dans la réalité profonde de ces démarches d'études et d'action pour l'aménagement de l'espace que l'on nomme urbanisme, il faut accepter d'étudier l'urbanisme comme acte de pouvoir, enfin de clarifier l'articulation entre les champs du politique, de l'idéologie et des pratiques professionnelles.

Ce mot de *pouvoir*, la plupart des auteurs qui ont écrit sur l'urbanisme s'attachent à l'éviter. Dans leurs écrits, ils le contournent plus ou moins habilement. La plupart se limitent à un discours normalisateur quelque peu abstrait où l'expression « il faut que » revient fréquemment, sans que l'auteur précise *qui* doit faire ou pourquoi il doit le faire. Beaucoup d'autres ouvrages pratiquent la description de réalisations sans pousser l'analyse du système de décision mis en œuvre et de ses logiques.

Pierre Merlin pose clairement le problème du pouvoir dès le début de son texte : « L'aménagement... est un

acte volontaire, qui vise à créer une situation ordonnée, et à ce titre jugée préférable à une autre. » La question difficile, c'est de savoir *qui* peut valablement décider que telle situation est préférable, et en fonction de quels critères on la compare aux autres. Le mot « pouvoir » réapparaît à deux reprises dans son texte (p. XII), à propos des conflits entre corps de fonctionnaires puis du débat entre géographes et enseignants spécialisés en urbanisme. Deux aspects certes importants, mais qui n'abordent pas de front le problème central de la prise de décision.

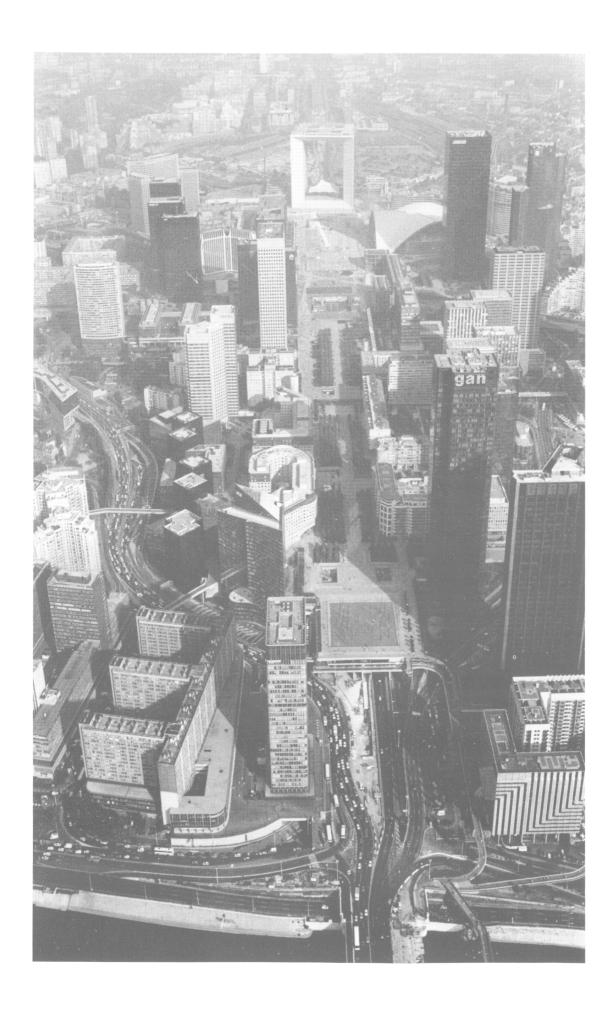
### URBANISME, DÉCISION ET POUVOIR

La seule chose qui distingue l'urbanisme de la géographie urbaine, c'est précisément l'existence d'une volonté d'agir et donc d'exercer un pouvoir. Tant qu'il s'agit seulement d'étudier, de décrire, de comprendre les modes d'occupation de l'espace, les méthodes de la géographie urbaine sont tout à fait adéquates et suffisantes. Elles permettent même de dénoncer après coup les erreurs avec le recul propre à une approche scientifiquement rigoureuse et la facilité qu'apporte le fait de n'avoir pas eu à assumer les servitudes de la prise de décision.

