

THESE DE DOCTORAT
DE
L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES

Présentée pour obtenir le grade de Docteur

par

Jean RIVELLOIS

LA DIMENSION SOCIALE
DE
LA PLANIFICATION URBAINE

DIRECTEUR DE THESE : M. le Professeur Marcel RONCAYOLO

Jean RIVELLOIS

LA DIMENSION SOCIALE

DE LA PLANIFICATION URBAINE

DIRECTEUR DE THESE : Mr le Professeur Marcel RONCAYOLO

2.07.84

Que soient remerciés toutes les personnes
qui nous ont supportés, aidés ou affectionnés
pendant la préparation ou la rédaction de
cette thèse, ainsi que les divers responsables
et "chercheurs parisiens" de l'ORSTOM pour
les moyens scientifiques, temporels et maté-
riels qui ont été mis à notre disposition.

TABLE DES MATIERES

	pages
<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	3
<u>PREMIERE PARTIE</u> Pratique de la planification française : un modèle d'intervention	
Introduction Urbanisation et planification urbaine en France	
1) Les différents niveaux de la planification urbaine	18
2) L'émergence d'une nécessité d'intervention	19
3) L'actualité urbaine	21
Chapitre I Cadre juridique de la planification urbaine	
1) L'objectif d'aménagement du territoire	23
2) La législation urbaine	28
3) La politique foncière et immobilière issue de la planification urbaine	38
4) Les stratégies urbaines de domination	46
Chapitre II La programmation urbaine	
1) Les tendances dominantes de la pratique d'aménagement urbain	50
2) Les instruments de la programmation urbaine	52
3) Les acteurs de la programmation urbaine	60
4) La programmation financière et la gestion urbaine	71
5) La décentralisation	83
Chapitre III Planification urbaine et pratique de l'urbanisme	
1) Le cas de Paris	89
2) Le cas de l'aménagement des quartiers urbains	99
3) Le cas de l'aménagement des centres urbains	120
4) Le cas de la création des villes nouvelles	128
5) L'urbanisme de dérogation	137

Conclusion	pages
1) La politique urbaine	145
2) La dimension sociale	151
3) Le bilan confronté aux perspectives	159
<u>DEUXIEME PARTIE</u> La dimension sociale de la planification urbaine : significations et synthèse	
Introduction	165
1) Planification et programmation	167
2) Planification et politique urbaine : expériences comparées	174
3) Le processus urbain	178
Chapitre I Niveaux et référents de l'action : les institutions urbaines	185
1) Organisation et ordre urbains	185
2) Politique et économie urbaines	204
3) Stratégies urbaines et intérêts des acteurs	217
4) L'idéologie urbaine institutante	223
5) Pratique et logique urbaines	246
6) La structure urbaine	263
7) Libéralisme et structuralisme	279
Chapitre II Planification et espace social urbain	296
1) Décision et planification	291
2) Changement et résistances	303
3) Puissance de la planification "en acte"	311
4) Ruses de la Raison, effets pervers et coups de force : les limites de la planification	318
5) Socialisme et capitalisme	333
Conclusion	
1) La finalité de la planification	344
2) L'idéologie scientifique	348

	pages
3) La domination institutionnelle	351
4) Système et contrainte	353

CONCLUSION GENERALE

1) La réduction de l'action	362
2) Les différents paradigmes réductionnistes	362
3) La dialectique de l'action	364
4) Planification et développement	367
5) Science, technique et idéologie	368
6) Recherche et perspectives	369

<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	371

<u>ANNEXE</u>	Planification urbaine et développement : le cas de Lomé, tentative de transposition du modèle	381

Introduction

1) Urbanisation et développement	382
2) Le choix d'un terrain	385
3) Les objectifs	386
4) Présentation générale de la ville de Lomé	388

Chapitre I Le cadre juridique et social de la politique urbaine

1) La législation urbaine	393
2) Les pratiques foncières	404
3) Les stratégies foncières	407

Chapitre II La politique urbaine

1) Les objectifs de la politique urbaine	413
2) La stratégie urbaine des pouvoirs publics	414
3) Les instruments de la politique urbaine	417
4) Les organismes et les filières de financement	443
5) Les institutions politiques extra-urbaines	453
6) Organigramme institutionnel explicatif	464
7) La planification urbaine	469
8) La programmation urbaine	480
9) Les déguerpissements	485
10) Planification, pratiques foncières et politique urbaine	491

	pages
Chapitre III Le cas de Bé : un projet d'aménagement urbain	
1) Présentation du quartier Bé	495
2) Intervention et réglementation de la BM	529
3) Procédure d'appel d'offres et d'évaluation du projet BM de Bé	546
4) Les interlocuteurs au niveau du quartier	558
5) La politique urbaine face au développement	566
Conclusion	
1) La dimension sociale de la planification urbaine	568
2) Technique et politique urbaines	574
3) Modernisme et tradition	578
<u>PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES</u>	585

INTRODUCTION GENERALE

La ville est le lieu privilégié du pouvoir d'Etat ; par l'exercice de la planification, l'appareil d'Etat gère la ville en fonction de son intérêt premier, c'est-à-dire la domination de l'espace-social ; il en résulte qu'à travers la ville comme enjeu de la planification apparaît le social comme enjeu de la domination d'Etat.

Dans cette perspective la planification urbaine a non seulement valeur administrative, mais également valeur politique : telle est la signification de la plupart des orientations fondamentales contenues dans "les actes" de la planification ; et parmi ces orientations qui visent simultanément la transformation et la fixation du social, la principale semble se rapporter au processus de centralisation-décentralisation des décisions en matière de politique urbaine :

- la centralisation qui signifie la main-mise de l'appareil d'Etat sur le développement urbain est manifeste à travers tous les textes de loi, tous les plans et tout ce qui est relatif à la codification juridique des décisions politiques ; cette codification élaborée "d'en-haut" se trouve tellement décalée par rapport à la réalité sociale urbaine qu'elle se doit d'être sans cesse reprise, complétée, réajustée jusqu'à aboutir à une complexification sans fin ;

- la décentralisation qui vise à "rattraper" l'inefficacité des orientations de la planification telles qu'elles sont codifiées au centre est contenue dans les différentes politiques d'aménagement du territoire, de régionalisation, de l'environnement, de valorisation du local, de participation des "collectivités locales", de promotion des quartiers urbains ; toutes ces notions liées à la décentralisation ont une valeur idéologique : elles ne signifient pas qu'une autonomie est accordée à l'espace social, mais qu'une organisation, imposée d'en haut, doit s'opérer "par le bas".

A travers ce processus de centralisation-décentralisation apparaît la complémentarité fonctionnelle de ces deux notions en apparence, mais seulement idéologiquement, opposées dans les discours relatifs à la

planification urbaine ; quel que soit le courant dominant, celle-ci résulte toujours de la même finalité : la territorialisation-intégration à la fois de l'Etat (juridique ou répressif) et du social dont il s'agira d'organiser la complexité, de structurer les différentes composantes. C'est à ce niveau de confrontation entre les décisions planifiées et la réalité des rapports sociaux que se trouvent développées les stratégies des acteurs elles-mêmes fixées dans le cadre d'institutions ; ces dernières ont pour fonction essentielle de "récupérer" les différents mouvements sociaux et de les rapporter aux objectifs de la planification : tel est encore le sens des notions de valorisation du local ou de participation des collectivités locales.

Ce processus planification-stratégies-institutions sera ici considéré comme objet de recherche qui justifie que la planification ne soit pas considérée comme un simple "catalogue d'intentions", mais surtout comme ce qui imprime un sens au développement urbain et une pratique de domination de l'espace social urbain. En fait, il s'agira de sortir la planification du carcan technico-économique qui lui sert de légitimation ; afin de lui retrouver ses fondements et référents multiples (historiques, sociologiques, politiques) et de faire apparaître les multiples dimensions de l'espace urbain comme enjeu du processus planification-programmation urbaines et, plus généralement, comme enjeu de reproduction du pouvoir d'Etat dont la planification émane. Analyser l'urbain dans la perspective de sa planification revient donc à poser l'Etat comme agent principal d'une domination dont la planification est l'instrument : domination spatiale, mais également (et surtout) domination sociale s'étendant sur toute l'étendue du territoire national. Et les institutions urbaines bureaucratiques ont justement cette fonction de diffuser spatialement les objectifs sociaux (la division sociale de l'espace) contenus dans la planification urbaine. D'où la nécessité d'analyser "de l'intérieur" la logique des institutions afin de déterminer l'impact de la planification sur l'organisation sociale puisque par delà l'objectif avoué de maîtrise de la croissance urbaine, la planification vise surtout l'imposition d'un ordre urbain :

imposition politique d'un ordre social décidé au niveau le plus centralisé de l'Etat.

L'imposition d'un ordre semble donc être la finalité constante de toute planification urbaine : telle sera du moins l'hypothèse de ce présent travail, hypothèse assez large puisque tous les ordres ne renvoient pas aux mêmes modèles et ne sont pas confrontés à des situations sociales environnementales similaires. La planification n'en constitue pas moins une méthode "rationnelle" d'intervention sur l'espace social urbain dont l'origine est toujours "bureaucratique" et la finalité de "liaison" et d'uniformisation de l'espace social urbain dont toutes les composantes, se trouvent impliquées : telle sera la deuxième hypothèse. D'autre part, l'Etat comme agent de la planification exerce une domination sur cet espace social urbain, imposant ses objectifs aux forces sociales en présence (les coups de force) ou composant avec elles (les ruses de la raison) : troisième hypothèse. L'ordre visé, son origine bureaucratique et la domination qu'il représente seront donc posés comme les constantes de toute planification urbaine, d'où l'intérêt de vérifier ces hypothèses en les appliquant à des espaces géographiques différents (ici le cas d'un pays développé : la France, et celui d'un pays "moins avancé" : le Togo, et particulièrement Lomé, sa capitale) afin de cerner l'impact, lui-même toujours relatif de la planification urbaine sur la modification de l'espace urbain et la transformation des rapports sociaux.

Le présent travail apparaîtra d'abord comme une recherche sociologique : comment, dans le cadre de la planification urbaine, des institutions bureaucratiques exercent-elles un effet sur l'organisation sociale et par l'utilisation de quelles stratégies qui, impliquant elles-mêmes les acteurs sociaux, peuvent toujours se retourner contre les objectifs de la planification (les effets pervers) et, dans ce cas, quelles seront les réponses des instances bureaucratiques ? autant de questions qui relèvent de la problématique sociologique. Mais le présent travail consiste également en une recherche méthodologique visant à mettre

en rapport les objectifs globaux et stratégiques de la planification avec la réalité des forces sociales en présence ; deux sortes de méthode seront ici utilisées afin de saisir cette dualité qui ne se résoud pas toujours en dialectique : la méthode généalogique appliquée au cas français et qui consistera à analyser les grandes tendances du développement urbain dans la perspective de sa planification du début de ce siècle à la récente loi de 1981 sur la décentralisation (avec une insistance particulière sur la période 1958-1981) ; la méthode inductive globale appliquée, en annexe, au cas togolais et qui n'a été rendue possible que parce que la planification y est récente et son champ limité à la capitale d'Etat (Lomé) ; d'autres méthodes sont encore possibles, comme la méthode inductive partielle qui consisterait à analyser le processus de planification à travers une opération d'aménagement isolée (une telle méthode a également été appliquée ici dans l'étude du cas togolais) ou à travers l'action effective d'un acteur qui se situerait à la croisée entre les institutions bureaucratiques et l'organisation sociale (les partis politiques semblent être ici un observatoire privilégié). L'utilisation de ces deux méthodes (généalogique consistant en une coupe transversale dans le temps, et inductive c'est-à-dire couvrant, dans un temps déterminé, un espace limité) devrait permettre de vérifier les constantes mises à jour précédemment et de les insérer dans une théorie plus générale de la planification urbaine ; une telle synthèse théorique sera l'objet de la deuxième partie de ce travail (afin de ne pas alourdir le texte et de préserver la continuité discursive entre le cas français d'où émerge un modèle de planification et la synthèse théorique de ce modèle, l'analyse du cas togolais sera abordée en annexe). C'est à ce niveau que la recherche méthodologique rejoint l'analyse sociologique puisque l'objectif recherché consistera, par l'expérimentation et l'observation, à passer "progressivement des caractères les plus extérieurs et les plus immédiatement accessibles aux moins visibles et aux plus profonds" (1) ; si, avec Durkheim,

(1) Durkheim, *"les règles de la méthode sociologique"*, préface de la seconde édition, 1937, PUF, 1977

les institutions sont considérées comme ce qui couvre le champ de "toutes les croyances et de tous les modes de conduite instituées par la collectivité, la sociologie peut alors être définie : la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement" (1), et la planification urbaine peut donc être analysée comme une forme de contrat que la collectivité se donne à elle-même et qui révèle l'existence de rapports de domination ; la législation, les organisations sociales, les projets politiques, les stratégies, les pratiques culturelles, la programmation urbaine, la pratique de l'urbanisme sont donc autant de facteurs qui interviennent au cours du processus de planification et auxquels il faudra faire sans cesse référence afin de cerner l'impact social de la planification urbaine bureaucratique : telle est la dimension sociologique de la planification urbaine.

Déjà apparaît donc une dualité fondamentale entre le plan et la pratique sociale, et, en conséquence, une relation potentiellement conflictuelle entre deux institutions englobantes : l'institution rationnelle (le plan) et l'institution culturelle (les pratiques sociales) ; la confrontation de ces deux institutions nécessite l'utilisation de stratégies afin de récupérer le conflit ; il s'agira donc ici d'analyser comment, sur des espaces et en des temps différents, s'opère cette récupération, mais également ce qui, éventuellement, lui échappe. Les "ratés" de la planification (ce qui est défini comme les "effets pervers" par la sociologie institutionnelle normative) pourront peut-être apparaître comme autant de manifestations d'une résurgence de la dimension sociale face aux objectifs de la planification urbaine ; dans ce cas, la dimension sociale s'exprimerait contre la planification urbaine du fait de l'incapacité de celle-ci, de par son caractère transcendant, à prendre en compte la réalité historique (et donc dynamique et aléatoire) des rapports sociaux :

(1) Durkheim, *"les règles de la méthode sociologique"*, préface de la seconde édition, 1937, PUF, 1977

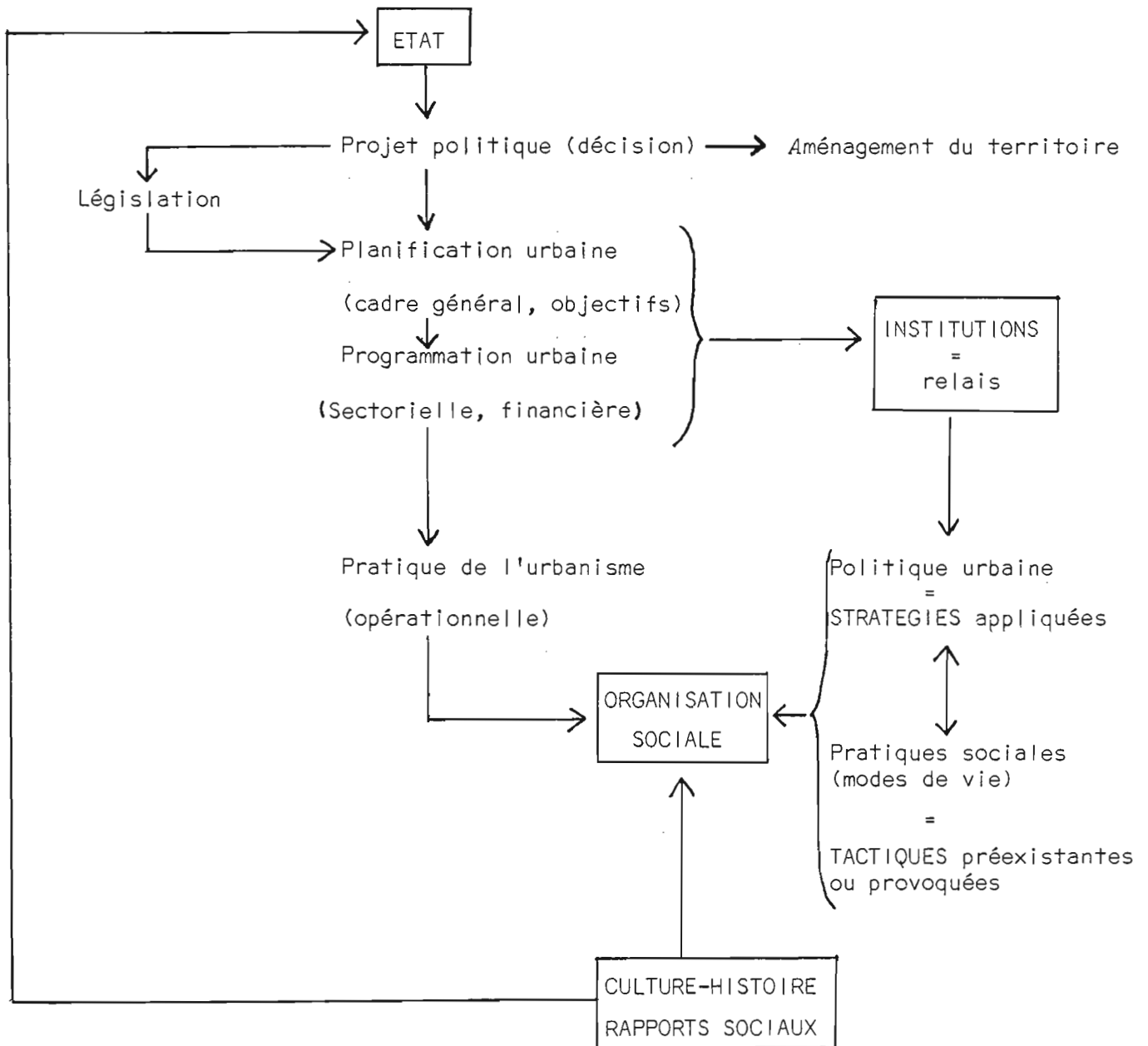
telle serait "la positivité" des effets pervers qui signifierait, en fait, qu'une dimension sociale, irréductible aux plans, est toujours présente, essentiellement actuelle. Il reste que, de la forme de cette relation conflictuelle, dépendent les transformations et de l'objet urbain, et du champ de l'action. Il s'agira donc de montrer également l'impact de la planification sur les pratiques sociales, compte-tenu du fait qu'à un plan technique ou à un programme financier préexistaient mais aussi succéderont des pratiques sociales dont certaines pourront constituer une tentative de réappropriation de l'espace urbain, en dehors des normes, méthodes et objectifs de la planification initiale. Ainsi que le montre le diagramme de la page suivante qui situe les différentes phases du processus d'intervention étatique sur l'urbain, si les institutions participent à la structuration du social et si, par leur intermédiaire, la planification y contribue également, l'organisation sociale n'en reste pas moins déterminée par d'autres facteurs (stratégies, pratiques, rapports sociaux, histoire...), ce qui contredit la logique purement fonctionnaliste.

La ville n'est donc pas seulement le résultat de décisions et d'actions de la puissance publique ; les individus, les ménages, les groupes ou les corporations (entrepreneurs, architectes, urbanistes...) participent également au processus urbain et leurs comportements et actions (stratégies, pratiques) sont l'expression des forces sociales en présence, d'où l'existence de pressions et de conflits qui apparaissent entre les différents acteurs ou groupes d'acteurs qui font la ville : telle est la dimension sociale urbaine que l'urbanisme et la planification (d'origine étatique centralisée) prennent en charge afin, selon le mythe véhiculé, de rendre la société meilleure par son intégration dans une organisation urbaine rationnelle.

Il est par exemple évident, et cela sera précisé par la suite, que le postulat de l'écologie urbaine selon lequel il existe une relation déterminante de cause à effet entre l'environnement et les comportements sociaux urbains signifie qu'un environnement parfait rendrait la société parfaite ; donc un bon urbaniste ou un planificateur rationnel seraient

diagramme général :

le processus interventionniste de la planification urbaine



indispensables pour que soit créée une bonne société rationnelle et structurée. En minimisant ou en occultant la dimension sociale, le mythe devient dès lors idéologie. Une telle idéologie de l'ordre social urbain est encore présente dans le fonctionnalisme conçu par Le Corbusier et dont se sont inspirés tous les décideurs, urbanistes, architectes ou planificateurs d'après-guerre qui ont participé à la création des grands ensembles et justifié la division de l'espace social urbain par la nécessité de séparation rationnelle des fonctions dans l'espace. L'idéologie hygiéniste de "la nouvelle écologie urbaine" qui se manifeste depuis les années 1970 à travers les politiques de l'environnement et l'aménagement des quartiers urbains relève encore de cette même obsession de l'ordre social urbain. Telle est donc, révélée par l'idéologie, la dimension politique incontournable de la planification urbaine ; cette dernière ne peut en effet être élaborée que sur la base de choix politiques effectués préalablement à la mise en oeuvre de stratégies d'intervention sur l'espace social.

L'objectif politique visé à travers l'intervention sur l'espace consiste en la transformation de la structure sociale traditionnelle, cette transformation étant considérée comme la condition première d'un développement urbain rationnel c'est-à-dire débouchant sur une réelle intégration sociale ; d'où la fonction de la planification comme vecteur de cette transformation dirigée, ce qui signifie que les systèmes institutionnels et organisationnels auxquels se rattache la planification seront orientés vers la production-reproduction de rapports de pouvoir et de domination dont il est nécessaire, pour chaque cas d'espace-temps étudié, de cerner les acteurs bénéficiaires sur l'échiquier socio-politique. Dans cette optique, la planification institutionnelle, si elle apparaît d'abord comme une technique de gestion des problèmes urbains (aux niveaux national et local), est cependant plus que cela car, non seulement l'espace physique, mais également l'espace social constituent son enjeu, l'objectif étant que puissent être résolus ou occultés tous les conflits, réels ou potentiels, entre les différents groupes sociaux. D'où les stratégies de classe développées par les pouvoirs publics afin, par la planification, de

réaliser le projet politique qui correspond aux intérêts des classes disposant du pouvoir politique ou économique (en fait, le plus souvent, classes dirigeantes et classes dominantes sont associées) : tel est le champ de la politique urbaine coextensif du champ de la planification. Il en résultera que l'institution-planification reflètera les rapports de force entre les différents acteurs politiques et économiques (rapports de force qui constituent "le socle mouvant" de l'organisation sociale).

L'étude de la planification est donc inséparable d'un repérage préalable des différentes composantes (groupes sociaux, acteurs organisés, instances bureaucratiques instituées) qui participent à l'action humaine collective et à la structuration sociale ; ainsi en est-il des différentes techniques, attitudes, conduites, croyances collectives, pratiques et stratégies qui sont quotidiennement mises en oeuvre et visent, chacune à leur manière et chaque groupe social à travers elles, la transformation, non seulement de la surface écologique, mais également des "couches profondes" de la société. L'orientation de cette transformation sera perçue, dans la présente étude, à travers la définition et "l'appropriation" des objectifs de la planification urbaine, processus au cours duquel se manifesteront les conflits et alliances entre les différentes composantes du corps social ; un tel processus est par nature complexe même si certaines constantes de domination liées à l'origine bureaucratique de la planification subsistent ; il s'agira donc de repérer, pour chaque étude de cas, les différentes composantes sociales qui font ou interfèrent la planification, compte-tenu du fait, ainsi que le précise Gurvitch, que "nous ne recherchons ni les substances superposées ni des révélations de l'être social comme tel, mais des cadres conceptuels opératoires" (1) ; c'est pour cette raison que, dans le cours de ce travail, sera écartée une construction logique déductive-normative (celle là même

(1) G. Gurvitch, *"la vocation actuelle de la sociologie"*, t. I, PUF, 1950, p. 72

qui fonde la planification) et adoptée une analyse plus empirique et plus inductive, seule manière de mettre en évidence les mécanismes de régulation sociale ainsi que les facteurs de crise potentielle et de les saisir dans leur actualité et leur spécificité. Le présupposé sera donc ici, en cela d'accord avec Bourdieu, de reconnaître que "l'objet de la science sociale est une réalité qui englobe toutes les luttes, individuelles et collectives, visant à transformer ou à conserver la réalité, et en particulier celles qui ont pour enjeu l'imposition de la définition légitime de la réalité et dont l'efficacité proprement symbolique peut contribuer à la conservation ou à la subversion de l'ordre établi, c'est-à-dire de la réalité" (1). Sur ces bases seulement pourront être cernées les différentes institutions bureaucratiques ainsi que les stratégies et pratiques relevant autant du pouvoir d'Etat que de la sphère sociale (compte tenu que cette opposition recouvre une complexité d'acteurs, d'objectifs et d'intérêts) afin d'aboutir à une analyse des systèmes de détermination et d'action par lesquels s'opère la structuration (transformation ou conservation) de l'espace social urbain dans le cadre de sa planification dirigée.

Il semble qu'en fait, il existe deux sortes de planification : l'une globale tournée vers la maîtrise du futur, et l'autre stratégique visant l'organisation de la temporalité socio-spatiale présente. En considérant ces deux formes complémentaires de planification, il s'avère possible d'en présupposer quelques tenants et aboutissants :

a) L'objectif général : la réduction des zones futures d'incertitude ;

b) les préalables : - la démarche prospective qui s'appuie sur le calcul économique,

- le projet politique qui définit les rapports de domination en fonction des intérêts et forces en présence ;

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", éd. de Minuit, 1980, p. 244

c) les instruments :

- juridiques (les lois et règlements) définis par l'appareil politico-législatif afin d'assurer le pouvoir des classes dominantes, la régulation des contradictions internes aux classes dominantes (et donc la préservation du système) et l'intégration-répression des classes dominées ; l'instrument juridique, à travers les institutions urbaines et le système institutionnel à la logique duquel chaque institution particulière est liée, donne une base légale à la domination et permet d'aboutir, notamment au découpage administratif de l'espace;

- techniques (les plans) ;

- opérationnels (la programmation, la pratique urbanistique) ;

- sociostratégiques (les politiques urbaines locales et les alliances entre forces sociales sur le plan national) définissant les conduites de choix rationnel par rapport à une fin et reposant sur un savoir analytique par lequel sont évaluées et orientées les différentes alternatives de comportements possibles : "par travail ou activité rationnelle par rapport à une fin, j'entends ou bien une activité instrumentale, ou bien un choix rationnel, ou bien encore une combinaison des deux ; l'activité instrumentale obéit à des règles techniques qui se fondent sur un savoir empirique ; dans chacun des cas, ces dernières impliquent des prévisions conditionnelles portant sur des faits observables, tant physiques que sociaux" (1).

De l'orientation générale de la planification (inscrite dans ses objectifs) et du degré des résistances sociales (perceptible au travers des politiques urbaines) dépendra le dosage plus ou moins globalisant ou

(1) J. Habermas, *'la technique et la science comme idéologie'*, Denoël-Gauthier, 1973, p. 21

plus ou moins stratégique de la planification. Mais du fait de l'existence incontournable de la dimension sociale et de l'inadéquation de celle-ci aux structures bureaucratiques centralisées, la planification urbaine ne devient effective qu'en sacrifiant nombre de ses objectifs globaux ; telle est la caractéristique des politiques urbaines sectorielles : politique foncière, politique du logement, politique des transports, politique de l'emploi, politique des équipements collectifs, politique des finances locales, etc. par lesquelles la programmation ponctuelle "dénature" la planification globale. Il en résulte un éclatement de la structure socio-spatiale que la planification avait justement en charge de (re)constituer.

Ainsi se développe un "effet pervers" interne à la planification elle-même et par lequel la planification urbaine globale dont l'objectif était de projeter l'espace dans le temps, vient se dissoudre et s'altérer dans la dimension temporelle et sociale ; cette dernière apparaît bien comme la cause essentielle des "dysfonctionnements" de la planification qui résultent non pas des relations instaurées entre les différents acteurs (ces relations qui constituent le champ de la sociologie institutionnelle normative sont en fait secondaires et dérivées) mais plutôt de la structure de domination qui caractérise la planification et consiste à bloquer (c'est-à-dire à arrêter dans le temps, ainsi que l'atteste "l'acharnement juridique" et la profusion de textes législatifs ou réglementaires coextensifs de la planification) une dimension sociale par nature historique et dynamique. D'où la diversification des stratégies des acteurs qui, selon qu'ils se trouvent en accord ou non avec les objectifs et "effets prévus" de la planification, adopteront des stratégies offensives ou protectrices ; de telles stratégies ne dérivent pas d'une mécanique autonome qui les déterminerait à-priori, mais d'une structure de domination en rapport avec laquelle elles s'exercent. C'est donc la temporalité sociale qui est à l'origine de ce "choc" des institutions et stratégies entre acteurs étatiques et acteurs sociaux, "choc" par lequel sont remises en cause les orientations de la planification globale.

Pourtant "le système" n'est pas dépourvu d'instruments opérationnels d'adaptation par lesquels les objectifs de la planification pourront s'imposer à "la société civile". Il faudra donc se demander comment la planification investit le champ urbain et parvient à y inscrire ses objectifs quelquefois contradictoires et la plupart du temps contrariés. Il s'agira également, à travers la planification, de reconnaître le système de domination (dont la planification est un instrument) qui surdétermine les stratégies des acteurs, imposant à celles-ci un cadre institutionnel contraignant préexistant ; afin de comprendre dans quelle mesure ce système est effectif, devront donc être préalablement analysés les rapports de pouvoir, d'interdépendance ou conflictuels, qui régissent les stratégies et par lesquels le champ urbain se trouve ou non structuré.

De cette manière seulement, il sera possible de distinguer les effets produits (prévus ou non-prévus) par la planification et les causes plus ou moins intentionnées (dépendantes d'un projet politique) qui ont précédé l'instauration des plans et programmes. La mise à jour des objectifs plus ou moins avoués de la planification et l'analyse des significations politiques, idéologiques, sociales et historiques de ces objectifs devrait permettre de distinguer les causes et les effets de la planification, de saisir ses antécédents théoriques ou pratiques et d'en estimer leur impact social. A cette fin sera adoptée une attitude critique vis-à-vis de la sociologie des organisations telle qu'elle est utilisée par le planificateur ou le développeur afin de conserver, en les améliorant, les rapports de pouvoir existants ; la même position critique sera appliquée à la logique institutionnelle. En "pressant" ainsi organisations, institutions et planification, il devrait bien finir par en "sortir" une dimension sociale.

Comment la planification "se joue"-t-elle de la dimension sociale et quels sont les moyens utilisés pour intégrer cette dimension sociale aux objectifs de la planification ? Inversement, comment la dimension sociale interfère-t-elle les objectifs de la planification ? Telles seront les questions centrales à partir desquelles seront envisagées les conditions de possibilité de la transformation de l'espace social urbain.

PREMIERE PARTIE

PRATIQUE DE

LA PLANIFICATION URBAINE FRANCAISE :

UN MODELE D'INTERVENTION

I N T R O D U C T I O N

U R B A N I S A T I O N E T P L A N I F I C A T I O N U R B A I N E

E N F R A N C E

1) LES DIFFERENTS NIVEAUX DE LA PLANIFICATION URBAINE

De par sa double fonction de prévision et d'action sur le développement des villes, la planification urbaine intervient à différents niveaux : d'abord, le niveau économique par lequel sont pris en compte le coût et la rentabilité des investissements effectués (souvent, cette rentabilité ne se mesure pas directement en termes financiers : ainsi en est-il d'équipements publics tels que les espaces verts), avec pour objectif de maîtriser la croissance urbaine ; ensuite, le niveau écologique qui permet de contrôler le développement urbain dans la perspective d'atteindre un "équilibre" social par l'intégration des différents groupes sociaux à la société urbaine ; puis, le niveau technique qui permet de cerner les contraintes liées à l'aménagement (par l'utilisation d'analyses démographiques ou économiques, d'études de programmation, et de transport ou de constructibilité), afin de justifier les choix de développement et de préparer ainsi les décisions ; enfin, la planification urbaine relève du domaine politique et idéologique, d'abord en ce qu'elle vise à assurer l'ordre social urbain, et encore parce qu'elle impose aux différents acteurs qui la mettent en oeuvre, certains choix et orientations d'aménagement : "par exemple, lorsque le choix s'impose entre privilégier les équipements collectifs ou les équipements individuels, les premiers faisant l'objet d'un financement public, donc tiré de l'impôt, et pouvant être utilisés gratuitement par tous, les seconds étant par définition rentables et par conséquent financés exclusivement par les usagers ; la première thèse implique la volonté de redistribuer les richesses collectives en prélevant sur l'impôt ; la deuxième, au contraire, cherche à favoriser l'efficacité individuelle, grâce à la dynamique du profit" (1).

Ces quatres principaux niveaux globalisants et interdépendants ne doivent cependant

(1) F. Parfait, *"la planification urbaine : alibi ou espoir"*, Ed. Eyrolles, 1973, p. 11

pas masquer le caractère ponctuel de toute planification qui n'est pas une phase statique du processus d'aménagement, mais "une technique d'intervention constante qui permet d'adapter en permanence les buts et les moyens aux contraintes extérieures" (1). C'est cette adaptation des moyens aux objectifs (pouvant conduire à la remise en cause des objectifs initiaux) qui nécessite, de la part des différents acteurs impliqués dans (par) le processus de planification, l'utilisation de différentes stratégies d'intervention. L'étude de ces stratégies constituera la trame de cette présente généalogie de la planification urbaine française.

2) L'EMERGENCE D'UNE NECESSITE D'INTERVENTION

La plupart des grandes villes françaises ont réalisé leur accroissement majeur au début de la révolution industrielle, au cours des décennies 1880-1910 ; de nombreux quartiers industriels et ouvriers ont ainsi été construits dans le prolongement des axes de développement traditionnel de la période préindustrielle. Même si la morphologie urbaine des centres traditionnels restait préservée, une différenciation sociale commençait à apparaître entre le noyau historique des villes (où diverses opérations de rénovation furent effectuées), investi par la bourgeoisie, et les quartiers périphériques ou industriels réservés aux classes laborieuses ; dans ces derniers, le paysage urbain présentait des caractères de grande uniformité. Une telle typologie sera conservée après la guerre 1914-1918 "dans les trois grandes agglomérations de Lille, Lyon et Marseille (où) l'effort de construction a porté essentiellement sur la réalisation de quartiers d'habitation en immeubles collectifs, ou en série de maisons standardisées à deux ou trois logements ; il s'agit de constructions économiques, monotones, alignées" (2). Même si, entre les deux guerres, furent encore édifiées des cités ouvrières à Bordeaux,

(1) *Idem.* p. 25

(2) P. George "la grande vague d'urbanisation du dernier siècle" in "l'urbanisation française", CRU, 1964, p. 36.

Toulouse, Nancy ou Strasbourg, les banlieues et les faubourgs de ces mêmes villes se remplissaient d'une multitude d'habitations individuelles. A Paris, les problèmes de logement atteignaient des proportions démesurées malgré l'énorme effort réalisé dans la construction de lotissements ou de constructions à bon marché. La caractéristique de cette période d'avant la seconde guerre mondiale restait, dans toutes les grandes villes françaises, l'insuffisance de la construction de logements par rapport à l'accroissement de la population.

Après la deuxième guerre mondiale cet accroissement des grandes villes s'intensifia à nouveau. D'après les chiffres de l'INSEE, entre les recensements de 1954 et de 1975, le territoire urbain a doublé de superficie, passant de 7,7 % à 14,1 % du territoire national. Cette situation résulte, pour une grande part, de l'élargissement du périmètre des agglomérations urbaines par incorporation de communes rurales voisines. La phase la plus intense d'extension territoriale se situe entre les recensements de 1962 et 1968 ; les grandes opérations de programmation urbaine opérées à cette période (et qui ont tant marqué le paysage des villes françaises) visaient d'abord à maîtriser l'extension territoriale. Paradoxalement, à cette extension territoriale correspond, entre 1962 et 1975, un ralentissement de la croissance démographique urbaine dans les villes de plus de 200.000 habitants : "amorçé dans la période 1962-1968, le ralentissement de la croissance urbaine se poursuit entre 1968 et 1975 ; le taux de croissance de la population urbaine passe de 1,86 % l'an dans la période 1954-1962 à 1,14 % entre 1968 et 1975" (1). Il faut cependant pondérer ces chiffres et remarquer qu'existe une répartition inégale des habitants dans les villes de plus de 500.000 habitants où la croissance s'opère par les banlieues dont la population s'accroît plus vite que dans "les villes-centres" ; ce phénomène "est particulièrement vrai des grandes métropoles dont les taux modérés cachent une opposition entre la ville-centre qui tend à stagner ou même à se dépeupler, et la banlieue dont le

(1) "Le Monde Urbain", coll. les cahiers français, publ. documentation française, n° 203, 1981, p 22

développement est souvent explosif" (1). Tel est le cas à Paris puisque, depuis le recensement de 1962, le poids de la capitale et de sa région par rapport à l'ensemble de la population française, plafonne. Il résulte de ces données statistiques que la croissance démographique et l'extension territoriale se conjugent dans les banlieues des villes moyennes et grandes (les villes de plus de 20.000 habitants représentaient en 1975, 41,5 % de la population totale française) où les problèmes de maîtrise de l'urbanisation s'avèrent les plus aigus. Plus globalement, il faut enfin souligner par quelques chiffres, le phénomène d'accroissement de la population urbaine qui représentait 25 % de la population totale française en 1850, 40 % en 1900, 50 % en 1930, 63 % en 1962 et 70 % en 1975. C'est après 1945 que cet accroissement a posé les problèmes de logement les plus ardues puisque "jamais l'héritage urbain reçu de la longue période d'urbanisation qui a précédé le XX^e siècle, n'est apparu aussi démodé, anachronique, impropre à l'organisation de la vie urbaine moderne" (2).

