Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 23 (1966)

Heft: 6

Artikel: Mythe et réalité de planification intercommunale

Autor: Colombo, G.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783870

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Mythe et réalité de la planification intercommunale

Par le Prof. Dr ing. G. Colombo, Milan

1. — *Introduction*

Dans le sens commun, l'urbanisme concerne l'organisation et le développement ordonné du territoire, au moyen de l'imposition d'un système d'obligations et de prescriptions limitant le libre usage du sol. Mais cela n'est en réalité que l'un des aspects de l'urbanisme, le plus évident peut-être, mais certainement non le plus décisif. En fait, *la morphologie d'un territoire est déterminée non tant par un régime d'obligations que par la distribution des investissements publiques*, lesquels modèlent d'une manière continue le cadre où s'effectuent conditionnellement les investissements privés: la planification, donc, est conditionnée par la politique des investissements publiques et privés sur le territoire; et c'est précisément dans cette perspective que l'économie s'insère dans le processus de planification ou la planification s'inscrit dans les programmes de développement économique.

Le thème de ma conférence a été choisi en relation avec le Congrès international de l'urbanisme, qui s'est déroulé l'automne dernier à Bâle et qui consacra une attention particulière aux problèmes de la planification intercommunale en se référant largement à l'expérience de la « Regio Basiliensis ». Il m'est de la sorte apparu comme opportun de me placer dans les traces de ce congrès fort réussi pour vous offrir le sujet de quelques utiles méditations ultérieures.

La problématique de la planification intercommunale a été l'objet dans l'après-guerre non seulement d'études approfondies mais aussi d'expériences stimulantes dans de nombreux pays européens (ainsi qu'aux Etats-Unis); c'est pourtant possible d'établir un bilan des premiers résultats obtenus et de procéder à un examen provisoire de ce problème passionnant.

Il faut néanmoins relever que *la matière est en évolution* et présente une large marge d'incertitude non seulement exécutive mais aussi doctrinale et même terminologique. De plus, les expériences enregistrées sont tellement diverses entre elles qu'il est difficile d'en systématiser sur le plan culturel les implications politiques, éthiques et même philosophiques; c'est pourquoi on peut dire qu'il manque encore à ces expériences le soutien d'une théorie solide, bien conçue et universelle, de laquelle on puisse tirer des directives efficaces. Nous sommes encore dans la phase d'inventaire et l'on arrive à peine à caractériser des tendances appelées improprement des « écoles ».

D'ailleurs la prolifération des plans intercommunaux dans les pays les plus développés est symptomatique et démontre qu'ils correspondent à une exigeance de notre temps, à la nécessité de projeter les prévisions d'aménagement au-delà des traditionnelles limites communales, pour considérer les systèmes territoriaux toujours plus vastes et complexes dans lesquels nous sommes insérés comme individus et comme communauté.

2. — *Le mythe de la planification intercommunale*

En fait, les conditions territoriales existantes, soit *l'organisation spaciale des zones fonctionnelles fondamentales et des infrastructures essentielles qui les relient (Chapin)*, sont le résidu des situations économiques, sociologiques et organisatives presque partout largement dépassées et ne réussissant plus à supporter la situation socio-économique modifiée, ni ne répondant plus aux exigeances générales d'aujourd'hui d'une mobilité considérablement accrue et d'une liberté d'installation amplifiée.

Ceci signifie que notre type de civilisation a mis en crise ces structures territoriales anciennes et que si nous voulons éviter le risque réel de dangereux gouleaux d'étranglement, nous devons les adapter le plus rapidement possible aux conditions actuelles.

Quelles sont les principales causes de cette crise?

Avant tout le *rapide développement économique*.

Les périodes de haute conjoncture provoquent une dilatation accélérée et convulsive des structures urbaines et ce phénomène, généralement peu contrôlable, compromet le territoire d'une manière irréparable entraînant une dégradation progressive et irréversible.

Il est bien entendu que ce processus est une condition même du progrès; mais s'il était lent à l'époque et permettait par conséquent aux infrastructures de s'y adapter et au milieu de se rééquilibrer, il est aujourd'hui si rapide que toute adaptation se révèle insuffisante, éphémère et inefficace.

La seconde cause de cette crise est le *degré accru de mobilité* de la population, non seulement dans le sens spacial, en tant que déplacement d'un lieu à l'autre, mais aussi dans son sens économique, en tant que passage d'un secteur productif à l'autre.

La *mobilité spaciale* conditionne désormais la morphologie territoriale; le facteur temps crée de nouvelles dimensions spaciales, ouvre à l'activité de l'homme d'insolites perspectives, mais en même temps, il bouleverse le milieu physique vieil et inadapté.

La *mobilité économique*, provenant d'une inquiétude qui tire son origine de la psychose d'un bien-être matériel croissant et sans limites raisonnables, soumet à son tour les structures et les infrastructures à un effort capricieux et épuisant d'adaptation qualitative et quantitative.

La troisième cause, enfin, consiste dans la *prolifération des centres autonomes de pouvoir*, qui décident en fait de l'évolution du territoire.

Par comparaison au passé, le nombre des centres de décision est aujourd'hui notablement augmenté,

surtout dans le secteur privé; la hiérarchie de consistance, de valeurs et des effets des décisions est profondément renversée, d'autant plus que certaines décisions privées, autrefois subordonnées, conditionnent souvent celles du pouvoir public.