L'urbanisme naît à partir du moment où quelqu'un estime nécessaire, à tort ou à raison, de provoquer une action pour transformer les modes d'utilisation de l'espace et aboutir à la situation « jugée préférable » de la définition de Pierre Merlin. Il découle directement d'une volonté d'action, même si celle-ci est préparée et tempérée par une volonté de connaissance. Les questions des critères de comparaison des solutions possibles et de la manière d'exercer le choix sont donc centrales, fondatrices de la spécificité d'une démarche d'urbanisme.

Historiquement, ce sont surtout des architectes qui ont, les premiers, posé le problème de l'urbanisme au nom d'une vision esthétique et moderne du paysage urbain. Les appels pathétiques et un peu dérisoires de Le Corbusier à « l'autorité » pour faire prévaloir ses vues, montraient clairement, dès l'après-guerre, qu'une telle démarche ne peut aboutir que si « l'urbaniste » se trouve mis en situation de pouvoir.

Ce qui obscurcit souvent ce débat sur les rapports entre urbanisme et pouvoir, c'est la référence explicite ou implicite aux cas historiques où un homme a effectivement disposé d'un réel pouvoir de transformer la ville. On peut citer pêle-mêle Haussmann, certains



urbanistes coloniaux comme Henri Prost, les architectes en chef de la Reconstruction, Paul Delouvrier ou encore Lucio Costa à Brasilia. Il n'est pas nécessaire d'approfondir longuement l'étude historique de telles situations pour comprendre qu'il s'agit toujours de solutions exceptionnelles, transitoires et répondant à l'un des deux cas de figure suivants :

- l'existence d'une volonté politique supérieure qui s'exprime directement en termes de forme urbaine. Le cas du « système de Versailles », mode de gouvernement nouveau imposant de rassembler les grands féodaux dans une ville-château bâtie sur mesure, est particulièrement explicite; celui de Brasilia aussi 1.
- L'accumulation de problèmes économiques et sociaux qui ont pris une ampleur telle que les modes traditionnels de régulation de l'espace ne peuvent suffire à les résoudre. La classe politique accepte alors, de plus ou moins bon gré, de déléguer ses pouvoirs à une sorte de dictateur à la romaine chargé de trouver, et vite, une solution spatiale. Le petit livre de Françoise Paul-Levy, La Ville en croix <sup>2</sup>, explique de manière très claire comment l'ampleur, réellement exceptionnelle, de l'œuvre d'Haussmann, s'explique par l'accumulation des tensions sociales révélées par la révolution de 1848.

Que de telles situations fassent rêver les candidats à l'action, on le comprend aisément. Mais elles sont nécessairement exceptionnelles en régime démocratique et si on les rencontre plus fréquemment dans les dictatures, faut-il alors en faire un modèle de référence?

Ces deux catégories de cas exceptionnels semblent bien épuiser la liste des rares cas où « l'urbaniste » se trouve personnellement en situation de pouvoir. Elles ne constituent qu'un mode particulier et transitoire de décision qui laisse entier le problème du rapport entre urbanisme et pouvoir.

# DÉCIDER C'EST EXERCER UN POUVOIR

L'urbanisme est l'une des méthodes à la disposition des pouvoirs publics pour gérer certains types de problèmes urbains (mais pas tous !).

A partir du moment où un problème se pose, quelles que soient son ampleur et sa nature, la logique du temps qui passe prend tout le monde au piège : élu, administrateur, ou urbaniste de service ne peuvent plus éluder leurs responsabilités car refuser de décider, et même refuser d'envisager une décision, c'est encore décider. Faire ou ne pas faire, ici ou ailleurs, tout de suite ou plus tard, d'une manière ou d'une autre... la logique de l'action sociopolitique s'est mise en marche,

et personne n'y peut rien. L'engrenage des responsabilités publiques est implacable, incontournable.