3) L'ACTUALITE URBAINE

Ce phénomène d'accroissement de la population urbaine a notablement modifié le paysage de nombre de villes françaises : banlieues pavillonnaires et grands ensembles en béton qui occupent tous les espaces laissés vides dans la périphérie ou ceux qu'ont libérés les opérations de rénovation des îlots insalubres dans les vieux quartiers centraux. Aucune unité de construction, aucune composition urbaine ne semblent avoir présidé à leur réalisation. Seuls l'urgence de la situation et des impératifs d'ordre économique paraissent avoir été pris en considération (comment dégager des sources de financement, comment tirer profit des financements publics), ce qui conduit à penser que "la planification urbaine n'en est qu'à sa

(1) *Idem*, p. 24

(2) P. George, *op. cit.*, p. 36

naissance, tout au moins en France, et la juxtaposition des deux termes qui la composent est toute récente. Jusqu'à ces dernières années, en effet, deux conceptions de la planification étaient prédominantes dans les sphères administratives : la planification économique d'une part, l'aménagement spatial du territoire d'autre part. Peu nombreux étaient leurs points de contact et, si essai de synthèse il y avait, il ne se tentait guère qu'au niveau du pays tout entier et subordonnait d'ailleurs l'aménagement de l'espace à la seule optimisation économique" (1). Donc, sans développer d'anachronismes, il sera ici tenté de comprendre les raisons de ce retard aux interventions urbaines pour canaliser la croissance des villes ; les stratégies des différents acteurs (publics et privés) seront ainsi abordées afin de préciser la signification des différents choix politiques effectués dans le domaine de l'aménagement urbain, comment la dimension sociale a été prise en compte et ce qu'il en est résulté sur les plans de la morphologie, de l'organisation urbaines et de l'occupation spatiale.

(1) F. Parfait, *op. cit.*, p. 234

CHAPITRE I

CADRE JURIDIQUE

DE LA PLANIFICATION URBAINE

1) L'OBJECTIF D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Jusqu'au début du XX^e siècle, la ville a été essentiellement considérée comme point structurant de l'espace économique ; son importance était liée à ses fonctions de pôle d'attraction de la population et d'organe de diffusion du progrès. Il s'ensuivit un contraste de plus en plus marqué entre l'espace urbain et son environnement régional, contraste perceptible par des densités de population urbaine élevées (tandis que l'habitat rural restait dispersé) et une accentuation du pouvoir de commandement de la ville sur son espace rural environnant.

A partir du XX^e siècle, l'extension territoriale des grandes villes, l'éclatement des villes traditionnelles et la formation de banlieues, la diffusion de l'idéologie urbaine (et le début de l'uniformisation des modes de vie) favorisèrent la constitution des régions urbaines ; un phénomène de réduction des différences entre villes-capitales et régions-environnantes, s'amorça. Après la seconde guerre mondiale, certains déséquilibres, tant sur le plan national (entre Paris et le reste du pays) que régional (entre les villes et leurs banlieues) dans la répartition des activités économiques ou des services et équipements publics, firent apparaître la nécessité d'une revalorisation de la périphérie par rapport à la centralité traditionnelle (périphérie des banlieues par rapport aux centres urbains, périphérie régionale par rapport à la capitale parisienne). Le centre fixe et unique des modèles statiques radioconcentriques d'organisation urbaine était désormais considéré comme inadéquat à la satisfaction des besoins sociaux (dans les villes, était critiquée l'obsolescence des centres qui regroupaient tous les commerces et services absents des zones périphériques éloignées). Une certaine nécessité de diffusion de la centralité (et des avantages qu'elle contient) s'imposa donc également sur le plan national, après la Libération, afin de réduire la contradiction entre "Paris et le désert français".

a) Niveau politique et administratif

Historiquement, ce sont les institutions napoléoniennes qui créèrent une centralisation nationale "appuyée sur une capitale dont la vocation exceptionnelle était le souci personnel de l'empereur. Les régimes politiques qui se sont succédés au cours du XIX^e et au début du XX^e siècle, se sont tous appuyés sur la même notion de centralisation et les institutions ont été conservées et parfois même renforcées" (1). Ce n'est que par décret du 30 juin 1955 qu'est décidé l'établissement de programmes d'action régionale et c'est un arrêté en date du 28 novembre 1956 qui fixe les limites géographiques des régions (depuis 1970, 22 régions composent la France). Les instruments créés pour actualiser l'idée régionale visent à "renforcer le rôle des villes en établissant des institutions régionales, en créant des organismes financiers adaptés et en complétant l'équipement des chefs-lieux retenus. La naissance, en 1963, de la DATAR (Direction à l'Aménagement du Territoire et à l'action Régionale) a donné une assise continue à cette entreprise" (2). De fait, les régions ont été créées qui devaient servir d'échelons opérationnels aux départements, ainsi que l'atteste cette déclaration du président Pompidou : "la région doit être conçue, non comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union de départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs". La région constitue donc un cadre plus étendu qui doit faciliter l'efficacité d'une politique d'aménagement du territoire : les moyens et les objectifs sont donc en place desquels résulte une importance croissante du rôle des villes-capitales régionales.

b) Niveau économique

L'organisation économique de l'espace confère à la ville

(1) J. Beaujeu-Garnier "le rôle des villes", in "Le Monde Urbain", op. cit., notice 1

(2) Idem, p. 32

un statut de dépendance vis-à-vis du processus de reproduction (du capital, de la force de travail) - consommation ; l'articulation des unités urbaines avec les unités périphériques de production s'avère donc essentielle pour que soit valorisé l'espace urbain en tant qu'espace de consommation : "une telle spécificité de l'urbain est historique : elle découle de la domination de l'instance économique dans la structure sociale (l'espace de production étant l'espace régional et celui de la reproduction étant appelé espace urbain)" (1). De fait, la complémentarité et la diversité d'intérêts n'empêchent pas qu'il existe un développement inégal entre les villes et les campagnes, entre la région parisienne et les régions "dépendantes", entre les villes-capitales régionales et leurs banlieues périphériques. L'objectif d'aménagement du territoire visera donc à réduire ce développement inégal en favorisant l'interpénétration des espaces de production et des espaces de consommation ; tel est le sens des orientations de planification qui débouchent sur l'urbanisation des campagnes (par le tourisme) ou la ruralisation des villes (par l'extension des banlieues résidentielles pavillonnaires). Ce processus de réduction de la contradiction villes-campagnes conduit à une transformation des rapports économiques de production : "il n'y a pas de contradiction entre paysans-travailleurs et prolétariat urbain, alors même qu'une identité d'intérêts sociaux se fait entre capital industriel et capital agricole dans une économie rurale de plus en plus dominée par le capital monopolistique" (2). Il est bien évident qu'une telle convergence, dans une optique marxiste, conduit à une unification des luttes pour une meilleure répartition des produits du capital, en même temps qu'à une transformation du capitalisme concurrentiel en capitalisme monopolistique dont les interventions sur la planification urbaine seraient décisives.

c) Niveau stratégique et idéologique

La maîtrise de l'espace urbain n'est donc qu'une dimension de la maîtrise de l'aménagement du territoire. A titre d'illustration,

(1) M. Castells, "la question urbaine", Ed. Maspéro, coll. Fondations, 1981, p. 476

(2) Idem, p. 494-495

différentes formes de planification liées à l'aménagement intra et extra-urbain, peuvent déjà (préalablement à une analyse plus approfondie) être distinguées :

- la planification sociale par laquelle une classe particulière s'approprie un espace et y impose son mode de vie : tel est le cas des opérations haussmanniennes ou de l'actuelle réhabilitation des centres urbains historiques ;

- la planification patronale philanthropique qui présida à la construction des cités ouvrières au XIX^e siècle ; cette forme de planification est contemporaine au début de l'industrialisation des banlieues (vers les années 1890) ; en autonomisant les cités par rapport à la ville, elle permet d'éloigner les ouvriers des centres urbains de décision et de les fondre dans le moule de la production industrielle régionale ;

- la planification municipale qui se substitue, au début du XX^e siècle, à la planification patronale ; elle est axée sur la fonction résidentielle ; la cité ouvrière de Suresnes dont l'instigateur fut Henri Sellier est une illustration de cette tendance pour laquelle les impératifs d'hygiène justifient les choix urbanistiques ; il s'agit d'une perspective réformiste qui vise à améliorer les conditions de logement des ouvriers sans remettre en cause les orientations économiques du capitalisme :
"les planificateurs peuvent bien voir dans les idéaux de la cité-jardin des éléments d'un programme socialiste, mais ces idéaux peuvent aussi être utilisés comme moyen de contenter davantage la force de travail (et, par conséquent d'augmenter sa productivité) sans affecter le système fondamental de relations à l'intérieur de la production capitaliste. En améliorant les conditions de logement et l'environnement physique, il était possible que les gens se satisfassent d'un statu quo par ailleurs inchangé (1). Cette forme de planification urbaine justifiée par une politique sociale laisse apparaître sa dimension idéologique à travers les enjeux économiques

(1) M.J. Daunton, *"l'histoire de la planification urbaine existe-t-elle ?"* in *"fabriquer des espaces"*, les annales de la recherche urbaine, n° 22, 1984, p. 76

desquels elle se trouve solidaire ; à travers elle s'opère néanmoins une résurgence de la notion de "collectivité territoriale" : en effet, contrairement aux cités patronales où les habitants restaient d'abord des ouvriers (en ce qu'ils étaient redevables de leurs habitations à leurs patrons), le municipalisme des cités-jardins transforme le rapport de l'habitant en lui conférant le statut de locataire. Dès lors, le logement n'est plus posé seulement en termes d'appartenance à une entreprise industrielle ; la dimension politique du logement apparaît donc comme contemporaine à l'intégration sociale au sein de collectivités territoriales ;

- la planification étatique, mise en place sous le régime de Vichy et qui aboutira, dans les années 1960, à la création des villes nouvelles où l'organisation spatiale est opérée par la stricte application des principes du zonage ; de fait, ces villes nouvelles participent de la nouvelle politique d'aménagement du territoire qui vise à impulser un dessèment industriel permettant la déconcentration de la région parisienne et la restructuration des plus importantes agglomérations de province ; la réorientation de la politique d'aménagement de la région parisienne est contenu dans le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (SDAURP) publié en 1965 ; par cette politique est ainsi favorisé l'élargissement sélectif des disponibilités en terrains grâce auquel les villes nouvelles pourront apparaître comme le symbole de l'intervention publique en matière d'urbanisation.

Les enjeux d'aménagement du territoire dans lesquels est inclus le développement urbain étant posés, il reste à analyser les moyens que les différents acteurs se sont donnés, afin que cette analyse puisse contribuer au dévoilement des significations et implications politiques contenues dans la planification urbaine ainsi que dans l'urbanisme opérationnel qui lui donne forme.

2) LA LEGISLATION URBAINE

Schématiquement, le développement urbain peut s'effectuer suivant deux grandes lignes d'évolution : soit, d'une manière spontanée c'est-à-dire, sans intervention spécifique correspondant à une volonté d'urbanisme (dans ce cas, cela ne signifie pas que sont pour autant absents les doctrines ou théories urbaines ainsi que les facteurs généraux de nature économique, démographique, sociale ou technique qui influenceront l'évolution urbaine) mais selon les principes de "laisser faire" du libéralisme urbain ; soit suivant un urbanisme planifié caractérisé par des interventions de la puissance publique qui visent l'aménagement du territoire ou plus spécifiquement l'organisation urbaine par l'institution de relais administratifs et d'une législation au caractère plus ou moins contraignant pour les particuliers et par laquelle sont énoncées les règles du jeu urbain. De fait, la planification urbaine, prenant appui sur les institutions urbaines et la législation, a pour objectif de fixer des règles d'utilisation du sol en jouant sur la valeur de celui-ci, soit qu'une servitude interdise toute construction, soit qu'une densité élevée provoque une importante plus-value au profit des propriétaires du sol (il faut remarquer qu'en France, est exclue l'indemnisation des servitudes d'urbanisation, mais parallèlement, la récupération des plus-values par les pouvoirs publics n'est que très rarement effectuée). En contrôlant les mécanismes de production du foncier, les pouvoirs publics se donnent donc les moyens d'agir sur le développement urbain en général et la constructibilité des terrains en particulier.

Parmi ces moyens de contrôle et de régulation figure la législation urbaine ; l'énumération des principaux textes de loi qui ont contribué à la transformation du paysage des villes françaises (autant sur les plans morphologique, typologique que sociologique) permettra de saisir leur signification particulière (politique ou économique) ainsi que l'évolution générale de la législation et de la réglementation urbaine. Cette énumération (presque) exhaustive des textes de loi vise également à

servir de repère à la suite de ce travail, chaque fois qu'il sera fait mention de ces textes soit à titre indicatif, soit pour en préciser la portée, soit pour les situer dans le contexte de leur élaboration. La présentation sera celle d'un catalogue chronologique commenté dans lequel trois grandes périodes seront distinguées et qui se cloturera sur la loi d'Orientation Foncière de 1975 ; la loi de décentralisation de 1981 et ses différents décrets d'application (qui ne sont d'ailleurs pas encore tous parus au Journal Officiel, à l'heure présente) ne seront abordés qu'indirectement, comme un besoin qui se faisait déjà sentir et que la loi est venue légaliser ; de plus, cette loi est encore trop récente pour que ses effets (prévus ou pervers) puissent être analysés.

a) La législation urbaine antérieure à 1919

Avant cette date, l'urbanisme n'avait pas d'existence officielle en France et aucune autorité n'avait la charge particulière des problèmes d'organisation urbaine. La seule obligation existante en milieu urbain était la demande d'alignement pour les constructions nouvelles afin que se trouve précisée la limite d'emprise des voies et que la propriété privée n'empiète pas sur le domaine public. Parmi les différents textes, il n'est pas inutile de signaler :

- l'édit d'Henri IV en 1607, sur la construction des maisons, l'alignement et l'organisation de la police et de la circulation ;

- la législation impériale de 1807 qui oblige les villes françaises à définir et à respecter un plan d'alignement ; bien que n'ayant été assorties d'aucun instrument juridique contraignant, ces dispositions seront relativement efficaces puisqu'en 1882, 179 villes françaises (c'est-à-dire la plupart des agglomérations importantes) seront dotées d'un plan d'alignement ;

- la loi de 1810 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- la loi de 1852 sur le règlement de construction ;

- celle de 1884 sur l'organisation municipale, avec l'établissement d'un plan d'alignement ;

- celle de 1887 sur la protection des monuments historiques ; la caractéristique de toutes ces lois est qu'elles ne s'appliquaient qu'à des domaines particuliers ;

- par la loi de 1889 est créée la Société Française des Habitations à Bon Marché (SFHBM), reconnue d'utilité publique en 1890, l'initiative privée restera jusqu'en 1928 la seule possibilité de promotion du logement social ; les sociétés anonymes d'HBM sont en effet, des rassemblements de philanthropes privés à la tête desquels se trouvent souvent des architectes ; leur but reste d'obtenir un profit, même si leurs intentions sont teintées d'humanisme social ; les sociétaires se recrutent principalement dans la bourgeoisie socialisante et exercent souvent des professions libérales ; les immeubles construits par les sociétés d'HBM seront de dimensions moyennes et s'inséreront dans le tissu urbain préexistant en respectant les contraintes de gabarit ; la brique marque la différence typologique des constructions réalisées ;

- la loi Siegfried de 1894 marque la première intervention de l'Etat dans la construction privée de logements sociaux pour lesquels des dégrèvements d'impôt sont prévus ;

- la loi Ribot de 1908 prévoit la création des Sociétés de Crédit Immobilier en vue de permettre l'accession à la petite propriété ;

- en 1914, l'Office Public d'HBM de la ville de Paris est créée ;

- En 1915, l'OPHBM du département de la Seine est fondé qui se saisit de tous les futurs programmes de construction ; son président, Henri Sellier (maire de Suresnes), sera surnommé l'Hausmann du logement social.

b) La législation urbaine entre 1919 et 1941

C'est seulement à partir de 1919 que fût instituée une discipline nouvelle, celle de l'urbanisme, afin de contrôler plus efficacement l'urbanisation ; cependant, cette reconnaissance officielle n'apparaît, rétrospectivement, que comme l'aboutissement d'une évolution dont l'origine remonte au début du XX^e siècle, au moment où l'industrialisation du territoire commença à poser de sérieux problèmes de destruction urbaine et de conditions de logement pour la masse de plus en plus importante de nouveaux citadins (ou péri-citadins). De cette date à la période de Vichy, l'urbanisme se caractérise comme une discipline en quête d'identité ; quant à son efficacité, elle ne s'exprimera vraiment qu'après la seconde guerre mondiale, lorsque sa pratique sera intégrée au processus de planification. Pendant cette période de "gestation active", la législation urbaine produira, parmi les principaux textes :

- la première loi d'urbanisme, la loi Cornudet votée le 14 mars 1919 (et complétée par la loi du 29 Juillet 1929) concerne les villes de plus de 10.000 habitants (plus de 5.000 en cas de croissance rapide), les stations balnéaires, les villes pittoresques et touristiques, enfin, les communes du département de la Seine (soit au total plus de 1.600 communes) ; les projets de plan d'urbanisme, déclarés d'utilité publique, devaient comporter un plan cartographique précis (réalisé par les services techniques des communes concernées) mentionnant le tracé des voies, l'emplacement des espaces verts aménagés et des principaux équipements publics ; ce plan devait en outre décrire les principales servitudes frappant les terrains et s'accompagner d'un règlement sanitaire ; il s'ensuivait

qu'aucun groupe d'habitations à créer ou à développer ne pouvaient être édifié que suivant les alignements fixés par le plan d'urbanisme communal ; de plus, ces mêmes groupes d'habitations ne pouvaient être réalisés sans la délivrance, par le maire, d'un permis de construire ; de fait, le territoire communal est défini par la loi de 1919 comme cadre premier des plans d'aménagement, les plans couvrant toutes les communes concernées devaient être établis dans les trois années suivant la promulgation de ladite loi ; l'échec de cette loi de 1919 résulte du trop court délai laissé aux communes qui ne disposaient ni de moyens financiers, ni des moyens techniques pour réaliser des études complexes ; c'est ce qui explique qu'en 1931, 138 communes seulement (soit 8 % du total prévu par la loi) avaient conçu un plan déclaré d'utilité publique ;

- en 1924, les lotissements à créer ou à développer sont également assujettis à l'obligation du dépôt en mairie d'un plan d'aménagement particulier ; tous les textes de l'époque 1919-1924 qui s'imposent aux particuliers, concernent essentiellement les règles applicables en matière d'hygiène publique et de voirie ce qui signifie, de la part de la puissance publique, une volonté de concentrer son action plutôt sur l'extension spatiale que sur l'aménagement urbain ;

- la loi Loucheur du 13 Juillet 1928 vise à impulser "une politique d'habitation de grande envergure", par le déblocage des crédits de la Caisse des Dépôts, ce qui permet à l'office d'HBM de la ville de Paris de se lancer dans la première grande politique de construction qui donnera naissance à la ceinture de Maréchaux ; les prêts d'Etat HBM (montant 90 % de la valeur du logement, intérêts 2 %, durée 40 ans) permirent la construction de 320.000 logements entre 1928 et 1937 ;

- le décret-loi du 25 juillet 1935 est la première mesure qui élargit le cadre de la planification à l'ensemble du territoire, avec la possibilité de prévoir l'aménagement dans le cadre de projets régionaux ; la loi de 1935 subordonne ainsi toute une série de projets ou d'opérations (projets de travaux publics, de lotissements, de défrichement, d'ouverture

d'établissements classés, de classement de sites et monuments) à un visa du préfet, constatant leur conformité aux dispositions du projet régional ; enfin, peut être déclaré d'utilité publique l'acquisition par voie d'expropriation, au profit de toute collectivité publique, d'immeubles bâtis ou non bâtis, susceptibles de favoriser la réalisation de tout projet d'aménagement régional ou communal ; certaines dispositions de la loi de 1935 seront promises à "un bel avenir" lorsque le législateur se donnera les moyens institutionnels et financiers de les concrétiser ;

- les textes de 1941, en liaison avec les projets de reconstruction, confèrent un autre cadre de planification : celui du remembrement qui s'applique aux immeubles dont les propriétaires sont groupés en associations syndicales ayant le statut d'établissement public.

c) La législation urbaine entre 1943 et 1975

Ce sont les opérations de reconstruction qui ont fourni les bases pratiques à l'urbanisme opérationnel applicable progressivement à l'ensemble du territoire, chaque fois que les conditions suivantes seront réunies afin de permettre l'intervention sur une zone déterminée : l'existence d'un pouvoir unique de coordination ou d'exécution, la possibilité de disposer du sol, la possibilité de financement et la possibilité de réalisation coordonnée des logements et des équipements, suivant un plan d'exécution de l'ensemble.

Voici donc les principaux textes de loi qui ont orienté l'évolution urbaine au cours de la période 1943-1975 :

- la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 a unifié les législations de l'entre-deux-guerres et instauré le permis de construire comme pièce essentielle de la programmation des espaces bâtis ; ainsi ont été reprises

et précisées les autorisations ou déclarations nécessaires pour :
la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissements, les exploitations de carrière, les défrichements ou déboisements, les travaux neufs à exécuter par (ou pour) les services publics et leurs concessionnaires ; par cette loi de 1943, le législateur donne à l'urbanisme de véritables moyens d'action ; remaniée dans le cadre des textes publiés après la Libération, la loi de 1943 a donné naissance au Code de l'Urbanisme et de l'Habitation ;

- une ordonnance du 17 octobre 1945 a posé le principe généralisé du permis de construire ; il existe donc une continuité juridique depuis les textes de l'entre-deux-guerres jusqu'à ceux qui ont été volés à la Libération, avec un moment fort de synthèse juridique lors du régime de Vichy ; c'est donc un gouvernement autoritaire qui a donné à l'urbanisme français les moyens d'action nécessaires aux projets d'aménagement urbain de grande envergure, les nécessités de la reconstruction (en 1943 et à la Libération) légitimant les contraintes ambitieuses du nouveau cadre juridique ;

- en 1949, la loi sur les HLM se substitue à la loi de codification des HBM qui datait de 1922 ;

- une loi de 1953 décide une imposition obligatoire de 1 % dont le produit sera consacré à la construction et qui concerne les revenus des employeurs ; la même année, l'intervention des bureaux d'études est rendue obligatoire pour la construction de lotissements ou de logements collectifs ;

- le décret du 31 décembre 1958 consacre la pratique de l'urbanisme opérationnel et lui donne un nouvel essor en l'intégrant dans le champ de la planification urbaine par laquelle sont précisés les méthodes d'intervention et les mécanismes financiers nécessaires à l'efficacité de l'urbanisme opérationnel ; ainsi est instauré le plan

d'urbanisme directeur (obligatoire) complété par des plans d'urbanisme de détail (facultatifs) ; parallèlement, les ordonnances de 1958 mettent en place une politique de zonage marquée par la création des zones à urbaniser en priorité (ZUP) que compléterait les zones d'aménagement différé (ZAD) instaurées en 1962 ; enfin, par le biais de sociétés d'économie mixte (SEM), l'état, usant de la procédure d'expropriation et du tout nouveau droit de préemption, se donne les moyens d'intervenir directement dans l'aménagement de l'espace urbain ; en effet, la loi de 1958 fixe le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; cette procédure bat ainsi des records de longévité historique puisque la loi de 1958 a remplacé le décret-loi de 1935, lui-même succédant à une loi de 1841 ; parmi les différentes dispositions de l'ordonnance de 1958, il faut souligner celles qui permettent à la puissance publique, d'une part, d'acquérir par expropriation les terrains destinés à la réalisation de zones d'habitation, touristique ou industrielle, d'autre part, de céder ces terrains à un constructeur-promoteur-privé à la condition qu'il respecte les clauses du cahier des charges ; ce principe sera repris dans la loi d'orientation foncière de 1967 et appliqué aux zones d'aménagement concerté (il permettra à un aménageur privé, associé au pouvoir de tutelle par un régime de concession ou de convention, de posséder, sur un territoire déterminé, certaines des prérogatives de la puissance publique, dont le pouvoir d'expropriation) ; ces dispositions de la loi de 1958 reprennent d'ailleurs celles de la loi du 15 juin 1943 qui, pour la première fois en France, avait autorisé l'expropriation au profit du constructeur privé ; il faut signaler qu'encore une fois, les décisions importantes concernant l'aménagement urbain sont prises par un gouvernement autoritaire qui légifère par ordonnances (le général de Gaulle revient au pouvoir le 1er juin 1958 et la Constitution de la V^e République est approuvée par le référendum du 28 septembre 1958) ;

- en 1959, est défini le "District urbain", établissement public groupant les communes d'une même agglomération et une ordonnance crée le District de la Région de Paris ; en juin 1959, paraît également

la première des "notes de directives générales" du "Commissariat Général au Plan", qui définit le cadre des "programmes généraux de modernisation et d'équipement des agglomérations" cette note précise le contenu des "plans directeurs" et des "plans de détail" : le plan directeur est conçu comme une prévision à long terme sur les formes et les étapes du développement et de la modernisation d'un territoire donné et comme devant exprimer le parti d'urbanisme adopté ; le zonage directeur précise la répartition des terrains suivant leur affectation par activité dominante (les fonctions) ; le contenu des plans de détail comporte, entre autres, la configuration du ou des quartiers, avec l'indication des densités de population souhaitables, des emplacements préférentiels pour les centres commerciaux, du schéma de répartition des services publics ;

- la loi d'orientation foncière ou loi Pisani du 30 décembre 1967 inaugure la période de l'urbanisme opérationnel concerté (de 1967 à 1975) en proposant un cadre juridique aux opérations d'urbanisme décidé d'un commun accord entre promoteurs-constructeurs, collectivités locales et propriétaires fonciers ; ce cadre est constitué par la zone d'aménagement concerté (ZAC) qui se substitue à la ZUP de 1958 ; la ZAC, régie par la loi de 1967, sera complétée par divers textes en 1968 et 1969 ; la LOF de 1967 reprend en outre, en la complétant et en l'élargissant, la dichotomie introduite en 1958 entre le plan directeur d'ensemble (dénommé désormais SDAU ou schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) et plans de détail (repris dans les POS ou plans d'occupation des sols) ;

- la LOF ou loi Galley du 31 décembre 1975 marque le début de la période d'urbanisme opérationnel écologique (l'urbanisme cadre de vie) ; cette loi est promulguée avec l'intention "avouée" par le législateur, de lutter contre la spéculation sur les terrains et la ségrégation sociale engendrée par certaines formes d'urbanisation ; dans ce but, des ressources complémentaires sont fournies aux collectivités locales afin de leur permettre d'intervenir de façon plus efficace sur le marché foncier en leur donnant la possibilité de parvenir à une relative

dédensification de l'espace urbain construit, par l'instauration d'une redevance (la TLE ou taxe locale d'équipement) lorsque la densité de construction autorisée (le PLD ou plafond légal de densité) est dépassée ; les ressources ainsi dégagées devaient permettre aux collectivités locales d'acquérir les terrains nécessaires à leur expansion future et d'améliorer les espaces verts ou l'habitat social.

Cette généalogie des principaux textes composant la législation urbaine permet de souligner certaines caractéristiques dominantes des instruments juridiques que les pouvoirs publics se sont donnés pour orienter le développement urbain. Le caractère pléthorique de cette législation est une évidence incontestable : les réformes, reprises et ajustements successifs révèlent la complexité du phénomène urbain et un certain désarroi des pouvoirs publics obligés de faire des choix qui auront des conséquences négatives (quelquefois durablement) pour une partie de la population ; le fait que les gouvernements soient liés par le système de l'élection, à leurs mandants, permettra de cerner les alliances d'intérêts entre groupes politiques et économiques. D'autre part, les périodes de crise, de mutations sociales ou de changement politique (1919, 1943, 1945, 1958) semblent favoriser les réformes de grande envergure, ce qui confirme l'enjeu politique de l'aménagement urbain et le fait que certains gouvernements affirment leur autorité et leur légitimité par la promulgation d'une réforme foncière ou immobilière ou urbaine par laquelle ils entendent marquer le paysage quotidien ainsi que les modes de vie de la population.

Le caractère contradictoire de certains textes semble également très révélateur ; ainsi, deux législations parallèles s'appliquent en France : l'une qui impose une stricte application des règles d'urbanisme, l'autre qui déroge à la première par l'utilisation de conventions concernant les plus importantes opérations d'aménagement (dans la loi de 1958, la dérogation est incluse dans le plan directeur qui peut également prévoir "celles de ses dispositions auxquelles il peut être dérogé par le préfet après avis de la commission départementale d'urbanisme") ; de telles dispositions contradictoires, utilisées fréquemment lors de la période d'urbanisme opérationnel, permettent de réduire les marges d'incertitude inhérentes à l'évolution sociale ou spatiale et de répondre

ponctuellement aux besoins imprévus qui peuvent se manifester ; elles introduisent de nouveaux rapports entre les différents acteurs en favorisant les pressions de certains groupes sociaux et les alliances entre d'autres, en même temps qu'elles scellent l'autorité du pouvoir administratif local (le préfet).

Il convient enfin de relever le caractère évolutif de cette législation, d'abord sur le plan géographique puisque Paris et la région parisienne (où les problèmes de logement étaient les plus aigus et les plus lourds de conséquences) semblent avoir été fréquemment considérés comme une sorte de laboratoire d'urbanisme où les réglementations ont été expérimentées avant d'être généralisées à l'ensemble du territoire à partir de 1935 ; enfin, sur le plan de la stratégie d'intervention utilisée : jusqu'en 1943, l'enjeu est celui de l'extension spatiale, la stratégie d'intervention concerne surtout les règles d'hygiène et l'autorité urbaine dominante est le Maire ; de 1943 à 1963 (1943 et 1958 sont les dates charnières), l'enjeu juridique devient celui de la planification urbaine, la stratégie d'intervention repose sur l'urbanisme opérationnel et l'autorité urbaine dominante est le Préfet ; à partir de 1963 (création de la DATAR), l'enjeu d'aménagement du territoire intègre la planification urbaine et fonde l'autorité de l'Etat et de ses représentants au niveau local.

3) LA POLITIQUE FONCIERE ET IMMOBILIERE ISSUE DE LA PLANIFICATION URBAINE

La politique foncière réunit toutes les actions de l'Etat qui ont (directement ou non) un impact sur les contradictions constitutives du problème foncier. Parmi ces contradictions, il faut signaler le fait que "la propriété foncière-immobilière représente une entrave à la circulation du capital et à son insertion dans le processus de valorisation, c'est-à-dire de réalisation de sur-profits. Le capital tente, en permanence, de lever cet obstacle et donc de déposséder la propriété foncière-immobilière de son pouvoir de propriété, c'est-à-dire de son pouvoir de

contrôle et d'affectation du sol à un usage productif de valeur" (1). Cette contradiction entre le capital et la propriété foncière résulte du blocage occasionné par le fait que le propriétaire foncier conserve le pouvoir de prélever une fraction de la plus-value produite par la valorisation du sol-support, à travers la rente foncière urbaine : "la lutte s'engage alors entre la propriété foncière qui tend à s'approprier une rente maxima et le capital qui tend à retenir la totalité de la plus-value produite" (2). De telles situations nécessitent l'intervention de l'Etat qui, par la mise en oeuvre d'une politique foncière, tente de parvenir à la régulation du marché. En France, aucun gouvernement n'a jamais pu empêcher que la spéculation foncière fausse le marché ; de plus, les charges foncières sont telles (qui dépendent de la fiscalité décidée par les pouvoirs publics) qu'elles grèvent le coût de la construction de logements ; cette absence (significative) de réalité d'une véritable politique foncière a été compensée par l'application de mesures ponctuelles comme l'expropriation, le droit de préemption ou la constitution de réserves foncières ; ainsi, dans le cadre d'une authentique politique foncière, la constitution de réserves foncières communales permettrait aux municipalités de mieux contrôler l'urbanisation et d'éviter des hausses de prix injustifiées des sols urbains ou péri-urbains ; certes, la LOF de 1967 a bien prévu d'autoriser les collectivités locales à exproprier en vue de la constitution de réserves foncières (la même loi interdisant, en outre, aux dites collectivités, de revendre les terrains qu'elles auraient achetés), mais cette législation est restée sans effet. Deux causes peuvent expliquer l'inefficacité de la LOF de 1967 : d'abord le manque de ressources financières des collectivités locales (l'instauration de la TLE en 1975 n'améliorera pas leur situation, pour des raisons

(1) P. Choubersky, *"la politique foncière en région parisienne"*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, 1974, p. 75

(2) *Idem*

tenant au caractère contradictoire de la loi, qui seront développées ultérieurement) ; ensuite, les habitudes culturelles françaises fondées sur le principe de propriété inviolable et sacrée empêchent qu'une politique foncière municipale soit appliquée (les maires sont également complices de cette situation, qui ne tiennent pas à être accusés de spoliation de propriété par leurs mandants).

Après ces quelques illustrations des difficultés à mettre en oeuvre une politique urbaine ou d'appliquer celle-ci lorsqu'elle a été juridiquement mise au point, il reste à établir la généalogie et l'impact des différentes décisions de politique foncière telles qu'elles apparaissent à travers la production juridique. A cette fin, trois époques seront distinguées qui ont donné naissance à des approches spécifiques en matière de politique foncière.

a) De 1919 à 1953

Les premiers plans d'urbanisme établis au titre de la législation de 1919 (ceux de l'entre-deux-guerres) étaient surtout conçus dans le sens d'un "aménagement", c'est-à-dire d'une mise en ordre et d'un "embellissement" du cadre urbain existant ; de ce fait, ils correspondaient à une conception statique de l'urbanisme et c'est pourquoi la reconstruction, après la guerre 1914-1918, n'a pas donné lieu à beaucoup d'innovations dans les domaines de la politique foncière et de l'organisation urbaine ; il est néanmoins utile de rappeler la réalisation de cités-jardins dans la région parisienne, sous l'influence d'Henri Sellier. La deuxième guerre mondiale a, par contre, fait prendre conscience des défauts de l'ancien parcellaire et de l'état de vétusté et d'insalubrité de certains quartiers urbains qu'il n'était ni possible, ni souhaitable de reconstruire à l'identique. En utilisant les possibilités offertes par une organisation administrative nationale et par une législation permettant d'établir des plans d'urbanisme tout en prévoyant les moyens nécessaires à leur réalisation (sur les plans foncier, financier et administratif),

il s'est avéré possible d'établir des projets de plans de villes innovateurs ; c'est ainsi que les impératifs de circulation et de zonage sont apparus au premier plan : des déviations, rocade et boulevards circulaires ont été créés afin de décongestionner les centres urbains, et les quartiers nouveaux d'habitation ont été séparés des zones industrielles spécialement conçues pour le regroupement des usines. Ainsi, de la Libération à la fin de l'année 1948, 55.000 logements ont-ils été construits, financés principalement par l'Etat. A partir de 1948, une nouvelle institution est créée : les plans quinquennaux qui précisent les objectifs et les modalités d'application (secteur par secteur) des intentions contenues dans la législation urbaine ; la politique foncière devrait donc s'intégrer naturellement comme partie d'une planification d'ensemble. Le premier plan national (Plan Monnet, 1948-1952) s'est fixé parmi ses objectifs "la transformation des conditions de vie et notamment de logement" ; il s'avéra qu'en fait, c'était une priorité secondaire, la priorité allant à la résolution des problèmes de ravitaillement et de reconstruction industrielle ; néanmoins, de 1949 à 1952, 275.000 logements seront construits (le rythme de construction devient équivalent à celui des autres pays européens) financés encore, pour l'essentiel, par l'Etat (prêts HLM, prêts du Crédit Foncier, allocation logement). Concernant la politique urbaine, avant les années 1953-1958, "l'instrument foncier principal est l'expropriation traditionnelle liée à la notion d'utilité publique qui se rapporte en général à celle d'ouvrage public (...) ; cette législation est maintenue jusqu'à la loi foncière de 1953"(1).

b) De 1953 à 1958

La nécessité de lever l'obstacle foncier est telle que la loi de 1953 est marquée par une série d'attaques frontales contre la propriété foncière, notamment par le biais de l'expropriation dont le champ est étendu à plusieurs cas : les lotissements à usage d'habitation, les zones industrielles et les ensembles d'habitation. Telle est la situation de

(1) P. Choubersky, *op. cit.*, p. 78

de l'urbanisme jusqu'au moment de l'apparition des ZUP, en 1958 ; jusqu'à cette date, le plan d'urbanisme définit moins une volonté d'organisation globale et cohérente qu'un cadre dans lequel doivent s'insérer toutes les opérations éparses dont les études sont effectuées.

c) A partir de 1958

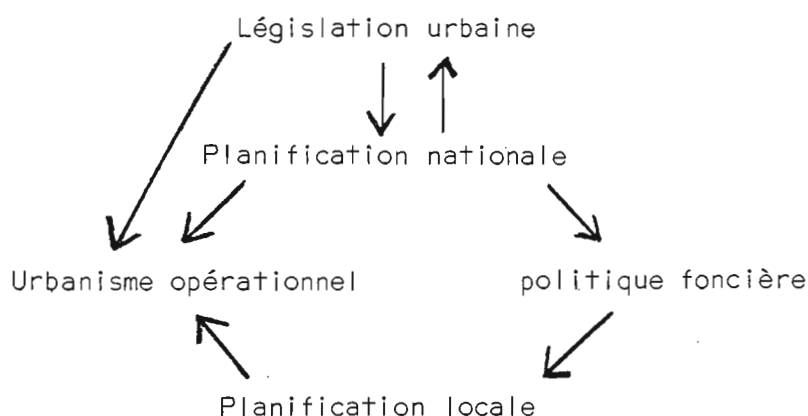
L'urbanisme opérationnel de caractère volontaire est lancé par la loi de 1958 qui prévoit la coordination de tous les moyens nécessaires à la réalisation d'ensemble d'habitation (mise à disposition des terrains, financement, lancement d'opérations conjointes de construction d'équipements collectifs...). "Dans le même temps, la législation rendait possible la rénovation urbaine, par des opérations d'ensemble devenues de plus en plus nécessaires, non seulement par la vétusté -voire l'insalubrité- des parties anciennes, mais aussi, par les exigences nouvelles, correspondant aux fonctions d'un centre urbain moderne, tant du point de vue de la circulation que des nouvelles conceptions sur l'importance du secteur tertiaire. Ainsi, l'urbanisation ne s'opérait plus seulement sur les franges, par une extension qui laissait en quelque sorte immobiles les parties anciennes des villes, mais sur l'ensemble de l'espace déjà urbanisé ou à urbaniser ; et non pas au coup par coup, mais par ensembles importants susceptibles de constituer des zones assez vastes pour permettre l'établissement d'un projet d'aménagement d'un type nouveau, jugé conforme aux exigences du jour" (1). Sur ces conceptions de la ville intra et extraurbaine comme enjeu d'aménagement, plus de 300.000 logements furent construits en 1959, plus de 400.000 en 1965, plus de 500.000 en 1972 ; le ralentissement de la construction devait s'opérer à partir de 1976 ; le rythme de construction atteint vers 1964-1965 permettait de sortir de "la crise" ; l'Etat commença donc à se désengager financièrement tant du secteur HLM que du secteur financier (la part du financement aidé passera ainsi en dessous de

(1) CRU, "l'urbanisation française", op. cit., p. 254

50 %). 1958 apparaît donc comme l'année charnière de l'urbanisme opérationnel fondé sur la loi foncière de 1958 qui lui donne de nouveaux moyens d'intervention ; ainsi, en 1958, toute notion d'utilité publique disparaît du droit d'expropriation, ce qui permet la construction d'une quinzaine de ZUP sur près de 5.000 hectares d'ici la fin de l'année 1962. En tant que nouveaux cadres juridiques des grands ensembles, les ZUP permettent la réalisation de sur-profits industriels (surtout depuis que la nouvelle procédure d'expropriation a levé l'obstacle foncier et libéré la promotion publique et para-publique) ; cependant, les ZUP ne modifient pas le niveau des prix fonciers qui continuent de monter, le sol étant considéré comme valeur-refuge : ainsi, de 1963 à 1969, le prix des terrains à bâtir a plus que doublé dans la France entière, alors que le coût de la construction augmentait d'un quart et que les salaires du bâtiment progressaient de moitié. A Paris, la charge foncière représente jusqu'à 40 % du coût de la construction. Une telle situation aboutit à réserver le centre des villes à la construction d'immeubles de bureaux ou de logements de luxe ; le droit de préemption offert juridiquement aux collectivités publiques s'en trouve limité alors que, paradoxalement, par la construction d'équipements publics, ces mêmes collectivités publiques ont largement contribué à augmenter la valeur des propriétés privées.