De plus, chaque centre de choix, qu'il soit public ou privé, tend à amplifier son propre arc de décisions, en créant un réseau d'interrelations et de conditionnements réciproques, toujours plus étendu, enchevêtré et complexe. L'effet conjugué de ces causes détériore le milieu dans lequel nous vivons, il rompe sa perfection, il menace sa fonctionnalité, il réduise son efficience.

L'exigeance actuelle se résume donc à adapter quantitativement et qualitativement tant les structures que les infrastructures et de les développer d'une manière équilibrée en conformité avec les nécessités accrues.

Pour que cela puisse se réaliser il est nécessaire que les pouvoirs publics sachent comprendre et évaluer l'évolution structurelle du territoire; qu'ils aient l'autorité nécessaire pour en coordonner les modifications et qu'ils possèdent enfin les moyens d'action (juridiques, financiers et techniques) pour conditionner et promouvoir ces modifications par des interventions adéquates et rapides.

Cela pose au moins deux problèmes: le premier concerne *la connaissance de la phénoménologie du développement* du territoire: il suffit pour ça d'organiser des centres de recherche; le seconde concerne *les possibilités institutionnelles, financières et instrumentales d'intervention:* il est certainement plus complexe et plus difficile à résoudre, pas tant sous l'aspect financier, qui est pourtant préoccupant, ni sous l'aspect instrumental car les lois d'urbanisme peuvent prévoir des plans au juste niveau territorial, mais bien sous l'aspect institutionnel, c'est-à-dire de l'organisme qui doit prédisposer et réaliser la planification.

En effet, il y a un tas d'autorités publiques qui ont de la compétence sur le territoire et y prennent des décisions modificatrices: l'Etat et ses multiples entreprises, les provinces (resp. les cantons), les communes, les consortiums et une infinité d'agences disposant de compétences de secteur; chacune faisant sa propre politique d'intervention.

Mais il n'y a qu'une autorité institutionnellement habilitée à une planification globale du territoire: la commune.

Donc, l'aménagement spacial c'est une tâche communale.

Mais les problèmes d'aménagement spacial ont aujourd'hui une telle envergure, une telle dimension physique, technique et financière, qu'ils dépassent souvent le cadre communal.

Il y a même de « *besoins urbanistiques* » dont la satisfaction doit être reportée à un niveau administratif supracommunal, soit du fait de ses coûts élevés, soit parce qu'ils ne peuvent se réaliser économiquement que sur une base territoriale plus vaste.

S'impose donc une vision nouvelle et originale des faits économico-sociaux, de leurs implications techniques et de leurs effets sur le territoire; il est nécessaire d'en prendre conscience et d'agir en conformité.

Il est surtout indispensable de dépasser la dimension communale qui n'est plus en rapport avec la plupart des problèmes à résoudre. Il faut se rendre compte que les barrières administratives, et dans le cas du canton de Bâle-Ville les barrières politiques aussi, représentent un véritable obstacle au développement rationnel du territoire, étant donné que les communes ont pour certains problèmes des *marges d'autonomie même trop vastes* alors que pour d'autres disposent *de pouvoirs et de moyens financiers trop limités* pour résoudre ces mêmes problèmes dans une perspective plus moderne. De plus, les communes disposent généralement d'*un pouvoir discrétionnaire excessif* en même temps qu'elles montrent, en particulier dans mon pays, c'est-à-dire en Italie, *un degré élevé d'instabilité et d'indéfinité politique* qui se reflète négativement sur le secteur délicat du choix et des décisions.

C'est ainsi que souvent leur comportement devient inconsistant, aléatoire, changeant et n'est pas moins imprévisible de celui des centres de décision privés.

La coordination même entre les politiques communales, qui serait très opportune, est souvent impossible soit à cause de l'existence d'une variété chaotique de normes et de règlements locaux, soit parce que les plans de développement communaux n'ont aucun cadre général de référence.

D'ici les efforts inutiles, d'ici les absurdes politiques concurrencielles, d'ici les polémiques stériles qui prolongent dans le temps la condition mortifiante de sous-développement, ou celle non moins avilissante du désordre et du chaos.

Mais alors l'institution communale a-t-elle fait son temps? Est-elle devenue un obstacle? Faut-il la supprimer?

La question ne doit pas être posée en termes exclusifs et dramatiques. Même si ces problèmes demandent une action intercommunale consciente et vigoureuse, il n'est pour cela pas nécessaire de répudier d'un seul coup la notion de la commune; il s'agit le cas échéant d'en galvaniser les possibilités d'action, d'en canaliser l'expérience séculaire dans un cadre nouveau.

Pour ce faire, il faut avant tout développer une lueur prometteuse de volonté politique: c'est un fait que les administrateurs les plus subtils, face à l'incertitude croissante, à l'inconsistance des pouvoirs publics et à l'effrayant accroissement de la dépense publique, entrevoient déjà dans la planification *un soutien utile de leur politique administrative*, une trame indispensable permettant de décider de la composition, du dosage et de la distribution spaciale du capital fixe social; ne sait-on pas que les hommes politiques les plus éclairés se rendent compte dorénavant, de l'importance croissante que l'organisation spaciale assume dans le cadre plus vaste des problèmes économiques. Ce sont justement ces hommes qui de-

mandent à la planification intercommunale d'atténuer les anomalies de développement du territoire; d'en corriger la congestion, d'en prévenir la dégradation, tout en offrant un cadre rationnel, sûr et plausible à la planification communale.