Lorsque le problème concerne l'aménagement de l'espace, cette logique de la décision publique oriente nécessairement le processus étude-action propre à l'urbanisme. Vouloir le cacher derrière un discours pseudoscientifique ou pseudo-technique n'est qu'un artifice tendant, dans la plupart des cas, à créer une sphère de pouvoir au profit de « l'urbaniste » qui s'installe alors dans une situation objectivement technocratique, situation critiquable dès lors qu'elle ne résulte pas d'un consensus clair comme ceux évoqués plus haut, ou d'une délégation explicite.

Une raison de fond oblige à aborder de face les problèmes de décision qui en résultent. C'est que les actes d'urbanisme sont profondément inégalitaires. « Faire de l'urbanisme, disait Henri Prost, c'est savoir où il ne faut pas construire. » Tant que des périmètres délimiteront les zones urbanisables, où les propriétaires sont autorisés à s'enrichir, des zones non constructibles où ils ne le sont guère, tant que des études de quartiers devront distinguer les immeubles à détruire de ceux à rénover, tant que les organismes d'aménagement devront choisir entre différents clients possibles, il en sera ainsi.

Or, face à ce problème fondamental, il n'existe pas de méthode rationnelle d'optimisation des choix : les notions d'intérêt général ou d'optimum technico-économique n'ont pas résisté à l'analyse critique des années 1970, et nous savons maintenant qu'elles véhiculent plus d'idéologies implicites que de rationalité réelle <sup>3</sup>.

De telles méthodes reposent toujours sur l'hypothèse qu'il peut y avoir une commune mesure entre les avantages que la décision envisagée apporte à certaines catégories de citoyens et les inconvénients que d'autres doivent subir. Cette hypothèse n'est pas recevable, même si l'on arrive à comptabiliser avantages et inconvénients avec une même unité de compte. A titre d'exemple, il n'y a pas de commune mesure entre les minutes gagnées par les habitants desservis par la création d'une nouvelle gare, et les minutes perdues par les voyageurs qui subiront un arrêt supplémentaire. Les premiers reçoivent un avantage objectif, les seconds une perte de temps et une pénibilité supplémentaire. Avantages et inconvénients restent étrangers les uns aux autres, tout simplement parce qu'ils concernent des individus différents.

Comment trancher alors ? A l'évidence, la décision ne peut relever que d'un arbitrage politique et non d'une

<sup>1.</sup> Cf. l'analyse détaillée dans mon Introduction à la Planification urbaine.

<sup>2.</sup> Klincksieck, Editeur, Paris, 1984.

<sup>3.</sup> Cf. notamment les travaux de Lucien Sfez et de Gabriel Dupuy.

méthode rationnelle (ce qui ne veut pas dire qu'il faut éliminer les données rationnelles de la préparation de la décision). Tout l'effort de civilisation développé depuis que l'on a inventé le beau mot de démocratie tend à faire en sorte que les méthodes d'arbitrage deviennent peu à peu moins insatisfaisantes, faute d'un idéal hors de portée. Le propre de la démocratie, c'est d'organiser des contre-pouvoirs et des procédures publiques pour mettre plus de clarté dans cette questionclé de la prise de décision par arbitrage entre intérêts en conflits.

Dans le domaine de l'urbanisme, ces remarques de portée générale éclairent le rôle essentiel de la critique développée par les mouvements écologistes et participationnistes depuis une vingtaine d'années. Les travaux scientifiques qui ont accompagné ces mouvements ont bien mis en évidence les deux données théoriques qui fondent cette critique:

• Le mode de décision en urbanisme a bien plus d'importance que la nature de la décision. Un aménagement de place arrêté après une longue procédure participative ne sera pas nécessairement différent de celui qui aurait pu être commandé directement à un homme de l'art. S'il est « jugé préférable », ce n'est donc pas sur la base d'une comparaison « objective » entre projets concurrents, sur la base de critères esthétiques, techniques ou financiers, mais en raison du fait que le processus de décision a impliqué l'organisation progressive d'un consensus permettant aux citovens concernés de commencer à s'approprier le projet.