Il s'avère que, sans une certaine maîtrise des sols, c'est-à-dire de leur usage et de leur coût, une municipalité ne peut maîtriser son développement urbain, même si elle s'est par ailleurs dotée de plans d'urbanisme bien conçus. Le sol est en effet tout aussi nécessaire à l'urbanisation que les équipements collectifs qui desservent l'habitat, l'industrie et le commerce. Et, en l'absence d'une politique foncière dotée de moyens juridiques et financiers suffisants, l'urbanisation ne peut que reproduire une spéculation foncière qui pèse sur le coût des terrains, des constructions et des activités qui s'y déroulent.

Concernant la statut de la politique foncière, cinq niveaux semblent se dégager de l'analyse :



La logique du système voudrait que la législation urbaine constitue les bases juridiques de l'urbanisme opérationnel, mais également celles d'une planification nationale (les plans quinquennaux) qui fixerait les objectifs à atteindre pour les différents secteurs d'activité dont le secteur urbain vis-à-vis duquel une politique foncière serait décidée (dans laquelle seraient contenus les choix de société urbaine : municipalisme ou libéralisme, décentralisation ou interventionisme d'Etat) ; la planification nationale prévoirait les moyens techniques et financiers au fonctionnement de l'urbanisme opérationnel ; la politique foncière fonderait la planification locale (SDAU, POS) qui servirait elle-même de référence à l'urbanisme opérationnel. Dans ce cas, l'urbanisme opérationnel serait un simple "outil" d'aménagement urbain ; la mise en place d'une politique foncière permettrait, en outre, une appréciation globale des multiples dimensions (économique, politique, culturelle...) du phénomène urbain contrairement aux possibilités, par nature limitées, de la pratique technicienne et parcellaire de l'urbanisme opérationnel. En l'absence de politique foncière, l'urbanisme opérationnel devient le point fort du système de transformation urbaine : il façonne la planification locale en lui imposant des contraintes d'ordre technique,

administratif et financier. Un tel fonctionnement du système n'est pas sans significations stratégique et idéologique, ni sans conséquences :

- sur le plan financier, il faut noter l'émergence des promoteurs (plus de 600 en 1981) et l'influence croissante des sources de financement privé depuis le désengagement de l'Etat ;

- sur le plan économique, l'investissement en logement représentant en 1981, 8 % du PIB marchand ; la consommation en logement des ménages croît plus vite que la consommation globale si bien qu'en 1976, les logements constituaient 44 % du patrimoine national non financier ;

- sur le plan social, il est significatif que la part du secteur locatif est passée de 60 % des résidences principales en 1946 à 43 % en 1981 ; cette évolution régulière correspond à un désir toujours affirmé des ménages pour l'accession à la propriété privée ; une telle idéologie constitue à la fois l'alibi et l'obstacle principal à la mise en application par les collectivités publiques d'une véritable politique urbaine foncière.

Il en résulte un abandon de la dimension globale des phénomènes urbains que seule une politique foncière permettrait d'appréhender ; le souci de l'extension manifesté au début du siècle a précédé une pratique axée sur l'aménagement urbain, mais les problèmes sociaux de développement spatial (la qualité des modes de vie et d'habiter) se sont évanouis devant les intérêts dominants d'ordre spéculatif ou de conservation de la propriété. L'aménagement urbain s'est donc effectué par la mise en chantier de multiples opérations ponctuelles (de plus ou moins grande envergure) dont l'urgence, liée à la crise du logement à la Libération, a constitué la légitimation des méthodes arbitraires d'un Etat fort (à partir de 1958) ; l'urbanisme opérationnel de dérogation a ainsi été maintes fois utilisé qui fait le jeu des grands promoteurs privés (alliance Etat-capital contemporain de l'encadrement, à partir de 1958, des collectivités locales par l'Etat centralisateur, sur les

plans économique, financier, juridique, politique et idéologique), malgré le respect toujours affirmé par l'Etat, de la conservation de la propriété privée acquise.

4) LES STRATEGIES URBAINES DE DOMINATION

L'analyse des diverses procédures et tendances contenues dans la législation et la planification urbaines, permet d'établir certaines constantes de la pratique urbanistique moderne et contemporaine ainsi qu'une continuité des stratégies urbaines de domination.

Ainsi, au XIX^e siècle, la bourgeoisie développe un projet politique visant la classe ouvrière, à travers la construction de logements sociaux ; les cités patronales ne représentent pas seulement une solution à la question du logement (la reproduction de la force de travail) ; idéologiquement, ce projet a une signification : il s'agit, à travers une politique de logement social, de favoriser l'intégration sociale des ouvriers par l'exaltation des valeurs liées à l'accession à la propriété. "Le projet social repose sur un projet spatial qui doit être l'agent de sa réalisation (...). L'existence même d'appareils extra-spatiaux (contrôle, surveillance, institutions scolaires) tendrait à prouver que l'espace, aux yeux de la classe dominante elle-même, ne suffit pas aux transformations sociales projetées. En fait, il est vraisemblable que, plus que les expériences du logement patronal ou philanthropique (relayées ensuite par l'Etat), c'est, avec la petite et moyenne spéculation promotrice d'immeubles de rapport, la construction individuelle de pavillons qui a joué un rôle moteur" (1).

A partir du Second Empire, avec l'haussmannisation, l'espace se trouve réduit à un rôle de marchandise, enjeu des spéculateurs immobiliers

(1) P. Panerai, J.C. Depaule, "Eléments d'Analyse Urbaine", AAM Editions, 1980, p. 131

qui, avec la complicité active de l'Etat, deviennent de véritables aménageurs urbains ; à travers les différentes opérations de rénovation et d'aménagement, la logique dominante qui apparaît est celle de la recherche du profit maximum par découpage et nettoyage de la ville, confiscation de l'espace et déportation des populations (simultanéité d'un déplacement spatial et social) car, au XIX^e siècle, surtout à Paris, le triomphe de la bourgeoisie s'accompagne d'un rejet des classes populaires du coeur de l'espace urbain.

Depuis 1958, l'éventrement des centres villes et la multiplication des grands ensembles périphériques ont caractérisé le régime gaulliste (dont on peu dire qu'il s'agissait d'une "république des promoteurs") qui a parachevé le projet haussmannien de reprise, par la bourgeoisie, du tissu central des grandes agglomérations. La continuité d'une telle stratégie n'est pas non plus absente de l'urbanisme de concertation qui privilégie le respect du cadre de vie et valorise un mode de vie bourgeois (hygiénisme de la nouvelle écologie urbaine) à l'intérieur d'un espace urbain que la bourgeoisie s'est progressivement approprié depuis la seconde moitié du XIX^e siècle.

Cette domination urbaine du capital n'a donc pu s'exercer qu'avec la complicité active de l'Etat : une stratégie d'alliance bourgeoisie-pouvoirs publics (et, corollairement, de confrontation avec les intérêts de la petite propriété privée) a été rendue efficace par l'utilisation, de plus en plus fréquente à partir de 1958, de la procédure d'expropriation (Haussmann avait évité cette confrontation en développant une stratégie de respect des droits des propriétaires lésés par l'expropriation, qui recevaient d'importantes indemnisations ; les locataires n'avaient pas droit aux mêmes égards...). Ainsi que cela fut précédemment mentionné, le prétexte évoqué officiellement pour justifier les expropriations, était l'inadéquation entre le marché foncier et le rythme nécessaire de construction, qui empêchait de résoudre les problèmes de logement en zone urbaine. L'insuffisance des terrains disponibles en zones périphériques était certes une réalité qui a

conduit le législateur à intervenir plusieurs fois pour autoriser les pouvoirs publics à exproprier, mais principalement au bénéfice soit des aménageurs privés, soit d'industriels privés ayant besoin d'espaces nouveaux pour s'agrandir ou s'installer. De fait, en l'absence de politique foncière, l'expropriation apparaît comme l'ultime recours des pouvoirs publics face à la résistance des propriétaires fonciers qui s'opposent à certaines opérations d'aménagement ou qui maintiennent des exigences financières exagérées. A l'intérieur des villes, la réglementation applicable en matière de restauration urbaine, permet d'exproprier des immeubles situés à l'intérieur d'un périmètre de restauration lorsque leurs propriétaires refusent la restauration. Ainsi, le même arsenal juridique qui a été à l'origine de la construction des grands ensembles collectifs d'après-guerre, permet-il aujourd'hui à la bourgeoisie de s'approprier les centres des grandes agglomérations sous prétexte (par ailleurs souvent justifié) de nécessité de réhabilitation. Traditionnellement utilisée au bénéfice des pouvoirs publics, l'expropriation peut l'être également au bénéfice des concessionnaires de certaines opérations d'aménagement ou à celui de constructeurs privés. L'effet pervers de cette procédure est que, si elle joue indéniablement un rôle antispéculatif vis-à-vis de la propriété privée traditionnelle, elle n'empêche pas l'élévation du coût des terrains ou des logements ; de ce fait, les zones urbaines restaurées deviennent ségrégatives et l'amélioration du cadre bâti favorise une nouvelle spéculation ; ce que la petite bourgeoisie conservatrice perd d'un côté, la moyenne et grande bourgeoisie le récupère de l'autre. Il faut enfin souligner que, non seulement dans ses effets, mais dans ses méthodes, l'expropriation, utilisée comme moyen de domination par l'alliance capital-Etat, a un caractère antidémocratique ; en effet, la consultation des collectivités locales et du public, qui est prévue par la loi, est rarement organisée avec soin : "on dit simplement que les collectivités intéressées doivent faire connaître leur avis dans un certain délai (trois mois, en principe) et, pour le public, on renvoie aux règles de l'enquête en matière d'expropriation, c'est-à-dire la mise à la disposition d'un registre où

chacun peut écrire ses doléances (la publicité faite pour cette enquête est d'ailleurs si discrète que bien peu de personnes savent si elle a lieu, où et quand)" (1) dont il est rarement tenu compte. Il résulte que la seule politique urbaine présente à travers l'utilisation de la procédure d'expropriation, est la politique du fait accompli.

Que la planification urbaine privilégie l'extension, l'aménagement ou l'amélioration du cadre urbain, qu'elle utilise un urbanisme dirigiste ou concerté (ce dernier n'étant d'ailleurs qu'une façade écologique derrière laquelle se trouvent les mêmes acteurs et intérêts que précédemment), c'est l'Etat qui, par son intervention directe sur le domaine foncier, apparaît comme le pivot de la domination urbaine par le Capital privé : intervention de l'Etat dans les domaines juridique et réglementaire pour la levée de l'obstacle constitué par la propriété foncière, intervention financière de l'Etat par l'utilisation de capital public dévalorisé, intervention politique et idéologique de l'Etat pour établir des alliances avec les promoteurs, constituer des groupes de pression, imposer et masquer ses méthodes antidémocratiques. C'est ce que confirmera une analyse de la programmation urbaine issue des objectifs fixés par la planification nationale.

(1) F. Parfait, *"la planification urbaine"*, op. cit., p. 45

CHAPITRE II

LA PROGRAMMATION URBAINE

1) LES TENDANCES DOMINANTES DE LA PRATIQUE D'AMENAGEMENT URBAIN

L'urbanisme opérationnel privilégiant l'aménagement urbain (lui-même partie intégrante de l'aménagement du territoire) plutôt que l'extension spatiale des villes, constitue la mise en application des théories fonctionnalistes contenues dans la Chartes d'Athènes (1933). Celle-ci définit les besoins universels de l'homme à partir de quatre grandes fonctions : habiter, travailler, circuler, se cultiver le corps et l'esprit ; telle est la base qui doit permettre de déterminer à priori ce que Gropius appelait "le type idéal d'établissement humain". Si un plan de ville remplit ces fonctions, les urbanistes, d'après les principes du fonctionnalisme, pourront l'adopter pour n'importe quelle ville de n'importe quel pays. Pas plus qu'au site, la ville progressiste ne s'adapte aux contraintes de la tradition culturelle. Dans leur pratique, les urbanistes progressistes séparent rigoureusement les zones de travail des zones d'habitat et celles-ci des centres civiques ou des lieux de loisirs. Chacune de ces catégories est elle-même divisée en sous-catégories également classées et ordonnées. Tous les plans d'urbanisme existants sont actuellement conçus à partir de ces principes de zonage.

Sur le plan social les principes fonctionnalistes d'organisation urbaine aboutissent à la séparation des différents groupes sociaux (par types d'habitat, par catégories socio-professionnelles) sur des unités spatiales écologiques ; la pratique d'aménagement consiste principalement à constituer, distribuer et mettre en rapports ces différentes unités écologiques sur le sol urbain et péri-urbain : "les principaux processus écologiques sont : la concentration, à savoir, l'augmentation de la densité d'une population sur un certain espace, à un certain moment ; la centralisation ou spécialisation fonctionnelle d'une activité ou réseau d'activités sur un même espace, avec son articulation hiérarchisée sur l'ensemble du territoire régional ; la centralisation, avec son corollaire, la décentralisation, est à la base des processus de mobilité de la structure urbaine et, par conséquent, des fonctions de circulation, au sens large ; la ségrégation fait

référence au processus par lequel le contenu social de l'espace devient homogène à l'intérieur d'une unité et se différencie fortement par rapport à des unités extérieures, en général suivant la distance sociale dérivée du système de stratification ; enfin, l'invasion-succession explique le mouvement par lequel une nouvelle population (ou activité) s'engage sur un espace préalablement occupé, étant rejetée par l'assise antérieure, intégrée ou, enfin, lui succédant en tant que dominante dans l'unité écologique ainsi visée" (1). Tels sont les caractères généraux qui ont présidé à la mise en application de l'urbanisme fonctionnaliste sur le modèle duquel se sont fondées la plupart des opérations d'aménagement (rendues cohérentes par une planification urbaine globalisante), en France, depuis les années 1960. De fait, c'est à partir de cette période que l'application des principes fonctionnalistes a permis un renouvellement des objectifs de la planification urbaine (intégrée à l'aménagement régional du territoire) ainsi que l'utilisation de nouvelles méthodes de programmation. En effet, auparavant, la pratique urbanistique consistait à résoudre, par des moyens techniques, les problèmes urbains tels qu'ils étaient matériellement perçus, et non pas tels qu'ils se posaient dans l'ensemble de l'évolution urbaine. Par exemple, au développement de l'automobile, on a répondu par l'extension du réseau routier ; pour satisfaire les besoins de logements nouveaux, les grands ensembles ont été construits ; contre la dégradation du patrimoine des villes anciennes, des secteurs sauvegardés ont été institués. Ces diverses politiques sectorielles, incohérentes sur le plan d'une véritable planification, traduisaient une réelle inadaptation des structures politico-administratives à maîtriser l'évolution urbaine ; une centralisation poussée, des superpositions de compétence, un corporalisme technocratique entravaient tous les efforts de coordination visant à mettre en oeuvre des actions globales. C'est ainsi, qu'en réaction à cette situation, de nouvelles

(1) M. Castells, *"la question urbaine"*, op. cit., p. 157

structures de programmation ont été mises au point dont l'efficacité est certes à la mesure des transformations qui ont été opérées dans le paysage urbain traditionnel, mais dont il conviendra de se demander si elles furent décisives de par leur caractère novateur (par rapport aux anciennes méthodes) ou de par la multiplication (grâce à des moyens techniques, administratifs et financiers accrus) sur une grande échelle, des mêmes opérations auparavant éparses et ponctuelles.

2) LES INSTRUMENTS DE LA PROGRAMMATION URBAINE

Il existe en France depuis les années 1960, deux sortes de pratique urbanistique liées à la programmation urbaine : l'une relevant de la réglementation urbaine contenue dans les plans d'urbanisme, l'autre (également réglementaire) regroupant toutes les opérations qui dérogent aux plans d'urbanisme. Ces deux pratiques sont à la fois contradictoires et complémentaires (la pratique opérationnelle palliant la rigidité des plans d'urbanisme). En fait, ces deux formes de programmation ne s'adressent pas aux mêmes acteurs : les plans d'urbanisme sont conçus pour réglementer les constructions personnelles des simples particuliers tandis que la réglementation qui déroge aux plans est utilisée par les pouvoirs publics ou les promoteurs en vue de la réalisation d'opérations "d'intérêt général". Cette distinction est donc apparue dans les années 1960 où, devant l'urgence à intervenir (sur les plans foncier et de l'aménagement urbain) et le caractère limité des moyens disponibles (les plans d'urbanisme étaient peu nombreux et les réserves insuffisantes ou inexistantes), les pouvoirs publics se donnèrent les moyens juridiques et les instruments de programmation nécessaires pour intervenir localement, par zones opérationnelles soumises à des régimes particuliers en matière de droit des sols. Le fonctionnalisme contenu dans ces deux sortes de programmation, est donc apparu comme le moyen le plus efficace de résoudre la crise du logement et les problèmes d'organisation urbaine. L'étude des instruments de programmation montrera comment furent appliqués les principes

fonctionnalistes, avec quelles intentions et quels en furent les effets sur la réalité urbaine.

a) La programmation urbaine contenue dans les plans d'urbanisme

C'est la LOF du 30 décembre 1967 qui a défini les modalités de constitution et d'utilisation des différents plans d'urbanisme :

- les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme

(SDAU) devaient être élaborés pour toute agglomération de plus de 10.000 habitants (un SDAU peut ainsi couvrir le territoire de plusieurs communes) ; le SDAU définit "les orientations urbaines à moyen et à long terme, c'est-à-dire à l'horizon d'une trentaine d'années (...) ; il doit donc d'une part déterminer la destination générale des sols en principe par grandes zones, d'autre part proposer un programme général d'aménagement, c'est-à-dire déterminer (...) la nature, l'importance et la localisation des principaux équipements collectifs et des services" (1). C'était le préfet qui devait conduire la procédure et constituer une commission comprenant les représentants des services de l'Etat et les représentants élus des communes. Le SDAU n'est pas, théoriquement, opposable au tiers (l'administration ne peut donc pas, en référence à un SDAU refuser un permis de construire à un particulier) mais il s'impose à toutes les collectivités publiques responsables des décisions concernant l'aménagement et l'équipement des territoires intéressés. Si, en règle générale, le SDAU lie l'administration sans s'opposer au tiers, des textes récents ont néanmoins prévu l'opposabilité au tiers dans certains cas : le décret du 26 mars 1976 l'a reconnue aux SDAU des grandes agglomérations et aux SDAU concernant des opérations d'intérêt national ; un autre texte du 7 juillet 1977 les rend opposables aux particuliers pour toute opération liée aux permis de construire. C'est donc la raison "d'intérêt général" (présente à maintes reprises, comme

(1) *Circulaire du 4 décembre 1969 des Ministères de l'Equipeement et de l'Intérieur.*

justification d'atteintes aux intérêts privés par l'administration, au cours de ce développement) qui commande les dérogations à la lettre de la réglementation pour adapter celle-ci à l'esprit de l'aménagement urbain ;

- Les plans d'occupation du sol (POS) "fixent, dans le cadre des orientations du SDAU, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire" (1) ; généralement établi au niveau communal, le POS prépare l'avenir à court terme (5 à 10 ans) ; il était établi sous l'autorité du préfet et élaboré conjointement par les services de l'Etat et ceux des communes. Son principe de programmation consiste à diviser le territoire couvert par le POS en différentes zones urbaines d'activités dont chacune possède un certain coefficient d'occupation du sol (COS) qui exprime la densité de construction autorisée par le POS ; le COS détermine ainsi le prix du terrain, directement et même indirectement par le biais de la masse des terrains reconnus constructibles. Le POS désigne également les terrains réservés pour l'emprise ultérieure des voiries, pour la réalisation d'ouvrages publics, d'espaces verts, d'installations "d'intérêt général", facilitant ainsi (en empêchant toute construction nouvelle) leur expropriation ultérieure. De plus, le POS, dès sa mise à l'étude "ouvre à l'administration le droit d'opposer le sursis à statuer à toute demande de permis de construire et entraîne la pleine et totale opposabilité au tiers dès qu'il est rendu public par arrêté préfectoral. Cette opposabilité est donc acquise avant même l'ouverture de l'enquête publique, c'est-à-dire avant que le grand public puisse prendre connaissance en mairie des dispositions détaillées du projet et faire connaître ses observations écrites et son opposition éventuelle" (2).

La loi de 1967 qui marque vraiment le début de la production de plans d'urbanisme, comparativement aux objectifs qu'elle s'était fixée,

(1) Article L. 123-1 du Code de l'Urbanisme.

(2) P.H. Derycke, "Economie et Planification urbaines", PUF coll. *Thémis*, 1982, p. 31

semble s'être avérée d'une efficacité relative. En effet, seulement 46 % des SDAU prévus avaient été approuvés en juin 1981, tandis que 37 % des POS étaient réalisés à la même date. "La longueur et la complexité des procédures expliquent cette très médiocre performance ; aussi bien, dès qu'un POS est finalement approuvé, doit-on déjà entreprendre sa révision" (1). De fait, la plupart des grandes opérations foncières et immobilières qui ont tant marqué le paysage urbain se sont plutôt réalisées à partir d'une réglementation dérogatoire aux plans d'urbanisme existants.

b) Le zonage opérationnel

Si les plans d'urbanisme divisaient l'espace urbain en zones d'aménagement futur, l'urbanisme opérationnel se fonde sur la division de l'espace en zones d'aménagement immédiat pour lesquelles une réglementation spéciale est prévue. Depuis 1958, différentes sortes de zones d'urgence ont été définies :

- Les zones à urbaniser en priorité (ZUP), créées par la LOF de 1958 et dont l'institution devait permettre d'amorcer une coordination des opérations immobilières éparses, en astreignant celles-ci à s'intégrer aux grandes infrastructures d'équipement collectif ; c'est pourquoi, préalablement aux opérations proprement dites, la constitution d'une ZUP imposait que soit effectué une projection de l'espace bâti, précisant, outre la répartition des densités, des circulations et des affectations particulières, une figuration des masses construites : les plans de masse ; ces derniers ont été parfois conçus pour des zones de plusieurs centaines d'hectares, prévues pour plus de 10.000 logements. Les ZUP étaient surtout destinées aux parties des territoires urbains sous-équipés ou en cours d'équipement, c'est-à-dire principalement les zones périphériques. Cette réglementation

(1) *Idem*, p. 321

a été depuis la fin des grandes opérations de reconstruction de la Libération, la première mesure vraiment opérationnelle dont la programmation visait une efficacité incompatible avec les plans d'urbanisme considérés comme dépourvus de souplesse dans leur application pour soutenir des opérations de grande envergure. Ainsi, "entre 1959 et 1969, année où il a été mis fin à l'expérience, 193 ZUP ont été créées, totalisant plus de 25.000 hectares et une capacité d'accueil de 784.000 logements (...) ; si l'expérience des ZUP a finalement échoué, c'est, semble-t-il, pour des raisons autres que celle tenant à une quelconque inefficacité administrative de cette forme de zonage : qualité médiocre des constructions, défaut d'entretien des logements, difficultés financières des organismes de gestion des HLM, ségrégation sociale accentuée des habitants plus ou moins marginalisés, etc" (1) ;

- Les zones d'aménagement différé (ZAD), instituées par la loi du 26 juillet 1962, permettent aux pouvoirs publics d'exercer, pendant 14 ans, dans un périmètre donné, un droit de préemption : quand un propriétaire met son terrain ou son immeuble en vente, il doit en informer la collectivité qui peut se substituer à l'acheteur éventuel ; en contrepartie de ce gel des terrains, le propriétaire peut mettre en demeure la collectivité de lui acheter son bien, en vertu du droit de délaissement. A travers l'utilisation du droit de préemption à l'intérieur des ZAD, il s'agit pour les pouvoirs publics d'atteindre deux objectifs : sanctionner les transactions dépassant excessivement l'estimation des terrains faite par l'administration des domaines, et constituer des réserves foncières en vue de réaliser les aménagements et opérations d'urbanisme prévues aux SDAU et aux POS. Donc, contrairement aux ZUP ou aux ZAC, les ZAD ne font pas l'objet d'un aménagement immédiat. L'expérience française a montré la réticence des collectivités locales à se constituer des réserves d'urbanisation, et leur préférence pour des interventions ponctuelles par lesquelles elles ne seraient pas liées par la durée maximale des ZAD (14 ans). De plus, le recours au

(1) *Idem*, p. 320

droit de délaissement (à l'expiration d'un délai d'un an après la création de la ZAD) peut permettre à un ou plusieurs propriétaires de rendre caduque l'action d'une collectivité qui ne parviendrait pas à réunir les fonds nécessaires pour répondre à la demande de vente. Cependant, grâce à la procédure du droit de préemption, il n'est plus nécessaire d'utiliser l'expropriation (mesure impopulaire) pour faire pression sur les prix ; en ce sens, la mise en place des ZAD dans les zones dont les sols sont destinés à changer d'usage à moyen terme permet une limitation sélective du prix des sols. Il faut néanmoins remarquer que la maîtrise des zones ainsi libérées revient, la plupart du temps, conjointement à l'Etat et aux groupes financiers qui projettent de s'y investir. C'est pourquoi, "contrairement aux discours tenus par les divers ministres (donner aux collectivités locales la possibilité de freiner la spéculation et de maîtriser à l'avance leur développement), la maîtrise de la programmation, de la création et de la préemption dans les ZAD, a été assurée en très grande partie par l'Etat central et ses émanations territoriales. Dès 1962, la politique des ZAD a été centralisée et autoritaire, excluant de fait les initiatives communales. En effet : l'initiative de la création d'une ZAD revient au ministre de l'Equipement qui peut passer outre à l'avis de la (ou des) collectivité(s) concernée(s). La loi de 1962 prévoyait que le droit de préemption pouvait être confié aux collectivités publiques (Etat, département, communes) et à des établissements publics. En fait, dès 1962, des restrictions ont été apportées à l'exercice du droit de préemption par les communes, l'Etat central pouvant à tout moment se substituer aux communes, ou même les dessaisir de leur droit" (1) ;

- Les zones d'aménagement concerté (ZAC) créées par la LOF du 30 décembre 1967 sont des zones "à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement de terrains (...) en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à

(1) P. Choubersky, *op. cit.*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13,14, p. 80 et 81

des utilisateurs publics ou privés" (1). La caractéristique de la ZAC réside dans ce que sa réglementation contient explicitement le droit de déroger aux plans d'urbanisme existants puisqu'il n'y est fait application obligatoire ni du POS, ni du permis de construire, ni de la taxe locale d'équipement (TLE) ; de fait, l'inapplicabilité du POS tient à ce que la ZAC possède son propre plan d'aménagement. A travers la programmation des ZAC, l'objectif visé par l'Etat était de s'en remettre à l'initiative privée pour la construction d'équipements d'accompagnement (VRD, écoles...) des ensembles d'habitations ; il s'agissait, de cette manière, de réduire le retard en équipements de nombreuses zones d'habitation périurbaines. D'autre part, les réserves foncières des promoteurs commençant à s'épuiser (de par le désengagement financier progressif de l'Etat, ce qui rendait inefficace la procédure des ZAD), le phénomène de rareté foncière engendrait des mouvements spéculatifs accrus incompatibles avec les investissements privés ; l'Etat, par les ZAC, en mettant à la disposition des promoteurs privés des terrains équipés et en quantité suffisante, pouvait, d'une part, contrôler le développement urbain, et d'autre part, enrayer la spéculation en augmentant l'offre. Si les phénomènes chroniques de spéculation n'ont pu être évités par la programmation des ZAC, il faut en plus souligner que celle-ci a provoqué une modification des rapports entre les différents acteurs ayant en charge d'aménagement urbain : en fait, les promoteurs privés se sont substitués à l'Etat pour la direction des opérations d'aménagement, tandis que la consultation et la participation des collectivités locales, ont continuées à être négligées.

L'efficacité juridique et économique des instruments de programmation urbaine tient surtout à leur caractère contradictoire : d'une part, la souplesse de la programmation, de par l'éventail des possibilités offertes par celle-ci (profitant surtout à l'Etat, aux groupes financiers ou aux promoteurs privés), est la porte ouverte à l'arbitraire

(1) Article 311-1 du Code de l'Urbanisme.

vis-à-vis des populations ou des collectivités locales (ainsi, les dérogations au POS pour la construction de ZAC dans des zones classées NA, c'est-à-dire comme réservoirs pour l'urbanisation future) ; d'autre part, la rigidité des plans d'urbanisme pour les populations locales : ainsi, "dans des zones qui constituent l'espace rural productif, les constructions ne peuvent être autorisées que dans la mesure où elles sont liées à l'activité agricole ; la rigidité de cette règle explique l'attitude ambivalente des professions agricoles qui sont à la fois rassurées par la garantie de stabilité de l'affectation de leurs terres, mais souvent frustrées, notamment dans les zones soumises à une certaine pression urbaine, de se voir exclues de la distribution des plus values d'urbanisation" (1).

En fait, ce caractère simultanément contradictoire et complémentaire de la programmation urbaine révèle la composante d'aléatoire contenue dans la planification puisque des difficultés économiques ou financières "conjoncturelles" peuvent toujours modifier les choix initiaux et être à l'origine de l'écart si souvent constaté entre les intentions et les réalisations des différents acteurs. C'est pourquoi un SDAU constitue plus un programme d'intentions qu'un calendrier de réalisations effectives, assorties de modalités précises de financement. Les exceptions à ce caractère aléatoire du processus planification-programmation, méritent d'être soulignées : il s'agit des ZUP et des ZAC dont l'efficacité opérationnelle résulte de la programmation simultanée des constructions (de logements, de VRD, d'équipements) et du financement des opérations projetées. Ces deux exceptions sont remarquables en ce qu'elles ont profité à l'Etat (l'acteur principal de l'urbanisation s'opposant aux collectivités locales) ou aux promoteurs privés qui en furent les bénéficiaires prioritaires. La programmation révèle donc la complexité des alliances possibles et effectives entre les différents acteurs impliqués.

(1) V. Renard, *"Plans d'Urbanisme et justice foncière"*, Paris, PUF, Coll. *Espace et liberté*, 1980, p. 32 à 36.

3) LES ACTEURS DE LA PROGRAMMATION URBAINE

Un recensement des acteurs de l'urbanisation semble simultanément simple et complexe ; un organigramme clair qui indiquerait les compétences de chacun et le type de relation qu'il entretient avec les autres acteurs pour la réalisation d'un objectif commun est toujours possible, mais les faiblesses de ce type d'analyse systémique résident d'abord dans le fait qu'il existe de multiples alliances possibles entre des acteurs qui conservent toujours une certaine marge de liberté, ensuite, que des acteurs extérieurs au système peuvent toujours influencer ou interférer son fonctionnement, enfin, que le système, du fait qu'il s'applique à une réalité en mouvement (la ville), comporte inévitablement des zones d'incertitude ou des décalages par rapport à la réalité qui le contraignent sans cesse à s'adapter à son environnement. Un organigramme risque donc d'apparaître caduc (comme un plan d'urbanisme, d'ailleurs) aussitôt qu'il est constitué. C'est pourquoi il sera tenté ci-dessous de retrouver la dynamique du rapport entre les acteurs, à travers trois analyses complémentaires : diachronique, synchronique et stratégique.

a) L'analyse diachronique des acteurs de l'urbanisation

peut elle-même se décomposer en cinq périodes au cours desquelles les acteurs et leurs compétences se sont modifiés et précisés :

- de 1919 à 1940, ce sont principalement les communes et les régions qui exercent les fonctions d'aménagement ; ainsi, la loi de 1919 reconnaît ce pouvoir aux communes, représentées par leur Maire, et, au niveau départemental, une Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et des villages est instituée sous la présidence du Préfet ; en 1932, un Comité Supérieur de l'Aménagement et de l'Organisation de la Région Parisienne est créé, puis, en 1935, des Comités Régionaux sont mis en place. Jusqu'à 1940, le Maire est souverain sur sa commune, mais déjà l'Etat prend conscience des dimensions nationale et régionale du problème urbain qui sont de la compétence de l'Etat et des Préfets ;

- de 1940 à 1958, l'Etat commence à prendre directement en charge l'aménagement urbain ; ainsi, en 1940 est créé un Commissariat Technique de la Reconstruction Immobilière, rattaché au Secrétariat d'Etat aux Communications ; le Commissaire Technique exerce, dans les parties sinistrées, tous les pouvoirs attribués aux représentants de l'Etat, des départements et des communes ; en 1943, la loi du 15 juin institue : au niveau national, une administration centrale ; au niveau régional, des Circonscriptions d'Urbanisme à la tête desquelles est placé un Inspecteur Général de l'Urbanisme ; au niveau départemental, des Commissions Départementales de l'Urbanisme ; en 1944, est créé le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme ; en 1950, la mise en place, par la loi de Finances, d'un Fonds National d'Aménagement du Territoire nécessite un contrôle administratif exercé par un Comité de Gestion interministériel (Ministères des Finances, de l'Intérieur, de la Reconstruction et du Logement) ; en 1957, un Haut Conseil d'Aménagement du Territoire est institué auprès du Secrétariat d'Etat à la Reconstruction. Pendant toute cette période, la multiplicité des institutions créées, supprimées, remplacées, révèle un certain désarroi des pouvoirs publics et leur incapacité à (en même temps que leur intention de) mettre en place des structures d'intervention efficaces ;

- de 1958 à 1967, s'opère une rénovation des structures de programmation (création des ZAC et des ZAD) et une restructuration administrative (par la coordination des instances du pouvoir d'Etat central et de ses émanations au niveau local) ; c'est ainsi qu'en 1959 sont créés les Districts Urbains (ils aboutiront à la planification des villes nouvelles) en même temps que sont nommés des Préfets Coordonnateurs siégeant dans la ville considérée comme le chef-lieu de la circonscription d'action régionale ; en 1960, sont institués un Comité Interministériel Permanent pour les Problèmes d'Action Régionale et d'Aménagement du Territoire, un Comité Interministériel Permanent pour la Région de Paris, une Commission Nationale des Plans d'Urbanisme ; en 1963, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)

est créée, dirigée par un Délégué placé sous l'autorité du Premier Ministre ; pendant toute cette période, les actions de l'Etat se multiplient, relayées au plan régional (DATAR) et au plan départemental par les préfets dont le pouvoir est accru puisqu'ils interviennent aussi bien pour l'approbation des SDAU et des POS, pour l'autorisation des permis de construire ou pour la décision de création des ZUP, ZAD et ZAC ; de plus, la programmation du financement des opérations est assurée par les organismes financiers (dont la Caisse des Dépôts qui sert de relais entre l'Etat et les banques ou les collectivités locales) ; tous ces facteurs combinés entre eux et impulsés par un pouvoir politique "déterminé" aboutissent à donner une efficacité aux structures de programmation (au détriment de l'action des collectivités locales) ;

- de 1967 à 1981, le processus d'aménagement et les moyens de programmation étant en place, il s'agit d'entretenir leur efficacité et d'assurer quelques adaptations (comme par exemple la création des ZAC en 1967) ; si les acteurs restent les mêmes, leur champ d'action se modifie, les uns assurant les compétences des autres mais conservant les mêmes méthodes de programmation : ainsi, il se produit un désengagement progressif de l'Etat au profit du secteur privé (le grand Capital des institutions bancaires et des promoteurs immobiliers), mais l'Etat continue à apporter un appui logistique et politique aux organismes privés d'aménagement ;

- A partir de 1981, à la faveur d'un changement de régime politique, une loi de décentralisation est mise au point et votée au Parlement ; elle arrive un peu tard du fait que les grandes opérations d'urbanisme ont déjà été effectuées ; l'objectif est de les gérer localement et, si possible, de les "humaniser" ; pour cela, le pouvoir des collectivités locales est accru en matière d'urbanisme (les maires se substituent au Préfet, par exemple pour ce qui concerne la réalisation et l'approbation des SDAU et des POS). L'expérience montrera si un changement peut intervenir, rompant avec les orientations de l'urbanisme fonctionnaliste, et si les collectivités locales disposeront de moyens techniques et financiers propres

à leur permettre d'améliorer les conditions de vie en ville et de redistribuer équitablement les sols et les services urbains.

b) L'analyse synchronique des acteurs de l'urbanisation

précise la situation des différents intervenants, au cours de la période qui a connu les plus importantes opérations d'aménagement et les plus évidentes transformations du paysage urbain. Il ne s'agit pas d'effectuer une analyse organisationnelle des acteurs en tant qu'individus, mais de les saisir en tant qu'instances de pouvoir ayant en charge le même domaine d'intervention : l'urbanisation par l'utilisation des méthodes de planification et de programmation urbaines ; il ne sera donc pas tenu compte du statut de tel individu particulier (le notable, le directeur de la Direction Départementale de l'Équipement DDE) qui pourrait être à la fois un technicien et un notable, un promoteur et un maire, un administratif et un membre de parti politique... quel que soit l'intérêt d'une telle analyse phénoménologique. La situation des différents acteurs suivant leurs instances de rattachement et leurs compétences fonctionnelles est ainsi établie dans le tableau de la page suivante qui mérite quelques commentaires additifs.

