

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 45 (1972)

Heft: 1

Artikel: Les problèmes des grandes villes évoqués à la Conférence internationale sur les villes qui s'est tenue de 25 au 28 mai 1971 à Indianapolis (USA)

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-127258>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.12.2024

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

Les problèmes des grandes villes

évoqués à la **Conférence internationale sur les villes**
qui s'est tenue du 25 au 28 mai 1971
à Indianapolis (USA)

12

Du 25 au 28 mai 1971 s'est tenue à Indianapolis (USA) une importante conférence internationale sur les problèmes de grandes villes, organisée conjointement par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, la ville d'Indianapolis, la Ligue nationale des villes, la Conférence américaine des maires.

Les objectifs de cette conférence étaient les suivants:

- a) Disposer d'un forum pour l'examen des problèmes urbains;*
- b) Présenter les vues d'experts en ce qui concerne certains secteurs particuliers des affaires urbaines contemporaines;*
- c) Offrir des recommandations sur les activités et la coopération internationale futures en vue de leur examen par le CCMS et d'autres organisations.*

Ainsi les mobiles de cette importante manifestation comportaient autant le désir de l'OTAN d'affirmer sa vocation à traiter de tous les domaines, et plus particulièrement à s'attaquer aux «grands défis de notre temps», que la profonde inquiétude des maires des grandes villes américaines devant l'évolution de leur cité: exode vers la banlieue des classes aisées, diminution des ressources fiscales et accroissement des charges sociales dans les centres.

Sur invitation des organisateurs, aux représentants des villes américaines, élus, administrateurs et techniciens, venus en grand nombre, se joignirent des représentants des pays étrangers, membres ou non de l'Organisation atlantique: Mexique, Canada, Islande, Norvège, Allemagne, Angleterre, France, Grèce, Turquie, Japon, Italie, Portugal, Belgique, Luxembourg. Une trentaine de Français participèrent aux travaux; ils venaient de tous les points du territoire et de tous les secteurs, puisque aux maires de Marseille et de Nice, aux secrétaires généraux des Communautés de Bordeaux et Strasbourg, et à un conseiller de Paris, se joignaient de nombreux administrateurs, architectes, professeurs, ingénieurs ou économistes.

Bien que le thème principal ait été l'innovation, il fut surtout question dans les débats généraux de l'administration des villes, de leurs difficultés financières et de leurs rapports avec le pouvoir central. La réforme communale est aussi à l'honneur outre-Atlantique.

Après un exposé spectaculaire du maire de Cleveland, l'un des maires noirs de grandes villes, en faveur d'une prise en charge direct par l'Etat fédéral des problèmes immenses des grandes villes, qu'il serait dangereux et

inefficace de laisser traiter au niveau de l'agglomération, et un discours du maire de New York, M. J. Lindsay, en faveur d'un statut spécial pour certaines grandes «villes du statut fédéral», les représentants républicains, avec les interventions du vice-président des Etats-Unis, M. Spiro Agnew, du secrétaire d'Etat au logement et à l'Aménagement urbain, M. Romney, et du maire d'Indianapolis, M. R. Lugar, jeune et brillant espoir du parti, condamnèrent toutes les solutions exceptionnelles ou trop centralisatrices.

Ils affirmèrent la nécessité de rendre les agglomérations majeures et responsables, car elles sont le seul niveau susceptible d'administrer en associant réellement la population et en dialogue avec un Etat fédéral responsable des grands problèmes et des grands équilibres.

A côté de ces discours brillants sur les questions brûlantes de l'organisation communale, les exposés techniques des délégués ont paru bien ternes, d'autant que l'éventail élargi des spécialités et des compétences représentées empêchait tout dialogue réellement technique de s'instaurer. Ce ne furent donc bien souvent que des exposés introductifs généraux, ouvrant les yeux sur un aspect nouveau, ou témoignant d'une préoccupation nouvelle de l'orateur, située bien souvent trop en avance ou trop en retard par rapport aux préoccupations des auditeurs pour susciter leur réaction.

Cependant huit sujets furent abordés plus en détail par des «Tables rondes»: l'évaluation des déchets, l'environnement visuel et culturel, l'habitat, les transports, la salubrité, l'administration locale, la planification, les ressources fiscales.

L'environnement visuel et culturel

Cette «Table ronde», après avoir analysé l'esprit novateur des pionniers, en opposition avec la culture traditionnelle qui conduit à l'éclatement de toute structure, à l'abandon du contexte, support du sentiment de collectivité, a constaté l'insuffisance de l'information et de la connaissance des lois de la ville, l'inadaptation du régime foncier et de la formation des urbanistes pour réussir à en maîtriser l'évolution.