• Le processus de décision n'est pas seul en cause. Le passage à l'urbanisme participatif opère un renversement beaucoup plus fondamental des valeurs de référence qui servent à justifier le choix d'une solution. Il tend en effet à substituer des valeurs concrètes à des valeurs abstraites. Le plan « jugé préférable » ne le sera pas en fonction de valeurs d'esthétique ou de cohérence formelle dont l'architecte-urbaniste est le porteur, ni en fonction des valeurs d'efficacité technicoéconomique défendues par l'ingénieur ou l'économiste, ni non plus sur des critères de légalité ou d'orthodoxie administrative.

Je propose d'appeler valeurs d'usage vernaculaire les critères de choix qui se dévoilent au cours du processus participatif, pour souligner le rôle essentiel des microritualisations dans l'agrément d'usage d'un espace urbain. Pierre Sansot décrit bien dans ses ouvrages comment de manière irréductible et propre à chacun d'entre nous, la pratique répétitive des actes de la vie quotidienne marque l'espace, et nous permet de nous approprier cet espace.

C'est pourquoi toute intervention brutale et non préparée sur l'espace détruit et gaspille ces valeurs d'usage vernaculaire accumulées par les habitants. Les procédures participatives ont précisément pour objet principal de permettre une transition souple et non traumatisante

### GRILLE D'ANALYSE DES MÉTHODES DE L'URBANISME

Type de méthode	Objectif principal	Aspect de la ville privilégié	Dimension principale	Valeurs de référence	Champs professionnels	Mode de décision dominant
Planification stratégique	Modifier les structures de l'espace urbain	Pôle Economique	Le temps	Efficacité Rendement	Ingénieurs Economistes	Technocratie
Composition urbaine	Créer des quartiers nouveaux	Site construit	L'espace	Esthétique Valeurs culturelles	Architectes- urbanistes Aménageurs	Autocratie
Urbanisme participatif	Améliorer la vie quotidienne des habitants	Espace de relations sociales	Les hommes	Appropriation de l'espace Valeurs d'usage	Sociologues Animateurs	Démocratie
Urbanisme de gestion	Renforcer la qualité des services existants	Concentration de réseaux de services	Les services	Adaptation à la demande Rapport coût/efficacité	Gestionnaire	Management
Urbanisme de communication	Attirer les entreprises	Image Globale	Les aspects symboliques	Notoriété	Architectes Spécialistes de la communication	Personna- lisation



Le Vaudreuil.

entre les états « avant » et « après », d'où la nécessité de leur donner une durée suffisante et une organisation adéquate.

## LA PLACE DU PROFESSIONNALISME EN URBANISME

Les procédures participatives ne résolvent pas tous les problèmes. Même quand elles sont pertinentes, elles se heurtent à certaines limites, ne serait-ce que parce que la plus ou moins grande aptitude à les faire jouer à son profit crée des conditions assez inégalitaires entre les groupes sociaux concernés.

Reconnaître la nature sociopolitique fondamentale de la décision d'urbanisme n'enlève rien, bien au contraire, à la nécessité de préparer cette décision par des études spécifiques et approfondies. Il en est de même pour les choix techniques portant sur les équipements urbains.

Mais les méthodes de décision particulières à l'urbanisme présentent de ce point de vue un caractère original. L'analyse historique et méthodologique esquissée dans mon livre Aménager sa ville, les choix du Maire en matière d'urbanisme 4 suggère qu'il existe des correspondances entre types de problèmes urbains, critères de décision et mode d'élaboration de ces décisions. Le tableau I résume l'essentiel de ces correspondances. Ces correspondances étaient fortes dans les situations historiques qui ont conduit à élaborer puis à donner une large extension aux différentes méthodes, sans doute parce qu'à chaque fois une catégorie particulière de problèmes mobilisait l'intérêt des responsables politiques comme des praticiens.