Concernant les compétences de l'appareil d'État au niveau national (Présidence de la République, gouvernement, parlement, administrations centrales des ministères), il faut souligner le fait que la région parisienne constitue le "domaine réservé" de la présidence de la République, aussi bien pour les grandes options d'aménagement (Quartier de la Défense, les Halles, les infrastructures de transport comme les voies sur berge, les grands travaux comme La Villette...). De fait, et sur un plan plus général, les cabinets et les administrations centrales des quatre principaux ministères (Matignon, Finances, Intérieur, Équipement ou Logement) sont intervenus de plus en plus directement pour orienter, réguler ou maîtriser les décisions importantes de planification urbaine ; les instances centrales ont été relayées sur le plan local par les préfets (pour ce qui concerne la création des ZAD ou des ZAC) et les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui ont en charge l'élaboration de la programmation urbaine,

Tableau synoptique des acteurs du processus planification-programmation urbaines françaises

Niveau		Décision-sanction	Planification-gestion	Programmation-application
INSTANCES \ COMPETENCES		politique	administrative	technique
Niveau				
Central (national)	Etat (Pouvoirs Publics)	Présidence, Ministères, Parlement	Ministères, DATAR, SNCF, EDF, Education Nationale	Services Techniques des Ministères et des Admin- istrations publiques
	Contre-Pouvoirs d'Etat	Parlement	Conseil d'Etat	
	Organismes Financiers	Ministère des Finances	Caisse des dépôts	Bureaux d'Etude, Banques
Local (régional, départemental, communal)	Pouvoirs Publics	Préfecture	DDE, Préfecture, Districts, EPA	Services des domaines Districts, EPA, DDE
	Aménageurs Privés			Entreprises de travaux publics, promoteurs immobiliers, SEM, offices d'HLM, bureaux d'étude
	Collectivités Locales	Municipalité, Conseil Général, Conseil Régio- nal, SCA	Municipalité, OPHLM, SEM d'aménagement local, syndicats communaux	Services techniques municipaux (ateliers publics)
	Organisations Sociales, Contre-Pouvoirs Locaux	Corps électoral, partis politiques, syndicats, associations, corpora- tions, comités de quar- tier, propriétaires fonciers...	(Juges fonciers)	(Services des domaines)

l'instruction des permis de construire, le suivi des ZAD et des ZAC, la gestion des crédits de l'Etat central. Les compétences importantes attribuées aux préfetures et aux DDE ainsi que la complémentarité de leur action, les constituent comme pôles d'action dominant sur le plan local (d'autant plus dominant qu'aucune autre instance locale ne possède des compétences et des moyens d'action aussi vastes que les pouvoirs publics locaux). Il est, de plus, utile de souligner que le pouvoir des administrations centrales sur les collectivités locales est encore renforcé par le fait que certains organismes publics (SNCF, EDF, Education Nationale) possèdent leur propre politique foncière décidée sur le plan national.

La deuxième remarque explicative du tableau synoptique portera sur l'existence, aux niveaux central et local, de contre-pouvoirs qui peuvent interférer l'action des pouvoirs publics (DDE, préfecture, établissements publics), des organismes para-publics (SEM) ou des collectivités locales (Municipalité, OPHLM) ; ainsi, "les décisions du Parlement et du Conseil d'Etat en matière foncière ont des conséquences importantes (...) ; ce sont souvent des lieux de résistance à l'orientation monopolistique du pouvoir ; en ce qui concerne l'expropriation, par exemple, leur opposition au gouvernement sur les modalités des ordonnances d'expropriation et sur le calcul des indemnités, est une des raisons pour lesquelles le gouvernement semble avoir abandonné toute politique d'attaque frontale contre la propriété foncière" (1) ; en ce domaine, il faut remarquer l'action ambiguë du parlement qui joue à la fois un jeu de collaboration et de soutien à l'action des pouvoirs publics centraux, mais qui exerce aussi un pouvoir de sanction de cette même action lorsque les intérêts des propriétaires fonciers sont "trop" menacés (au point de compromettre la réélection des députés).

Enfin, à la lecture du tableau synoptique, il est possible de déterminer les pôles d'influence qui contrôlent avec le plus d'efficacité

(1) P. Choubersky, *op. cit.*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, p. 89

la structuration-régulation du processus planification-programmation, l'efficacité et l'influence constituent les deux fondements du pouvoir qu'exercent les acteurs ; ces acteurs dominants sont repérables dans le tableau synoptique par le fait, soit qu'ils jouent sur plusieurs niveaux de compétence (tel est le cas des Ministères -et particulièrement le Ministère des Finances- des préfectures, des DDE et des Municipalités), soit qu'ils relèvent simultanément de plusieurs instances (comme le Parlement, le Ministère des Finances, les SEM d'aménagement ou les offices d'HLM - ces deux derniers pouvant être gérés conjointement par l'instance d'aménagement privé et les collectivités locales, la compétence technique revenant au secteur privé tandis que l'administration est souvent à la charge des collectivités locales). Encore une fois, donc, les préfectures et les DDE apparaissent comme acteurs dominants ; un nouvel acteur apparaît à ce niveau de la démonstration : il s'agit du Ministère des Finances.

c) L'analyse stratégique des acteurs de l'urbanisation

complète la représentation statique du tableau synoptique en reliant ce dernier à l'analyse diachronique, de manière à restituer la dynamique des rapports (d'alliance et d'opposition) entre les divers acteurs.

c1) les alliances simples sont perceptibles à travers les cases vides du tableau synoptique, qui correspondent à des faiblesses structurelles des instances, imposant des alliances aux différents acteurs afin de pallier ces insuffisances. Parmi les principales alliances possibles et non exclusives les unes des autres, il faut noter :

- pour pallier l'absence de compétence administrative des aménageurs privés, l'alliance entre ceux-ci et, soit la préfecture, soit la DDE, soit la municipalité (par l'intermédiaire des SEM et des offices d'HLM) ;

- pour pallier leur manque de compétence politique (sur le plan institutionnel, évidemment), ces mêmes aménageurs privés pourront s'allier soit avec la préfecture, soit avec la municipalité, soit avec des groupes

de pressions locaux (partis politiques, corporation...) ou centraux (directions centrales des Ministères, Parlement) ;

- si les services techniques municipaux sont inexistants ou insuffisants, la municipalité pourra s'allier soit la DDE, soit les aménageurs privés ;

c2) les alliances complexes engagent différents acteurs ayant des compétences différentes et appartenant à des instances différentes :

- l'alliance des acteurs membres de l'Etat, des organismes financiers, des pouvoirs publics locaux et des aménageurs privés, vise la défense des intérêts dominants du capitalisme ; ici encore, les organismes financiers apparaissent comme une instance déterminante (et ceci depuis la fin des années 1950) dans le système de production-circulation du cadre bâti ; l'intervention croissante des groupes financiers "est caractérisée initialement par la constitution des grands promoteurs privés et des départements immobiliers des groupes financiers (qui assurent progressivement) leur domination sur l'ensemble de l'immobilier ; vers 1963-1964 apparaît un nouveau type d'opérations immobilières où le capital financier va s'assurer la maîtrise du procès de production de valeurs d'usage immobilières complexes, en se combinant avec du capital public dévalorisé" (1). Cette intervention de plus en plus pesante des organismes financiers s'est accompagnée d'un encadrement de plus en plus contraignant des collectivités locales (sur les plans institutionnel, juridique, financier...) ;

- inversement, l'alliance groupes de pressions privés (les organismes sociaux du tableau synoptique) -Municipalité- Aménageurs privés, s'opère pour la défense des intérêts privés du capital local ; et il est un fait que la vision parcellaire et corporatiste des intérêts privés rend caduque la notion de "collectivité territoriale" et révèle combien est active et dominante l'idéologie du respect de la propriété privée ; cette

(1) P. Choubersky, *op. cit.*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, p. 79

idéologie qui se manifeste surtout sur le plan local est à l'origine de pratiques et de stratégies de compromissions entre les élus et les notables locaux (qui sont souvent les mêmes personnes) ; il est donc légitime, "idéologiquement" et "stratégiquement", que les pouvoirs publics justifient leurs interventions en "brandissant" la notion d'intérêt général dont seraient garantes les instances étatiques ; il est bien évident que celles-ci servent d'autres intérêts (ceux du capital économique des groupes financiers), mais la règle du jeu idéologique impose que cet objectif des pouvoirs publics ne soit jamais avoué.

c3) l'opposition dominante apparaît donc bien être celle entre les tenants de la propriété privée et les représentants du capital ;

c4) les oppositions dérivées concernent les rapports entre les différents acteurs suivant que ces derniers acceptent ou refusent l'orientation dominante du processus de production-distribution de l'espace urbain ; il s'agit donc des oppositions stratégiques suivantes :

- l'opposition entre les appareils d'Etat nationaux ou locaux et les collectivités locales ;

- l'opposition entre les juges fonciers (ou les services des domaines, éventuellement) qui fixent des niveaux de rentes souvent favorables aux petits propriétaires fonciers (cette alliance entre eux explique pourquoi les organismes sociaux et les contre-pouvoirs locaux sont situés dans la même instance du tableau synoptique) et les intérêts de la promotion immobilière ;

- l'opposition ambiguë (déjà mentionnée) entre les contre-pouvoirs d'Etat et les acteurs étatiques ;

- l'opposition entre DDE et services techniques municipaux, concernant l'opportunité, la localisation ou l'étendue de certaines

opérations d'aménagement qui peuvent aboutir à créer des déséquilibres sociaux sur un territoire ou une portion de territoire urbain ; dans ce cas, les services techniques municipaux peuvent constituer un contre-pouvoir technique aux représentants des pouvoirs publics ;

- l'opposition interne à l'appareil d'Etat local entre la DDE (qui peut défendre, par exemple, les objectifs de la municipalité) et la préfecture (favorisant, dans ce cas, les intérêts des promoteurs privés), cette opposition semble résulter de la confusion de certaines compétences entre ces deux acteurs, au niveau administratif.

Un tel fonctionnement des structures de planification-programmation, qui aboutit à dessaisir presque entièrement les collectivités locales et les populations concernées (ramenées toutes deux au rôle de simple exécutant des décisions des pouvoirs publics locaux ou nationaux, dans nombre de cas), est à l'origine de tout un courant de revendications et de recherche d'une alternative stratégique dont une illustration réside dans les orientations du IX^e Plan quinquennal (1984-1988). A travers ce document d'intentions, l'objectif prioritaire visé est la démocratisation de la gestion urbaine par la restauration des "communautés locales" fondées sur les "solidarités territoriales" ; il s'agit donc de susciter la mobilisation des acteurs locaux (par "la création de liens réciproques, d'interdépendance et d'associations entre ces acteurs"(1)) et la constitution de réseaux intersectoriels reliant les niveaux communal, départemental et régional pour ce qui concerne la prise de décision et la gestion des activités d'intérêt général comme les transports, le commerce et la distribution, l'urbanisme, le financement des entreprises... Mais, en tout état de causes, ces réseaux intersectoriels devraient être fondés sur les communautés de base par lesquelles les besoins des populations peuvent être objectivement appréhendés : " c'est dans chaque

(1) Commissariat Général du Plan, "Développement Urbain", rapport de préparation du IX^e Plan, la documentation française, juillet 1983, p. 31

quartier et de façon permanente que doit pouvoir fonctionner un noyau d'équipes municipales apte à appréhender la globalité des problèmes de chacun ou de chaque groupe" (1). Par cette méthode, il s'agirait, non seulement de mieux cerner les besoins, mais encore d'instaurer une certaine souplesse d'adaptation vis-à-vis des mécanismes institutionnels (pré) existants. Il semble toutefois que de telles revendications portent plus sur les méthodes de gestion que sur la finalité de cette gestion ; en effet, "c'est la difficulté essentielle qu'ont les collectivités locales pour valoriser le secteur de l'économie sociale qui, pour générer des plus-values réelles et permanentes, doit s'insérer progressivement dans les mécanismes de l'économie compétitive" (2). Or, il faudra s'interroger sur la définition de ces finalités afin de déterminer dans quelle mesure elles fondent et orientent le processus planification-programmation urbaines en imposant l'utilisation de certaines méthodes de prise de décision et de gestion (qui favorisent les acteurs dominants) simultanément au développement de certaines stratégies d'intervention et de domination décrites ci-dessus.

A l'issue de cette analyse des acteurs et de leurs stratégies, apparaît l'ambiguïté constitutive du pouvoir local qui peut faire, soit le jeu des intérêts privés (des promoteurs contre les petits propriétaires fonciers ou réciproquement), soit le jeu de l'intérêt général (auquel cas il se trouve en "compétition" ou en "collaboration" ou en position de "divergence d'interprétation de la notion d'intérêt général", avec les pouvoirs publics) ; quoi qu'il en soit, le maire met toujours en jeu sa réélection et dépend de ce fait de groupes de pression multiples et contradictoires (par exemple les notables qui constituent souvent un pouvoir municipal occulte) ; le système représentatif local implique donc marchandages, calculs d'intérêts, manipulation qui constituent la règle du jeu politique ; la notion d'intérêt général qui ne revêt pas les mêmes significations selon qu'elle est employée dans un contexte central ou local ou

(1) *Idem*

(2) *Idem*, p. 36

selon qu'elle est utilisée par différents acteurs, dissimule toujours des intérêts de classe et relève, par conséquent, de l'idéologie urbaine. Une analyse du financement des opérations d'aménagement urbain semble, à ce stade, nécessaire pour préciser les intérêts en jeu et les rapports de pouvoir entre acteurs lors du processus planification-programmation urbaines.

4) LA PROGRAMMATION FINANCIERE ET LA GESTION URBAINE

La programmation du financement des opérations d'aménagement est une partie de la programmation urbaine qui prévoit la nature des financements (sous forme de prêt, de subventions...), les sources de financement (impôts locaux, emprunts bancaires, prêts de la Caisse des Dépôts...), les conditions de financement (intérêts, durée...) et leur affectation (à la DDE, aux Collectivités locales, aux promoteurs...). Ne seront présentement analysées que l'affectation des financements et ses implications sur le rapport entre les différentes instances du processus programmation-planification urbaines. En effet programmation et gestion urbaine sont étroitement liées en ce que la programmation financière des opérations d'aménagement (équipements collectifs, voirie, assainissement, construction d'HLM) dont les modalités sont fixées par les pouvoirs publics, engage les collectivités locales qui tirent des impôts locaux les sommes nécessaires aux remboursements des prêts et aux nouveaux investissements. Les trois instances qui interviennent donc ici sont : les pouvoirs publics (par la loi de finance annuelle, ils fixent les grandes lignes budgétaires qui conditionnent la répartition des finances publiques), les institutions bancaires (qui servent souvent d'intermédiaires entre la Caisse des Dépôts et les destinataires des fonds publics) et les collectivités locales (soumises aux conditions de financement des pouvoirs publics en même temps qu'aux ressources financières locales). A l'autre bout de la chaîne, la gestion urbaine englobe simultanément plusieurs dimensions :

- sociale, car elle vise à répondre aux besoins des citoyens,
- institutionnelle, car se trouve posée, à travers elle, la question du partage des pouvoirs entre l'Etat, le maire et le citoyen (qui

paye les impôts qui composent les finances publiques qui sont redistribuées aux collectivités locales...),

- politique, de par le choix des bénéficiaires du type d'équipement choisi et de par les stratégies d'accès aux sources de financement (rapports municipalité - promoteurs - banques - pouvoirs publics).

a) Historique du financement des opérations urbaines :

trois grandes périodes seront distinguées au cours desquelles les méthodes, les objectifs et les stratégies se sont transformés.

- avant 1937, le système financier français était composé de deux secteurs largement autonomes (bien que complémentaires) : un secteur privé qui finançait l'économie productive, et un secteur public qui avait la charge de l'urbanisation (réduite en fait aux seuls travaux d'infra-structures réalisés par l'Etat) ;

- de 1937 à 1966, l'articulation entre les deux secteurs (privé et public) se fait de plus en plus étroite, sous l'impulsion du secteur public dont "les interventions dans la collecte de l'épargne, sa redistribution entre les institutions et marchés financiers et la distribution du crédit, ont en fait commandé l'évolution de l'ensemble des circuits et flux financiers" (1) ; de 1952 à 1960, la part de l'investissement total financée au moyen de circuits contrôlés ou suscités par l'Etat, s'accroît de 10 à 24 % (pendant la même période, la part de l'investissement public induit par l'urbanisation s'accroît de 20 à 27 % du total de l'investissement public) ; c'est le développement du crédit à moyen terme qui a ainsi permis de répondre aux besoins de financement de l'urbanisation.

(1) Carré - Dubois - Malinvaud, "la croissance française", Seuil, 1972, p. 416

- depuis 1966 s'opère une forte privatisation des financements, au profit du secteur bancaire, sous l'impulsion du nouveau système financier issu des réformes de 1966 ; celles-ci ont en effet accordé aux banques la liberté d'ouverture des guichets, la liberté de rémunération des dépôts, en même temps qu'elles mettaient fin à la spécialisation bancaire (le financement de l'urbanisation revenait précédemment au Crédit Foncier) ; l'apparition de nouvelles formules de placement (telles que les comptes d'épargne-logement en 1965 et, plus encore, les plans d'épargne-logement en 1969) s'est révélée décisive puisque les 3/4 de l'épargne logement étaient gérés par les banques en 1977.

b) les principaux types de financement comprennent les subventions et les emprunts :

- les subventions qui contribuent au financement des opérations urbaines, ont des sources multiples (l'Etat, la région, le département, les caisses d'allocations familiales...) mais elles favorisent la plupart du temps l'instauration d'une tutelle des collectivités locales ; la tutelle implique un droit de regard et l'imposition de normes de conception et de construction ; le mécanisme de la subvention est simple : l'habitant paie un impôt à l'Etat qui verse une subvention à la collectivité locale ; l'Etat se pose donc, par l'attribution de subventions, comme pôle dominant du processus de planification-programmation urbaines ; d'autre part, il faut souligner que la part des subventions, déjà faible, diminue puisque leur montant ne progresse que de 2 à 3 % par an ; les communes recourent donc, de plus en plus, à

- l'emprunt, ce qui accroît d'autant la charge de leur dette (en 1975, sur 40 milliards de francs de dépenses d'équipement, les communes ont consacré environ 10 milliards au seul amortissement de la dette) ; pour emprunter, les communes doivent s'adresser de plus en plus souvent au secteur privé (dont les conditions de prêt sont moins avantageuses que celles du secteur public) ; ainsi, les établissements publics (dont principalement, la

Caisse des dépôts et consignations - CDC) ne fournissait plus que 80 % des fonds prêtés en 1976 contre 87 % en 1966 ; cependant, l'Etat exerce encore un réel contrôle de l'urbanisation, en imposant des normes techniques pour les équipements et en faisant dépendre l'obtention des emprunts (notamment auprès de la CDC) de l'octroi de subventions (qui sont elles-mêmes fournies par l'Etat !). De plus, il faut remarquer que l'équilibre entre charge de la dette et fiscalité était assuré, avant 1966, par un moindre recours à l'emprunt, et, depuis 1966 (année charnière) par un recours accru à l'impôt combiné à un recours accru à l'emprunt. D'autre part, la procédure de globalisation des prêts impose une rigueur financière accrue aux collectivités locales : en effet, selon le mécanisme traditionnel de programmation financière, les collectivités locales définissaient leurs besoins d'équipement, recherchaient un emprunt et déterminaient librement leur équilibre financier ; selon le mécanisme de la globalisation, les besoins d'équipement des collectivités locales sont définis à partir de leur capacité financière ce qui accroît d'autant les possibilités d'encadrement des collectivités locales par les instances des pouvoirs publics et des institutions financières.

L'analyse des principaux mécanismes de financement démontre donc comment le jeu combiné emprunts-subventions donne à l'Etat (relayé par les banques - mais ces deux partenaires ont en commun la défense des intérêts du capital) un réel pouvoir de domination des collectivités locales. La scission précédemment mentionnée entre l'Etat (favorisant les intérêts des acteurs capitalistes) et les collectivités locales (liées à la conservation de la propriété privée) se confirme à travers les stratégies de financement.

c) Gestion municipale et tutelle administrative

La maîtrise, par l'Etat, des mécanismes de programmation financière, n'est pas neutre ; par l'encadrement des collectivités locales

(niveau institutionnel), elle participe à la réalisation de l'objectif de toute planification urbaine : l'intégration sociale (niveaux social et politique) en jouant à la fois sur les procédures de centralisation administrative et sur celles de décentralisation de gestion ; ainsi, "le double mouvement intégration-répression par rapport aux classes dominées, s'exprime, d'un côté, par l'autonomie communale et le découpage de l'espace en collectivités à base locale pourvues d'une certaine capacité de décision sous l'influence directe de la population résidente (intégration) ; de l'autre, par la hiérarchie administrative des collectivités territoriales, leur subordination à un ensemble d'instances dépendantes de l'appareil institutionnel, et l'isolement des différentes communes entre elles, avec forte limitation des relations horizontales et prépondérance des liens verticaux à initiative centralisée"(1). Il apparaît donc que l'instauration, par l'Etat, dans le cadre de la régionalisation-décentralisation, de l'échelon de "collectivités territoriales", sous un apparent dessèment administratif, contribue en fait à une division de l'espace national en unités géographiquement autonomes, mais financièrement et institutionnellement dépendantes du pouvoir central ou de ses émanations territoriales (niveau idéologique). De fait, la tutelle administrative n'a jamais cessé d'être présente et active (du moins, jusqu'en 1981) et elle s'est exercée principalement de deux façons : directement par l'intermédiaire du préfet, insidieusement par les différentes grandes administrations ;

- la tutelle préfectorale intervient surtout lors du vote du budget par le conseil municipal ; en effet, le budget n'est pas exécutoire immédiatement et il doit être transmis au préfet (ou au sous-préfet) qui, dans un délai de 15 jours, l'approuve, l'amende ou le refuse ; en cas de désaccord, le maire doit demander une nouvelle délibération du Conseil municipal ; le prolongement du désaccord peut conduire le préfet à nommer une commission spéciale (tel est le cas lorsqu'une commune est en "faillite"

(1) M. Castells, "la question urbaine", op. cit., p. 266

ou lorsque l'équilibre réel du budget n'est pas respecté),

- les autres administrations interviennent indirectement en refusant par exemple des subventions, sous prétexte que tel équipement ne correspond pas aux normes qu'elles ont choisies ; il en est de même pour l'octroi des prêts où l'acteur dominant est la CDC puisque, depuis 1964, elle contrôle (directement ou par l'intermédiaire des banques nationalisées) la plupart des emprunts, ce qui la pose comme principal banquier des collectivités locales surtout depuis que le Vè Plan les a rendues maître d'oeuvre des investissements urbains (donc dépendantes des emprunts de la CDC), l'Etat ne supportant plus qu'un tiers du coût de ces derniers (sous forme de subventions) ; ainsi devenues théoriquement principal acteur de l'urbanisation, les collectivités locales étaient, en 1981, endettées pour plus de 50 % auprès de la CDC.

De fait, soit par l'intermédiaire du préfet (pour la gestion communale), soit par l'intermédiaire des institutions financières (dans le cadre de la programmation financière), c'est l'Etat qui assure le contrôle du processus planification-programmation urbaines (ainsi c'est l'Etat qui, en 1972, a décidé les mesures d'encadrement du crédit), même lorsqu'il "concède" aux collectivités locales une autonomie administrative réglementée. Deux exemples confirmeront cette affirmation qui concernent à la fois la programmation urbaine et la programmation financière ; il s'agit de la création des ZAD et de l'instauration du PLD :

- créées par la loi du 26 juillet 1962, les ZAD devaient être financées par le Fonds National pour l'Aménagement Foncier et l'Urbanisme (FNAFU, mis en place en 1963) ; l'acquisition des ZAD par les collectivités locales devaient permettre d'enrayer la spéculation foncière ; pour ce faire, le FNAFU avait été créé avec pour objectif déclaré, l'octroi de prêts aux collectivités locales et aux Etablissements publics (taux 2,5 à 3,5 %, durée 2 à 8 ans) ; mais diverses circulaires du ministère de l'Equipement (1965-1968) ont restreint les possibilités d'obtention de ces

prêts par les collectivités locales, précisant que cette aide devait être exceptionnelle ; par contre, jusqu'en 1970, les crédits réservés à la région parisienne ont été dix fois plus importants que ceux revenant à la province ; il faut de plus remarquer que le comité de gestion du FNAFU est composé uniquement de représentants de l'appareil d'Etat central (premier ministre, finances, équipement, intérieur) et qu'il accorde les prêts de façon discrétionnaire ; cette centralisation administrative dans la gestion des finances publiques, derrière le but déclaré d'aide aux collectivités locales, avait pour objectif réel l'octroi de crédits qui devaient servir "principalement à lever l'obstacle foncier dans les grandes opérations d'aménagement décidées conjointement par le pouvoir d'Etat et le capital monopolistique (surtout les grands travaux d'aménagement et les villes nouvelles en région parisienne) ; la nécessité, pour les monopoles de ces interventions étatiques massives est apparue, en premier, en région parisienne ; c'est pourquoi (celle-ci) a bénéficié de la plus grande part de ces crédits au cours des années 1960" (1). La dimension simultanément idéologique et stratégique de la programmation financière apparaît ainsi clairement à travers l'exemple des ZAD ;

- à l'inverse, la LOF du 31 décembre 1975 (loi Galley), fournit un exemple de décentralisation règlementée, par la possibilité "offerte" aux collectivités locales de s'autofinancer en utilisant la procédure du Plafond Légal de Densité (PLD) qui devait leur permettre de contrôler le marché foncier ; il s'agissait, en effet, d'abord de freiner la hausse des prix fonciers (importante durant la période 1970-1975) par l'instauration d'une redevance de dépassement du PLD (proportionnelle au prix du terrain et à l'ampleur du dépassement) pour, ensuite procurer des ressources financières nouvelles aux collectivités locales ; enfin, ces ressources financières devaient favoriser le lancement, par ces mêmes collectivités locales, de programmes d'acquisition foncière dont le but avoué par les pouvoirs publics était qu'ils aboutissent à une dédensification de l'espace urbain construit ; si une telle procédure ne mettait pas

(1) P. Choubersky, *op. cit.*, in "Espaces et Sociétés", n° 13-14, p. 82

en cause le droit de propriété (toujours régi par l'article 554 du code civil), elle limitait néanmoins sérieusement l'exercice du droit de construire puisqu'il était écrit dans l'exposé de la loi que "le droit de construire, attaché à la propriété du sol, s'exercera (...) à l'intérieur d'une limite fixée par la loi ; au delà de cette limite, appelée PLD, l'exercice du droit de construire relève de la collectivité" ; la redevance pour dépassement de PLD pouvait donc être interprétée comme un rachat par le propriétaire, à la collectivité, de son droit de construction ; considérant les alliances dominantes sur le plan local, entre municipalité et propriétaires fonciers, cette procédure qui visait également à substituer le droit de préemption (utilisé par les collectivités locales) au droit d'expropriation (exercé par les pouvoirs publics) était donc, stratégiquement, vouée à l'échec ; de fait "le rendement financier des redevances a été faible sans qu'on puisse pour autant prétendre que l'objectif de freinage des valeurs foncières ait été pleinement atteint ; quant à l'action sur la dédensification de l'espace bâti, elle demeure limitée par la possibilité, toujours ouverte au constructeur, de reconstruire à l'ancien COS en cas de rénovation" (1) ; de plus, la LOF de 1975 est rendue caduque en ce qu'elle poursuit deux objectifs contradictoires à l'aide d'une même procédure (la redevance pour dépassement de PLD) : "ou bien la loi Galley est une loi foncière qui vise tout à la fois à juguler les hausses sur le marché foncier et à procurer des ressources aux collectivités et il est alors souhaitable de dépasser aussi souvent que possible le PLD ; ou bien (c'est) une loi d'urbanisme qui vise à limiter les densités urbaines et il est alors impératif de respecter le PLD" (2), ce qui entraîne, dans ce cas, une diminution des ressources financières pour les collectivités locales. Il semble que la dimension idéologique contenue dans la LOF de 1975 visait à responsabiliser les collectivités locales par une décentralisation administrative rendue inefficace à cause de la faiblesse des budgets communaux ; quant à sa dimension stratégique, il s'agissait, pour l'Etat, de profiter de l'alliance

(1) P.H. Derycke, *"économie et planification urbaines"*, op. cit., p. 319

(2) *Idem*, p. 326

municipalité-proprétaires fonciers (qui rendait la loi inapplicable pour ces partenaires locaux), pour faire le jeu de l'appropriation des centres urbains par les promoteurs immobiliers et les entreprises capitalistes (seuls aptes à supporter les redevances de dépassement de PLD, c'est-à-dire la taxe locale d'équipement-TLE), ce qui a abouti à la tertiairisation des centres urbains des grandes agglomérations.

Il apparaît donc, à l'issue de l'analyse de ces deux cas (les ZAD et le PLD), que c'est l'Etat qui, par son action réglementaire et financière, ajuste le rapport social à l'espace ; le processus planification-programmation urbaines se justifierait ainsi comme une régulation administrative permettant une structuration de l'espace au bénéfice des alliances d'intérêt dominantes sur le plan national (et non pas sur le plan local) ; dans cette perspective, l'espace apparaît bien comme l'expression de l'enjeu des rapports sociaux et la gestion urbaine peut être légitimement définie en tant que "spécification urbaine de l'instance politique" (1), relevant des mêmes ressorts idéologiques et stratégiques.

d) Les tendances de la programmation financière

L'élément le plus caractéristique qui a modifié les rapports de production de l'espace ainsi que les méthodes et stratégies contenues dans le processus planification-programmation urbaines, est le désengagement financier de l'Etat au cours des années 1966-1970 (la LOF du 30 décembre 1967 constitue une transposition au domaine de la planification urbaine, des décisions en matière de politique budgétaire prises en 1966). En effet, l'Etat, après la réalisation des villes nouvelles et des grandes opérations d'aménagement du territoire (pour lesquelles une programmation d'exception avait été mise en place) a cherché à développer l'intervention des collectivités locales (ce qui ne signifie pas l'absence de tutelle, mais un déplacement de celle-ci) et à restreindre ses propres interventions directes. Ce désengagement financier de l'Etat (diminution des subventions)

(1) M. Castells, "La Question Urbaine", op. cit., p. 299

n'a pas vraiment été compensé par les revenus escomptés lors des dépassements de PLD (les promoteurs ayant, dans leurs opérations de tertiairisation de l'espace urbain central, reconstruit aux anciens COS) ; il en est résulté une augmentation des investissements des communes (sous forme d'emprunts), proportionnellement au désengagement de l'Etat ; ainsi la comparaison des investissements directs consacrés au développement urbain (1) montre que "ceux des collectivités locales (y compris hopitaux et HLM) ont connu une progression accélérée avec deux bonds en avant de 1974 à 1976 et de 1978 à 1980, passant de 6,5 milliards en 1971 à 21,6 milliards en 1980, (tandis que) la part de l'Etat dans les investissements directs totaux consacrés aux infrastructures urbaines, est passée entre 1971 et 1980 de 21 % à 10,6 %". (2). Le désengagement financier de l'Etat a eu des répercussions sur les emprunts consentis par la CDC puisque, depuis 1966, la part des prêts à l'équipement collectif consentis par celle-ci aux collectivités locales, a été réduite et ne représentait plus en 1981, qu'un tiers du total de ses prêts. Parallèlement à ce désengagement financier de l'Etat, s'opérait un accroissement des investissements bancaires dans le secteur urbain.

Parmi les composantes du secteur bancaire, il faut signaler non seulement les institutions publiques ou parapubliques (CDC, banques nationalisées), mais également les institutions privées (telles que le Crédit Mutuel ou le Crédit Agricole) qui participent désormais au financement des collectivités locales ; ainsi, la proportion des prêts consentis aux collectivités locales par les banques, institutions de retraite et de prévoyance, mutuelles ou compagnies d'assurances, a-t-elle tendance à s'accroître (encore faut-il ajouter que les crédits au logement d'origine bancaire accordés aux particuliers représentaient 65 % des crédits distribués par les banques en 1972).

(1) Sous cette rubrique, la comptabilité publique regroupe l'essentiel des infrastructures, soit la voirie urbaine, les réseaux d'eau, d'assainissement, les transports collectifs et l'aménagement foncier.

(2) Rapport de préparation du IX^e Plan, op. cit., p. 102

Les bénéficiaires associés du secteur bancaire furent moins les collectivités locales (endettées plus que jamais) que les promoteurs immobiliers dont le rôle, dans la planification urbaine, est loin d'être négligeable puisque, depuis la LOF de 1967, ils peuvent être associés à part entière dans certaines opérations (par le biais des conventions de ZAC), ce qui leur a permis de devenir des acteurs importants de l'urbanisme concerté.

Ainsi, la tutelle des institutions financières (para-publiques et privées), associée aux aménageurs privés, s'est-elle substituée à la tutelle administrative des pouvoirs publics (qui conservent néanmoins leur pouvoir de décision et de réglementation) ; l'alliance dominante déjà relevée au cours de l'analyse des stratégies des acteurs du processus programmation-planification urbaines, entre pouvoirs publics - institutions financières - aménageurs privés, se confirme donc à l'issue de cet examen de la programmation financière.

e) Les implications sur le développement urbain

Le renversement opéré dans les méthodes de programmation financière à partir de 1967, au profit du capital, a été suivi, à partir de 1973 par une réduction de la demande de logements. Ce phénomène constitue néanmoins un effet pervers du processus planification-programmation urbaines, en ce que le maintien du capital immobilier dépendait du maintien de la demande de logements ; or, celle-ci est devenue problématique pour diverses raisons dont la principale semble être d'ordre économique : la nécessité pour les pouvoirs publics de réorienter l'épargne populaire et les finances publiques vers le secteur productif de l'appareil industriel, au détriment du capital immobilier concédé aux promoteurs privés ; l'alliance entre ces derniers et les pouvoirs publics subsiste donc, mais, sur le plan de l'économie nationale, l'aide au secteur industriel devient dominante. Cette nouvelle macrostratégie est contemporaine du tassement du nombre de logements demandés ; en effet, les 5 millions de logements construits entre 1965 et 1975

ont permis, pour l'essentiel, de satisfaire les besoins ; dans l'avenir, l'accroissement de la décohabitation et la nécessaire amélioration du patrimoine existant, ne semblent pas devoir compenser les conséquences du déclin démographique (la deuxième raison) : ainsi, en 5 ans, entre 1975 et 1980, la production annuelle de logements est tombée de 514.000 à 403.000, soit une diminution de 20 %.

Une autre implication de ce renversement de tendances réside dans le recul de l'urbanisme opérationnel et le fléchissement des programmes de construction d'ensembles de logement (sous forme de ZAC ou de lotissements) ; ces opérations urbaines n'ont en effet cessé de régresser, depuis les années 1970, au bénéfice de l'urbanisation spontanée ou diffuse : "les lotissements et les zones opérationnelles qui représentaient 32 % de la construction en moyenne dans les années 1971 à 1975, n'en représentent plus, en 1980 que 26,8 % alors que le rythme annuel de construction est lui-même passé de 524.000 à 399.000 logements ; les zones opérationnelles ont connu la chute la plus brutale, avec 44.000 logements commencés en 1980, au lieu de 100.000 en moyenne dans les années 1971 à 1975 ; les lotissements se sont stabilisés avec 62.000 logements en 1980 contre 68.000 en moyenne de 1971 à 1975" (1). Ce double phénomène de recul de l'urbanisme opérationnel et d'éparpillement de la construction dans des communes périurbaines (dépourvues de tout équipement) a de multiples conséquences dont (brièvement) :

- des investissements accrus, en infrastructures, de la part des collectivités locales,

- la dévalorisation des centres urbains et de leurs périphéries immédiates (donc un rejet des formes d'urbanisation opérées depuis la Libération),

- le développement de fortes migrations journalières,

(1) *Rapport de préparation du IX^e Plan, op. cit., p. 99-100*

- l'élévation des charges financières des familles (parmi lesquelles se trouvent souvent les moins solvables) exclues des agglomérations, et donc un renforcement de la ségrégation sociale sur l'espace.

Il a été montré comment le désengagement de l'Etat s'est opéré au bénéfice du secteur privé (bancaire et commercial) et au détriment à la fois de la maîtrise du processus planification-programmation urbaines par les collectivités locales, mais également d'une réelle maîtrise de l'urbanisation (dont les formes et les modes de vie sont jugés de plus en plus négativement). Pour renverser cette tendance et aboutir à un véritable transfert des responsabilités en matière de programmation financière, le IX^e Plan propose le développement des prêts participatifs, ce qui permettrait aux collectivités locales de devenir actionnaires d'entreprises de construction immobilière et de s'associer ainsi aux aménageurs privés ; cette solution aurait en outre l'avantage de sortir de l'engrenage emprunt-subvention remplacés dès lors par des actions participatives. Il semble que de telles mesures méritent d'être étudiées car la nationalisation du secteur bancaire, en même temps qu'elle a restauré la tutelle financière des pouvoirs publics, n'a pas été suivie d'un abaissement des taux d'intérêts, et, de plus, les équipements productifs, en période économique, restent toujours privilégiés par rapport aux équipements urbains. En l'absence de choix politiques prévoyant des ressources financières adéquates aux collectivités locales, la décentralisation ne suffira donc pas à relancer le secteur de la construction, ni à améliorer les mécanismes de la planification et de la programmation urbaines.