Ils lui demandent aussi l'organisation du territoire la plus efficiente au point de vue économique; et encore de discipliner les relations entre les organes publics et privés, tout en contrôlant l'amplitude et l'intensité du pouvoir de décision de chacun; de réduire en définitive les coûts de la gestion sociale.

La planification intercommunale n'a pas non plus de simples objectifs techniques. Bien qu'elle tende à maximiser une fonction de bien-être en minimisant les coûts d'intervention, elle a aussi des objectifs économiques et enfin elle a des objectifs de civilisation puisque, par une organisation spaciale plus efficiente et plus productive, elle vise à un processus plus rapide de promotion sociale.

De ce fait, la *planification intercommunale*, comme la programmation économique, devient *un instrument d'action politique;* mais ses buts paraissent si vastes qu'elle risque de devenir un mythe, l'un des nombreux mythes fort séduisants de notre époque.

Ce mythe peut-il devenir réalité? Dans quelle mesure? Et par quel moyen?

3. — Formes et moyens d'intervention sur le territoire

J'ai affirmé que le territoire est modelé par le flux continuel de capital fixe social, qui conditionne à son tour, par le libre jeux *des économies et des déséconomies*, le flux des investissements privés.

Par conséquent l'objectif à rejoindre est double:

1° répartir rationnellement sur le territoire *le capital fixe social* afin de créer un support valable aux fonctions de la collectivité;

2° mettre ensuite en relation *le flux des investissements privés* avec celui des investissements publics.

Or les sources d'investissements publics et privés sont multiples et disparates. En outre les interventions qu'en découlent se poursuivent et s'entrelacent dans un double horizon spacial et temporel.

Par conséquent, il ne suffit pas qu'elles soient séparément rationnelles; il faut qu'elles soient coordonnées dans l'espace et dans le temps.

Cette coordination espace — temps est-elle indispensable?

Il est certain que dans un processus évolutif spontané, les facteurs en jeu s'ignorent systématiquement sur le plan de la programmation et sur celui des conséquences sur le territoire. La création de *déséconomies* est donc inévitable, rien que par le fait qu'il existe sur le plan opérationnel un déphasage temporel certain entre les deux sources d'investissements et qu'il est facile de se tromper dans le dosage réciproque des interventions.

La possibilité d'une *coordination efficace spontanée* dans l'espace et dans le temps entre ces interventions est donc extrêmement modeste et rarement avantageux du point de vue économico-social, technique et opérationnel. Si de ce fait la perspective de planifier les interventions privées, difficile en soi, paraît désagréable et inactuelle, la *nécessité de planifier au moins les interventions publiques* est maintenant reconnue et largement acceptée. Or, planifier est quelque chose de plus que coordonner: la coordination se limite à rendre cohérentes entre elles les interventions diverses décidées d'une manière autonome par chaque centre d'action: la planification présuppose par contre l'existence d'un cadre d'action auquel les diverses interventions doivent correspondre en s'y intégrant pour atteindre ensemble les buts préfixés.

Comment organiser la planification entre les organismes publics?

Il y a tout d'abord des formes de coordination volontaires, consistant dans la *création de centres d'études ou de planification* qui fournissent les directives générales.

En Italie, par exemple, de nombreux centres d'études agissent depuis quelques années aux niveaux régional, provincial et intercommunal. Les centres régionaux font principalement, même sur demande, des recherches économiques et sociales, comme l'ILSES, Istituto Lombardo di studi economici e sociali, financé par les administrations provinciales et communales de Milan et par des organismes bancaires et financiers.

Des résultats des recherches et des études sont mis à disposition des centres d'action publics et privés pour en orienter les plans et les choix.

Les centres provinciaux ou intercommunaux s'occupent en général d'aménagement du territoire; ils offrent aux organismes locaux des informations et des éléments qui leur permettront de décider et de doser leurs interventions; mais ils peuvent aussi dresser des plans et les proposer aux communes.

Les limites de cette *coordination volontaire* sont même dans ce cas tout à fait évidentes: comme il manque une tâche précise et une autorité responsable, l'exécution du plan est *confiée à la bonne volonté* des organismes locaux, lesquels ont souvent des intérêts opposés; il suffit qu'une intervention indispensable à la rationalité du plan ne se fasse pas ou soit inadéquate, ou différée, pour compromettre la validité du résultat.

Pour ne pas courir ce risque, il n'y a que la *coordination organisée:* les consortiums, par exemple, offrent une possibilité efficace de rationaliser au moins les interventions sectorielles sur le territoire. En Lombardie agissent un tas de consortiums aux finalités spécifiques (l'eau potable, les égouts, l'évacuation des déchets industriels, etc.) et rien n'empêche d'en constituer de nouveaux pour d'autres secteurs comme l'équipement social, l'assistance, l'instruction, les loisirs, les zones vertes, etc.

De toute façon, quelle que soit leur efficacité, les consortiums volontaires ne garantissent ni la pleine

efficacité des interventions sectorielles, ni la coordination intersectorielle et laissent parfois sur le territoire des « zones » vides à cause de la défection de quelque commune.