Mourenx

Aujourd'hui la situation est différente. La nature des problèmes à traiter varie beaucoup dans l'espace et dans le temps. Toutes les méthodes élaborées depuis un demi-siècle conservent de ce fait des domaines de validité. Mais le choix de la méthode adaptée pour traiter un problème particulier peut dépendre soit de la nature du problème, soit du mode d'élaboration de la décision. Celle-ci relève désormais du Maire dans la plupart des cas.

Une telle situation ne fait qu'augmenter la responsabilité professionnelle du praticien. Sa contribution est indispensable pour préciser la nature réelle du problème à traiter, car le diagnostic est souvent complexe et délicat à poser. Elle s'appliquera ensuite à optimiser le choix des méthodes de traitement, ce qui implique une bonne connaissance des conditions de validité de tous les groupes de méthodes. Après quoi, il lui appartiendra de gérer le processus d'étude et d'action dûment sélectionné par le pouvoir politique responsable pour veiller à sa cohérence.

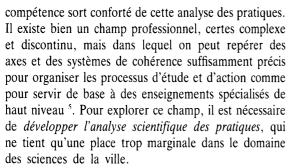
### FAIRE APPEL À LA RECHERCHE

Partant d'une conception de l'urbanisme comme simple pratique mariant les apports de sciences, de techniques et de savoir-faire variés, la reconnaissance du caractère socio-politique de ce domaine amène à mettre en relations valeurs de références, modes de décision et méthodes professionnelles sur la base d'une analyse méthodologique. L'urbanisme comme domaine de

4. Editions du Moniteur, 1988.



La Grande-Motte, 15 août.



Ce sont les pratiques en tant que telles qu'il faut interroger, non leur transcription administrative (aussi nécessaire que soit cette dernière) ou ces béquilles que constituent les procédures trop formalisées. Les procédures risquent en effet toujours de produire un « effet d'écran » en cachant la démarche professionnelle derrière des jeux de textes et de plans trop vite formalisés. Ce défaut est particulièrement grave en France, où l'inflation législative et réglementaire sévit depuis Colbert. Les bonnes lois sont celles qui codifient après coup des pratiques nouvelles. Pour prendre un exemple concret, tous ceux qui ont participé au lancement des villes nouvelles en 1965 savent qu'une des raisons de leur réussite c'est que la base légale — la Loi Boscher - n'est intervenue que plusieurs années après le lancement des opérations. Procéder à l'inverse (comme l'ont pourtant fait les Anglais, réputés plus pragmatistes que nous...) aurait sûrement comporté le risque de paralyser les pratiques nouvelles à faire naître sous une avalanche excessive de normalisations prématurées.

Cette analyse des pratiques demande des lectures critiques de scientifiques extérieurs et des contributions de professionnels. A l'initiative du Plan Urbain, j'ai participé pendant plusieurs années à une réflexion



Le Vaudreuil.

collective d'un groupe d'acteurs administratifs désireux de mettre à plat les motifs et le contexte des décisions qu'ils préparaient ou qu'ils assumaient. Le matériau brut existe, à la disposition des chercheurs intéressés par cet aspect particulier des pratiques du début des années 1980.

Il serait intéressant de développer des initiatives comparables, malgré les difficultés méthodologiques sérieuses qu'implique ce genre d'auto-analyse qui suppose une sorte de double regard et n'est guère compatible avec le devoir de réserve et l'éthique actuelle de l'action publique. Les matériaux que j'ai pu accumuler tout au long d'un itinéraire professionnel centré sur les problèmes de la ville <sup>6</sup> suffisent à montrer la richesse de cette voie.