5) LA DECENTRALISATION

Il résulte de l'analyse de la programmation urbaine, que la décentralisation ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen d'organisation institutionnelle de l'espace, qui, comme tel, suppose l'utilisation de stratégies particulières ; la décentralisation appartient ainsi à la

règle du jeu (urbain) plutôt qu'aux enjeux toujours incertains de maîtrise de l'espace. Elle est donc posée, par les différents acteurs, comme problème constamment d'actualité ce qui implique qu'une décentralisation n'est pas exclusive d'une extrême centralisation. Le problème consiste surtout à repérer quelles instances décentralisent quelles compétences et au bénéfice de quelles autres instances. Qui décentralise ? ce qui est décentralisé ? à quel niveau d'organisation ? au profit de qui ?

a) Les justifications de la centralisation

Les pouvoirs publics ont toujours présenté la nécessité de centralisation comme une réponse fonctionnelle à la fragmentation sociale et institutionnelle : l'autonomisation des parties (c'est-à-dire des collectivités locales) justifierait donc une centralisation qui contrôlerait et règlerait l'ensemble, donnant ainsi une cohérence à l'action des différentes parties atomisées ; telle est la raison pour laquelle les directives sont données du niveau central. Les pouvoirs publics (eux-mêmes décentralisés) s'assurent donc, de cette manière, la maîtrise du processus planification-programmation urbaines, ce qui leur permet, du fait qu'ils disposent de moyens réglementaires et institutionnels, d'agir eux-mêmes sur le développement urbain en lançant leurs propres opérations. Sur le plan stratégique, les pouvoirs publics ont donc intérêt à entretenir l'atomisation des collectivités locales pour conserver le contrôle de l'objet-urbain ; c'est pour cette raison qu'est favorisée l'autoreproduction des structures centralisatrices : "en effet, les décideurs centraux qui seuls seraient à même d'effectuer les changements nécessaires (à la décentralisation) ne peuvent guère s'attaquer aux vrais problèmes que, du fait de leur éloignement du niveau opérationnel, ils ne connaissent pas. La seule arme dont ils disposent, c'est une élaboration plus minutieuse des règles et directives formelles, ce qui à terme, accroît les difficultés antérieures, et ainsi de suite" (1) ; encore faut-il ajouter, ainsi que cela est apparu au cours

(1) M. Crozier : "l'acteur et le système", Ed. du Seuil, coll. Points, 1981, p. 169

de l'analyse, que les décideurs disposent d'une autre arme pour imposer leur choix : la dérogation. Quoi qu'il en soit, la seule décentralisation institutionnelle qu'utiliseront les pouvoirs publics pour adapter leurs objectifs à l'environnement local, sera d'abord celle de leurs propres services. Ainsi, ils se conserveront une liberté d'action plus importante ; cela implique :

- que le cadre choisi pour la décentralisation des pouvoirs publics par (et pour) eux-mêmes, ne sera pas celui de la commune, mais celui de l'entité régionale,

- que les alliances nouées à l'intérieur de ce cadre, entre les pouvoirs publics et les autres acteurs urbains, privilégieront les aménageurs privés plutôt que les collectivités locales.

b) Les justifications de la décentralisation

Une fois réalisées les grandes opérations décidées par les pouvoirs publics, se pose le problème de leur gestion : la décentralisation au niveau communal devient donc nécessaire. "L'ère de l'urbanisation rapide est, dans la plupart des pays développés, achevée ; les équipements collectifs, bien ou mal programmés, sont presque partout en place ; la croissance urbaine, comme la croissance tout court, entre dans une ère de gestion qualitative des besoins et des moyens"(1). Il faut donc distinguer, d'une part la décision et la programmation financière des opérations projetées qui revient aux pouvoirs publics, et d'autre part, la gestion et l'entretien des opérations réalisées qui sont confiés aux collectivités locales. A ce stade de la planification, la centralisation "s'humanise", encore que sur le plan des stratégies entre acteurs, les collectivités locales ne sont pas totalement libres de leur gestion, ni maître-d'ouvrage de leur espace communal, puisqu'elles doivent s'associer le concours des acteurs privés (aménageurs, banques) pour se donner les moyens (techniques et financiers)

(1) P.H. Derycke, "Economie et Planification urbaines", op. cit., p. 291

de la gestion et de l'entretien de leur cadre bâti : tels sont les caractères de l'urbanisme opérationnel concerté et décentralisé.

c) L'opportunité de la décentralisation

Le centralisme joue donc à la fois la rigidité d'une organisation institutionnelle planifiée, mais aussi la souplesse des interventions par une programmation potentiellement dérogoire ; à travers ces deux approches contradictoires et complémentaires, le système centralisateur conserve une marge d'adaptation face à son environnement local. Il en résulte un urbanisme qui privilégie plus le niveau de la programmation ponctuelle (l'urbanisme opérationnel centralisé) que celui de la planification globalisante (l'urbanisme participatif décentralisé) ; et de telles pratiques tendront à se perpétuer parce qu'une "organisation rigide dont les moyens de gouvernement sont la hiérarchie, le secret, la règle, la distance et le cloisonnement, et dont les jeux dominants sont des jeux de protection, ne sera tout simplement pas capable d'adopter une structure décentralisée pour mieux maîtriser et gérer les conflits et problèmes engendrés par ses relations à un environnement turbulent" (1). Ce système de domination centrale appliqué à l'urbanisme fonctionnera efficacement aussi longtemps que l'environnement ne sera "pas trop" turbulent : telle est la phase opérationnelle de construction du cadre bâti. Dans un deuxième temps, lorsqu'il s'agira de gérer administrativement et politiquement la quotidienneté des opérations réalisées, la décentralisation au niveau des collectivités locales s'imposera comme la méthode la plus efficace pour adapter le processus planification-programmation urbaines à la dimension sociale. Ce sont donc les turbulences inhérentes à la quotidienneté des acteurs sociaux qui constituent l'opportunité de la décentralisation.

(1) M. Crozier, "l'acteur et le système", op. cit., p. 185

d) Le réformisme municipal

C'est ainsi que la boucle se trouve bouclée : partant du municipalisme au début de ce siècle, après une période d'interventions centralisées, la gestion urbaine se retrouve au niveau des collectivités locales. Mais, entre temps, l'objet urbain, lui-même, a subi d'importantes mutations : bouleversement de la composition sociale des centres urbains, création des banlieues pavillonnaires, division de l'espace par fonctions, importance accrue des déplacements, ségrégation sociale de l'espace. La mise en application de nouvelles méthodes de planification-programmation a produit ces mutations urbaines ; la ville est apparue comme un enjeu de domination : dominer l'espace, c'est dominer les hommes ; maîtriser la planification, c'est maîtriser le temps (le temps des hommes dans l'espace). Le réformisme municipal s'inscrit dans cet objectif ; en changeant d'échelle, il s'agit de continuer, la plupart du temps, la même entreprise de domination, d'où l'importance des nouvelles alliances sur le plan local. Est-il pensable qu'après l'apogée et le déclin du Capital économique, les intérêts de la propriété privée redeviennent dominants ? Comment seront désormais traités les nouveaux problèmes urbains qui se poseront ? Il reste néanmoins évident que ceux-ci "concernent l'ensemble des classes sociales à des degrés divers ; ils se réfèrent à la consommation, donc ne mettent pas en cause directement les rapports de production ou de domination politique" (1). Le réformisme municipal reflète nécessairement ces rapports sociaux, sans compter que les acteurs capitalistes (groupes financiers, "investisseurs institutionnels" - CDC, compagnies d'assurances, caisses de retraite etc.) sont toujours activement présent dans un espace urbain qu'ils ont modelé selon leurs besoins (tertiarisation) et selon leurs objectifs politiques (exclusion des classes populaires des centres urbains). L'idéologie de défense de la propriété privée n'est ainsi plus incompatible avec les objectifs politiques contenus dans la production-circulation du Capital. La décentralisation ne consiste donc pas seulement à gérer l'acquis (administrativement, techniquement) ; elle

(1) M. Castells, "la question urbaine", op. cit., p. 514

implique également que les collectivités locales prennent en charge l'évolution urbaine ainsi que la répartition-distribution de l'espace : telle est la dimension politique de la décentralisation qui ne résoud pas les problèmes préexistants (ni les rapports de production et de consommation de l'espace), mais déplace leur résolution au niveau local (2).

Pour comprendre l'évolution de ce processus, il va s'agir, dans le chapitre suivant, de confronter ces diverses tendances de la planification à des cas concrets.

(2) Nombre de données techniques et statistiques de ce deuxième chapitre ont été tirées de "les cahiers français" n° 203, op. cit. et de "les instruments de la planification urbaine", 1976, série notes et études documentaires, publ. La Documentation française.

CHAPITRE III

PLANIFICATION URBAINE

ET PRATIQUE DE L'URBANISME

Quelques cas seront analysés à travers lesquels se retrouveront les principaux acteurs de la planification urbaine ainsi que les divers mécanismes juridiques et programmatiques énumérés précédemment ; ces quelques pratiques de l'urbanisme ont été sélectionnées parce qu'elles ont toutes eu, pour des raisons différentes, un impact sur la pratique de la planification urbaine française ; de plus, parce qu'elles sont une illustration à grande échelle des méthodes de planification-programmation urbaines, elles ont contribué à la mutation spatiale et sociale de l'ensemble des villes françaises.

1) LE CAS DE PARIS

A Paris, comme ailleurs, la structure sociale liée aux conditions de développement historique, détermine les choix en matière d'extension spatiale, de production de logement ou de planification urbaine. Il s'agira donc ici de recenser les différentes interventions qui ont, depuis 1954, marqué le développement urbain de Paris et de sa région, afin d'isoler les tendances qui ont abouti à l'actuelle ségrégation sociale perceptible autant à travers les types d'habitat que dans la localisation des équipements.

De fait, la caractéristique de Paris est l'enjeu que cette ville représente en tant que capitale, siège du pouvoir d'Etat. La planification urbaine, par delà les intentions manifestées, visera donc prioritairement à contrôler la population, à la canaliser ou à en limiter le nombre, afin de réduire les risques de destabilisation du pouvoir en place.

A partir de 1954, une forte fraction du revenu national sera consacrée à la construction de logements et notamment au financement du collectif-locatif ; à cette occasion, la CDC apparaît comme l'un des plus grands constructeurs de logements. D'autre part, l'industrie du bâtiment s'est organisée et équipée peu à peu pour une production en plus grandes séries ; ainsi, le nombre

des logements construits en région parisienne va t-il plus que sextupler entre 1953 et 1959, en passant de 13.000 à 80.000 par an" (1). Dans la banlieue parisienne s'opère une mise en chantier accélérée d'un programme de construction de logements collectifs, (grands ensembles ou cités-dortoirs) à forte proportion d'habitations publiques et conçu comme réponse d'urgence à la pression sociale.

La scission entre le centre de Paris et sa banlieue devient de plus en plus manifeste ; alors que se construit du collectif-locatif en banlieue, ce sont des immeubles en co-propriété qui s'élèvent dans la majeure partie de la capitale et dans les zones les mieux desservies de la proche banlieue, si bien que s'opère un embourgeoisement et un vieillissement de la population du centre de Paris.

Concernant les acteurs de la construction sociale, l'innovation réside dans le fait que les agents de la construction privée sont moins intéressés par la gestion des logements que par la construction et "le commerce" de ceux-ci, tandis que les gros constructeurs para-publics (tels que les Offices d'HLM) conservent la gestion de la plupart des grands ensembles qu'ils construisent. Il faudra attendre les années 1970 pour que le secteur privé s'associe à nouveau à la gestion des logements.

La plupart des logements sociaux construits dans les années 1960 étaient localisés en lointaine banlieue, là où les prix fonciers étaient les moins élevés ; de plus, pour éviter de longues et coûteuses procédures d'expropriation, les organismes constructeurs ont recherché en lointaine banlieue, les grands espaces non-bâti (les vastes propriétés agricoles, par exemple) d'un seul tenant et appartenant au plus petit nombre possible de propriétaires. Quant aux zones de proche banlieue, il s'est surtout agi de combler les vides de toutes tailles du tissu urbain préexistant (dans l'intervalle entre les gares, sur les plateaux ou au hasard

(1) J. Bastié, *op. cit.*, p. 119

des terrains libres) ; cette densification ponctuelle du tissu urbain périphérique est encore perceptible par le manque de cohérence typo-morphologique des constructions réalisées au cours de différentes périodes. Alors que l'urbanisme opérationnel relance l'expansion urbaine, dans les années 1960, par la construction des grands ensembles, dans le même temps, le nombre et la part de maisons individuelles diminuent sans cesse, du fait de leur coût élevé ; ainsi, de 1954 à 1958, la construction individuelle n'a plus représenté, en banlieue, que le tiers, en moyenne, du volume total de la construction, et seulement 10 à 15 % de 1958 à 1964 (à titre de comparaison, les pavillons individuels représentaient les deux tiers des logements créés entre 1914 et 1939 dans la périphérie parisienne).

Sur le plan économique, la stratégie foncière et immobilière dominante consistera à exclure du centre de Paris toutes les activités autres que tertiaires ; il en résultera d'importants changements dans l'usage du sol ; divers cas de figure peuvent se présenter :

- les anciennes constructions sont détruites et font place à de nouveaux immeubles de bureaux (la rénovation),

- les implantations industrielles sont déplacées en banlieue ou en province lorsqu'elles ne dégagent plus de surprofits suffisants, ce qui entraîne la désindustrialisation de Paris,

- les petites entreprises et propriétés foncières des artisans ou des commerçants traditionnels, disparaissent.

C'est ainsi que Paris se trouve "largement abandonné aux tendances sociales dominantes, avec, à peine, quelques interventions régulatrices ponctuelles de la part de l'appareil d'Etat (concernant avant tout l'aménagement des voies de circulation" (1). Le programme de restructuration parisienne, entamé à l'échelle de l'agglomération dans les années 1960, apparaît donc comme un prolongement de l'haussmannisation en ce qu'il vise un changement d'occupation de l'espace dans de nombreux quartiers et c'est bien "le changement d'occupation sociale de l'espace plutôt que le mauvais état du logement, qui semble être à la base des opérations de rénovation ; non pas que ces logements ne soient pas détériorés, mais ils ne le sont pas plus que ceux d'autres quartiers pourtant épargnés par la rénovation" (2) ; ce phénomène est confirmé par une étude (3) qui a montré, en superposant les cartes des îlots insalubres à celle des opérations d'aménagement que la rénovation ne constitue pas une opération d'élimination des espaces urbains les plus détériorés. Il résultera de cette stratégie rénovatrice une ségrégation résidentielle accentuée, les couches populaires étant refoulées vers les banlieues tandis que

(1) M. Castells, *op. cit.*, p. 378

(2) M. Castells, *idem*, p. 382

(3) F. Godard, *"La rénovation urbaine à Paris. Structure urbaine et lutte de classe"*, Paris, Mouton, 1973, p. 25

L'occupation de Paris-Ville est réservée aux catégories sociales à hauts revenus (ou tout au moins aux catégories sociales d'un statut supérieur à celui des anciens résidents) ; la rénovation, de plus, vise moins l'installation de nouveaux équipements (espaces verts, écoles...) que l'implantation de bureaux, simultanément à la multiplication des beaux quartiers et à la raréfaction des logements sociaux incompatibles avec des prix fonciers élevés (la rénovation des Halles ou celle du Marais en sont deux exemples caractéristiques). A l'issue du processus de rénovation, se produit une rupture d'avec l'imagerie des quartiers traditionnels dont la sociabilité de rue et les petits commerces de consommation quotidienne étaient les symboles ; en affichant une symbolique de la consommation (dalles piétonnières, galeries marchandes, sanisettes), la rénovation apparaît également comme un instrument de concentration du secteur commercial moderne (magasins d'habillement et restaurants deviennent les commerces les plus nombreux). A travers les opérations de rénovation, pareillement à celles réalisées par Haussmann, l'appareil d'Etat central s'octroie d'importantes prérogatives au détriment des collectivités locales ou des associations d'usagers : il en est ainsi pour la réalisation d'équipements publics d'infrastructures ou de superstructures dont le coût social augmente du fait de la hausse des prix du sol ; il en résulte des ponctions supplémentaires sur la masse des capitaux publics, donc une pression fiscale accrue et un transfert du coût des équipements sur des usagers qui n'en disposeront pas puisqu'ils sont exclus de l'espace central parisien (il faut néanmoins pondérer cette explication par trop "verticalement dirigiste" en remarquant qu'une telle stratégie globale ne peut réussir qu'avec l'assentiment des acteurs capitalistes qui ne participent à sa réalisation que si celle-ci leur permet d'en tirer certains profits ; l'Etat incite et entraîne tandis que les acteurs anticipent, calculent et ainsi réalisent ou ne réalisent que partiellement ou pas du

tout les projets et les plans : telle est encore une des dimensions aléatoire de la planification). Toutefois, en France, et même s'il n'est pas suffisant pour garantir le succès de la planification, le rôle d'entraînement de l'Etat est important par le fait que les pouvoirs publics contrôlent étroitement l'ensemble des financements dont peuvent bénéficier à la fois (et selon la tendance dominante) les acteurs capitalistes (par le biais des institutions bancaires) et les collectivités locales (puisque la constitution de réserves foncière ou d'un patrimoine immobilier est liée aux moyens financiers, pour les communes, d'exercer leur droit de préemption). En ce sens, l'évolution de l'agglomération parisienne apparaît comme une manifestation de la domination progressive de l'appareil d'Etat sur l'espace urbain ; et, de fait, "depuis 1928, l'Etat a toujours considéré les nouvelles institutions régionales comme devant être des émanations de son propre pouvoir. Il les a chaque fois constituées de façon à les tenir sous sa dépendance. La participation à ces organismes de représentants élus a été pondérée avec astuce et réduite au minimum - jusqu'à la limite au delà de laquelle, le pouvoir étatique eût provoqué une résistance susceptible de porter atteinte à la cohésion politique de la formation sociale" (1) ; chaque fois que des institutions régionales étaient mise en place dans le cadre de la planification de l'agglomération parisienne, il s'agissait de restreindre les pouvoirs d'élection des collectivités locales concernées. Depuis Haussmann, Paris constitue en effet un tel enjeu politique (la dimension nationale de Paris-capitale) que les décisions d'aménagement relèveront presque exclusivement du Pouvoir d'Etat ; ainsi, lorsqu'en 1928, le président Poincaré créa le "Comité Supérieur de l'Aménagement et de l'Organisation Parisienne", sur 84 membres que comprenait ce comité, 7 seulement étaient des conseillers élus du département de la Seine ; plus récemment

(1) M. Cornu, *"Paris et le pouvoir"*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, p. 166

fut créé, en 1962, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), établissement public qui devait assurer la mise en oeuvre de la politique foncière, et qui apparaîtra comme un autre type d'organisme antidémocratique (les collectivités locales y étaient représentées de façon minoritaire) contrôlé directement par le pouvoir d'Etat central (Ministères de l'Equipement, des Finances et Préfecture de la région parisienne). Au travers de cette domination administrative, il s'agit bien de "tenir Paris pour tenir la France". Trois plans d'urbanisme seront analysés qui confirmeront cette domination :

a) Le Schéma du Grand Paris de 1934 révèle clairement la dimension stratégique de la planification urbaine ; celle-ci s'est manifestée par l'opposition entre le Conseil Général de la Seine et la majorité (pro-gouvernementale) du Comité Supérieur de l'Aménagement et de l'Organisation de la Région Parisienne (mentionné ci-dessus). Le Grand Paris que les élus du Conseil Général cherchaient à aménager, favorisait le développement de l'industrie considérée comme moteur de l'urbanisation ; cette priorité accordée à l'industrie comportait comme corollaire une pratique de l'urbanisme dans laquelle les pouvoirs publics seraient intervenus directement en vue d'atteindre une maîtrise progressive des sols urbains. Inversement, les conceptions du Comité Supérieur (qui détermineront les lignes maîtresses du plan de 1934) recommandaient une nécessaire limitation du développement industriel en région parisienne, de manière à freiner l'extension de celle-ci et à concentrer la pratique urbanistique sur la restructuration et le réaménagement de l'agglomération. Les représentants du pouvoir d'Etat (majoritaires au sein du Comité Supérieur) ont donc choisi de sacrifier les intérêts du patronat industriel afin de garantir l'ordre social urbain en limitant dans Paris (intra et extra muros) la concentration ouvrière ; un tel choix est d'abord justifié par la nécessité d'une utilisation plus rationnelle de l'espace (les vastes emprises industrielles étant considérées comme occupant trop d'espace) ; de plus, devient préoccupante, en 1928, l'urbanisation sauvage qui caractérise la couronne banlieusarde de la région parisienne ; cette urbanisation sauvage produite par les mécanismes économiques du système capitaliste, s'est avérée incompatible avec le développement harmonieux de ce même système capitaliste. En déplaçant les secteurs industriels de concentration

de main d'oeuvre ouvrière, se trouvait simultanément évitée une rupture d'équilibre du système, et déplacé le problème du logement de cette main-d'oeuvre. En fait, si les activités industrielles ont disparu de Paris intra-muros, elles n'ont pas pour autant quitté les banlieues où la situation du logement n'a fait qu'empirer. Il faudra attendre les années 1960 pour que la DATAR mette en place des mécanismes de décentralisation du secteur industriel. Il paraît néanmoins intéressant de signaler que si le Comité Supérieur "visait" juste en prévoyant la désindustrialisation et la tertiarisation de la capitale, le projet du Conseil Général préfigurait le plan du Paris de l'an 2000 puisqu'il anticipait la construction des deux axes du RER, de la ceinture verte des jardins et des parcs paysagers régionaux, ainsi que la direction des axes principaux d'urbanisation et la création des "villes périphériques" sur ces axes (Chambourcy à l'Ouest, La Courneuve au Nord, Rungis au Sud).

b) le SDAURP de 1965 consacre le désaisissement en matière d'aménagement et d'urbanisme, des instances locales élues ; le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (SDAURP) sera élaboré et publié en 1965, dans le cadre du District, institué en 1961, par le pouvoir d'Etat (au plus haut niveau : la Présidence de la République) pour servir d'instrument de domination sur la région parisienne. Le SDAURP fut préparé dans le plus grand secret, sans consultation des élus locaux ; ses principes directeurs étaient de transformer la région parisienne en pôle national et international de développement monopolistique ; pour atteindre cet objectif, il s'agissait, d'une part d'attirer et de concentrer à Paris les activités tertiaires supérieures (banques, sièges sociaux des entreprises multinationales) et, d'autre part, d'évincer les travailleurs de l'agglomération en les dirigeant vers les réservoirs périphériques des villes nouvelles. Ainsi que l'indique le commentaire du SDAURP, "l'efficacité économique de la région parisienne est un atout national", donc, la place de la France dans l'Europe se joue à Paris dont l'aménagement doit s'effectuer en fonction de ces priorités économique-politiques et non pas par la prise en

considération des attentes sociales liées à la satisfaction des besoins quotidiens (conditions de transport, éloignement résidences - lieux de travail, manque de commerce et d'équipements publics à proximité des lieux d'habitation, mauvaises conditions de vie dans les grands ensembles).

c) le SDAU de 1977 est contemporain de la mise en application du nouveau statut administratif de la ville de Paris, faisant de celle-ci une commune de plein exercice dirigée par un maire et son conseil municipal. Les objectifs du nouveau plan directeur restent sensiblement les mêmes qu'en 1965 : modernisation sans densification, maintien de la fonction résidentielle et évolution limitée du cadre bâti ; à présent que sont acquises la tertiairisation et l'appropriation de la capitale par les classes nanties, il s'agit de valoriser ce "cadre de vie" ; à titre indicatif, il faut signaler qu'en 1975, sur 1.920.000 emplois recensés à Paris, 1.400.000 appartenaient au secteur tertiaire, soit les trois quarts du total des emplois contre à peine les deux tiers au cours des recensements de 1954 et 1962.

Le tournant de cette restructuration parisienne à présent acquise et qu'il suffit de gérer (et si besoin est de la renforcer), a donc été effectivement pris au cours des années 1960 où le gouvernement a décidé de penser l'aménagement de la région-capitale en corrélation avec l'ensemble de sa politique (économique, intérieure, internationale) ; la politique urbaine en région parisienne fut alors articulée et intégrée à la politique générale. Le moyen administratif utilisé pour rendre opérationnelle cette politique urbaine fut "le District", créé par la loi du 2 août 1961 (modifiée le 17 septembre 1966) et dont le nom officiel est "Délégation Générale au District de la Région de Paris" ; or, le District est le type même de l'institution antidémocratique : l'exécutif du district est le "Délégué Général" qui dispose de larges compétences (il prépare les projets, contrôle la réalisation des opérations en cours, accorde les permis de construire des ensembles immobiliers importants) et représente l'Etat au niveau de la région parisienne (c'est lui qui a la charge de préparer les délibérations du

Conseil interministériel permanent de la région de Paris, lequel décide) ; de fait, le Délégué Général, de par ses fonctions, se trouve au plus haut niveau de l'appareil d'Etat : haut fonctionnaire nommé par le premier ministre, il est en même temps préfet de la région parisienne et, en tant que tel, il possède un droit de commandement par lequel il donne des instructions aux préfets des divers départements parisiens. Dans le but de contrôler l'exercice du pouvoir a été institué un conseil d'administration du District dont les membres sont, pour moitié nommés par "arrêté conjoint du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur", et, pour l'autre moitié désignés par le Conseil de Paris et les conseils généraux des sept départements périphériques ; par le jeu savant des découpages des circonscriptions électorales, le pouvoir d'Etat était assuré de bénéficier, au sein de ce conseil d'administration du District, d'une forte majorité qui lui permettait de rester le maître du jeu (le pouvoir étant incarné par le Délégué Général). Ainsi, depuis 1928, les méthodes d'exercice du pouvoir d'aménagement et de planification de la région parisienne, n'ont pas beaucoup évoluées : simplement, la planification est devenue opérationnelle, débouchant sur une pratique effective et globalisante de l'urbanisme.

Sur le plan de la stratégie politique, la rénovation parisienne commencée par Haussmann, et visant à la maîtrise de l'espace par la classe dominante, a eu de multiples implications sociales :

- un changement dans l'occupation sociale de l'espace permettant la transformation du contenu de classes, ce qui pose Paris comme rempart aux expressions contestataires ;

- un changement d'électorat du fait d'un remplacement de l'électorat de gauche par un électorat bourgeois conservateur ; à l'issue de ce changement, il n'existe plus aucun risque à conférer à Paris un statut d'autonomie municipale, hors de toute tutelle préfectorale ;

- la transformation des conditions sociales et politiques a permis que Paris serve de base d'appui et de tremplin aux partis politiques conservateurs, pour la reconquête du pouvoir national en cas de perte de celui-ci ;

- enfin, l'opération de rénovation parisienne est apparue comme un modèle applicable aux autres agglomérations importantes, pour les entreprises immobilières privées soutenues par les pouvoirs publics.

Sur le plan de la stratégie historique, il faut reconnaître une continuité fondamentale entre la rénovation haussmannienne et la restructuration parisienne entreprise à partir des années 1960 : "aux deux époques, la rénovation entraîne la déportation des populations ouvrières vers des périphéries de plus en plus lointaines ; le Paris populaire du centre, frappé à mort sous le Second Empire, réinstallé dans les arrondissements périphériques, se voit aujourd'hui repoussé vers les grands ensembles des banlieues lointaines" (1).

Sur le plan idéologique, enfin, l'analyse historique révèle une tendance croissante à l'individualisation de la résidence ouvrière dans l'entre-deux-guerres ; ce phénomène d'intégration sociale par le biais de la propriété privée se perpétuera jusqu'à nos jours, aboutissant à une forte dispersion urbaine ; après la seconde guerre mondiale, la construction des grands ensembles s'opèrera également dans les zones périphériques sous-équipées ; dans les deux cas (habitat pavillonnaire, habitat social-collectif), il est résulté une fixation de la résidence hors du réseau urbain, et une ségrégation spatiale accentuée.

2) LE CAS DE L'AMENAGEMENT DES QUARTIERS URBAINS

Le regain d'intérêt porté actuellement à la notion de quartier,

(1) J. Ceaux, *op. cit.*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, p. 30-31

n'est ni le fait du hasard, ni le résultat de présupposés simples et évidents. En effet, le quartier est un produit à la fois de l'histoire, de l'imagination, de l'idéologie et de la crise que connaissent les sociétés urbaines contemporaines, car il est toujours commode, dans une situation d'incertitude par rapport à l'avenir, d'en appeler à une certaine nostalgie porteuse d'images sécurisantes ; dans cette perspective, le quartier, avec ses connotations d'enracinement, d'appropriation, de communauté vivante et solidaire, participe d'une volonté d'humaniser la civilisation urbaine confrontée, depuis le début du XX^e siècle, à d'importantes mutations sociales techniques et morphologiques qui s'affichent dans le cadre de la vie quotidienne.

Ainsi, Chombart-de-Lauwe définit-il les quartiers comme des unités élémentaires de vie sociale "qui se manifestent à l'observateur attentif, (et dont) témoignent les comportements des habitants, leurs expressions de langage " (1) ; ces quartiers se structureraient autour d'équipements socio-économiques et de lieux de réunion (les cafés, surtout) et n'apparaîtraient donc pas comme des données écologiques, mais en tant que manifestations sociales : "ils (les quartiers) n'existent réellement que dans les secteurs où les niveaux de vie sont assez bas" (2) ; ainsi, la communauté de quartier serait le résultat d'une combinaison entre vie sociale, vie professionnelle, habitudes de consommation, niveaux de vie qui s'exprimeraient dans un certain espace. De telles considérations font apparaître l'idéologie de quartier comme une liaison entre des formes de vie sociale et des données spatiales liées à un cadre écologique : le quartier en tant que cadre de la vie quotidienne.

Il s'agira donc ici de s'interroger pour savoir dans quelle mesure il est encore possible aujourd'hui de parler de "réalité de quartier", et pour répondre à cette question, il faudra se demander comment le quartier est lié à

(1) Chombart-de-Lauwe, *"Paris, Essais de Sociologie, 1952-1964"*, Les Editions Ouvrières, Paris, 1965, p. 67

(2) Chombart-de-Lauwe, *"des hommes et des villes"*, Payot, Paris, 1963, p. 33

l'histoire des villes et à leur environnement social et économique. Ainsi, après avoir défini les conditions de l'existence des quartiers, sera-t-il possible d'examiner les tendances actuelles d'organisation (et de division) de l'espace, et de déterminer si ces tendances sont encore compatibles avec la réalité des quartiers. Et sinon, il faudra bien se demander pourquoi les quartiers existent toujours dans l'inconscient collectif et à quelle fin ils sont aujourd'hui "relancés" par les mêmes planificateurs ou praticiens de l'urbanisme qui ont tant oeuvré à leur dépérissement.

a) Généalogie de la notion de quartier

L'aménagement des quartiers urbains est une illustration des diverses tendances qui se sont manifestées en France au cours du processus planification-programmation urbaines ; en ce sens, le quartier a toujours été présenté comme un référent presque obligatoire de toute intervention sur la morphologie urbaine ou de toute manifestation d'idéologie urbaine ; en conséquence, l'utilisation de cette "dimension" du quartier, par les urbanistes et les géographes, s'opère en réaction (ou bien pour "voiler") les mutations apportées au tissu urbain traditionnel, et reflète les inquiétudes sociales qui se sont manifestées à l'occasion de ces mutations (crise du logement, perte d'identité, résistance au changement ou à l'arbitraire des opérations d'urbanisme planifié).

De fait, si l'urbanisme, comme pratique opérationnelle spécifique, est institué en 1919 par la loi sur "l'aménagement, l'extension et l'embellissement des villes", dès cette période, l'attention est portée sur la notion de "voisinage" considéré en tant qu'échelon de contrôle social du groupe par lui-même. R. Ledrut définira le voisinage comme "le groupement des sujets dont les résidences sont proches et qui entretiennent un certain nombre de relations d'entraide et de fréquentation" (1). Cependant, en France,

(1) R. Ledrut, "Sociologie Urbaine", Paris, PUF, 1968, p. 106

la notion de voisinage ("l'unité de voisinage") appartient plus au vocabulaire technocratique, tandis que, dans la réalité sociale, c'est surtout la notion de "quartier" qui est utilisée, cette dernière notion étant elle-même très imprécise car elle peut "désigner n'importe quelle partie de la ville : lotissement, groupe d'habitations, ZUP..." (1).

Alors que pour les sociologues (cf. Chombart-de-Lauwe, Ledrut), le quartier s'analyse d'abord à partir d'une réalité sociale unitaire, les urbanistes le considèrent plutôt comme un niveau ("échelon") de réorganisation de l'espace urbain à une échelle humaine (tel est le cas des villes nouvelles ou de la réhabilitation des centres anciens) ; dans l'optique planificatrice et opérationnelle, le quartier est cet espace multifonctionnel qui participe du processus d'adaptation-intégration de l'homme à la ville.

Cette conception récente du quartier multifonctionnel s'oppose à la tendance urbanistique qui s'est manifestée en France entre les deux guerres et qui proposait l'instauration d'une structure urbaine par "noyau et satellites" ; cette dernière consistait à remplacer progressivement "la ville massive et compacte, par une ville aux quartiers spécialisés où l'on s'assemble pour le travail, pour l'étude, pour les affaires, entourés d'une couronne de villes où l'on habite, où l'on se repose" (2).

Un tel principe d'ordre fondé sur la création de zones urbaines monofonctionnelles, conduira les premiers urbanistes officiels à considérer la ville comme une simple juxtaposition de parties constituées par les quartiers industriels, d'affaires ou résidentiels. Dans cette perspective, la pratique urbanistique consistera donc à mettre en relation ces divers espaces

(1) A. Gérard, *"Quartier et Unité de voisinage"*, U.P.A. Strasbourg, 1977, p. 5

(2) A. Ménabréa (Secrétaire Général de la Ligue Urbaine) cité par H. Sellier in *Vie Urbaine*, 1920, p. 63

fonctionnels et à organiser des réseaux de circulation. C'est toujours selon ces mêmes présupposés qu'avait été introduite pour la première fois, en 1923, la notion de "neighborhood unit plan" (unité de voisinage) aux Etats-Unis par Perry ; l'unité de voisinage visait l'établissement de liens de proximité entre les familles, les services et les installations quotidiennes ; en fait, une telle organisation urbaine marque le début de la fonctionnalisation et de la spécialisation des espaces parce que l'unité de voisinage est presque exclusivement résidentielle, les commerces étant localisés à la périphérie et servant à établir la fonction entre deux unités de voisinage contiguës.

En France où une expérience isolée de cité-jardin satellite avait été réalisée dès 1856 au Vésinet, l'exode vers la périphérie s'accroît à partir de 1920 et provoque l'étalement des banlieues ; ce phénomène tendra à s'accroître après la seconde guerre mondiale ; c'est pour remédier à la déstructuration urbaine consécutive à la crise du logement, que sont créées certaines cités-jardins patronales ou municipales qui utilisent les principes de l'unité de voisinage afin de faciliter la vie quotidienne des habitants et de façonner les conduites humaines ; ces cités présentent la caractéristique d'une très grande homogénéité sociale car l'importance accordée à l'émergence d'un esprit communautaire ainsi qu'aux activités associatives locales, implique une unité sociale peu compatible avec le mélange de groupes différents. C'est pourquoi l'organisation des unités de voisinage aboutit fréquemment à la ségrégation sociale même si les intentions des planificateurs-aménageurs y prévoient une mixité sociale : "le but visé dans l'aménagement des districts d'habitations urbaines en unités de voisinage, est de permettre à chaque famille, si tel est son désir, de former avec d'autres une communauté qui repose sur des contacts sociaux bien définis et présente une unité physique évidente. L'unité de voisinage est essentiellement un groupe social spontané : elle ne peut pas être la création du planificateur ; tout ce que peut ce dernier est d'assurer à une communauté la satisfaction de ses besoins vitaux essentiels" (1). Dans une telle optique ségrégative, l'unité

(1) F. Gibert, *"Composition urbaine"*, Dunod, 1972, p. 247

de voisinage est incluse dans le quartier, lui-même étant composé de plusieurs unités de voisinage ; ainsi, le quartier apparaît toujours, pour les urbanistes, comme échelon d'un schéma technique d'organisation des espaces résidentiels. C'est ainsi qu'à partir de 1960, les problèmes de déstructuration urbaine consécutifs à une croissance spatiale non maîtrisée sont tels que le fonctionnalisme (utilisé jusqu'alors de manière expérimentale et diffuse) est institutionnalisé, avec pour objectif l'établissement de structures urbaines échelonnées, et comme moyen l'utilisation des grilles d'équipements réglementaires.

La première grille d'équipements (1) comprend 85 sortes d'équipements ; elle indique en outre les seuils démographiques à partir desquels les équipements doivent être construits, ainsi que les échelons morphologiques correspondant à chaque seuil. Il en résulte l'énumération suivante :

- le groupe résidentiel (200 à 500 logements),
- l'unité de voisinage (800 à 1.200 logements),

(1) cf. *"Urbanisme"*, n° 90-91, 1965, p. 75 à 77

- le quartier (1.500 à 2.500 logements),
- la ville ou la commune (au moins 8.000 logements).

Il faut d'abord remarquer combien l'arbitraire de cette division spatiale par échelons, est proche des découpages administratifs ou militaires classiques. Il reste qu'à partir de 1959, le quartier s'y trouve "calibré" en tant qu'échelon d'organisation urbaine. Cependant, la définition de ces grilles d'équipements subira certaines transformations dont l'analyse permet de cerner les hésitations de l'administration ainsi que la difficulté à inscrire dans la réalité un concept tel que celui de structure urbaine. Ainsi, une autre grille est établie en 1965 (1) dans laquelle l'échelon ville a disparu car jugé trop vaste, tandis que le seuil de l'échelon quartier s'est accru ; la nouvelle classification ne retient plus que deux échelons principaux comprenant chacun deux sous-échelons, comme suit :

- les unités d'habitations :
 - par résidence (de 50 à 150 logements),
 - par groupe (de 250 à 350 logements),
- les unités d'organisation urbaine :
 - par voisinage (de 800 à 1.200 logements),
 - par quartier (de 2.500 à 5.000 logements).

Plus tard, les grilles d'équipements réalisées à partir de 1972 seront uniquement basées sur la notion de seuil d'appropriation des équipements ; les échelons spatiaux hiérarchisés y seront abandonnés car jugés inadéquats (à une réalité urbaine diversifiée) et trop arbitraires.

(1) cf. "Urbanisme", n° 90-91, 1965, p. 75 à 77

Une telle méthode utilisée par la pratique urbanistique d'après 1960 aboutira à une quantification formelle de l'espace où les équipements particuliers sont privilégiés par rapport à l'organisation globale de la ville : tel est le résultat de la planification régionale qui classifie, sur le plan national, les équipements nécessaires à la satisfaction des besoins présumés identiques sur toute l'étendue du territoire ; hôpitaux, piscines, centres sportifs, bibliothèques, maisons de la culture, parcs... seront ainsi distribués "à la carte", selon les opportunités foncières locales, imposant un mode de consommation dirigé "d'en haut" et une structure urbaine préétablie, plus que ne répondant aux insatisfactions locales. Il en résultera une homogénéisation spatiale dont l'inefficacité (par inadéquation à la réalité urbaine) des échelons est révélatrice d'une pratique urbanistique "au coup par coup" qui vise à uniformiser, par la construction d'équipements standards, les espaces urbains et péri-urbains qui échappent encore à la norme technocratique : tel serait l'aboutissement du fonctionnalisme.