L'intervention la plus rationnelle doit donc considérer « tout le territoire » et « tous » les secteurs d'action, c'est-à-dire *doit être « globale »*.

Cela demande la centralisation des choix et par conséquent l'institution d'un organe planificateur supra-communal qui ait la juridiction sur tout le territoire et dont les décisions aient force exécutoire.

Notre loi d'urbanisme actuelle, d'inspiration autoritaire, autorise, le cas échéant, une commune à dresser un plan intercommunal étendu aux communes limitrophes, qu'il soit indispensable considérer pour poursuivre ses finalités de réorganisation et de développement.

Mais une telle procédure non plus n'a pas réussi à mettre en marche la planification, parce que:

— en premier lieu, le principe de confier à une commune la tâche de planifier le territoire d'autres communes est manifestement antidémocratique;
— en second lieu, la loi laisse imprudemment à chaque commune le droit de veto, soit la faculté d'approuver ou de refuser le plan ainsi envisagé, vidant de la sorte l'œuvre de planification de toute signification pratique.

Dans les nombreux projets récents de loi d'urbanisme il est au contraire constamment prévu un niveau de planification intercommunal et l'organe administratif correspondant.

La loi tessinoise, en discussion devant le Grand Conseil, prévoit également que le plan cantonal établisse les plans intercommunaux à dresser et prévoit, à l'article 6, la constitution de consortiums de planification.

Dans l'état actuel des choses, les *consortiums obligatoires de planification* urbanistique semblent représenter la forme d'organisation la plus idonée pour affronter les problèmes d'aménagement d'un territoire.

Il est significatif qu'en Lombardie l'inefficacité de la loi actuelle a été justement surmontée par la constitution, pour l'instant volontaire, de nombreux consortiums de planification territoriale ayant pour but l'étude et la définition du plan, chaque commune s'obligeant à y conformer son propre plan et les organismes compétents s'obligeant à réaliser les travaux prévus.

4. — Problèmes pratiques de planification intercommunale

En *premier problème* j'aimerais considérer la *forme institutionnelle* de l'organe planificateur qui, à mon avis, assume une importance fondamentale, car on aura une planification démocratique ou autoritaire selon le procédé prévu ou choisi.

Si l'organe planificateur est l'expression démocratique de la volonté politique des communes et tire son pouvoir de décision d'un mandat unanime, chaque organisme y est valablement représenté et participe au processus de formation du plan, qui, une fois accepté à la majorité, prendra par accord consensuel force obligatoire pour tous.

Au contraire, si la formulation des choix appartient de par la loi à une autorité administrative supra-communale, celle-ci aura une juridiction et un pouvoir de décision non délégué mais autonome: les communes, autorités administratives subordonnées, pourront rester étrangères à l'élaboration du plan qui pourtant liera de droit les choix et les décisions au niveau communal.

Alors que cette seconde forme institutionnelle prétends un cadre juridique idoine, la première ne demande que l'adhésion convaincue des organismes intéressés.

En tout cas, on exige, tant à la base qu'au sommet, une adhésion entière à l'égard de la nécessité d'une planification, une volonté d'action claire et stable, un engagement sincère et solidaire.

Le *second problème* concerne la *définition des objectifs de la planification* (politiques, sociaux, économiques et techniques). Ces objectifs, sauf les techniques qui sont relativement rigides, sont élastiques de par leur nature même.

Or, dans la planification démocratique, le choix des objectifs constitue une véritable difficulté, spécialement si les administrations sont politiquement hétérogènes.

Suivant les expériences faites par le PIM par exemple, il a été facile de réunir l'unanimité des accords sur les énonciations générales les plus évidentes du programme ou sur les énonciations plus vagues et nuancées. Mais l'unanimité n'a été réalisée non plus lorsque les techniciens ont formulé des directives de planification moins vagues.

On s'est alors aperçu que la recherche des voies de planification valables devait considérer non seulement les schémas des techniciens mais « tout le patrimoine doctrinal de chaque force politique mise en cause ».

J'invite les lecteurs à une méditation attentive: sans vouloir nier que la planification est dans son ensemble un acte politique, étant donné que l'urbanisme est un instrument de gouvernement du territoire, il apparaît quand même utile de fixer des limites à cet aspect politico-doctrinal, si l'on ne veut pas courir le risque de laisser s'enliser la planification dans une sorte d'académie politique stérile et improductive. Personnellement, j'admets que la volonté politique de base, expression nécessairement médiate des volontés locales politiquement hétérogènes, soit considérée comme un prius: elle doit en effet s'exprimer au début de la planification, en faisant fi de toute prise de position inutilement démagogique, et doit préciser des objectifs pas vagues mais concrets, acceptables pour chacun et

durables dans le temps, laissant par ailleurs aux techniciens le soin de proposer le ou les plans qui seront en mesure de les réaliser. La vérification de la validité du plan devrait alors s'effectuer principalement sous l'aspect exécutif tout en contrôlant les rapports entre les objectifs et les instruments proposés pour les atteindre, et *en les évaluant sous l'aspect économique*, c'est-à-dire de la rentabilité maximum des investissements, ou sous l'aspect social, indépendamment de leur rentabilité.