Les oppositions: amélioration architecturale – exode social, esthétique – économie, dirigisme – pragmatisme économique, expansion raisonnée – rentabilisation accélérée, montrent que le citoyen doit s'adapter constamment à la ville au lieu que ce soit la ville qui le serve et le rende heureux.

En bref, il s'avère qu'une intervention puissante doit canaliser la liberté et l'initiative individuelle si l'on veut éviter le désordre, les gaspillages et la catastrophe finale. Ainsi les villes nouvelles anglaises apparaissent comme une réussite, en équilibre avec les villes anciennes. A l'opposé, il ne suffit pas de faire des espaces verts pour qu'ils soient appréciés. Il faudrait donc associer incitation raisonnée et participation.

De même, il importerait de ne pas négliger le côté symbolique de l'urbanisme, le monumentalisme, qui concourt à la cohésion de la société. De toute façon, l'investissement pour le beau est un investissement durable; reste à trouver le juste milieu entre les œuvres monumentales, les musées, les équipements de culture et l'environnement.

Eviter les «zones de frustration», échanger largement l'information, former des responsables et des citoyens, préserver les paysages urbains sont les objectifs à poursuivre, selon cette Table ronde.

L'habitation

La Commission de l'habitation s'est penchée sur la nécessité d'améliorer la gestion des immeubles par un effort comparable à celui fait pour la vulgarisation en agriculture, sur l'industrialisation de la production de logements, sur le développement des villes nouvelles françaises, sur l'intérêt des organisations de locataires, sur la cohérence entre logements et équipements et sur la nécessité de créer des normes internationales.

La diversité d'origine des participants et l'éventail des sujets abordés par les conférenciers n'ont pas permis une discussion fructueuse. Certaines des préoccupations nouvelles des Américains: construction simultanée des logements et de leurs équipements (programmes «Model Cities»), inadéquation des limites communales, lourdeur du coût de la rénovation urbaine, nous sont familières depuis longtemps.

Seule la question de l'éducation du public et de sa participation aux opérations de construction ou de rénovation a éveillé l'intérêt de la plupart des participants.

Les transports

En dehors d'idées générales sur la nécessité de cohérence entre urbanisme et transports, et sur la nécessité de l'innovation, on a pu noter deux développements intéressants:

- l'un sur la nécessité de ne pas uniformiser la production, par l'effet d'une réglementation trop stricte de la sécurité et des caractéristiques des véhicules, mais de permettre au contraire une diversification qui pourrait répondre aux diverses fonctions; à l'époque où la «deuxième voiture» se développe dans beaucoup de ménages, les chances d'un véhicule «urbain» moins rapide mais plus commode pouvant même heurter les piétons et les deux roues sans risque, doivent être réexaminées;
- l'autre sur l'intérêt d'une coopération internationale et d'une normalisation qui permettraient d'ouvrir réellement tous les marchés du monde aux innovations de chacun.

Chaque pays rencontre actuellement des difficultés pour exporter les nouveautés techniques, les systèmes de transport nouveaux en particulier, dans un pays étranger aux règles différentes.

On pourrait ainsi atteindre une meilleure appréciation des marchés potentiels et une meilleure compréhension des besoins des collectivités urbaines. Cela permettrait de rentabiliser les recherches et surtout les dépenses importantes de mise au point des innovations.

Un cahier des charges fonctionnel devrait résulter de l'étude du marché au niveau des équipements collectifs et traduire en langage industriel les propositions d'aménagement des planificateurs.

La diversité des situations locales ne devrait en aucune manière faire obstacle à la définition de créneaux qui existent dans la gamme des besoins qui ne sont pas satisfaits, et dont le caractère de généralité serait propice à un processus de fabrication industrielle.

Deux créneaux ont été plus particulièrement cités:

- le «duo-mode», dérivé de la technologie automobile, que Meyer a appelé le «private transit», qui consiste à disposer de véhicules tantôt indépendants, tantôt guidés et regroupés;
- la voiture «urbanisée» économique, petite, non bruyante et peu polluante.

Un sentiment d'optimisme s'est dégagé du «panel»; il reposait sur une double constatation:

- les points de vue internationaux exprimés dans des exposés préalables non concertés sont très proches;
- les performances réclamées aux technologies nouvelles ne semblent pas hors de portée.

Le panel «Transport» fut sans doute le plus vivant. Est-ce un signe de la vitalité de l'innovation dans les transports?

La politique communale

Ce groupe de travail avait pour mission d'étudier l'organisation des gouvernements locaux.