Et si, entre 1959 et 1968, malgré les réglementations en vigueur, les échelons préconisés devinrent rarement des réalités urbaines, la raison en est qu'au moment de sa conception, chaque opération était traitée comme une entité-en-soi, le quartier n'étant plus défini, à l'intérieur de cette entité, que comme espace regroupant les équipements minimum et les habitations : "le grand ensemble ne paraît connaître que deux échelons d'organisation : celui de l'ensemble de l'opération et un échelon intermédiaire appelé quartier ; ce quartier est l'unité fonctionnelle des équipements de proximité ; tous les autres équipements sont rassemblés en un centre unique structurant les différents quartiers entre eux" (1).

De plus, dans certains cas, le poids des méthodes urbanistiques traditionnelles (la bureaucratie et les nécessaires "négociations" avec les

(1) A. Gérard, *"Petite histoire des quartiers chez les urbanistes"*, *Urbanisme*, n° 195, Avril 1983

collectivités locales) implique une planification qui oriente les opérations urbaines vers la programmation de grandes catégories d'éléments isolés et traités verticalement : par exemple par types fonctionnels d'équipements (tels que l'enseignement, la santé...).

Le résultat de cette planification-programmation urbaine sectorielle par fonctions est une "conception du projet comme oeuvre" (1) où chaque opération s'élabore selon sa propre rationalité, hors échelle urbaine ; dans ce cas, un seul échelon spatial subsiste : celui de l'opération traitée. Sur le plan morphologique, la pratique urbanistique, de 1960 à 1968, aboutira à une absence d'intégration des nouveaux quartiers construits ("zones" serait un terme plus exact) à l'environnement urbain ; souvent, le parti-pris choisi dans les plans d'urbanisme, sera celui de la juxtaposition de zones fonctionnelles utilisant les espaces verts comme tampon.

Ainsi, il existe une certaine continuité dans la pratique urbanistique puisque, depuis la Libération, l'extension urbaine a été organisée par la juxtaposition de parties isolées dans leur programmation, mais en fait, de plus en plus dépendantes de la distribution et de la localisation des équipements et des services. Cependant, malgré la transformation progressive des quartiers en zones résidentielles monofonctionnelles et ségréguées, survit l'image du quartier conçu comme unité spatiale et sociale désormais inexistante du fait de la division économique et sociale de l'espace ainsi que de la circulation accrue des hommes à travers le territoire. Il est toujours possible de délimiter et de quantifier arbitrairement un espace (selon la méthode fonctionnaliste), mais il est plus délicat d'attacher à cet espace des valeurs qui correspondent de moins en moins à son contenu social. La conservation de l'étiquette de quartier n'a donc plus d'autre justification que

(1) A. Gérard, *"Quartier et Unité de voisinage"*, U.P.A. de Strasbourg, 1977, p. 308

l'intégration des hommes à un nouvel espace urbain ; elle permet en outre de voiler la rupture effectuée dans les modes de vie et les modes d'appropriation de cet espace

Au cours des années 1968, un mouvement de revendication sociale provoque une évolution de la pratique urbanistique qui s'attachera désormais, à travers la planification-programmation urbaines, à prendre en compte la qualité du cadre de vie ; c'est dans un tel esprit que seront planifiées, programmées et réalisées les villes nouvelles dans lesquelles chaque quartier est construit pour représenter une unité d'organisation urbaine : unité sociale, organisation spatiale, dimension humaine sont les qualités visées de ce nouveau cadre de vie. Parallèlement l'urbanisme dit "de concertation" abandonne les opérations brutales de rénovation, type grands ensembles et se lance dans l'amélioration et la réhabilitation des centres anciens.

N'étant donc pas parvenue jusqu'à inscrire dans la réalité ses objectifs de structuration urbaine et de maîtrise de l'extension spatiale, l'administration inaugure une nouvelle forme d'opérations planifiées à travers la programmation des villes nouvelles. Les quartiers des villes nouvelles y sont présentés comme autant de symboles d'urbanisation

à la française qui doivent servir de support à "une véritable vie urbaine", à "une intense vie collective" et à la manifestation de la dimension biologique urbaine.

Les villes nouvelles s'inscrivent dans un "schéma technique d'organisation volontaire de l'espace" (1) qui se réalisera pour la première fois en 1970 au Quartier de l'Arlequin dans la ville neuve de Grenoble-Echirolles ; l'objectif y est de découvrir une alternative aux principes de zonage, par un retour au mélange des fonctions. Cette orientation urbanistique se trouve légitimée d'abord par la constatation que les équipements des zones monofonctionnelles s'avèrent incompatibles avec toute dynamique sociale ; et ensuite par le mouvement de reconquête des quartiers centraux des grandes villes depuis 1963 en réaction aux insuffisances culturelles et fonctionnelles des lotissements périphériques ; ce double constat d'échec justifie "que nous découvriions les propriétés des villes anciennes qui en garantissent la vie, et que nous les restituions à nos villes modernes" (2).

C'est l'Etat (3) qui sera le promoteur des villes nouvelles réalisées à partir de 1965. Il s'agira, à travers l'aménagement des villes nouvelles, de déconcentrer la capitale et, en fixant hors de Paris populations et activités, de réduire la mobilité des personnes et d'encourager un processus de décentralisation ; l'intention sera également manifestée de réamorcer "ce qui fait la qualité de la vie urbaine" (4).

(1) A. Gérard, *"Quartier et unité de voisinage"*, op. cit., p. 366

(2) Alexander, A.M.C., nov. 1967

(3) Un développement particulier sera consacré dans le présent chapitre à la stratégie urbaine qui préside à l'aménagement des villes nouvelles.

(4) Cahiers de l'IAURP, n° 21 et 31

De fait, les villes nouvelles inaugurent un nouveau type de quartier ; en effet, la structure morphologique de ces villes est organisée à partir des quartiers qui possèdent chacun leur propre centre ; et les centres de quartier sont traités d'une manière privilégiée car ils ont vocation à polariser l'animation urbaine. Sur le plan formel, il résultera de ce choix urbanistique, que les villes nouvelles apparaîtront comme une succession de quartiers autonomes ; chaque quartier se substituera à la ville ou plutôt, il occultera la ville sans parvenir à atteindre une dimension urbaine car il est dépourvu d'équipements (qui sont situés au centre commun de tous les quartiers) et manque d'animation (du fait que le lieu de travail des habitants est distinct de leur quartier résidentiel). Ces nouveaux quartiers, d'un fonctionnalisme morphologiquement amélioré, relèvent donc (comme les grilles d'équipements ou les grands ensembles de la période précédente) d'un schéma rationnel élaboré technocratiquement ; leur seule innovation réside "dans la manière d'utiliser la rue pour piétons et les espaces verts pour structurer l'espace ; la forme est également mise à contribution pour créer la diversité urbaine ; à partir de 1973, les projets de quartier témoignent d'un retour aux formes traditionnelles : rues tracées selon un plan régulateur, maisons alignées, îlots, places" (1). L'importance de ces nouveaux quartiers dans l'ensemble urbain ou régional auquel ils s'intègrent, réside dans le fait qu'ils participent au processus global d'aménagement du territoire. Une nouvelle orientation urbanistique s'instaure donc et s'expérimente à travers les villes nouvelles, qui diffère des réalisations monofonctionnelles de la période précédente, par les objectifs attribués aux nouveaux quartiers :

- objectif de production qui impose la localisation d'entreprises dans les zones industrielles des villes nouvelles,

(1) A. Gérard, *"Petite histoire des quartiers chez les urbanistes"*, op. cit.

- objectif de reproduction optima de la force de travail par une résidentialité à faible densité,

- objectif de circulation par l'organisation de la mobilité, l'accessibilité aux transports en commun et la différenciation des voies de communication,

- objectif d'animation par lequel le quartier est conçu comme un espace de vie sociale.

Cependant, malgré ces intentions, le modèle des villes nouvelles reste lié aux principes fonctionnalistes de la ville-machine ; c'est ce même fonctionnalisme qui aboutit au traitement privilégié des formes, dans les nouveaux quartiers ; et les formes (comme les fonctions à l'insuffisance desquelles elles doivent pallier) y sont créées comme vecteur d'urbanité, de cadre de vie contenant une "incitation aux relations humaines" (1). En fait, fonctionnalisme et formalisme participent du même déterminisme qui tend à orienter et à "forcer" les modes de vie : du moins, telle est l'intention des planificateurs ; même si cette organisation technocratique des quartiers est présentée comme une réponse aux demandes sociales, l'objectif prioritaire reste la régulation de la vie quotidienne dans l'espace et dans le temps : telle est la définition même du quartier comme cadre de vie urbain qui est perceptible autant dans "l'accessibilité de la ville au piéton en structurant l'espace en unités dimensionnelles biologiques" (2), que dans le rassemblement, en un même lieu central, de toutes les activités de la vie quotidienne (concernant les loisirs ou la consommation).

Sur le plan morphologique, il est résulté de cette tendance "écologique" de valorisation du cadre bâti, une double transformation du paysage urbain :

(1) *Cahiers de l'IAURP*, n° 31, p. 61

(2) P. George, *"l'Ere des Techniques"*, PUF, 1974, p. 152

- les villes nouvelles se sont construites selon le modèle épuré des villes anciennes,

- expérimentées dans les villes nouvelles, les mêmes méthodes ont ensuite été adoptées pour la réhabilitation des centres historiques des villes anciennes qui ont retrouvé leurs formes traditionnelles tandis que leur contenu (derrière la façade) était rendu hygiénique et ségrégué ; ainsi est-il signalé dans le SDAU de Paris (approuvé en 1977, actualisé en 1980) que "le centre historique de Paris reste varié ; mais il est à craindre que la baisse rapide et les transformations sociales de la population (SIC !), l'amoindrissement des activités de fabrication et même, à certains égards, l'extension d'un commerce exceptionnel n'entraînent une certaine uniformisation de ses quartiers" (1). Dans les deux cas (villes nouvelles, quartiers historiques), la pratique urbanistique a consisté dans la recréation ou la conservation de l'image d'une réalité urbaine révolue (le modèle anachronique de la ville pré-haussmannienne) et dans la restructuration de la globalité urbaine par la localisation et la délimitation de quartiers artificiels. Cependant, "il reste à se demander si cette image de la ville nouvelle n'est pas une utopie, en ce qu'elle cherche à reconstituer la matrice de la vie urbaine à l'époque pré-industrielle, dans le cadre de l'économie de la société industrielle" (2). Et il est un fait qu'un tel mythe appartient à l'idéologie de l'époque d'après 1968, en même temps, pour ce qui concerne Paris, qu'au projet, émis dans les années 1960, de reconquête du Paris intra-muros par la bourgeoisie. Quant au caractère utopique de la restructuration formelle par quartiers, il est perceptible dans ces déserts urbains que sont les villes nouvelles, conçues particulièrement pour être animées et vivantes, conçues par un coup de force de la raison et confrontée à la ruse d'un effet pervers imprévu.

(1) *Paris-Projet*, n° 19-20, 1980

(2) P. George, *op. cit.*, p. 152

Il est une politique urbanistique déterminante pour l'analyse du processus de production-décomposition-reproduction des quartiers : c'est celle du découpage spatial conçu comme structuration de la ville. En effet, la planification de ce découpage est contemporaine de l'instauration des zones fonctionnelles et, sur cette base, le quartier (considéré comme structure-à-priori) sera désormais défini en tant qu'unité socio-spatiale d'organisation des services quotidiens. Envisagé de cette manière, le quartier est censé correspondre à une échelle humaine, et donc, répondre aux besoins de quotidienneté. C'est pour satisfaire ces besoins de quotidienneté (l'espace de "l'habiter") que les aménageurs vulgariseront la notion de quartier mixte et hétérogène. Ainsi, les projets les plus récents de nouveaux quartiers (créés de toutes pièces dans les villes nouvelles, ou réhabilités dans les centres historiques) seront présentés comme "un nouveau stade d'adaptation de la ville fonctionnelle à son extension spatiale" (1). La satisfaction des besoins y est valorisée par une anthropo-idéologie de l'enracinement qui est liée au modèle de la ville traditionnelle et voile l'aspect fonctionnel et ségrégatif des opérations de restructuration. Et si le nouveau quartier vise à regrouper, à l'intérieur de l'échelon géographique qu'il constitue, les fonctions et les populations,

(1) A. Gérard, *"Quartier et unité de voisinage"*, op. cit.,
p. 403

cette organisation spatiale ne supprime pas pour autant la séparation des groupes sociaux dans la ville ; au contraire, cette dernière se trouve accentuée.

Il en résulte que "la réunion géographique, en un même secteur urbain, de fonctions de production et d'habitation, ne suffit pas à recréer le quartier traditionnel si subsistent les déterminants économiques de la division technique et sociale du travail" (1). Ainsi, le quartier fonctionnel ne peut pas correspondre au quartier de la ville pré-industrielle, et les urbanistes ne s'y trompent pas qui, même s'ils utilisent le mythe et l'image du quartier pour persuader les habitants à acheter, matérialisent en réalité le modèle de la ville-atelier, c'est-à-dire la ville conçue prioritairement comme outil économique de reproduction de la force de travail : "on est arrivé à considérer l'organisation économique des cités comme une sorte de taylorisation en grand d'un très vaste atelier où, pour des raisons très précises, chaque chose doit avoir une place définie et ne peut être qu'à cette place ; dans cet atelier, il faut d'autant plus d'ordre que les rouages en sont multiples et compliqués (...) ; la ville, par son organisation, doit donner le meilleur rendement possible tout en limitant l'effort des hommes" (2). Ce texte prémonitoire pourrait tout aussi bien désigner "l'ambiance" des villes nouvelles.

(1) *Idem*, p. 405

(2) L. Saussely, *"Avertissement à l'étude pratique des plans de ville de R. Unwin, 1922, Librairie centrale des Beaux-Arts, P. VII*

En fait, une ambiguïté subsiste qui concerne le rapport entre la globalité urbaine et le mythe du quartier en tant que partie de la ville. Toute réglementation (SDAU - POS) utilise des méthodes transposables en tous lieux de l'espace national et qui occulte les rapports sociaux locaux, la spécificité géographique, l'évolution historique urbaine et les "habitus" culturels d'appropriation de l'espace. L'objectif de la planification est de forcer le réel, d'imposer une nouvelle réalité urbaine, et l'idéologie du quartier permet de réconcilier les deux niveaux d'intervention : la globalité et la localité. La globalité semble acquise (elle est le résultat des macro-stratégies urbaines et des moyens réglementaires - planification, programmation - de domination) ; il reste à l'humaniser par la promotion de la localité qui devra elle-même s'adapter aux réalités sociales et économiques contemporaines : la circulation de la main-d'oeuvre, le travail des femmes, l'éclatement de la famille élargie, l'accroissement des classes moyennes, l'accession à la propriété immobilière et à la consommation de masse, l'intensification de la mobilité urbaine... Ainsi, les orientations de politique urbaine contenues dans le SDAU de Paris, fixent-elles comme objectifs d'aménagement et d'urbanisme :

- "l'affirmation des centres de quartier et la préservation des caractères des tissus constitués,

- le maintien de la fonction résidentielle et l'évolution limitée du cadre bâti,

- le développement de la fonction résidentielle et le renouvellement contrôlé du cadre bâti" (1).

En d'autres termes, maintenant que "le cadre de vie" a été constitué, il s'agit de lui donner un contenu social, tout en poursuivant l'entre-

(1) *Paris-Projet*, n° 19-20, 1980

prise de modernisation ; donc, stabilisation de la densification ("la qualité" du cadre de vie) et surtout, ralentissement de la tendance à la dédensification, d'où revalorisation des intérêts privés qui avaient été sacrifiés au capital économique.

Dans cette perspective, la promotion récente des quartiers s'inscrit dans la logique urbaine de privatisation de l'espace, ce qu'attestent des notions comme :

- "les associations de quartier" qui sont un groupement d'intérêts particuliers réunis autour d'un objectif qui consiste à refuser un changement d'ordre structurel pouvant modifier les modes de vie acquis des usagers,

- "la vie de quartier" qui consiste à promouvoir la localisation des services et des équipements devant faciliter et perpétuer la vie quotidienne axée sur la consommation, des (nouveaux) usagers.

Néanmoins, le quartier, en tant qu'enjeu d'appropriation urbaine, constitue également un échelon stratégique de revendication participative. Et, de ce fait, les stratégies des différents acteurs s'y trouvent développées dans le cadre de la planification urbaine : ainsi, la phase de structuration des quartiers en zones périphériques, après 1960, correspond à une volonté d'éloigner les classes populaires des centres anciens ; les associations de quartier, à la même époque, sont l'expression d'intérêts privés qui s'opposent au bloc constitué entre l'Etat et les divers acteurs représentant le capital économique ; la période de réhabilitation des quartiers anciens, après 1968, inaugure une pratique urbanistique de "concertation", un désengagement de l'Etat qui a "émancipé" les intérêts capitalistes, une attention plus portée vers l'amélioration du cadre de vie, de la part de la bourgeoisie qui a conquis (ou conservé pour certains de ses membres) les quartiers anciens ; enfin, s'instaure une tolérance réciproque pour la gestion de ce nouveau cadre de vie, entre les représentants du capital économique et ceux (rescapés mais triomphants) de la bourgeoisie.

Ainsi se met progressivement en place, une nouvelle structure urbaine dans laquelle s'intègre l'aménagement des quartiers et qui consiste à créer une nouvelle organisation sociale par la planification spatiale, en d'autres termes, à effectuer une nouvelle distribution sociale de l'espace correspondant à la rationalité urbaine dominante par laquelle hommes-formes-fonctions se trouvent en complète adéquation : pour les classes populaires en banlieue pavillonnaire ou dans des logements collectifs, pour les classes moyennes en ville nouvelle ou dans certaines parties distinctes de la banlieue et de la ville intra-muros, pour les classes dominantes dans la ville intra-muros ou les banlieues "résidentielles".

Concernant la pratique de cette restructuration, il ressort que la planification physique (programmation et localisation d'équipements publics, de services quotidiens, d'espaces verts, de rues piétonnes, détermination de seuils de densité auxquels correspondent les différents échelons urbains-dont le quartier...) ne suffit pas pour aboutir à une structuration de l'espace urbain ; encore faut-il qu'elle soit fondée sur un véritable projet politique, urbain et social dont elle est un simple moyen de mise en oeuvre. La dimension sociale se retrouve donc à la base (l'état préexistant des rapports sociaux) et au terme (la transformation de la distribution et de l'organisation sociale de l'espace) du processus planification-programmation urbaines. Par voie de conséquence, au niveau des modes d'habitat intégrés ou non à l'échelle du quartier, la dimension urbanistique planifiée ne suffit pas à structurer mécaniquement les modes de vie sociaux : "la relation entre habitat et habiter passe par une liaison complexe entre les caractéristiques sociales spécifiques de l'habitant et le contenu symbolique et fonctionnel du logement, ce qui éloigne de toute tentative d'explication d'une sous-culture par une forme d'habitat" (1), ce qui permet également de comprendre l'échec de nombreuses tentatives de planification ou de programmation urbaines, au départ "porteuse d'avenir", mais dont les objectifs devront ultérieurement être "révisés à la baisse" (comme pour les villes nouvelles) ou "réexaminés" (comme la tendance à

(1) Castells, *"la question urbaine"*, op. cit, p. 141

la dédensification des centres anciens du fait de leur réhabilitation).

Contrairement à l'écologie fonctionnaliste pour laquelle existe une spécificité déterminante du cadre bâti dans la production-transformation des modes de vie urbains, il faut reconnaître que l'organisation spatiale est plutôt le produit d'une structure sociale qui dépend elle-même de l'état des rapports sociaux, du processus institutionnel de domination et du système de stratification sociale : "c'est le nécessaire décalage entre le système de production de l'espace, le système de production des valeurs, et la liaison des deux dans la pratique sociale qui rend impossible la pertinence des hypothèses concernant la constitution des milieux résidentiels comme simple projection des valeurs de chaque groupe ; en effet, la société n'est pas pure expression de cultures-en-soi, mais articulations plus ou moins contradictoires d'intérêts et donc, d'agents sociaux qui ne se donnent jamais en eux-mêmes, mais toujours, et à la fois, par rapport à quelque chose d'autre. L'espace résidentiel (...) est, d'une part, historiquement constitué, de l'autre, articulé à l'ensemble de la structure sociale, et pas seulement à l'instance idéologique" (1) ; il ne suffit donc pas de cataloguer un quartier et d'y distribuer des équipements fonctionnels, pour faire un quartier, si les conditions sociales, culturelles ou économiques ne s'y prêtent pas. Il faudra plutôt chercher dans les différents acteurs en présence, lesquels ont intérêt à cette restructuration urbaine par quartiers, car si, ni la pression idéologique, ni la pratique urbanistique fonctionnalistes ne permettent d'expliquer l'organisation spatiale, il reste que celle-ci s'inscrit dans une stratégie d'appropriation. Or l'idéologie apparaît bien comme un instrument de cette stratégie puisque c'est le groupe social dominant qui constitue le système de référence culturel, influence les rapports de sociabilité et affecte ainsi le comportement du groupe dépendant. C'est donc l'appartenance sociale qui détermine les possibilités d'appropriation de l'espace,

(1) *Castells, idem, p. 147*

et non le cadre bâti (le quartier, par exemple) qui fonde la structure sociale et ses manifestations (la sociabilité, par exemple), même s'il est vrai que le cadre bâti contribue à (mais ne les détermine pas) l'expression sociale ou à la division spatiale : "si des formes spatiales peuvent accentuer ou infléchir certains systèmes de comportement, de par l'interaction des composantes sociales qui s'y combinent, il n'y a pas d'indépendance de leur effet et, par conséquent, il n'y a pas de liaison systématique des différents contextes urbains aux modes de vie" (1).

Dans cette perspective, l'importation du modèle de quartier urbain traditionnel au stade présent et acquis de la civilisation urbaine apparaît comme une supercherie idéologique. C'est ce que montre Ledrut (2) après avoir donné la définition suivante du quartier : un espace pourvu d'équipements collectifs accessibles au piéton, et constitué autour d'une sous-culture pouvant s'exprimer en termes d'autonomie locale ; donc, Ledrut, après avoir caractérisé les conditions d'émergence de ces quartiers, constate leur quasi-inexistence dans l'agglomération de Toulouse, du fait que la polarisation de la vie sociale s'opère à présent autour des deux extrêmes de la ville et du logement.

Il faut reconnaître que l'institutionnalisation des quartiers a d'abord signifié une ultime tentative de conciliation du mode de vie rural avec la nouvelle société urbaine en voie de formation : tel fut le cas d'Hausmann jusqu'aux années 1960. Et si la notion de quartier est encore admise, socialement, après 1960, c'est en tant que survivance d'une représentation urbaine essentiellement révolue et peut-être, par comparaison avec les nouveaux modes de vie urbains, regrettée. Et si une telle représentation est si bien entretenue dans la pratique urbanistique et par l'idéologie urbaine, c'est que le mythe du quartier, tel ces rues piétonnes promues médiévales, inaugure une nouvelle stratégie urbaine utilisant des valeurs passéistes déjà expérimentées et importées des villes nouvelles, afin de parachever la prise de contrôle, par la classe dominante, des centres urbains traditionnels.

(1) *Castells, idem, p. 145*

(2) *In R. Ledrut, "L'espace social de la ville", Anthropos, Paris, 1968, p. 148 et 275*

3) LE CAS DE L'AMENAGEMENT DES CENTRES URBAINS

La pratique urbanistique qui s'applique à l'aménagement des centres urbains, inclura ceux-ci à l'intérieur de schémas d'organisation plus vastes, tels que "le quartier" ou l'ensemble urbain. La dimension historique des centres est, de fait, liée au devenir des "quartiers" puisque, théoriquement, il n'existe pas de quartier dépourvu de centre (encore que dans certaines villes nouvelles, il faille aller chercher le centre du quartier à l'extérieur du quartier résidentiel car, selon le fonctionnalisme radical, chaque zone est monofonctionnelle ce qui implique que soient séparées les zones résidentielles et les zones commerciales centrales) ; donc, les analyses historique et typo-morphologique des centres (ceux-ci subissant les mêmes mutations que les quartiers qu'ils structurent spatialement) étant comprises dans l'étude de "l'aménagement des quartiers urbains", il reste à cerner la dimension stratégique du processus d'aménagement de ces centres.

a) Le rôle des centres

Dans une perspective fonctionnaliste, le contrôle des centres revêt une importance stratégique déterminante pour ce qui concerne la prise de contrôle de l'espace urbain global : la maîtrise du centre spatial serait la condition de la régulation des rapports sociaux périphériques. De tels présupposés participent de l'idéologie urbanistique dont l'objectif est de changer le cadre de vie pour changer les rapports sociaux ; la planification urbaine ainsi que le réformisme municipal par lesquels s'opère l'aménagement des centres urbains, sont imprégnés de cette idéologie urbanistique. Le contrôle des centres s'avèrera donc nécessaire, dans une logique fonctionnaliste, pour freiner la désorganisation sociale urbaine et aboutir ainsi à une réelle intégration des habitants à leur ville.

Une telle logique autorise une première définition des centres, prenant en considération leur rôle politique et social ; le centre apparaîtra alors comme pôle intégrateur, visible et à aménager en fonction d'une assimilation à l'ensemble urbain des unités urbaines ("les quartiers") avoisinantes ;

il s'agira, dans ce cas, d'intervenir sur "la centralité locale", c'est-à-dire d'organiser les centres urbains traditionnels qui se caractérisent par une forte densité de population résidentielle ainsi que par l'importance et la petite taille de commerces courants : "les caractéristiques écologiques d'un tel centre sont : concentration des activités destinées à favoriser la communication, accessibilité par rapport à l'ensemble de la zone urbaine dont il assume la centralité, découpage intérieur des espaces centraux" (1) ; l'organisation de cette forme de centralité ne remet pas fondamentalement en question le statut des centres traditionnels, ni leur vocation au regroupement des activités, des services et des populations.

Une seconde définition, plus innovatrice, des centres, insistera davantage sur leur rôle économique au sein d'un réseau urbain considéré comme système d'échanges ; la pratique urbanistique visera, à travers l'aménagement des zones centrales, l'articulation des différentes composantes urbaines périphériques, ainsi que leur liaison au pôle intégrateur qui leur est excentré et vis-à-vis duquel elles se trouvent dans une relation de dépendance ; le centre apparaîtra ici comme organe de hiérarchisation de la structure urbaine ; cette forme de planification des centres aboutit à la constitution d'une structure urbaine éclatée dont le centre n'a plus vocation au regroupement, mais plutôt à la dispersion sociale ; il s'agira d'une centralité extra-locale destinée aux populations situées en dehors du noyau urbain historique ; ces centres peuvent se localiser à l'intérieur de la ville traditionnelle : tel est le cas des centres administratifs qui se caractérisent par une majorité d'activités et d'emplois tertiaires ainsi que par une faible densité résidentielle ; ce type de centralité s'applique aussi aux zones commerciales périphériques ou aux espaces de consommation de certaines villes nouvelles (le quartier de la défense en est une illustration) ; si la pratique urbanistique du zonage engendre une telle division de la

(1) M. Castells, *op. cit.*, p. 282

structure urbaine, elle produit également un éclatement de la centralité en spécialisant les espaces par activités dominantes : seront donc séparés le centre politique et institutionnel, le centre économique d'affaires et de consommation, le centre social lié aux loisirs et à la culture... Une telle évolution de la centralité est significative d'une planification urbaine fonctionnaliste qui aboutit à la division de l'espace par activités dominantes, à la ségrégation sociale (les catégories sociales défavorisées se trouvent exclues des centres traditionnels si ceux-ci sont valorisés par la classe dominante) et au dépérissement progressif (selon les critères de regroupement, d'animation et de brassage de populations) des centres traditionnels. Dans cette optique, le centre n'est plus concentré, mais diffusé ; il ne regroupe plus, il disperse.

b) Les problèmes des centres

Une telle mutation de la centralité a été justifiée par l'inadaptation écologique des centres traditionnels aux nouvelles conditions économiques de la société contemporaine. Une analyse des caractéristiques des centres traditionnels permettra de comprendre pourquoi et comment ils ont été transformés ; parmi ces caractéristiques, il faut relever :

- l'adaptabilité : elle détermine à la fois la reconnaissance (liée à la monumentalité, à la présence de repères visuels) et la cohérence formelle ou fonctionnelle des centres traditionnels ; des opérations de rénovation trop brutales peuvent engendrer une rupture de la continuité du bâti et provoquer une modification de l'image du centre car les formes nouvelles se trouvent dans une telle situation de déséquilibre vis-à-vis des formes préexistantes, qu'elles peuvent finir par les étouffer lorsque, par exemple, l'échelle n'est pas respectée ; les différentes opérations ponctuelles de rénovation ou de réhabilitation sont ainsi parvenues à changer l'affectation des espaces centraux soit dans le sens de la résidentialité, soit dans celui de la consommation. Une centralité uniforme révèle également un manque

d'adaptabilité en ce qu'elle n'intègre aucune dimension historique ; tel est le cas des villes nouvelles, villes d'anticipation que l'absence de symbolique historique, leur mode de planification et leur mode de construction font apparaître comme des oeuvres-en-soi, autonomes, abstraites dans leur composition et donc, dépourvues d'adaptabilité ;

- l'accessibilité est liée au mode de circulation par lequel il est possible d'atteindre la zone centrale d'une agglomération ; un centre regroupe les populations avoisinantes (l'échelle de la proximité y est déterminante), les commerces, les services, les équipements publics, ce qui nécessite un apport constant de nouvelles marchandises ; donc, le dimensionnement des réseaux d'accessibilité conditionne les capacités de regroupement des centres urbains ; or, les centres traditionnels se sont vite avérés inadaptés à la circulation automobile ; leur saturation a provoqué le déplacement de certaines activités centrales (commerce, artisanat, logement) qui se sont réinstallées en périphérie, près des nouvelles zones résidentielles pavillonnaires ; d'autre part, les possibilités nouvelles de transport (en commun ou par véhicules individuels) ont contribué à l'éloignement des centres en périphérie, rompant ainsi l'échelle de la proximité ; dans d'autres cas, il s'est agi, par la planification, d'adapter la ville à l'automobile, comme dans les villes nouvelles où la survalorisation et le surdimensionnement des réseaux de communication hiérarchisés s'avèrent incompatibles avec la qualité d'adaptabilité ;

- la pluralité, dans les centres traditionnels, est perceptible autant par la plurifonctionnalité, la polymorphie que par la mixité sociale ; or, que ce soit dans les zones périphériques, dans les villes nouvelles ou dans les villes anciennes réhabilitées, la tendance à la fonctionnalisation spatiale a engendré l'uniformisation, la spécialisation par activités dominantes et la ségrégation sociale. La mixité sociale devait favoriser la cohabitation des différents groupes sociaux (vivre en commun n'excluant cependant pas les éventuels conflits) ; mais il semble que cette forme de sociabilité

disparaisse des nouveaux centres, où l'homogénéité sociale n'est troublée que par des conflits de plus en plus violents ; ainsi en est-il dans les zones centrales en voie de réhabilitation où les tensions sont vives entre un "sous prolétariat" qui occupe encore les bâtiments les plus vétustes et les habitants fortunés qui logent déjà dans les immeubles rénovés ; la ségrégation sociale expulse les classes d'âge les plus jeunes qui ne peuvent supporter les lourdes charges foncières et immobilières ce qui provoque en même temps qu'une exclusion par la fortune, un vieillissement de la population. De fait, le centre n'a donc plus vocation à la régulation des conflits sociaux ; il les occulte plutôt par la séparation des différentes classes sociales ou classes d'âge.

La survalorisation du critère d'accessibilité, la ségrégation sociale et la tertiairisation fonctionnelle semblent donc être devenues les principales caractéristiques des nouveaux centres, au détriment des critères d'adaptabilité et de pluralité. Certes, l'accessibilité apparaissait comme la faiblesse principale des centres traditionnels, mais l'explication en termes techniques ou écologiques ne suffit pas à justifier les transformations sociales et morphologiques qui ont abouti, d'Hausmann à aujourd'hui, à la conquête des centres urbains par la bourgeoisie. Car il s'agit bien là d'un projet politique de mise en ordre de l'ensemble du système urbain, généralisé à partir de 1960 à la plupart des villes françaises.

c) La restructuration des centres

Si l'un des objectifs de la restructuration urbaine était la reconquête des centres, c'est bien parce que ceux-ci représentent un enjeu d'expression du pouvoir politique et économique : "dans la mesure où le rôle symbolique et la fonction commerciale du vieux centre urbain ont une tendance croissante au desserrement spatial, et où la résidence a pratiquement disparu dans ce secteur, l'expression de centre d'affaires devient la

plus adéquate pour le désigner, à condition de comprendre affaires dans un sens suffisamment large pour y inclure la gestion publique, politique et administrative ; le centre devient milieu de décision (...)" (1).

Et, de fait, sur le plan économique, une analogie peut permettre de comprendre ce phénomène de restructuration des centres : le centre par rapport à la ville est dans une situation comparable à Paris vis-à-vis du reste de la France ; si, tenir Paris c'est tenir la France, alors contrôler un centre urbain (l'adapter aux modes de vie dominants) signifie maîtriser la ville. Par la transformation des centres s'est opérée une valorisation de l'espace urbain, le capital a pu s'y fixer, se centraliser, être affecté (les rentes foncières et immobilières de monopole), dégager des profits (par la spéculation). Le capital financier se retrouve donc comme l'agent dominant de cette restructuration ; le centre urbain est devenu sa vitrine, sa "chose" qui sert les intérêts de ses représentants de classe, ceux-là même qui se sont appropriés et occupent, professionnellement ou résidentiellement, l'espace libéré des contraintes populaires. Et le pouvoir d'Etat qui sert les intérêts du capital, a collaboré, en mettant en oeuvre des procédures de planification et de programmation, à cette prise de contrôle, dégageant ainsi, symboliquement et idéologiquement, un espace de domination.

La centralité était-elle condamnée par le développement périphérique ou sa transformation résulte-t-elle d'un processus planifié d'appropriation de l'espace central par la classe dominante ? Telle semble être la question fondamentale à laquelle une analyse des stratégies urbaines se trouve confrontée. Il faut reconnaître que "la facilité des communications, les mass-médias et l'extrême diffusion de l'information prennent le relais des fonctions traditionnellement assurées par les centres ; dans ces conditions, leur dépérissement serait inéluctable ; le planificateur n'aurait d'autre choix que d'assurer un développement harmonieux des extensions périphériques, en

(1) M. Castells, *op. cit.*, p. 292

attendant que les parties anciennes de la ville se trouvent petit à petit récupérées à la faveur d'opérations de rénovation provoquées ou spontanées" (1) ; une telle considération revient, semble-t-il, à sous estimer l'impact de la planification et de la programmation urbaines qui ont quand même, par des procédures spéciales, orienté les populations et leur déplacement ; sans compter que la rénovation et la réhabilitation ont été dirigées et planifiées puisque, par exemple à Paris, les objectifs fixés par les différents schémas directeurs concluaient tous à la nécessité de désindustrialiser la capitale et d'y concentrer "les affaires", donc les emplois tertiaires, donc d'y réserver l'espace aux agents économiques.

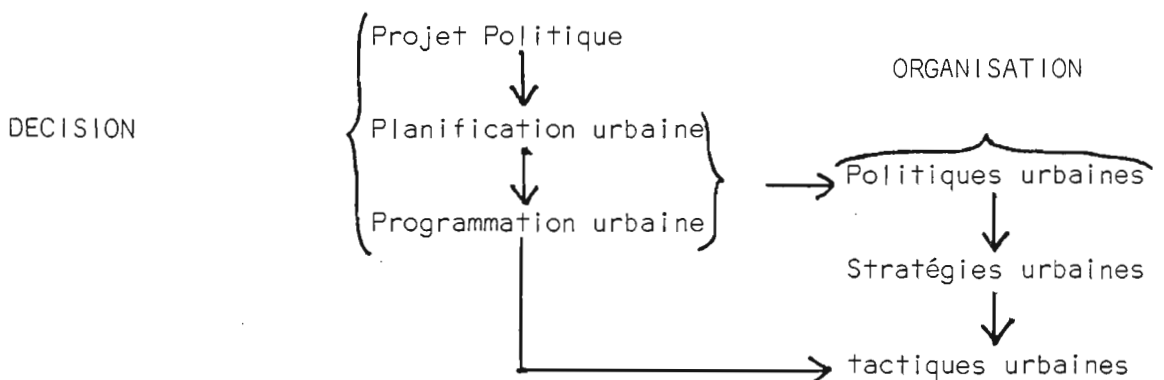
Sur ces bases s'est opérée la restructuration des centres urbains et la stratégie globale a engendré des politiques urbaines d'appropriation des centres et de déplacement des populations qui y étaient installées ; une des tactiques la plus fréquemment utilisée consiste dans le blocage d'un type urbain comme justification d'une opération de réhabilitation ; en effet, lorsqu'un type se trouve bloqué dans sa propre évolution qui lui avait permis jusque là de s'adapter aux contraintes économiques, fonctionnelles et sociales (en développant des capacités d'adaptabilité), un changement dans les rapports de production (difficultés d'approvisionnement, perte de la clientèle du fait de la tertiariisation urbaine, par exemple) ou dans l'organisation urbaine avoisinante (celle-ci déterminant l'affectation du bâti), peut le faire basculer, après une phase de paupérisation, vers sa réhabilitation ; un immeuble mal entretenu ou "mal fréquenté" dans un quartier résidentiel ou dans un centre d'affaires, ne peut laisser indifférent l'autorité administrative ou politique (ainsi en est-il, par exemple, d'un bâtiment semi-industriel en brique, source de nuisances pour "le cadre de vie", à proximité d'une opération prestigieuse de rénovation) ; le seuil de tolérance se trouve

(1) F. Parfait, *"la planification urbaine"*, op. cit., p. 6

dépassé lorsque les fonctions originelles ont été bouleversées au point de disparaître permettant ainsi (grâce également aux "pressions" des populations avoisinantes) à la réhabilitation ou à la rénovation de s'effectuer ; la tactique de ce mécanisme peut donc être schématisée dans les termes suivants :

1ère période :	accord forme-fonction,
2ème période :	proximité d'une opération de rénovation + basculement de la fonction ou de l'affectation sociale résidentielle dominantes,
3ème période :	formation d'un espace résiduel qui appauvrit le type,
4ème période :	basculement du type → démolition ou réhabilitation de la forme dont le contenu s'adaptera (fonctionnellement et socialement) à la rénovation de proximité.