Je voudrais maintenant vous signaler deux problèmes strictement opératifs: *la délimitation de la région* et le choix de l'horizon temporel. Le premier présente un aspect technique et un *aspect politico-administratif*. Je commence par ce dernier. Dans la planification autoritaire, le choix de l'horizon spacial est imposé d'en haut, à un niveau supérieur de gouvernement territorial, et constitue en principe une prémisse indiscutable. Dans la planification démocratique, par contre, cet horizon dépend de la volonté de chaque organisme d'adhérer ou non à la planification. Les implications politiques sont par conséquent bien évidentes pour ce qui concerne la formation de la majorité, la définition des objectifs, la création d'une plateforme politique stable, la recherche d'un équilibre nécessaire qui permette à toutes les forces actives de s'exprimer librement.

L'*aspect technique* n'est toutefois pas moins important: d'une manière générale la région envisagée doit être suffisamment grande pour en permettre une organisation rationnelle. Elle doit présenter un haut *degré d'homogénéité* des structures, des interrelations, des problèmes, des solutions possibles, etc.; ou encore, selon certains auteurs, un *degré élevé de complémentarité* économique, démographique, etc.

Bien, ce choix est en pratique d'autant plus difficile que ces énoncés de principe sont vagues. Ainsi, s'il n'existe pas d'étude de planification au niveau supérieur, la définition de l'horizon spacial n'est jamais un apriorisme mais le résultat difficile d'une adaptation successive, d'une évaluation des conditions d'homogénéité ou de complémentarité, d'un compromis inévitable entre les exigences théoriques et les possibilités pratiques, soit politiques; il y aura toujours, en tout cas, une marge plus ou moins large d'incohérence entre la dimension souhaitée et celle effective.

En général, le cadre territorial effectif sera moins étendu qu'on le voulait, étant donné que les urbanistes, sollicités par des phénomènes toujours plus complexes d'interdépendance spaciale, ont la tendance à élargir leur champ visuel pour rechercher les relations avec le milieu externe.

Il s'agit-là d'une exigence méthodologique compréhensible qu'on peut satisfaire dans une île écartée.

Le choix de *l'horizon temporel* est lui aussi très difficile.

Si le degré de crédibilité d'une prévision est d'autant plus bas qu'elle est anticipée, il est clair que les plans plus fondés doivent avoir une courte durée. Mais en urbanisme, l'expression « courte durée » a une signification relative, car un temps pas bref est exigé avant tout par l'élaboration et la mise au point du plan; il faut aussi du temps, également assez long, pour la procédure d'approbation qui est d'autant plus complexe si le plan, dressé par un organisme supracommunal, doit être ratifié par les organismes locaux. Enfin, du temps est encore nécessaire pour réaliser les prévisions du plan. En résumé, outre à un inévitable rodage, il y a des temps techniquement irréductibles dans la mise au point du plan et dans sa réalisation. C'est pour ça qu'un plan d'urbanisme qui dure quinze ou vingt ans est appelé de courte durée. Un tel plan a un caractère exécutif et pourtant doit tirer sa validité de plans à plus long terme donnant une perspective complète du développement du territoire.

Suivant l'expérience, il est tout d'abord nécessaire de *plans à long terme*, ou de perspective (par exemple cinquante ans). Ils sont des plans stratégiques qui permettent de poser des principes de planification de grande envergure et de tracer dans ses grandes lignes les principales interventions sur le territoire. Les *plans de durée moyenne* permettent à leur tour de vérifier et d'intégrer les prévisions des premiers en vue de leur réalisation.

Enfin les *plans à brève échéance*, qui sont essentiellement tactiques, ont pour tâche le choix des objectifs immédiats et des instruments idoines à les réaliser, et représentent par conséquent la véritable base d'action sur le territoire.

Tandis que les objectifs stratégiques sont nécessairement rigides, les objectifs tactiques doivent être au contraire flexibles pour tenir compte des conditions réelles de lieu et de temps dans lesquelles ils doivent se réaliser.

Le choix du « juste » *horizon temporel* est par conséquent très délicat et semble fortement conditionné par des facteurs tels que la diffusion de la conscience urbanistique, de stabilité politique, la rapidité des processus de développement, l'amplitude des disponibilités financières, etc.

Je vous signale un groupe de *problèmes* que je dirais « *de connection* », car le territoire n'est qu'une partie d'une réalité plus vaste et, en même temps, une mosaïque de réalités mineures, qui sont les communes.

Ça demande tout d'abord de considérer les plans ou les programmes existants à des niveaux territoriaux plus élevés pour en tirer les précisions utiles, car les problèmes internes doivent nécessairement se placer dans un cadre plus grand qui en définisse les prémisses politiques, économiques et infrastructurelles.

C'est ainsi, par exemple, que certains problèmes de *viabilité* ou de zonage ne sont pas solubles à l'intérieur de la région considérée, et pourtant il est absolument nécessaire de rattacher les solutions proposées aux plans ou aux programmes qui les ont déjà pris en con-

sidération. Il faut toutefois que de tels plans existent; s'ils ne devaient pas exister, cet encadrement est tenté d'habitude en formulant un *plan indicatif*, c'est-à-dire un ensemble de prévisions à établir à un niveau territorial plus élevé qui serve de support aux solutions et aux prévisions du plan. Il est toutefois bien clair que si cet arrangement satisfait une exigence culturelle ou opérative, il est une hypothèque sérieuse au plan lui-même, étant donné que si les hypothèses du niveau supérieur ne se vérifient que partiellement ou pas du tout, la crédibilité de la planification proposée en serait diminuée ou annulée.