Les participants à ce groupe de travail ont été particulièrement sensibles au discours prononcé par M. Carl B. Stockes, maire de Cleveland, à l'ouverture de la conférence, qui défendait la thèse selon laquelle le gouvernement local aux Etats-Unis avait fait faillite et qu'il serait vain de demander aux villes, dans leurs structures présentes, de résoudre les problèmes qui leur sont posés pour assurer l'existence dans des conditions convenables de leur population.

Transférer ces problèmes à un gouvernement d'agglomération ne constitue pas une solution, selon M. Stockes. Il est donc partisan de laisser, non pas au Gouvernement d'Etat, mais au Gouvernement fédéral, la responsabilité des principales actions à mener pour résoudre des problèmes essentiels tels que celui du logement, des transports en commun, de la destruction des ordures ménagères, de la pollution de l'eau, de la pollution de l'air, etc... Cette théorie a été controversée par M. Alan Campbell qui a mis en évidence la position diamétralement opposée adoptée par M. Richard Lugar, maire d'Indianapolis, au cours d'une intervention également très remarquée.

Le groupe de travail s'est intéressé aux expériences faites dans divers pays pour l'organisation des gouvernements locaux, notamment l'organisation du Gouvernement du Grand-Londres. L'unité principale du gouvernement est le borough groupant 250 000 habitants; les boroughs sont au nombre de 32.

Au-dessus de cette structure, à un deuxième niveau, le Conseil général du Grand-Londres joue un rôle stratégique pour les problèmes à caractère général intéressant l'ensemble de Londres: planification générale, des routes principales, l'habitat, parcs régionaux, des égouts, l'évacuation des ordures, services d'incendie, principaux centres culturels.

Les boroughs ont pour attribution: la planification locale, les routes et les égouts, tout ce qui, en définitive, a un caractère limité à une circonscription territoriale.

L'expérience du Grand-Londres a été présentée comme une réussite en raison des résultats positifs obtenus depuis la création pourtant récente de cette nouvelle institution qui constitue surtout un cadre dans lequel les services peuvent effectivement être fournis pour répondre aux besoins des villes et de leurs habitants.

L'accent a été mis également sur les rôles respectifs de

l'Etat et des autorités locales pour une innovation dans les villes dont la structure est actuellement périmée et qui doivent être reliées à leur arrière-pays, les problèmes de planification de transports, de développement, devant recevoir leur solution dans le complexe ville-agglomération. M. Van Putten, secrétaire général de l'Union internationale des autorités locales, souligne la nécessité de réduire le nombre d'autorités locales, ainsi que l'a fait la Suède, qui a ramené celles-ci de 2500 en 1952, à 274 en 1974.

Les dimensions du territoire des villes sont en général trop petites. Il faut placer autant que possible les fonctions d'intérêt général d'une agglomération sous une même autorité pour qu'elles soient efficaces. Les responsables municipaux, aussi bien élus que fonctionnaires, doivent avoir une plus grande connaissance dans les domaines technique et administratif, se tenir au courant de l'évolution. Pour cela, il est indispensable de procéder à une formation des élus, ainsi que cela se fait en Suède et en Finlande.

Enfin, selon lui, les méthodes d'administration doivent également être réformées. La machine administrative doit être plus transparente aux yeux du public. Les techniques administratives modernes doivent être largement employées, tels que l'établissement de budgets à long terme, la planification, l'utilisation des banques de données et de l'informatique en général.

Après avoir affirmé que le Gouvernement municipal seul possédait une vitalité suffisante pour s'adapter aux tâches nouvelles et exigeantes de la population, les membres du groupe ont estimé que le sujet qui leur était proposé était le plus important de tous ceux qui avaient été traités par la Conférence sur les villes. Ils ont souligné qu'il était difficile de définir une solution unique, mais que le niveau métropolitain était indispensable pour des raisons d'interdépendance et aussi pour établir une base fiscale convenable.

Cependant, le groupe de travail a constaté qu'un Gouvernement local ne peut être établi qu'avec l'appui du Gouvernement central, qu'il soit fédéral, comme aux Etats-Unis, ou unitaire comme en France.

Par contre, il est difficile de définir la forme du gouvernement local au-dessous du niveau métropolitain.

Doit-on conserver les anciennes unités administratives, comme les communes, dans le système communautaire français? ou en créer de nouvelles, comme les boroughs de Londres?

Ce qui est certain, c'est que l'institution doit conserver une échelle humaine, et c'est un défi qui est lancé aux responsables de l'organisation des métropoles, défi qu'ils doivent relever dans la prochaine décennie.