L'analyse critique des actes publics en termes de sociologie de la décision a été très productive dans les années 1970, tant qu'il s'agissait de critiquer l'action de l'Etat omniprésent dans ce domaine (il faudra d'ailleurs y revenir dans une perspective historique plus distanciée). La décentralisation de 1981-1982 a marqué une profonde rupture dans la répartition des pouvoirs. Nous commençons à disposer du recul suffisant pour pouvoir analyser avec rigueur et méthode comment se sont constituées les pratiques de l'urbanisme décentralisé. C'est tout un champ de recherche qui s'ouvre et qu'il est temps de commencer à explorer.

5. A ce propos, il faut redire que, pluridisciplinaire par nature, l'urbanisme ne peut être valablement enseigné qu'en 3° cycle à des étudiants disposant déjà d'une solide formation monodisciplinaire. La complexité des systèmes de décision confirme cette nécessité.

6. Ávec comme étapes Mourenx, la région parisienne, la Basse-Seine, Le Vaudreuil, le littoral du Languedoc-Roussillon, La Défense et maintenant l'A N A H, excellent observatoire des problèmes les plus aigus des dix ans à venir.

### MIEUX UTILISER LES OUTILS DE L'URBANISME

L'urbanisme est en crise, entend-on souvent dire. Mais qu'est-ce qui n'est pas en crise dans les sociétés occidentales qui vivent une très profonde mutation?

L'avatar fonctionnaliste a pesé lourd dans son histoire, par l'échec de cette tentative d'organiser le domaine comme une discipline dotée d'une cohérence interne et d'un système de décision autonome. Cette tentative malheureuse entraîne encore de nombreuses conséquences, par exemple, dans certains pays, la persistance de revendications pour doter la profession d'un statut de profession libérale, revendications qu'il faut, elles aussi, analyser en termes de pouvoir.

Pour le malheur de bien des villes, la pseudo-théorie fonctionnaliste a pu occuper un terrain à peu près vierge au moment où la reconstruction, puis le formidable mouvement d'industrialisation et d'urbanisation des « trente glorieuses » donnait une ampleur exceptionnelle aux problèmes urbains. Dans un climat général de planification économique assez technocratique, il s'est produit, tout au moins en France, une sorte d'effet

de résonnance entre le fonctionnalisme et les traditions centralisatrices et bureaucratiques qui ont pu y trouver une sorte de justification théorique. Puis la roue de l'histoire a tourné. Les réactions de la classe politique et les contestations écologique et participative ont entraîné la mise au point de nouvelles pratiques.

Aujourd'hui, la boîte à outils de l'urbanisme se trouve copieusement garnie, mais rien n'est à jeter de cette accumulation de méthodes professionnelles. L'impression de complexité qui en résulte déroute souvent les étudiants et les jeunes praticiens; elle risque de conduire à un pragmatisme sans ambition intellectuelle, au moment où les problèmes à traiter dans nos villes n'ont jamais été aussi nombreux ni aussi variés, si ne sont pas tirées toutes les conséquences du fait que les méthodes de l'urbanisme sont, essentiellement, des mécanismes de décision socio-politique mettant en jeu des pouvoirs. La lucidité face à ces phénomènes de pouvoir peut seule ouvrir les voies d'une pratique professionnelle raisonnée et satisfaisante, comme celles d'un enseignement pertinent.

Jean-Paul Lacaze

Jean-Paul Lacaze est ingénieur général des Ponts-et-Chaussées, Directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Président du Comité scientifique du programme Mutations économiques et urbanisation du Plan Urbain, professeur d'urbanisme à l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (1969-1985).

Il a publié: Introduction à la Planification urbaine (Editions du Moniteur, 1979), Les grandes friches industrielles (La Documentation française, 1986), Aménager sa ville, les choix du Maire en matière d'urbanisme (Editions du Moniteur, 1988), Les Français et leur logement (Presses des Ponts-et-Chaussées, 1989), Les Méthodes de l'urbanisme (à paraître, PUF, collection « Que sais-je? »)