Le problème de la *connection aux plans des régions limitrophes* est analogue.

Si ceux-ci existent, il est possible de coordonner les choix et de définir les différents problèmes des confins; mais, s'ils n'existent pas, ces problèmes resteront non résolus et la coordination deviendra impossible. Il naît même le risque que la couronne extérieure de la région planifiée se développe chaotiquement à cause des initiatives qui ne veulent s'insérer dans un processus de développement ordonné.

Enfin il y a un problème de *liaison aux plans inférieurs:* si des plans locaux existent déjà, le plan intercommunal doit les prendre en considération, avec les projets des autres organismes territoriaux, dans la mesure où ceux-ci peuvent être coordonnés et encadrés dans le plan envisagé.

A ce sujet, je vous signale que la nature du plan intercommunal est controversée tant sur le plan doctrinal que sur celui juridique.

Si l'on entend, comme un *plan communal plus vaste*, il a les mêmes caractéristiques de contenu et de détails des prévisions de celui-ci; donc il peut résulter de la fusion coordonnée des plans communaux.

Au contraire, si l'on entend comme un « *plan cadre* », soit comme un niveau supérieur de planification, il présente les caractéristiques de contenu et de détails d'un plan régional. Dans ce cas, il ne peut s'obtenir de la fusion des plans communaux, étant donné que ceux-ci rationalisent habituellement les situations de fait et ne se projettent à l'extérieur des frontières communales que pour résoudre de modestes problèmes de raccordement routier. Le plan intercommunal doit au contraire indiquer les grands maillons infrastructurels qui manquent dans la somme des plans communaux; il doit fixer les lignes générales de l'urbanisation envisagée et en particulier les règles générales de la viabilité principale et du zonage. Entre ces grands maillons, le détail des prévisions doit être laissé aux organismes locaux, dont les plans doivent interpréter les exigences spécifiques de leur propre échelle. Cette distinction, à première vue forcée, oiseuse et même stérile, est en réalité riche en conséquences sur le plan administratif, technique, juridique et exécutif.

En exemple, je vous citerai le problème de la *sauvegarde du plan* au cours de son étude ou pendant sa réalisation, lorsque on doit concilier certains permis de construction avec les prévisions envisagées. Il faut préciser dans ce cas l'autorité qui doit juger et pourtant concéder ou refuser le permis, il faut garantir les personnes touchées par une décision négative, il faut rechercher la possibilité technique d'exprimer un avis bien fondé en rapport à l'échelle du plan et au degré de définition des prévisions.

Dans le cas d'un plan cadre, il se pose le problème de savoir si son contenu doit être considéré comme liant les parties ou plutôt comme indication.

Selon l'opinion générale, les éléments propres d'un plan intercommunal comme par exemple la voirie principale, le zoning préliminaire, certaines règles éventuelles et fondamentales de construction, doivent lier les parties en présence et doivent être par conséquent scrupuleusement observées, que ce soit pas les administrations publiques que par les privés, dans la mesure dans laquelle l'échelle de représentation admette d'évaluer les obligations qui en dérivent pour chacun. Tous les autres éléments laissés à l'interprétation ou à la spécification de plans ultérieurs doivent être considérés comme indicatifs jusqu'au moment où ils seront à leur tour spécifiés et définis par eux.

Il reste le problème d'établir quels éléments doivent être considérés comme liant et avec quelle marge de rigidité.

Enfin, il y a un aspect exécutif qui ne doit pas être négligé, surtout dans un territoire à rapide développement, comme le vôtre: pendant l'étude du plan, une opération toujours plus longue et plus complexe qu'on ne le voudrait, le territoire « vit » et pose des problèmes dont la solution ne peut pas être différée.

D'ici la nécessité de pouvoir élaguer du plan à l'étude les prévisions qui alimentent l'activité de routine des administrations et qui les orientent vers la solution des problèmes immédiats.

Cette vitalité indomptable du territoire exige un plan flexible. Et c'est justement cette *flexibilité* qui permet au plan de « rester vivant », de ne pas se cristalliser dans un contexte de prévisions immuables, mais de « s'adapter », pour ainsi dire, aux exigences changeantes et souvent imprévisibles intervenant dans le développement du territoire. Il faut se rappeler qu'*un plan exprime des directives, pose des options, offre des possibilités;* mais, pour qu'il soit efficace et ne faillisse pas à son but *il ne doit*, ni ne pourrait d'ailleurs, « *contraindre* » *le développement du territoire dans des schémas trop rigides.*

Un tel plan au contraire doit soutenir le développement et si nécessaire s'y adapter, prêt à suggérer des alternatives, à corriger les prévisions optimistes ou erronées, à en modifier les orientations dépassées ou à renoncer enfin aux choix inopportuns.

Cette « flexibilité » prétend la « *continuité* » *des études de planification*, pour vérifier la congruence du plan par rapport aux objectifs essentiellement variables dans l'horizon spacial et temporel choisi, ainsi que pour étudier et proposer d'éventuelles alternatives techniques. C'est pour cela que la culture urbanistique

a emprunté des disciplines économiques le concept de « *fluidité du plan* », qui consiste dans la vérification et dans la réélaboration systématique des prévisions dans le temps, obtenue en déplaçant progressivement l'horizon temporel à court terme dans le cadre des perspectives, relativement fixes, du plan à long terme.