Cette tactique de restructuration des zones centrales a été utilisée dans de nombreuses agglomérations et notamment à Paris pour la réhabilitation des quartiers du Marais ou des Halles. Elle constitue un des moyens que les pouvoirs publics ont à leur disposition, en plus de l'arsenal juridique et réglementaire de la programmation urbaine. La pratique urbanistique de restructuration des centres ainsi que des quartiers urbains, peut donc s'expliquer selon le processus suivant :



4) LE CAS DE LA CREATION DES VILLES NOUVELLES

L'analyse typo-morphologique des villes nouvelles ayant précédemment été abordée (dans le cadre des études sur l'aménagement des quartiers et des centres urbains), il reste désormais à préciser le mode de décision et les structures d'application de la décision qui ont présidé à la création des villes nouvelles.

La décision de création des villes nouvelles s'inscrit dans le processus de planification-programmation urbaines qui vise la redistribution de l'espace et la fixation des populations en dehors des zones stratégiques centrales. Mais c'est surtout la restructuration globale de l'espace parisien qui est ici en jeu ; la logique de cette restructuration s'appuie sur trois éléments :

- la transformation des espaces centraux et leur appropriation par les classes sociales fortunées,

- la décentralisation industrielle (de Paris vers la région parisienne autant que de la région parisienne vers les autres régions françaises) qui aboutit à la tertiairisation et à l'accroissement des activités de gestion et de décision dans Paris intra-muros,

- la réorganisation générale de l'espace parisien à laquelle participent les villes nouvelles qui doivent servir de pôles restructurateurs afin de regrouper et d'ordonner l'afflux et la mobilité des populations migrantes.

A l'échéance de l'an 2000, les villes nouvelles devaient ainsi accueillir de cinq à six millions de nouveaux habitants ; leur création et la restructuration de l'ensemble de la région parisienne sont donc étroitement liées.

a) Le projet politique

La création des villes nouvelles renvoie aux transformations de la société française et plus particulièrement de son appareil productif qui s'engagent au début des années 1960 ; la situation d'alors correspond à la fin de l'époque coloniale et à l'ouverture des frontières du Marché Commun, donc au passage d'un capitalisme concurrentiel à la constitution de grands groupes industriels et financiers. Dans cette perspective, la région parisienne constitue désormais le grand pôle de croissance de l'économie française.

Mais le projet politique comprend également une dimension sociale, en ce que "la création des villes nouvelles marque (...) la volonté du pouvoir de mieux contrôler la reproduction et l'implantation de la force de travail en région parisienne, en l'isolant dans des réservoirs périphériques reliés chacun à un des pôles d'implantation monopolistique de Paris et de sa proche banlieue : Cergy-la Défense, St. Quentin-Maine Montparnasse, etc" (1) ; c'est à cette fin que sera créé, en 1958, l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense (EPAD) et lancé, en 1960, l'opération Maine-Montparnasse. Enfin, le projet politique inclut des objectifs financiers puisque "ces villes nouvelles représentent une tentative d'organiser la coordination de la production (SIC) d'un ensemble complexe et de grande taille de valeurs d'usage en connexion avec le capital monopolistique ; la base foncière de cette production étant assurée par une intervention massive de l'Etat permettant une modification du rapport de distribution de la rente en faveur de ce capital monopolistique" (2).

Paris comme capitale européenne, Paris siège du capital, Paris

(1) P. Choubersky, *op. cit.*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, p. 83

(2) *Idem*

enjeu financier du capital, Villes Nouvelles comme fixation de la main-d'oeuvre tertiaire, Villes Nouvelles situées dans l'axe du pôle de croissance parisien : tels sont les projets politiques qui président donc cette restructuration.

b) Planification urbaine et fiscalité

Ainsi que les précédents développements l'ont montré, la planification vise donc le triple objectif de désindustrialisation, de tertiarisation et de ségrégation appliquées à la région parisienne. C'est ainsi que de nombreuses entreprises ont abandonné Paris intra-muros pour aller s'installer soit en périphérie, soit en province (en réalisant à cette occasion une plus-value immobilière sur la vente de leurs locaux parisiens) du fait de l'impossibilité de trouver à des prix abordables, les terrains à leur expansion, mais également à cause des difficultés croissantes d'accessibilité. Il en est résulté une diminution de la matière imposable (au titre de la taxe professionnelle) qui a elle-même entraîné une majoration des autres taxes locales (taxe foncière, taxe d'habitation) ; d'où la décision prise par un nombre grandissant de citadins (de Paris comme des autres grandes agglomérations françaises) de quitter les centres-villes pour aller s'installer dans les banlieues résidentielles ; seuls les habitants ayant des ressources suffisamment élevées pour supporter l'accroissement des impôts, sont donc demeurés dans les centres : tel est le lien planifié entre désindustrialisation-tertiarisation et ségrégation sociale.

c) La programmation urbaine des villes nouvelles

Cinq villes nouvelles ont été programmées en région parisienne (Evry, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, St-Quentin en Yvelines) et quatre en province (Etang de Berre, Isle d'Abeau, Lille-Est, Le Vaudreuil).

C'est lors du Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (CIAT), en juillet 1967 qu'ont été décidés la création d'une ville nouvelle au Vaudreuil, l'engagement d'une politique de restructuration du centre de Rouen et la mise au point du schéma d'aménagement de la Basse Seine. Toutes les autres villes nouvelles ont ainsi été décidées au niveau le plus central de l'Etat (Matignon, CIAT), sans réelle consultation préalable des élus locaux (et souvent contre leur consentement). Pour les premières villes nouvelles de la région parisienne (Evry, Cergy), c'est encore l'Etat qui a assuré directement la maîtrise d'ouvrage ; les terrains étaient acquis sur crédits budgétaires, soit par un Etablissement Public d'Aménagement (EPA), soit par les Directions Départementales de l'Equipement (DDE) ; l'engagement des premiers travaux a d'abord été effectué par des solutions montées au coup par coup, en jouant sur les transferts de lignes budgétaires d'un ministère à l'autre.

En plus de l'intervention financière massive de l'Etat, les collectivités locales ont été également mises à contribution ; la loi Boscher votée en 1970 définit le cadre de la participation des collectivités locales en précisant les formes de regroupement communal, la nature de l'organisme aménageur et les relations entre les deux partenaires ; les dispositions de cette loi permettent ainsi à l'Etat, tout en associant les communes, de conserver la maîtrise des opérations par l'intermédiaire de l'organisme aménageur (EPA). Ce dernier a le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, c'est-à-dire qu'à la différence de SEM, l'établissement public associe Etat et collectivités locales et il peut réaliser, pour le compte de l'Etat, les infrastructures et les équipements dont celui-ci conserve la maîtrise d'ouvrage. De plus, les collectivités locales sont tenues de déléguer à l'EPA la maîtrise d'ouvrage des opérations leur incombant, en passant avec lui, à cet effet, une convention ; et en cas de refus ou de retard dans la passation de cette convention, un ensemble urbain ne comportant pas de représentants des communes est créé autoritairement. Il résulte donc de cette

programmation institutionnelle et administrative, une quasi mise sous tutelle des collectivités locales qui doivent, vis-à-vis de l'EPA (c'est-à-dire une émanation de l'Etat) " se soumettre ou se démettre".

d) La politique urbaine

La mise sous tutelle administrative et institutionnelle des collectivités locales se retrouve également au niveau des relations entre les diverses instances, concernant les possibilités d'intervention et les types de compétences des différents acteurs. C'est donc l'Etat qui prend directement en charge l'urbanisation des villes nouvelles, et ceci au détriment des collectivités locales et des administrations décentralisées ; ainsi, jusqu'en 1969, les directives et les documents sur les villes nouvelles ont émané directement de Matignon ; ensuite, ces missions seront rattachées au Groupe Central des Villes Nouvelles (GCVN), lui-même placé sous l'autorité du Premier Ministre.

De plus, une ville nouvelle, de par sa superficie, s'étend nécessairement sur un périmètre pluricommunal, voire pluridépartemental ; la recomposition d'un périmètre unique sur un territoire dont la représentation politique est morcellée pose le problème des prises de décision sur le plan local ; la solution choisie sera celle de la mise en place d'un opérateur unique, émanation du pouvoir central, et placé en position dominante par rapport aux collectivités locales : le pouvoir technocratique face au pouvoir local délégué ; la division de ce dernier facilitera et justifiera la domination du premier, l'objectif étant de dépasser les découpages sectoriels, administratif et même ministériels (d'où l'intervention directe du Premier Ministre). Ainsi pourront être traités conjointement, sur un même espace, les problèmes d'organisation des activités économiques (captation des entreprises et leur localisation en zones industrielles) et ceux concernant la consommation (logements, équipements, commerces) ; c'est de cette manière que les impératifs de valorisation du capital seront reliés aux exigences d'entretien

et de reproduction de la force de travail.

e) La stratégie urbaine

Les rapports de pouvoir par lesquels les décisions d'aménagement sont prises sur le plan local, reflètent la domination de l'Etat central pour ce qui concerne la planification des villes nouvelles. Ainsi, les collectivités locales (municipalités, conseil général) sont dans le même rapport vis-à-vis de l'EPA qu'elles l'étaient à Paris vis-à-vis du District. Et, de fait les EPA ont été créés selon le modèle, déjà expérimenté, du district parisien.

Les divers EPA sont d'abord chargés de mettre en oeuvre la politique d'aménagement décidée et planifiée par les instances gouvernementales. Sur le plan local, et pour en garantir l'efficacité, les décisions sont elles-mêmes centralisées au niveau de l'EPA, autorité locale unique, dont la mission est double :

- mission d'étude qui consiste à préparer et à mettre en forme les projets (conformément aux directives du pouvoir central),

- mission de gestion par laquelle il a en charge de veiller à la réalisation des grandes opérations d'urbanisme.

L'EPA est donc le pivot de la sphère organisationnelle locale (politiques urbaines, stratégies et tactiques) ; il est créé par décret en Conseil d'Etat et son directeur (véritable responsable du pouvoir exécutif local) est nommé par le ministre de l'Equipement. La composition du Conseil d'Administration est préfabriquée pour assurer la majorité aux représentants locaux de l'Etat : sur les 14 membres de l'EPA, la moitié représentent directement l'Etat (ils sont nommés par les divers ministères de tutelle) ; quant

aux sept autres membres, ils sont chargés de représenter à la fois les collectivités locales et... les établissements publics, c'est-à-dire que quatre conseillers représentent les communes tandis que les trois autres sont choisis par le District de la Région Parisienne (lui-même majoritairement favorable à l'Etat central). De plus, l'élection indirecte des membres des collectivités locales (par une assemblée spéciale composée de représentants désignés par les conseils municipaux concernés ou par les conseils généraux ou le District), affaiblit les liens entre les populations et leurs représentants ainsi que le pouvoir de pressions sociales sur le pouvoir d'élection.

La stratégie urbaine de domination des collectivités locales utilise également les méthodes de mise sous tutelle budgétaire de ces mêmes instances locales élues et regroupées au sein de Syndicat Communautaire d'Aménagement (SCA) ; en effet, alors que la loi Boscher prévoyait que l'Etat assurerait aux collectivités nouvelles (SCA) une dotation en capital, base d'une relative autonomie financière, cette question n'a en fait jamais été réglée. La précarité de la situation financière des SCA les rend dépendants à la fois des structures centrales (Ministère des Finances), mais également des EPA qui constituent pour elles le meilleur moyen d'accès aux administrations centrales.

Ainsi, que ce soit sur les plans institutionnel, financier, administratif, politique ou technique, la stratégie de domination favorise toujours les EPA et donc la prédominance du pouvoir central sur le plan local.

f) La tactique urbaine

Les villes nouvelles relèvent d'une pratique urbanistique précédemment qualifiée "d'urbanisme d'exception" qui utilise toutes les possibilités dérogatoires et expéditives (expulsions, expropriations) contenues dans la législation et la programmation urbaines.

Sur le plan écologique, l'aménagement a été effectué selon des principes du fonctionnalisme radical et "débridé" puisqu'il s'agissait de construire des villes ex nihilo n'ayant aucun référent environnemental et libres de leur propre composition interne. Leur caractère innovateur, tant de l'organisation urbaine que des formes elles-mêmes fait apparaître ces villes nouvelles comme des villes expérimentales dont les "habitants-usagers" serviraient de cobayes. Et de fait, une programmation qui ne peut intégrer la variable historique (de la même manière que la planification exclut la dimension sociale représentée par les collectivités locales) autrement que par anticipation, révèle là (dans un cas extrême, certes) sa faiblesse constitutive perceptible également dans les opérations ponctuelles de rénovation ou de restructuration des centres anciens. D'autre part, alors que dans les villes traditionnelles la composition des formes historiques s'opérerait au fur et à mesure du développement urbain, la programmation en ville nouvelle s'avère souvent trop ambitieuse : autant l'aménagement est étudié, prévu et contrôlé à priori, autant les programmes sont révisés à la baisse en cours de réalisation.

g) Bilan et perspectives des villes nouvelles

Le projet politique initial de construction de villes nouvelles a donc dû subir "quelques" modifications : dès 1968, à l'occasion de la révision du SDAURP, le nombre de ces villes en région parisienne sera réduit (5 au lieu de 9) et les infrastructures de transport prévues seront réexaminées dans la perspective d'une utilisation maximale des infrastructures existantes ; il sera également procédé à une révision à la baisse des objectifs démographiques. Les villes nouvelles apparaissent ainsi comme un exemple de prospective déçue. Les créations d'emplois n'ont pas été non plus à la hauteur ni des prévisions, ni des efforts déployés et la crise s'accroissant, le décalage emplois-logements est croissant qui se traduit par un accroissement des migrations alternantes (1).

(1) P. Deit, "le développement des villes nouvelles" in *Etudes et Synthèses*, Paris, INSE

En matière d'activités industrielles, les villes nouvelles ont fonctionné essentiellement comme zones d'accueil pour des PME (ou pour des entreprises plus importantes mais qui y ont installé des ateliers de taille petite ou moyenne) ; ce sont principalement les PME se trouvant dans l'obligation de quitter la zone centrale de l'agglomération qui se sont implantées en villes nouvelles. De ce point de vue, les objectifs de la planification urbaine (desserrement industriel, accueil des populations nouvelles migrantes, unité du marché du travail) ont été tendanciellement atteints.

Concernant la gestion de ces unités urbaines nouvelles, ici également, après une phase d'arbitraire dans la pratique urbanistique, une période d'urbanisme concerté commence au début de laquelle les collectivités locales se trouvent démunies du fait que les EPA ont toujours eu le monopole des informations (et pratiqué leur rétention) : la décentralisation après une période d'intense centralisation technique et administrative s'avère donc "délicate", d'autant plus que le retour des SCA au statut commun s'accompagne d'une accélération du désengagement financier de l'Etat. En effet, la réorientation prioritaire des financements publics vers la modernisation industrielle engendre des difficultés croissantes, pour les SCA, à obtenir des subventions d'équilibre. Or, le rythme d'urbanisation des villes nouvelles et leurs besoins en matière d'équipements collectifs dépassent largement les possibilités financières des collectivités locales ; le recours à l'emprunt devient donc inévitable qui ne peut se solder que par un accroissement massif de la fiscalité locale. Le recours à l'emprunt signifie un remplacement de la tutelle administrative (l'Etat central, les EPA) par la tutelle des groupes financiers (CDC, banques, groupes capitalistes), ce qui paraît cohérent avec la planification initiale puisque les villes nouvelles avaient été créées, à l'origine pour servir les intérêts du capital économique. Mais l'augmentation de la pression fiscale consécutive au recours à l'emprunt peut être dissuasive pour l'installation de certaines entreprises, ce qui constituerait

un effet pervers de la planification ; sans compter qu'une augmentation de la pression fiscale peut provoquer un mouvement d'urbanisation diffuse de la part des habitants : un autre effet pervers serait donc potentiellement présent.

5) L'URBANISME DE DEROGATION

La mise en place, à partir des années 1960, d'une planification urbaine, fondée sur un projet politique de redistribution de l'espace, utilisant une législation forgée sur mesure ainsi qu'une programmation "efficace et expéditive", a débouché sur une pratique de l'urbanisme par dérogation, dont "l'urbanisme d'exception" appliqué lors de la création des villes nouvelles constitue l'aboutissement extrême. Ainsi qu'il est apparu lors de l'analyse des différents cas de restructuration de l'espace urbain et péri-urbain, la logique de domination développée dans la définition des différentes politiques urbaines ainsi que dans les stratégies appliquées, a surtout consisté dans la mise à l'écart des collectivités locales afin de laisser la plus grande liberté d'action possible aux pouvoirs publics (l'Etat central et ses émanations territoriales).

Existe-t-il pour autant une cohérence des aménagements urbains effectués qui soit à la mesure de cette logique de domination pour l'efficacité de laquelle ont été décidés, institués et utilisés des moyens juridiques et réglementaires aboutissant, dans nombre de cas, à une pratique de l'urbanisme par dérogation ? Il s'agira donc à présent de saisir l'impact réel de la planification urbaine.

En fait, il semble que la pratique d'un urbanisme de dérogation est significative d'une incapacité, pour les pouvoirs publics, de matérialiser les objectifs d'organisation urbaine fixés dans le cadre de la planification ; de ce point de vue, l'utilisation de la dérogation est proportionnelle aux

résistances sociales qui se sont manifestées lors des différentes opérations d'aménagement, court-circuitant ainsi le projet de restauration globale de l'espace. Face à ces résistances, la pratique de l'urbanisme s'est opérée au coup par coup, ponctuellement, utilisant la dérogation pour dépasser des situations conflictuelles locales ; mais, par voie de conséquence, la cohérence des aménagements s'est trouvée "sacrifiée".

D'autre part, la pratique de l'urbanisme, faute de pouvoir envisager une solution globale d'aménagement, s'est efforcée de réaliser des opérations au moindre mal, au moindre coût : d'où l'urbanisme de dérogation débouchant sur les surdensités résidentielles des grands ensembles pour résoudre la crise du logement, mais sacrifiant la prise en compte des conditions de vie ; d'où l'acceptation d'un retard dans les équipements collectifs et la dispersion croissante entre les lieux de travail et l'habitat. Il semble ici que la dérogation soit légitimée par l'urgence sociale à intervenir afin d'adapter le plus rapidement possible la ville aux besoins croissants en logements. De ce point de vue, l'utilisation des procédures dérogatoires résulterait d'une carence de la planification générale n'ayant ni prévu, ni préparé à temps, l'explosion urbaine des années 1960.

Enfin, l'urbanisme de dérogation semble justifié, de la part des pouvoirs publics, par des contraintes d'ordre financier liées à la programmation des opérations d'aménagement. Le système de financement imposé par les instances centrales est, en effet, que par le jeu des subventions-emprunts-dette, se trouvent privilégiés les impératifs financiers d'une programmation à court terme mais lourde de conséquences pour ce qui concerne la gestion communale ; l'Etat, en subordonnant cette programmation à court terme à une planification centralisée, s'assure donc la maîtrise du processus d'urbanisation. Dans cette logique, planification centralisée, programmation à court terme et urbanisme de dérogation sont indissolublement liés, ce qu'illustrent les choix en matière de politiques urbaines qui aboutissent fréquemment à consacrer des rapports de domination de l'instance centrale

(ou de ses émanations politiques ou techniques locales) sur les collectivités locales, ou tout au moins à perpétuer le décalage entre les objectifs nationaux et la réalité locale. Ainsi, "les communes doivent faire intervenir des préoccupations économiques dans une opération qui modifie la structure de la cité dans sa totalité économique, certes, mais aussi sociale et politique ; cela oblige les municipalités à disposer d'une stratégie globale à long terme pour conserver leur contrôle politique ; l'échec de la plupart des opérations est dû pour une part à la superposition des préoccupations financières qui relèvent du court terme et celles économiques et sociales qui relèvent du long terme, mais surtout à l'impossibilité d'une gestion centralisée du domaine communal ; compte tenu du caractère global pour une municipalité de ce type d'opération, il ne peut y avoir convergence entre son niveau local et le niveau national qui, disposant des moyens techniques et des aides, veut faire respecter des règles à la fois précises sur chaque aspect, et générales pour l'ensemble des cas" (1). L'urbanisme de dérogation est donc le moyen utilisé par les pouvoirs publics pour appliquer localement une programmation urbaine décidée sur le plan national ; de ce point de vue, la dérogation semble compatible avec les objectifs de la planification, puisqu'elle accentue la domination des secteurs publics et financiers sur les collectivités locales.

L'illustration évidente de ce processus de domination, est fournie par la LOF de 1967 qui renforcera les tendances antérieures de la politique foncière urbaine en permettant une intervention sélective et coordonnée de l'Etat central en vue de favoriser, à l'intérieur des grandes agglomérations et sur les plans foncier et immobilier, les investissements d'origine privée ou capitalistes. Ainsi, la LOF de 1967 fondera le nouveau cadre de la programmation urbaine sur la séparation entre, d'une part le POS qui fixe le droit commun en matière de constructibilité et d'usage du sol, et de l'autre

(1) Y. Charreyre, C. Delage, "la rénovation urbaine et les communes", rapport du Groupe de Sociologie Urbaine, janvier 1970

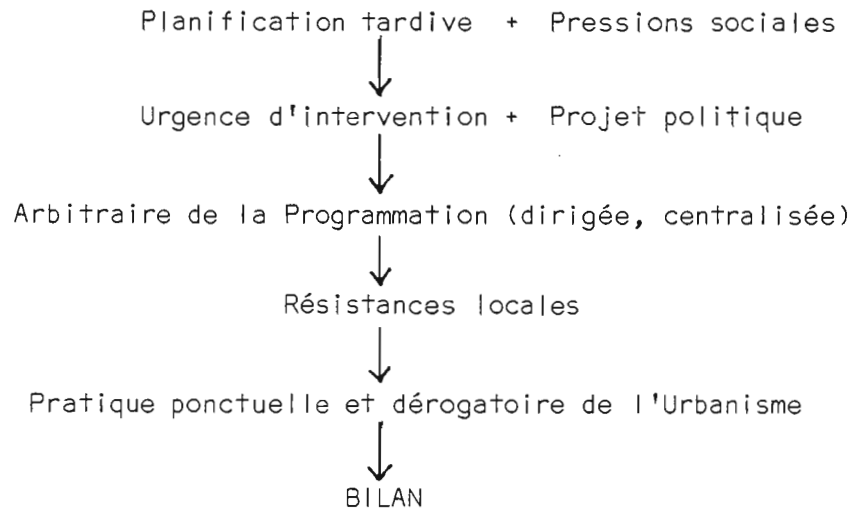
le couple ZAD-ZAC qui sont des procédures dérogatoires au POS permettant au capital privé de maîtriser le procès de production du cadre bâti (par le système des conventions), de bénéficier d'un apport massif de capitaux dévalorisés (par des emprunts à faibles taux d'intérêts ou par des subventions octroyées sur demande des collectivités locales) et de réaliser des profits spéculatifs. Ainsi, "à la fin de 1973, en région parisienne, 160 ZAC d'habitation avaient été créées, couvrant près de 10.000 ha. et pouvant accueillir près de 200.000 logements ; sur ces 160 ZAC, 120 étaient maîtrisées entièrement par le capital privé (...) et sur 28 ZAC de rénovation, 20 étaient concédées à des SEM (dominées en général par le grand capital immobilier)" (1) ; un tel bilan des aménagements fondés sur des procédures dérogatoires permet de conclure que la restructuration urbaine, en utilisant ce cadre juridico-économique, s'est opérée à la faveur du capital privé et dans la logique de la planification décidée.

Une telle pratique de l'urbanisme qui se fonde sur la dérogation comme moyen d'action privilégié se trouvera nécessairement confrontée à des résistances locales qui accentueront encore plus le caractère arbitraire de la programmation ; cette logique débouche donc sur des cercles vicieux stratégiques et produit des effets cumulatifs : "plus le programme est rigoureux, plus les contradictions sont grandes au niveau du vécu et plus la part d'arbitraire bureaucratique augmentera" (2) ; se pose alors, dans ce cas, le problème de l'adaptation du programme et donc des stratégies d'application de celui-ci. Plus les relais organisationnels dépendant du pouvoir central seront puissants, plus grande sera la part d'arbitraire dans la programmation urbaine et dans la pratique de l'urbanisme ; d'autre part, moins les relais organisationnels dépendant du pouvoir central seront nombreux, plus importante sera leur capacité de domination des collectivités locales : telles sont les deux principales règles méthodologiques qui ont assuré "l'efficacité"

(1) P. Choubersky, *op. cit.*, in *Espaces et Sociétés*, n° 13.14, p. 86

(2) M. Crozier, *"L'acteur et le système"*, *op. cit.*, p. 380

de la programmation urbaine en France depuis 1960 ; le processus de cette domination peut être ainsi schématisé :



=

[Destructuration Physique urbaine
Restructuration Sociale Economique urbaine]

Le bilan de la planification est donc plutôt positif par rapport aux objectifs politiques, économiques et sociaux initiaux. L'espace urbain a été redistribué, mais l'urbanisme de dérogation a provoqué d'importantes cassures des tissus urbains et péri-urbains ; il en est résulté, de par les effets de la planification, une dissociation entre la structure physique de la ville (structure spatiale) et sa structure sociale. D'autre part, il semble possible de distinguer différents types de structuration urbaine par catégories d'espace social :

- ville historique ancienne : planification sociale } densification
décentralisée } saturation

BILAN : extension composée

- ville historique restructurée : - planification centralisée } dédensification
- programmation ponctuelle } déindustrialisation
tertiairisation

BILAN : ségrégation fonctionnelle

- zones périphériques : - programmation ponctuelle } densification
- urbanisme de dérogation } aménagement
libéral

BILAN : morcellement extensif

- villes nouvelles : - planification centralisée } aménagement dirigé,
- programmation globale } ex nihilo

BILAN : régression fonctionnaliste.

Il convient de remarquer combien le champ des pratiques sociales est limité par les différentes formes de structures urbaines ; les pratiques sociales peuvent néanmoins manifester leur propre efficacité sur les structures elles-mêmes dans la ville historique ancienne (où lors des "fièvres" de reconquête de la ville historique restructurée) et dans les zones périphériques où l'aménagement libéral peut se transformer en désordre social (actif ou réactif selon le système de valeurs choisi). Quoi qu'il en soit, les pratiques sociales constitueront, la plupart du temps, un effet pervers, à la fois de

l'urbanisme de dérogation et de l'urbanisme planifié qui visent tous deux le même objectif de domination des pratiques et d'occultation de la dimension sociale.

Une réintroduction de cette dimension sociale peut être imaginée en prenant, abstraitement, le contre pied de la pratique dominante :

	PLANIFICATION (structure politico institutionnelle)	PROGRAMMATION ET PRATIQUE DE L'URBANISME	STRUCTURE SPATIALE	STRUCTURE SOCIALE
pratique dominante	centralisée	ponctuelle	fonctionnaliste	exclusion ségrégation
pratique alternative	décentralisée	globalisante	de composition	participation

De fait, le couple décentralisation-participation pose le problème de la capacité de souplesse et d'adaptation du processus planification-programmation urbaines et de son ouverture à un changement par lequel il pourrait se trouver remis en cause (sur le plan des objectifs et des pratiques de domination) ; or, plus un système est rigide et centralisé, moins il tolère la décentralisation ou les innovations. Et pourtant, "ce sont les ensembles qui sont le moins étroitement intégrés et qui disposent de plus de ressources qui peuvent le plus facilement se transformer ; d'où l'intérêt majeur de la décentralisation et de toutes les formes viables d'autogestion pour accélérer le changement ; d'où le grand risque de tout modèle trop intégré, trop cohérent et trop rationnel de planification ou de gouvernement" (1). Après examen de la

(1) M. Crozier, "l'acteur et le système", *op. cit.*, p. 346

pratique de l'urbanisme et de la planification urbaine qui fonde cette pratique, il est possible de distinguer deux formes principales de changement :

- celle liée aux dysfonctionnements opérationnels résolus par un recours à l'arsenal législatif ou aux procédures de programmation ; l'objectif reste le même, mais les méthodes changent ce qui permet une adaptation du système par régulation interne ;

- une multiplication des changements intra-systémiques peut provoquer une rupture dans l'équilibre du système vis-à-vis de sa propre structure ou de son environnement ; à l'issue d'une telle crise, il est toujours possible d'envisager un changement de système ; il semble que de telles ruptures peuvent se manifester à l'intérieur du processus planification-programmation urbaines, à cause de la double contradiction, d'une part entre les intérêts privés spoliés et les intérêts du capital, et d'autre part entre la pratique de l'urbanisme dérogatoire et celle de l'urbanisme planifié.

Il reste cependant qu'aucun réel changement ne peut être envisagé dans une intervention de "la dimension sociale" et sans une rupture d'avec la structure sociale établie. Or, le système de domination de l'espace développe, pour assurer sa reproduction, ses propres capacités de résistance vis-à-vis d'éventuelles pressions sociales ; et la clef de cette résistance du système réside dans l'intégration sociale à laquelle l'idéologie urbaine est parvenue. Cette instance idéologique, en transformant les contradictions sociales en problèmes urbains puis les problèmes urbains en nécessité d'organisation technique aboutit à une autonomisation de l'espace urbain ; les contradictions de celui-ci, bien que voilées par l'idéologie dominante, n'en restent pas moins présentes et révélatrices d'une réelle domination de la part des groupes sociaux maîtrisant la planification urbaine et les possibilités de dérogation que celle-ci contient.

C O N C L U S I O N

1) LA POLITIQUE URBAINE

Ainsi, toute pratique urbanistique se fonde sur des rapports et des orientations politiques locales qui constituent le cadre de la politique urbaine ; de la même manière, toute planification urbaine est chargée de mettre en plan un projet politique qui la fonde. La programmation urbaine se situe comme échelon intermédiaire entre les grandes orientations de la planification urbaine et leur application par la pratique urbanistique. Donc, le niveau local de la politique urbaine "résulte des interrelations qui se nouent, des interactions qui se multiplient entre les différents niveaux de la production d'urbanisme ; la politique urbaine intègre l'économie, le politique lui-même, l'idéologique" (1). Il est cependant apparu que certains rapports étaient déterminants dans le cadre de la politique urbaine et particulièrement ceux qui sont noués entre les sphères technique, politique et de la pratique sociale.

a) Sphère technique et sphère politique

Il existe souvent entre ces deux sphères des rapports d'interpénétration et de confusion : "dans l'absolu, le rôle de chacun des intervenants est parfaitement clair : au technicien la tâche de préparer les décisions, au politique celle de les prendre (...) ; les techniciens ayant trop pris l'habitude de prendre des décisions ils engagent la politique en s'appuyant sur une rationalité de l'aménagement, en fait, illusoire ; de même, bien souvent, des décisions purement politiques ont été justifiées à posteriori par des considérations techniques, beaucoup moins discutables aux yeux du public, d'où l'usage immodéré du technicien alibi" (2). Il reste

(1) M. Cornu, "Paris et le pouvoir", in *Espaces et Sociétés*, n° 13-14, p. 164

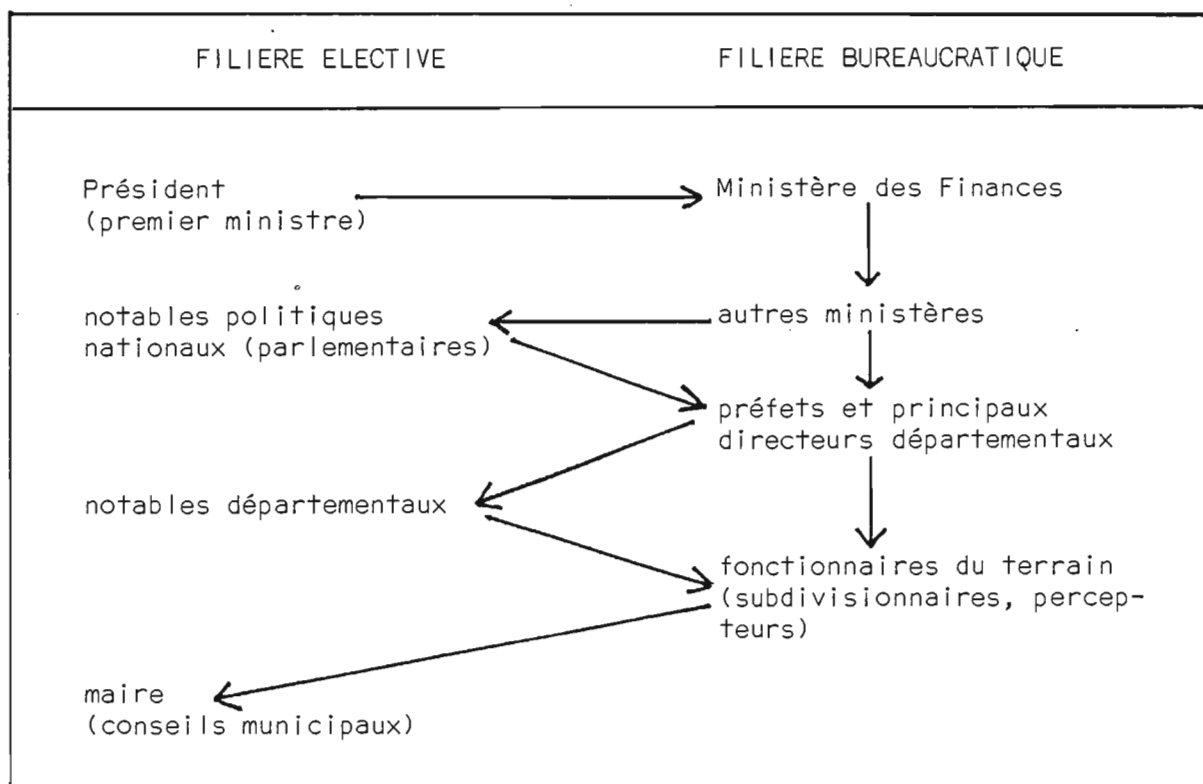
(2) F. Parfait, "la planification urbaine", *op. cit.*, p. 13

qu'objectivement, il n'y a qu'un seul choix politique effectué tandis que plusieurs solutions techniques peuvent être proposées ; or, dans la pratique urbanistique, l'instance technique s'affirme comme pôle de domination en imposant sa solution comme unique et nécessaire ; c'est ainsi que les administrations centrales et les pouvoirs publics locaux (et particulièrement leurs instances techniques comme les DDE) manipulent et dominent l'autorité locale élue. M. Crozier a démonté le mécanisme de cette manipulation consentie, à travers l'analyse du système politico-administratif départemental français ; il montre comment le maire se trouve dans la dépendance des fonctionnaires de l'administration établis localement ; cette tutelle administrative personnalisée ne peut s'exercer que parce que "le maire (...) ne dispose que de ressources financières très limitées et n'a pas non plus la possibilité de recourir à une expertise technique indépendante pour les entreprises qu'il souhaite réaliser. Il ne peut lancer un emprunt dans de bonnes conditions que s'il obtient une subvention et il ne peut obtenir une subvention que s'il a un bon dossier technique, c'est-à-dire un dossier établi par exemple par le subdivisionnaire des Ponts-et-Chaussées. Les techniciens de l'administration ont le monopole de fait de l'expertise technique en matière de construction, de réparation, d'entretien et, de manière plus générale encore, en matière de travaux. (...) Le percepteur, d'autre part, apporte une aide décisive dans la mesure où lui seul sait présenter un bon budget et peut donner de bons conseils pour les possibilités d'emprunt" (1). Donc, la politique communale est devenue d'abord une affaire technique, mais la technique communale est, en fait, un enjeu politique qui vise la domination des collectivités locales : "la régulation se fait pour chaque groupe fonctionnel (les élus, les fonctionnaires) par l'appel à chaque niveau à l'expert de l'autre groupe (...) ; la régulation croisée sert de relais car c'est à travers elle seulement que peuvent remonter les demandes et les pressions" (2). Et Crozier établit le schéma suivant (remanié parce qu'interprété différemment) de ce modèle de régulation croisée (3) :

(1) M. Crozier, *"l'acteur et le système"*, op. cit., p. 222

(2) Idem, p. 224-228

(3) Idem, p. 225



Une telle domination ("régulation" dans la perspective de Crozier) par rapports croisés ne semble pas incompatible (à l'inverse de ce que soutient Crozier) avec des rapports hiérarchiques puisque l'administration française est soumise au principe de subordination à l'autorité supérieure, et c'est même la combinaison des rapports croisés et des rapports hiérarchiques qui permet la domination de l'instance bureaucratique (administrative et technique) sur l'instance électorale.

b) Sphère politique et sphère de la pratique sociale

Les principaux enjeux urbains concernent la distribution sociale de l'espace et les rapports entre centre et périphérie urbains. Ainsi, la manière dont les centres sont délimités géographiquement, composés socialement, affectés fonctionnellement, occupés quotidiennement détermine la

nature des pratiques sociales urbaines et leur "direction". Il en résulte que les décisions politiques qui président à l'organisation urbaine orienteront les pratiques autant matériellement (à chaque fonction son affectation) que socialement (à chaque partie du territoire urbain son groupe social dominant) que spirituellement (à chaque situation urbaine sa représentation) et politiquement (à chaque espace son mode d'appropriation). Car, si l'évolution urbaine contemporaine se caractérise par une multiplication des points de concentration et une augmentation de la densité de population, la tendance est à l'utilisation politique du fonctionnalisme pour réguler les pratiques sociales dans l'espace : c'est ainsi que s'est opérée la mise en séparation des fonctions et des hommes et que la ville (son centre surtout) est devenue le lieu géographique réservé à la "superstructure politico-administrative" ; parallèlement, la ville s'est étendue et a accru sa capacité de concentration des hommes et des marchandises, même si elle a perdu sa vocation de lieu de production ou de transformation des marchandises. Ainsi que l'analyse l'a montré, c'est une politique de structuration urbaine qui a été à l'origine de la formation et de l'affectation des banlieues ; là se sont concentrées les activités industrielles et la classe ouvrière, tandis que la ville ancienne se spécialisait dans le commerce et l'administration jusqu'à devenir le principal lieu de gestion et de domination. La stratégie urbaine parisienne fournit une nette illustration de ce phénomène de contrôle politique des pratiques sociales : c'est le mouvement d'industrialisation qui a provoqué la croissance urbaine parisienne à partir de 1850 ; le prétexte a été saisi par la bourgeoisie qui s'est alors appropriée les anciens quartiers centraux de Paris (le processus se poursuit aujourd'hui encore), adaptant la ville à la libre circulation (ce qui ne signifie pas appropriation) des hommes et des marchandises et provoquant ainsi une rupture d'avec les pratiques sociales traditionnelles centrées sur le quartier autonome et autosuffisant. La valorisation de l'urbain comme espace de décision et de domination (antérieur à Haussmann, mais matérialisée à l'échelle globale de la ville à partir du Second Empire) a été progressivement accentuée et étendue non seulement à l'administration, mais surtout aux affaires (prédominance du secteur tertiaire : sièges sociaux d'entreprises privées ou publiques), déplaçant donc la décision du niveau politique au niveau économique. La restructuration et la spéculation immobilière ont en-

gendré une forte ségrégation et des déplacements de population ; toutes ces mutations ont ainsi provoqué une crise du logement social dans le Paris "intra-muros" et une émigration des populations ouvrières vers les banlieues.