Le groupe a également estimé que le Gouvernement local doit jouer un rôle essentiel et vital dans l'organisation locale. La tendance mondiale vers la centralisation doit être inversée. Il faut obtenir le retour vers les administrations locales de fonds gouvernementaux et s'assurer que ces ressources seront équitablement redistribuées.

La coopération internationale peut faciliter cette action. A cet égard, la Conférence sur les villes a apporté des enseignements précieux et l'expérience d'Indianapolis doit être renouvelée. Des échanges réguliers doivent avoir lieu entre les villes, afin que chacune d'elles puisse bénéficier des expériences et des réformes qui ont été effectuées ailleurs.

La planification et le développement

Cette «Table ronde», elle aussi composée d'éléments très différents entre lesquels il aurait été vain d'attendre un rapprochement dans un temps si court, s'est attachée à dégager les grandes lignes du futur des villes. Plus que de technique de planification, il a été question d'évolution et d'avenir. Prévision de développement, poursuite de l'urbanisation, création de vastes régions urbaines, autant de manières de poser les conditions d'un problème trop vaste. D'où découlèrent des commencements de réponse souvent incomplète.

Des études d'aménagement régional en Grèce, où l'analyse des problèmes d'armature urbaine est menée avec foi, aux conclusions pessimistes d'un Forester affirmant que les «croissances actuelles ne peuvent se poursuivre longtemps» et, que nous buterons bientôt sur des obstacles immenses, toutes les attitudes sont permises.

Trouver des buts généraux paraît être le souci principal, pour motiver les études, pour pouvoir apprécier les évolutions et canaliser les efforts: préserver les ressources rares, protéger les particuliers, associer les populations au développement, apparaissent comme des objectifs généralement acceptés.

Mais la cité idéale ne peut exister puisqu'elle croulerait sous l'afflux des immigrants tentés par ses vertus. Toute ville est donc un compromis de valeurs et de gênes. Le planificateur doit donc à la fois tendre à accroître les avantages, mais aussi définir les gênes qu'il admet comme prix de ces avantages.

Rechercher le rayonnement économique maximum d'une ville exige qu'on définisse la limite acceptable de concentration.

Ne pas tenir compte objectivement de ces gênes ne peut conduire qu'à des frustrations croissantes, de moins en moins supportables.

Cependant, ce développement devient de plus en plus rapide. Ainsi l'expérience ne constitue plus un guide suffisant selon M. Irwin Miller, il faut sans cesse innover et s'engager dans l'inconnu.

Or, la répartition des responsabilités dans la société moderne amène chacun à poursuivre un objectif limité et fixe. Cette répartition est donc une cause de sclérose et de résistance aux changements globaux.

La participation seule ne suffit pas à débloquent le système, car on ne peut pas imaginer ce qui nous manque réellement – et on se borne à «demander plus» de ce que l'on a déjà en petite quantité.

Il est donc impossible d'imaginer une image future.

Planifier c'est donc définir des indicateurs globaux, des stratégies globales, c'est se faire une idée des méthodes futures plus que des résultats futurs.

Il faut se méfier de l'optique du moment qui fausse même l'analyse la plus objective, veiller à ne pas «planifier en prenant les responsables futurs pour des imbéciles», leur laisser leur initiative mais après avoir facilité leurs conditions de choix.

Que reste-t-il après ces limitations au pouvoir planificateur ?

La force de l'homme reste contenue dans l'espoir. Toute planification reposerait donc sur une utopie, sur l'idée que «rien ne peut empêcher un rêve de devenir une réalité».

Le profit et la planification à court terme trouvent leur place dans ce schéma, ils sont les outils, les moteurs de développement mais ne doivent pas en constituer les buts. Au contraire «une stratégie sociale peut et doit les utiliser» pour réaliser les siens.

De toutes ces réflexions, il est possible non pas de déduire une méthode infaillible de planification, mais il est certes possible de tirer des avertissements et des enseignements pour éviter les multiples pièges que tend la puissance de réglementer et d'administrer.

La fiscalité et les ressources des communes

Le groupe «Fiscalité» comprenait, sous la présidence du professeur Fred Hayes, de l'Institut d'urbanisme de New York, M. Murray L. Weidenbaum, secrétaire d'Etat adjoint

aux finances, chargé de la politique économique, le doyen Dick Netzer, de l'Université de New York, le professeur Werner Hirsch, directeur de l'Institut du gouvernement et des affaires publiques à l'Université de Californie, le Canadien R. M. Burns, directeur de l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université de la reine à Kingston, deux élus locaux, l'un Allemand, M. Reinhold Zundel, maire de Heidelberg, et l'autre Italien, M. Mario Rey, ainsi que M. Philippe Marchat, inspecteur des Finances, directeur administratif et financier de la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET).