Les choix à opérer peuvent de cette façon adhérer techniquement aux changements de la réalité et des instruments disponibles et même les objectifs politiques peuvent s'adapter à l'évolution des formes organisatives, institutionnelles, sociales et économiques de la société.

Sur la route de la flexibilité, de la continuité et de la fluidité, certains milieux culturels sont parvenus à des propositions probablement dangereuses: ils ont conçu la possibilité d'un « *plan courant* » dans lequel même les préfigurations formelles sont considérées comme superflues *(plan-processus)*.

Ils refusent le plan « dessiné » parce qu'il exprime une forme de la ville et de la région qui ne peut évidemment se soustraire, entre certaines limites, à une rigidité considérée comme nuisible aux intérêts contingents du développement.

Au plan formel, c'est-à-dire dessiné, ceux-ci préfèrent un « *plan décrit* », un *plan « d'indications et de tendances »* et postulent de cette façon une œuvre de planification continue confiée à un organe planificateur siègeant en permanence et qui aurait à résoudre cas par cas les problèmes locaux du développement, en fonction des objectifs politiques et socio-économiques changeants. Je ne veux pas m'arrêter sur ce « plan courant ».

Permettez-moi seulement de montrer le danger de la planification informelle confiée à une technocratie, asservie ou asserviable à la politique.

Dans ce cadre tout arbitraire est possible et l'insécurité des opérateurs, spécialement privés, peut devenir un fait préoccupant, que ce soit sous l'aspect économique ou sous l'aspect social.

5. — *Les obligations et les obstacles*

La planification intercommunale, si difficile dans son élaboration théorique, devient complexe dans ses applications pratiques du fait de la survenance d'obligations et d'obstacles propre au milieu.

L'hétérogénéité politique des administrations, qui entrave parfois la création de l'organe planificateur ou la définition des objectifs à atteindre, n'empêche évidemment pas la possibilité d'une entente, d'un certain équilibre; mais c'est un équilibre instable, précaire, parce que l'alternance périodique des administrations locales change souvent le damier politique primitif.

Les *difficultés administratives*, dans le cas d'une planification volontaire, consistent dans la lenteur de procédure en ce sens que les adhésions doivent être librement consenties et votées par chaque conseil communal et par chacun des autres organismes intéressés. Si l'adhésion est forcée, l'initiative rencontre peu d'échos auprès des organes locaux et les procédures se traînent en polémiques et discussions longues et stériles, ralenties par la résistance passive des centres de décisions locaux, dont la volonté de collaboration est pourtant un facteur indispensable de succès.

Les *difficultés normatives* enfin dérivent du fait que parfois la base juridique pour planifier manque ou est insuffisante en ce sens que les normes sont hétérogènes ou contradictoires, comme cela peut se trouver dans le cas des législations urbanistiques des cantons limitrophes ou — dans le cas de la Regio basiliensis — d'Etats limitrophes.

Il subsiste enfin des *difficultés d'ordre territorial* qui proviennent de la variété des structures existantes, ou des caractéristiques physiques du milieu (qui conditionnent les choix à effectuer), ou des possibilités disparates d'intervention sur le territoire suivant le degré de développement de chacune de ses parties.

Il faut en troisième lieu affronter le *problème économico-financier* pour dresser la planification et en réaliser les prévisions. Si la planification est financée par les communes intéressées, la mise au point d'un critère de répartition des dépenses qui soit acceptable par tous, est normalement difficile, sinon même impossible. La répartition peut se baser, pour vous donner des exemples, sur l'importance démographique ou économique, ou bien sur l'intérêt spécifique de chaque commune à la planification, ou enfin sur la capacité financière respective, etc. Le critère le moins controversé semble être celui fondé sur la population, bien que l'on puisse faire des distinctions entre population présente ou résidente, totale ou active. Les deux critères de l'importance économique ou de l'intérêt spécifique à la planification sont beaucoup plus discutables, étant donné la difficulté intrinsèque d'obtenir des évaluations chiffrées valables. Et cela est d'autant plus vrai si l'on veut considérer, comme il serait juste de le faire, le « *spillover effect* », soit les effets de débordement actif ou passif, dont la détermination quantitative mènerait certainement les communes intéressées dans des positions opposées, voire inconciliables. L'application du critère de la capacité financière, enfin, est rendu difficile du fait de la disparité des régimes fiscaux en vigueur dans chaque commune.

Ces difficultés se multiplient dans la phase exécutive du plan, alors même que le critère primordial de la *contribution à la dépense en proportion de l'avantage obtenue* doit être nécessairement mise en accord avec des motifs d'opportunité politico-sociale. Viennent alors de délicats problèmes encore inexplorés de péréquation des dépenses et des avantages, étant donné que chaque commune est disposée à s'engager dans un effort global de planification et à participer à un régime centralisé de choix pour autant qu'elle soit sûre d'en tirer des avantages au moins proportionnels aux dépenses à supporter, ou, en d'autres mots, pour autant qu'elle soit convaincue que les

inégalités spontanées soient éliminées ou réduites et qu'il ne s'en créent pas de nouvelles.