Les débats ont révélé qu'aussi bien au Canada qu'aux Etats-Unis, en Allemagne de l'Ouest, en Italie ou en France, les difficultés rencontrées par les collectivités locales pour financer des investissements chaque jour plus coûteux, et des dépenses de fonctionnement en constante augmentation, étaient communes et comparables. Aussi des solutions nouvelles sont-elles également recherchées, avec des variantes bien sûr, dans les Etats fédéraux et unitaires.

Partout, les collectivités locales se plaignent de l'excessive étroitesse de leurs limites, qui leur permet d'autant moins d'avoir des ressources propres suffisantes que celles-ci proviennent, la plupart du temps, d'impôts autres que ceux sur le revenu, les mieux à même de suivre automatiquement l'évolution des prix. Ce problème de l'équilibre des impôts locaux aux dépenses des collectivités est particulièrement aigu du fait que se manifestent, sur les salaires comme sur le coût des travaux, les effets néfastes de l'inflation, et que la pression fiscale locale atteint rapidement un plafond.

Les solutions généralement adoptées ou envisagées, avec toutefois des modalités différentes selon les pays, consistent dès lors à opérer entre l'Etat et les collectivités un partage des revenus, parfois proportionnel au revenu national brut. Ce partage peut conduire à distinguer entre les différentes catégories de dépenses; certaines, comme c'est déjà en partie le cas en France, avec le système des subventions, devant être supportées au moins partiellement par l'Etat, les autres devant rester à la charge des seules collectivités.

Un tel partage, rendu d'autant plus nécessaire que la plupart du temps les dépenses de fonctionnement local ont tendance à croître plus rapidement que celles des Etats, conduit d'ailleurs bien souvent les municipalités à obtenir de l'Etat – fédéral ou unitaire – la garantie d'un apport minimum de fonds, chaque année. Ce sont là des

pratiques courantes, fixées par des dispositions législatives et parfois même constitutionnelles, que l'on retrouve a peu près partout.

Dans cette optique, il est envisagé – lorsque cela n'existe pas encore, aux Etats-Unis par exemple – que certaines catégories spécifiques de dépenses – comme l'enseignement ou la santé – jusqu'alors financées par les collectivités, soient transférées au budget de l'Etat, afin de soulager les finances locales. Une telle position est particulièrement affirmée chez certains maires américains, qui voient là le seul moyen de venir en aide à ceux de leurs ressortissants de couleur les plus déshérités, qui habitent surtout des centres villes en voie d'asphyxie progressive.

Une autre catégorie de mesures est également prévue, afin d'accroître les ressources propres de la fiscalité locale. Elle consiste à créer des impôts ou taxes nouveaux, établis sur une assiette susceptible d'assurer des rentrées substantielles. C'est le cas, notamment, des impôts ou des taxes demandés aux «pollueurs», étant précisé qu'il est bien préférable, en ce domaine, de prévenir plutôt que de guérir, afin d'éviter, une fois le mal fait, d'investir des sommes parfois considérables pour en réduire les effets.

C'est le cas, également, de l'imposition des terrains, dont la valeur ne cesse de croître dans les périmètres urbanisés, jusqu'à atteindre des sommes qui rendent particulièrement coûteuses toutes les opérations d'équipement. Mais, dans les différents pays, la simple perspective d'un véritable impôt foncier soulève des difficultés politiques. Tels sont les principaux thèmes qui ont fait, à Indianapolis, l'objet d'échanges de vues certes très intéressants, mais non susceptibles de donner lieu, en l'état actuel des choses, à des conclusions pratiques applicables à l'ensemble des Etats représentés, surtout lorsque l'on connaît la complexité des problèmes soulevés en France par la seule réforme de la fiscalité locale.

* * *

Cette vaste entreprise internationale qu'a constitué la Conférence sur les villes d'Indianapolis s'est ainsi révélée très fructueuse. Rapprochement des responsables et des spécialistes, confrontations et aperçus sur les problèmes des autres qui peuvent devenir les nôtres et sur les solutions originales, ne sont pas de minces résultats.

Dans la pratique, la conférence a été une brillante expérience de participation. Près de 2000 personnes bénévoles ont été mobilisées parmi la population d'Indianapolis pour assurer l'ensemble des tâches: organisation, accueil, secrétariat, traductions, etc.

Ce fut ainsi un bel exemple de solidarité, d'hospitalité, et en résumé une belle démonstration d'esprit «civique», moteur essentiel du développement de nos cités.

«Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment»,
10 juillet 1971.