Mais le *principe de péréquation*, qui est simple à énoncer, est difficile à appliquer. Tout d'abord, la péréquation ou égalité de traitement, peut s'appliquer aux communautés de citoyens ou aux communes.

Dans le premier cas, le principe de l'égalité de traitement est satisfait lorsque chaque citoyen de la région, quel que soit son lieu de résidence, reçoit de la réalisation du plan le même niveau d'organisation, c'est-à-dire bénéficie des mêmes possibilités de jouissance et d'accès aux « amenities », aux équipements de la région, aux zones de travail, aux centres de loisirs. Les avantages et les désavantages doivent par conséquent être plutôt considérés en termes de bien-être qu'en termes de rentabilité: il s'agit donc de réaliser une *péréquation sociale*.

Dans le second cas, le principe de l'égalité de traitement doit être satisfait au niveau des finances publiques, c'est-à-dire des caisses communales; pour ce faire il est nécessaire que le coût du plan soit proportionnel aux bénéfices financiers obtenus: il s'agit donc ici d'une *péréquation financière*.

Les études relatives à ce sujet n'ont pas encore atteint des résultats pratiques appréciables.

Enfin, je ne peux délaisser les obstacles relatifs aux *rapports humains*, par exemple s'interposant *entre les politiciens et les techniciens*. J'ai déjà mentionné l'opportunité de délimiter les compétences de chacun d'eux pour éviter des frictions et des débordements.

La vérification politique du plan, et avant elle encore l'interprétation technique des objectifs parfois vagues exprimés dans les documents politiques, exigent un dialogue continu et une entente parfaite qui n'est pas facile à obtenir, que ce soit pour des motifs terminologiques.

C'est pourtant indispensable que les propositions des techniciens soient claires et compréhensibles, solidement ancrées à la situation de fait, techniquement réalisables, socialement opportunes et politiquement acceptables, autrement elles ne seront pas une base de discussion sérieuse, mais une hypothèse académique plus ou moins brillante, un fait culturel attrayant mais stérile.

Les *rapports de collaboration* ne sont pas moins difficiles *entre les différents experts* dont les études et les propositions convergent dans la planification. Entre les sociologues, les économistes, les urbanistes, etc., il devrait résulter un débat scientifique et culturel sur la substance et les méthodes de la planification qui serait extrêmement utile et d'autant plus profitable du fait des différents points de vue de chaque spécialiste. Mais, bien que tous parlent de collaboration, de communion d'intentions et d'efforts, de soutien mutuel, il est pratiquement inévitable que des forces de pression culturelles tentent de faire primer leur propre vue débordant souvent sur le champ d'activité d'autres spécialisations.

Je crois qu'il appartient à l'urbaniste de faire la synthèse des études et des recherches, de composer les propositions formulées par les autres spécialistes, pour en tirer les indications planologiques. Mais je désapprouve les urbanistes qui débordent dans l'économie ou la sociologie, dont ils n'ont qu'une connaissance nécessairement informative et sommaire.

Un sens d'autolimitation insuffisant peut déclencher entre les spécialistes des polémiques infructueuses, absurdes sous l'aspect méthodologique et inutiles sous celui exécutif.

J'accorde également une grande importance aux *rapports des techniciens avec le milieu humain* qui reçoit ou subit la planification; où souvent la conscience urbanistique fait défaut ou est très faible, où la volonté d'agir est insuffisante, où l'esprit de clocher est vivace et batailleur, où opèrent de nombreux centres de décisions qui ne peuvent pas toujours être gagnés rapidement à la cause de la planification. Il n'est pas facile de jeter un pont entre notre mentalité progressiste et innovatrice et celle d'un milieu potentiellement conservateur. Il faut de la communication, de la persévérance et de la foi dans les buts poursuivis. Nous devons donc libérer notre science de la terminologie abstruse actuellement à la mode et dire d'une manière compréhensible ce que nous proposons de faire. Mais auparavant, nous devons laisser parler les autres pour comprendre ce qui est demandé, pour délimiter le mandat reçu et ne pas l'outre-passer. Se constituer en élite intellectuelle, en caste culturelle, en dépositaires exclusifs du verbe ordinateur ne sert ni nous-même ni la cause que nous défendons. Nous devons avoir conscience d'exercer notre activité dans une réalité qui n'est jamais tout à fait disposée à accueillir nos idées et notre œuvre; qui n'est jamais celle dans laquelle nous aimerions travailler.

Je termine. Peut-être les nombreuses difficultés que j'ai tiré de mon expérience ont créé auprès du lecteur du pessimisme ou encore puis du scepticisme à l'égard de la planification intercommunale. Ce n'était pas mon intention de le faire: Je voulais seulement les prévenir de la complexité de cette problématique.

D'ailleurs pour vaincre les obstacles il ne suffit pas de s'engager à le faire: il faut tout d'abord les connaître et savoir comment les surmonter.

Moi, je vous assure, ne surestime pas les quelques insuccès expérimentés: comme la planification intercommunale est à son début, j'ose dire qu'ils sont inévitables et utiles. Néanmoins nous ne pouvons pas nous arrêter car nous avons le devoir, à l'égard des générations futures, d'y consacrer nos efforts et de nous y engager à fin que ses objectifs techniques, économiques et de civilisation soient pleinement réalisés, soit à fin que ce mythe fascinant se traduise en une réalité concrète.