Les pratiques sociales se trouvent de ce fait liées aux décisions d'ordre politique, et l'espace urbain est d'abord un espace politique (si le pouvoir économique est dominant, il utilise des moyens politiques pour marquer sa domination dans l'espace), lieu et objet de stratégies, foyer d'expression des conflits et des rapports de pouvoir et de domination, projection des rapports sociaux et donc, expression des multiples pratiques sociales urbaines. C'est pourquoi, pour H. Lefebvre, l'urbain et le quotidien sont étroitement liés, l'urbain étant le lieu, tant réel que potentiel où les rapports sociaux se chargent de quotidienneté.

c) Sphère technique et sphère de la pratique sociale

La sphère technique (programmation - pratique de l'urbanisme) est apparue insuffisante pour expliquer les transformations urbaines et surtout comme unique détermination des pratiques sociales, ce qui contredit les principes fonctionnalistes : "le support physique offre des possibilités : il permet ou ne permet pas à d'anciennes pratiques de survivre, il participe avec beaucoup d'autres facteurs à l'apparition de nouvelles pratiques" (1).

Ainsi, l'exemple des villes anglaises de la première génération (les unités de voisinage d'Howard) fournit-il une illustration du fait que l'organisation spatiale ne fait que contribuer (sans la déterminer) à la structuration de l'espace social : "si nous considérons le plan d'une ville anglaise (...) ou mieux, son schéma (...), chaque niveau apparaît clairement, et l'ensemble, organisé selon une structure en arbre (...) peut se définir comme leur simple addition :

(1) P. Panerai, J.C. Depaule, "Eléments d'analyse urbaine", op. cit., p. 167

- le town-centre qui n'est qu'un centre administratif et commercial, le système des voies principales, autoroutes circulaires et park-ways et les gros équipements permettent d'identifier le niveau global ;

- les centres de quartier avec leur inévitable placette, leurs commerces quotidiens et leur pub, la voirie de liaison (sur laquelle on ne s'arrête pas), les écoles identifient un niveau intermédiaire, sorte de rêve d'un village normalisé où les distances inférieures à 10 minutes de marche devraient permettre une harmonieuse vie de voisinage ;

- les groupements résidentiels et la voirie de desserte (en cul-de-sac pour éviter les accidents et dissuader l'automobiliste) qui désigne le niveau local, tout est à sa place, lisible, quantifiable, programmable, contrôlable" (1).

Une telle morphologie urbaine dont le modèle sera transplanté dans l'organisation des villes nouvelles françaises, à partir de 1970, est le cas typique d'un zonage fonctionnel hiérarchisé qui vise prioritairement l'intégration urbaine par la valorisation de la propriété privée. A l'inverse, l'exemple de la ville traditionnelle révèle une structure physique multiple où chaque élément (voirie, édifices publics, îlots) peut faire référence à plusieurs niveaux ; cette structure sociale de l'espace, conflictuelle et confuse par expérience, a été abandonnée puisque même dans les quartiers anciens rénovés, l'hygiénisme, la séparation des fonctions et la ségrégation sociale sont la règle. Mais il s'agit bien d'une règle politique qui concerne la vie de la cité et donc inductrice de pratiques ; quant à la sphère technique, elle matérialise cette règle et lui fournit un support qui révèle les multiples connotations de l'espace. Il reste qu'il existe toujours plusieurs solutions techniques à l'organisation de l'espace urbain et que, même si un seul support physique est réalisé, plusieurs pratiques peuvent s'y exercer (et les centres anciens fournissent une excellente illustration de ce fait) simultanément,

(1) *Idem* , P. 161

conflictuellement ou à des périodes historiques différentes, et transformer, détruire ou conserver ce support physique.

d) L'organisation urbaine

L'organisation urbaine constitue donc le cadre contraignant à l'intérieur duquel les acteurs développent leurs stratégies en fonction, à la fois du projet politique initial, mais également de l'état des rapports de pouvoir locaux (politique urbaine). Les principaux objectifs de l'organisation urbaine sont l'intégration sociale et la hiérarchisation de l'espace : "le phénomène organisationnel apparaît en dernière analyse comme un construit politique et culturel (au sens où culturel s'oppose à naturel), comme l'instrument que les acteurs sociaux se sont forgé pour régler leurs interactions de façon à obtenir le minimum de coopération nécessaire à la poursuite d'objectifs collectifs, tout en maintenant leur autonomie d'agents relativement libres" (1) ; le problème que pose donc l'organisation urbaine et que révèlent les politiques et stratégies urbaines locales, c'est de savoir à qui profite cette liberté et qui peut en profiter ; car il existe des limites précises et codifiées par la programmation urbaine, dans "la régulation" organisationnelle urbaine, qui attestent que l'unité visée n'est jamais qu'apparente. Or, il apparaît, à l'examen du processus planification-programmation urbaines et après étude de la pratique urbanistique, que la liberté profite aux acteurs qui parviennent à utiliser la dérogation ; et de ce fait, la sphère technique prend une dimension politique localement et en ce qu'elle reproduit les rapports politiques de domination qui existent au niveau national.

2) LA DIMENSION SOCIALE

La maîtrise de l'urbain par l'intégration sociale ainsi que le contrôle des (non) changements de la réalité constituent les objectifs propres

(1) M. Crozier, "l'acteur et le système, op. cit., p. 167

aux hommes politiques. L'organisation des rapports politiques consistera à assurer le maximum d'efficacité dans la concrétisation des objectifs fixés, et, pour ce faire, concentrera les instances de décision en prescrivant aux sujets sociaux leur place de "sujets" ; dans un système de représentation, le monopole de la décision reviendrait donc aux pouvoirs délégués, élus : tel est le fondement théorique de la démocratie dont les règles du jeu socio-politique consacrent le pouvoir dans les mains d'une minorité, tout en reconnaissant, d'autre part, la pluralité des projets sociaux. Il en résulte une situation de concurrence entre acteurs sociaux dotés de projets différents, qui s'exprime par la complexité de la prise en compte de la dimension sociale au niveau local. En effet, les intérêts des groupes sociaux s'y trouveront sans cesse imbriqués aux intérêts privés, l'intérêt général servant autant de légitimation à l'arbitraire de certaines opérations d'aménagement, qu'exprimant les intérêts dominés du plus grand nombre face aux intérêts privés d'une minorité ; et la situation locale est rendue d'autant plus complexe que le pouvoir bureaucratique interfère et se substitue fréquemment aux pouvoirs d'élection en vue de s'assurer également, à un niveau complémentaire, la maîtrise de l'urbain.

a) Les implications sociales de la pratique urbanistique

C'est Henri Sellier qui s'est le premier penché sur la dimension sociale des problèmes urbains sur le plan municipal ; en effet, dès avant la loi de 1919, H. Sellier gère des "offices publics autonomes de construction" au sein desquels il s'efforce d'unir les efforts privés et le concours de la puissance publique. A la crise du logement, il propose la solution des cités-jardins : "nous entendons faire de nos cités-jardins des cellules sociales complètes ; pour cela, il est indispensable que toutes les catégories sociales y soient représentées, depuis les plus miséreuses jusqu'à celles qui jouissent d'une certaine opulence" (1). La mixité sociale est donc bien, dans cette optique municipaliste, le moyen privilégié de maîtrise de l'espace urbain par

(1) H. Sellier, *"La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne"*, Paris, Imprimerie Municipale, 1921

l'intégration sociale.

Entre 1919 et 1939, un nom symbolise courant d'idées qui fondera (ou fonderont) la pratique urbanistique ; il s'agit de Le Corbusier? Cependant le fonctionnalisme s'imposera tardivement puisque, pendant les deux décennies qui suivent la première guerre mondiale, l'urbanisme est surtout science, une ambition de pionniers et de spécialistes faiblement soutenus par les pouvoirs publics, freinés, paralysés par l'idéologie encore prédominante de respect de la propriété individuelle du sol.

Ce n'est qu'à partir de 1940 que les destructions imposent une prise de conscience et une réaction des pouvoirs publics, matérialisées dans la loi du 15 Juin 1943 qui codifie, pour la première fois, les plans et règlements d'urbanisme et modifie les traditions foncières par l'institution du remembrement, s'attaquant donc directement au principe de la conservation sur le même espace de la propriété privée qui devient dès lors valeur d'échange dans la perspective où les intérêts privés doivent s'incliner devant l'intérêt général supérieur. C'est sur de telles bases que la reconstruction s'effectuera à la Libération, utilisant tous les moyens disponibles (possibilités d'expropriation, technique du remembrement, crédits financiers). Mais si la reconstruction a consisté en la reconstitution novatrice et ordonnatrice du patrimoine immobilier national, elle n'a pas véritablement permis de créer de nouveaux cadres urbains correspondant au développement économique et social contemporain. Certes une prise de conscience s'est manifestée au niveau de l'administration après 1945, mais les représentants de la population et la population elle-même sont restés attachés au modèle d'organisation de la ville traditionnelle.

Il faudra attendre 1958 et la construction des premiers grands ensembles pour que l'opinion publique prenne conscience de l'existence du problème urbain. Différents facteurs ont présidé à la construction des grands ensembles : d'abord la persistance de la crise du logement soutenue par la croissance démographique urbaine, et ensuite, des impératifs économiques par

lesquels s'est imposée la nécessité de construire vite et au moindre coût le maximum de logements sous forme d'immeubles collectifs. C'est ainsi que dans toutes les grandes agglomérations françaises et plus particulièrement dans la région parisienne, ont été élevées d'imposantes unités immobilières. Cependant, les mêmes impératifs économiques (constuire au moindre coût un maximum de logements pour dégager un maximum de profits) ont engendré des manques au niveau programmatique : absence d'écoles, d'équipements sociaux et de loisirs qui ont provoqué un malaise urbain et un mécontentement des usagers. D'autre part, le cadre bâti construit, uniforme et médiocre, sans possibilité d'isolement ou d'appropriation, sans dimension historique ou culturelle s'est vite révélé inducteur d'exclusion urbaine (sarcellite, maladie des grands ensembles) plutôt que d'intégration.

Il apparaît donc que la collusion entre pouvoirs publics et intérêts privés dominants (investisseurs capitalistes ou organismes financiers) s'est opérée au détriment d'une part des intérêts privés dominés, et d'autre part des objectifs d'intégration urbaine qui auraient du prendre en compte la dimension sociale. Et le fonctionnalisme a été l'instrument de cette domination de l'instance économique sur la sphère politique.

b) Pouvoirs locaux et groupes sociaux

Pour assurer cette domination, l'instance économique a eu besoin, en plus de l'alliance avec les pouvoirs publics, de se trouver un ancrage local qui lui permette de légitimer son action vis-à-vis de la population. Le système institutionnel français a donc été utilisé pour encadrer la population et lui imposer une nouvelle organisation urbaine. Comment le système institutionnel a-t-il favorisé la légitimation de cette nouvelle organisation urbaine ? C'est ce que révèle l'étude des stratégies urbaines locales.

Il se trouve que le pôle central de régulation des différents pouvoirs locaux est concentré sur un seul acteur : le Maire, investi d'un pouvoir de représentation et de délégation que lui confère le système institutionnel ; les différents acteurs locaux, en même temps qu'ils développeront

des stratégies de domination, feront acte d'allégeance au Maire, passage obligé pour concrétiser ces stratégies : "le maire est la seule personne qui effectue une tâche d'intégration et de coordination dans la commune dont il a la charge, ce qui lui donne une position de pouvoir tout à fait exceptionnelle ; ce pouvoir ne découle pas directement de sa charge, mais du fait que les différentes catégories d'intérêts qui composent sa commune (...) sont difficilement capables d'élaborer des compromis entre elles ; l'intérêt général leur est imposé par le maire qui le définit en dehors d'elles" (1). Ainsi les groupes sociaux peuvent-ils être assimilés à des groupes de pression (commerçants, propriétaires fonciers, entrepreneurs...) dont chacun aura tendance à ne considérer que son intérêt particulier au détriment de l'intérêt général commun. Il faut cependant remarquer que l'intérêt général n'est nullement la somme des intérêts particuliers ; la position du maire est donc contradictoire : garant de l'intérêt général, il est également tributaire (de par le mode d'élection) des intérêts particuliers. C'est pour cette raison que l'exercice du pouvoir municipal impose des choix de politique urbaine et des alliances stratégiques dont la plus courante consiste en la collaboration entre le maire, les représentants locaux de l'administration (qui jouent le rôle de "tampon") et les groupes sociaux dominants, ce qui permet au système de reproduire et d'appliquer localement les alliances et objectifs fixés sur le plan national. Il en résulte que "le système fonctionne dans l'ombre ; l'opinion publique fait peur et on s'en cache ; les maires, les conseillers généraux, les responsables administratifs pensent tous, également, que la population est incapable de dire son mot dans la gestion des affaires qui la concernent, sauf de façon irresponsable ou pour faire valoir ses intérêts particuliers ; à chaque niveau quelqu'un d'extérieur doit dicter la solution et assurer la sauvegarde de l'intérêt général" (2) ; ainsi, à travers la défense de l'intérêt général, les élus ou fonctionnaires locaux ne

(1) M. Crozier, *"l'acteur et le système, op. cit., p. 221*

(2) *Idem, p. 227-228*

cherchent qu'à éloigner la dimension sociale de leurs prises de décision qui ne concernent que l'intérêt d'une minorité d'entre les groupes sociaux locaux ; et l'intérêt général, notion à caractère idéologique, ne sert en fait que comme légitimation du pouvoir de délégation (déresponsabiliser les populations) ainsi que de justification de la concentration des pouvoirs locaux du maire : "la structuration du champ politico-administratif départemental est telle (...) que la stratégie la plus rationnelle pour le maire, le conseil et les habitants de la commune est, pour le maire, de prendre personnellement l'entière responsabilité du rapport avec les autorités publiques et, pour le conseil et les habitants, de la lui laisser, ce qui (...) entraîne des relations d'autorité et de dépendance" (1). Un tel système institutionnel qui impose de telles stratégies locales est encore calqué sur les institutions nationales qui, depuis 1958, concentrent les pouvoirs et légitiment le monopole de la décision et de l'action qui en résulte, par un souci d'efficacité. Le maire se trouve donc acculé à l'exercice arbitraire du pouvoir local et, ce faisant, il se trouve, paradoxalement, assujéti au pouvoir administratif (à cause de l'endettement des communes, à cause des nécessités d'emprunts) et aux alliances nouées sur le plan national entre pouvoirs publics et intérêts privés dominants (eux-mêmes représentés localement).

c) Groupes sociaux et rapports sociaux

Certaines stratégies locales de domination favorisant, au nom de l'intérêt général, certains groupes sociaux, sont la réplique des rapports sociaux de production, c'est-à-dire des "rapports existants entre des classes sociales du fait de leur position relative dans le procès de production ; le concept de rapports sociaux vise à traduire la réalité objective de la relation entre groupes d'agents en dépendance avec leur place dans le procès de production, mais non plus mesurée sur ce procès même ; c'est ainsi que l'on peut parler de rapports sociaux sur une ville entre le patronat local et les fractions localisées de la classe ouvrière" (2). Ainsi, dans une telle optique marxiste, ce sont les rapports sociaux de production qui déterminent les alliances locales et les rapports locaux de domination urbaine. Il faut néanmoins

(1) *Idem*, p. 258-259

(2) B. Poche, "mode de production et structures urbaines", *op. cit.*, p. 28

reconnaître que les groupes de pression qui se constituent autour du maire et des représentants des pouvoirs publics, peuvent être de nature contradictoire, d'où l'importance des politiques urbaines décidées. Il convient en outre de remarquer l'aspect idéologique de la planification et de la programmation urbaines dont les pratiques sociales de l'espace constituent l'enjeu autant sur le plan des discours que sur celui de la destination des opérations réalisées ; dans cette perspective, l'efficacité des opérations est nécessairement liée à l'arbitraire des interventions : ainsi, le politique trouve sa justification dans l'urbain.

Mais les choix politiques sélectifs effectués au profit des groupes sociaux dominants, ont pour conséquence de heurter de front les intérêts d'une part croissante de la population : classe ouvrière rejetée à la périphérie dans des grands ensembles sous-équipés et mal desservis, mais aussi les commerçants et artisans des grandes agglomérations, les petits propriétaires évincés des centres, expropriés sans possibilité de reconstituer leur patrimoine à l'identique ou ayant perdu leur moyen de travail. Logiquement, tous ces groupes sociaux qui sont communément rejetés, devraient constituer un large front anticapitaliste et développer des luttes de classes ; en réalité, même si certaines réactions se font jour, ponctuellement (luttes sur les transports, les loyers, contre les expropriations, pour la préservation des espaces verts), elles ne remettent pas en question la nature du système de domination ; elles visent simplement à le réformer, à le "réguler". De fait, les possibilités d'action s'avèrent très limitées, d'abord de par les intérêts contradictoires des groupes dominés, et ensuite de par l'automatisation des individus-usagers. Le système se perpétue grâce à ces divisions, mais il n'est pas, lui-même, dépourvu de contradictions, notamment entre les instances de l'appareil d'Etat central et celles des collectivités locales. Il semble néanmoins difficile de généraliser, au niveau des groupes sociaux urbains dominés, les rapports sociaux de production, du fait de l'idéologie urbaine qui véhicule le culte de la propriété privée et favorise le repliement sur soi, donc, la résignation ou la révolte sans impact (si ce n'est le renforcement de l'arbitraire du pouvoir face auquel il est toujours possible d'imaginer une riposte populaire).

d) L'émergence de la dimension sociale

Il semble toutefois que le niveau local est le plus sensible parce que le pouvoir y est concentré et connu, même s'il est manipulé et "noyauté" par les instances administratives ou techniques. Toujours est-il que c'est à ce niveau là qu'apparaît le plus clairement le décalage entre les objectifs globaux de la planification et la réalité urbaine ; la programmation et la pratique urbanistique y ont en effet provoqué une segmentation du milieu urbain et la pratique du zonage y est ressentie quotidiennement comme artificielle et arbitraire ; telle est la raison pour laquelle le IX^e Plan réclame un assouplissement des règles de zonage pour faciliter une utilisation des sols plus adaptée aux contraintes économiques et financières et à la demande sociale ; par cette mesure, il s'agirait de débloquer l'urbanisation des zones périphériques urbaines, ce qui ne changerait à priori ni le mode de distribution des sols, ni les rapports urbains de domination.

Une véritable tendance d'émergence de la dimension sociale ne semble en fait envisageable que par l'instauration de contre-pouvoirs locaux (associations) munis de véritables moyens d'intervention qui les rende capables de faire des propositions ou d'assurer la maîtrise d'ouvrage (et même la maîtrise d'oeuvre) de certains projets. La prise en compte de la demande sociale devrait également pouvoir se faire au cours de réunions publiques et par l'utilisation du référendum pour ce qui concerne les projets publics. Encore cela n'est-il envisageable que si de réels moyens techniques sont mis au service des populations intéressées ; telle est encore l'une des propositions du IX^e Plan que de "permettre la création d'ateliers publics d'architecture et d'urbanisme autour de projets élaborés en concertation avec la population ; ces ateliers pourraient être, soit permanents, soit limités dans le temps à la réalisation d'un projet donné ; la collectivité locale devrait pouvoir mettre à la disposition des résidents et des associations des

techniciens compétents pour les aider dans leur réflexion et l'élaboration de leurs projets" (1).

Quoi qu'il en soit, l'émergence de la dimension sociale ne pourra être effective qu'en remettant en question "la collusion de la compétence" qui s'est instaurée dans l'alliance entre le pouvoir administratif, le pouvoir d'élection et les instances techniques ; compétence qui est l'apparence et le signe de la domination.

3) LE BILAN CONFRONTE AUX PERSPECTIVES

L'urbanisation française s'est en fait développée, jusqu'à modifier les structures urbaines traditionnelles, à partir de 1950. En l'espace d'une génération, toute la physionomie du pays s'est trouvée bouleversée ; "le fait qu'une telle mutation soit beaucoup plus concentrée dans le temps que dans la plupart des pays étrangers est à l'origine de perturbations économiques, sociales et politiques considérables" (2). Comme s'est souvent le cas en France, les pouvoirs publics ont attendu le dernier moment pour réagir face à une crise urbaine déjà engagée ; législation, planification, programmation, financements ont donc été mis en place sans réelle concertation ni consultation avec les instances locales sur les choix politiques et économiques fondamentaux. Le processus planification-programmation urbaines s'est ainsi développé d'une façon totalement arbitraire justifié comme une nécessité pour faire face à l'urgence de la situation. De ce point de vue, la planification urbaine se trouve impliquée idéologiquement en ce qu'elle a, en fait, servi d'alibi à la domination des forces économiques sur l'espace social urbain ; le système de domination s'est trouvé reproduit dans le cadre de la planification et de la programmation urbaines et la loi du profit s'est imposée comme déterminant de la destructuration-restructuration urbaines. Ce qui n'est nullement

(1) IX^e Plan, *op. cit.*, p. 72

(2) F. Parfait, "la Planification urbaine", *op. cit.*, p. 194

étonnant puisque le développement urbain n'est qu'une partie du système social global qu'il reflète, et la planification urbaine a surtout servi d'instrument de médiation entre ce système social et le système urbain.

Si le processus planification-programmation urbaines s'intègre dans un processus économique plus large, il apparaît également dépendant (et produit par) un système institutionnel et politique, en un certain sens autrement plus déterminant que le système économique puisqu'il permet à ce dernier d'assurer sa domination spatiale et sociale. L'importance de la dimension politique et institutionnelle que révèle le rapport entre planification urbaine et "régulation sociale", se dégage donc à l'issue de cette analyse de la pratique de la planification urbaine française. Sans l'Etat, sans support institutionnel, sans implantation locale des administrations, la manipulation des collectivités locales et l'encadrement social n'auraient pu s'effectuer, ni la pratique urbanistique se développer, ni les intérêts économiques s'imposer. Ce cadre politique et institutionnel de la planification urbaine reflète les caractéristiques de l'administration publique française dont les traits fondamentaux peuvent se résumer ainsi : "l'extension considérable de la réglementation impersonnelle prescrivant de façon souvent très détaillée les tâches et postes organisationnels et surtout les conduites à tenir par leurs occupants ; la centralisation très poussée du pouvoir de décision éloignant les décideurs de ceux qui seront affectés par leurs décisions ; la stratification des individus en groupes homogènes et séparés les uns des autres par des barrières souvent infranchissables ; enfin le développement de pouvoirs parallèles autour des zones d'incertitudes non prévues et, de ce fait, non codifiées et non réglées dans l'organigramme où dans les prescriptions formelles" (1).

Une analyse du devenir possible ou souhaitable de la planification urbaine se devait donc de prendre en considération l'évolution du système institutionnel et politique autant que celle du système économique ; parallè-

(1) M. Crozier, *"l'acteur et le système"*, p. 168-169

lement, l'appréciation de la dimension sociale possible ou souhaitable de la planification urbaine ne peut occulter ni l'analyse historique des rapports de pouvoir et de domination, ni l'analyse culturelle portant sur les conditions de possibilité d'une transformation de ces rapports de pouvoir et de domination. Ainsi, il apparaît que si la planification urbaine est conçue comme le moyen d'organiser l'espace par l'affectation des sols et par la réalisation de structures d'accueil, de logements et d'équipements collectifs, elle manque fréquemment à son but parce que l'organisation de cette croissance spatiale est dissociée de la maîtrise de la croissance économique. Cependant, de 1960 à 1970, les mécanismes de programmation et la pratique urbanistique ont fonctionné à plein ; au cours de cette période de croissance économique, le pays s'est équipé, les villes ont grandi, l'industrie s'est restructurée et de nombreux logements ont été construits sans que pour autant l'espace se trouve vraiment organisé, la planification étant en quelque sorte sacrifiée aux impératifs programmatiques. Au cours des années 1970 s'opère le début du désengagement de l'Etat qui réduit son effort financier en faveur des équipements collectifs, "passe la main" au secteur privé et consacre son effort d'investissement au secteur économique, alors qu'une réelle planification aurait consisté à traiter conjointement le secteur économique et le secteur urbain.

Les méthodes de programmation utilisées depuis le début des années 1960 ont surtout consisté en l'application des principes fonctionnalistes : imposition des grilles d'équipement, zonage urbain, privilégiant ainsi les impératifs de croissance au détriment de la constitution d'un "cadre de vie" de qualité. Il en est résulté une perte de la globalité urbaine (que la planification était censée garantir) du fait de la fragmentation des interventions ainsi que de leur caractère sectoriel ; la centralisation des décisions et des méthodes d'intervention a également contribué à la perte du peu "d'authenticité" urbaine qui avait été épargnée par la croissance industrielle, provoquant en même temps l'éclatement de la dimension sociale : le même individu, tantôt automobiliste, tantôt piéton, tantôt consommateur, tantôt producteur..., a été

"traité" de diverses manières par des instances différentes.

Sur de telles bases, en 1983, le IX^e Plan fixe comme objectif préalable à la restructuration urbaine, un changement politique et institutionnel fondé sur la décentralisation : "rétablir dans la ville une capacité d'insertion, réunifier le citoyen en face des institutions, recomposer la ville à partir de ses éléments est maintenant une nécessité" (1) ; et cette valorisation des ressources locales ne peut être effective sans la mise en oeuvre d'une politique de développement local : "la décentralisation (...) affirme que l'intérêt général peut être apprécié et déclaré au niveau local ; ainsi s'ébauche, par la réforme de l'Etat, la reconnaissance juridique des communes comme le premier niveau d'équilibre entre les intérêts particuliers et les intérêts collectifs" (2). Faut-il penser pour autant que la décentralisation suffit à la prise en compte de la dimension sociale alors que l'analyse a montré combien les pouvoirs locaux sont eux-mêmes concentrés et monopolisés pour satisfaire les intérêts privés dominants localement, à l'image de ce qui se passe au niveau national ? Il est vrai, ainsi que cela a déjà été souligné que la décentralisation permet le dévoilement de ces rapports de pouvoir, en valorisant le niveau de la perception quotidienne : "c'est tout l'intérêt de la décentralisation et de tout fractionnement en unités opérationnelles plus accessibles d'ensembles trop complexes et trop intégrés à la fois qui deviennent, de ce fait, imperméables à la négociation" (3) ; donc, si les rapports de pouvoir et de domination restent inchangés, la décentralisation peut néanmoins favoriser de nouvelles stratégies de réappropriation de l'espace urbain ou, tout au moins, d'expression de la dimension sociale.

L'objectif du IX^e Plan serait de substituer à la traditionnelle organisation hiérarchique et sectorielle, une organisation transversale, par "réseaux", plurisectorielle et donc restituant l'échelle de la globalité

(1) IX^e Plan, *op. cit.*, p. 22

(2) *Idem*, p. 29

(3) M. Crozier, *op. cit.*, p. 312

urbaine locale en valorisant la planification locale par quartier ou par commune. Ainsi pourrait être prise en charge, localement, la gestion de la diversité urbaine (concernant autant l'organisation du travail, l'économie domestique, les modes de sociabilité, les modes d'expression et de représentation), ce qui permettrait d'adapter la ville aux transformations culturelles établies (valorisation des noyaux sociaux, différenciation des modèles de consommation, émergence des associations...) ; dans cette optique, les collectivités locales apparaîtraient comme le vecteur de cette adaptation.

Cependant, la dégradation de la situation financière des communes (accroissement des dépenses de fonctionnement, charge de la dette) impose un ralentissement des investissements qui perpétue le système de tutelle administrative.

Donc, si la gestion du quotidien s'opère désormais localement, les instances de domination restent effectives rendant par là même impossible la remise de la ville sur ses fondations, c'est-à-dire la substitution du pouvoir politique aux pouvoirs technique, administratif et économique dominants.

A travers cette gestion locale du quotidien, cette restauration des "solidarités territoriales", il s'agit donc bien de "territorialiser" la dimension sociale, et d'instaurer une planification locale qui, contrairement à la planification nationale antérieure, parviendrait à une réelle intégration urbaine, tout en conservant les rapports économiques dominants qui visent l'exclusion et la ségrégation. Humaniser la ségrégation, structurer la destructuration, intégrer l'exclusion, institutionnaliser le cadre de vie en l'améliorant...

DEUXIEME PARTIE

LA DIMENSION SOCIALE DE LA

PLANIFICATION URBAINE:

SIGNIFICATIONS ET SYNTHESE

INTRODUCTION

La question centrale qui émerge des analyses précédentes est de déterminer comment et dans quelles conditions la planification agit sur l'évolution urbaine, c'est-à-dire s'il existe un rapport d'interaction entre les plans, le système urbain et les acteurs décideurs ou destinataires des plans. La synthèse consistera donc à remonter du particulier au général, de la description des organisations (entreprise au cours des développements précédents) à la compréhension de l'organisation du système urbain. Le corollaire d'une telle tentative conduit donc à un renversement de perspective : la problématique des systèmes se substitue à la problématique des acteurs ; l'analyse systémique remplacerait ainsi l'analyse stratégique, incluant et dépassant cette dernière. Il restera cependant à s'interroger sur la nature de ce dépassement : signifie-t-il une négation, un épuisement de l'analyse stratégique ? Que deviennent les acteurs et quelle est l'efficace du système sur ceux-ci ? Que reste-t-il des acteurs, de leur liberté d'action qui devient elle-même problématique ? La réponse de Crozier semble sans appel : "les systèmes (...) sont (...) des construits, mais ce sont des construits non formalisés dont les règles sont tout à fait empiriques et dont les acteurs, s'ils sont plus ou moins intuitivement conscients des résultats, sont tout à fait ignorants des mécanismes et sont, de ce fait, incapables de les contrôler ou même de peser sur eux" (1). Une telle affirmation qui définit les systèmes comme autant de machines infernales, fruits de la liberté de l'homme qui se retourne contre l'homme en réduisant cette liberté, est-elle applicable au domaine urbain ? Le plan fonctionne-t-il comme un système autonome qui vient heurter ou surdéterminer le système social à l'endroit même où les villes (c'est-à-dire les systèmes urbains) existent ? En d'autres termes, est-il réaliste de considérer que les systèmes englobent la réalité et d'affirmer que, hors d'un système plein et logique, n'existe que le vide ? Il semble qu'un terme médiateur entre stratégie et système existe (il a déjà été rencontré) : il s'agit des institutions relevant de choix

(1) M. Crozier *"l'acteur et le système"*, op. cit. p. 196

stratégiques et formant, simultanément, un système d'action.

Le terme institutions, inventé par le droit romain, signifie : élément fondamentaux, principes du système juridique ; et de fait, l'institution, à la fois logique et réelle "s'inaugure avec la science elle-même ; ceci trouverait son corollaire : la première institution consiste ni plus ni moins en ce système unitaire d'une science totale, absolutiste, illimitée dans ses applications par la vertu mécanique de sa propre logique" (1). L'aspect stratégique d'une institution réside donc dans sa fonction de manipulation par laquelle l'ordre de la Loi s'identifie à l'ordre de la Raison ; ainsi se trouve posée "la question sacrée du pouvoir en un espace idéal et absolu où s'inventent les propositions dogmatiques, un espace comme mathématique et qui ne connaisse pas l'histoire, radicalement antécédent et préconstitué" (2). Les institutions, les plans et les lois appartiennent à ce champ du pouvoir qui s'inscrit sur le réel, inscription qui signifie domination, inscription d'une lettre morte sur un corps vivant : croire en l'efficacité de la lettre des lois, des plans, c'est considérer que le pouvoir enfermé dans le texte supprimera toute forme de hasard et d'imprévu ; cette croyance définit ce que Lengendre nomme le dogmatisme.

Afin de retrouver ce dogmatisme au sein du processus planification-programmation urbaines, il va s'agir à présent de définir les termes qui caractérisent l'urbain, les théories qui ont entrepris de le cerner, les niveaux par lesquels l'urbain a été découpé ; c'est ainsi que les significations et les implications sociales du dogmatisme apparaîtront : "la société fait être un monde de significations et est elle-même par référence à un tel monde (...). La société est en posant l'exigence de la signification comme universelle et totale, et en posant son monde de significations comme ce qui permet de satisfaire à cette exigence" (3). Mettre à jour ces significations, c'est déjà ébrécher leur tendance à l'universalisation ; pour celà, il va s'agir de montrer que l'action de l'homme (qu'elle soit planificatrice ou sociale) est toujours

(1) Legendre, "l'amour du censeur", Seuil, Coll. Le champ freudien, Paris, 1974, p. 53-54

(2) *idem*, p. 65

(3) C. Castoriadis, "L'institution imaginaire de la société", Seuil, Coll. Esprit, Paris, 1975, p. 481

impliquée dans un processus de temporalisation, de spatialisation, de différenciation et d'altération qui s'oppose aux composantes identitaires développées par tout système.

1) Planification et Programmation

a) Les différentes formes de planification

A la lumière des expériences décrites et analysées précédemment, il est possible d'énumérer trois principales formes de planification.

a1) la planification formelle

Elle se fonde sur l'urbanisme de plan - masse qui conduit à une perception statique de la ville, celle-ci se trouvant pré-déterminée par le plan, ce qui revient à la négation de l'histoire par laquelle s'est effectué le développement social et spatial des villes : "l'urbanisme de composition qu'on pourrait aussi appeler urbanisme de plan - masse, fait du plan l'instrument fondamental de la planification urbaine (...) ; l'urbanisme de composition suppose que la création ou la transformation d'un quartier, voire d'une ville, appelle une démarche de projet au sens que les ingénieurs ou les architectes donnent habituellement à ce terme ; c'est-à-dire que, sur la base d'études préalables (l'enquête), la structure et la forme future de la ville peuvent être définies à l'avance par la réflexion d'un homme de l'art et traduites avec précision par un ensemble de plans ; la ville pourrait ainsi être imaginée dans l'abstrait avant d'être aménagée et livrée à ses habitants" (1). De telles méthodes ont été systématiquement utilisées en France et ailleurs pour l'édification des grands ensembles au cours des années 1955 - 1960 ou pour la réalisation des villes nouvelles après 1967. Le danger de la planification formelle réside dans le fait qu'elle aboutit le plus souvent à matérialiser des solutions d'aménagement globalisantes et brutales où les règles esthétiques et

(1) J.P. Lacaze, "Introduction à la planification urbaine", Editions du Moniteur, 1979, p. 32

techniques sont privilégiées par rapport à la réalité sociale pré-existante (l'analyse de la réalité sociale qui implique une définition des besoins et des modes de vie qui sont eux-mêmes problématiques, sera effectuée dans le cours du développement). Le caractère globalisant et logique de la planification formelle la fait apparaître comme le type de planification le plus proche du dogmatisme précédemment évoqué.

a2) la planification stratégique :

Elle vise prioritairement l'optimisation des décisions des pouvoirs publics et nécessite, de ce fait, des décisions de la part de certaines autorités qui ont à effectuer des choix entre différentes options possibles. Le pouvoir ne se fonde donc plus seulement sur l'abstraction du plan, mais il s'exerce par certaines instances dont l'action dévoile l'état des rapports sociaux de domination. L'espace social devient donc l'enjeu de cette domination : telle est la problématique de l'acteur rationnel. La planification stratégique suppose également une précision à long terme de l'évolution des phénomènes urbains (orientation des investissements, calcul des besoins, anticipation des comportements sociaux, évaluation du trafic par rapport à la demande future de déplacements, choix de l'implantation des lieux de logements et d'activités commerciales ou industrielles, fluctuation des prix des terrains et de la spéculation foncière, possibilités d'interventions publiques par la création de réserves foncières...) : la plupart des éléments prévisionnels constituent la phase de programmation urbaine mise en oeuvre pour l'application des plans d'urbanisme des pays industriels et dont la transposition est envisagée aux pays en voie de développement qui "connaissent actuellement une croissance urbaine accélérée et trop souvent désordonnée ; même si les moyens financiers sont trop restreints pour mener une politique d'aménagement satisfaisante, une démarche de planification stratégique reste toujours possible et souhaitable ; elle permettrait d'éviter des erreurs lourdes de conséquences et parfois même des risques de catastrophes : constructions sans assainissement dans des zones où la pollution risque de contaminer les

nappes phréatiques ou les réserves d'eau utilisées pour l'alimentation, dégradation des couverts végétaux accélérant l'érosion et entraînant des risques d'inondations dévastatrices..." (1) ; et M. Lacaze de souligner l'importance des facteurs temporels dans la planification et l'aménagement de l'espace : vingt - cinq à trente années constitue le temps du plan, dix ans minimum celui de la programmation effective à l'issue de laquelle serait significatif un changement dans l'organisation urbaine.

L'urbanisation française postérieure à 1960 et l'expérience loméenne (développée en annexe) montrent combien cette planification stratégique et synonyme de l'arbitraire du coup de force et de la Raison d'Etat dissimulés derrière la notion d'intérêt public. L'exemple loméen montre, en outre, la difficulté à adapter une telle programmation aux pays en voie de développement en ce qu'elle aboutit à une déstructuration de l'espace physique et de l'espace social, en ce qu'elle s'avère fort coûteuse et conduisant le plus souvent à des formes de dépendance technique.

a3) la planification participative :

Elle consiste d'abord dans la prise en compte du point de vue de l'usager (cf. les expériences d'advocacy planning et les associations de quartier à Mexico). De fait, la participation devrait favoriser la création de structures intermédiaires entre les pouvoirs institutionnels (Etat, collectivités locales) et les usagers ; l'objectif d'une telle méthode se situe dans la meilleure appropriation possible de l'espace par ses habitants ; en cela, la participation vise la mise en adéquation de l'aménagement du cadre de vie avec les modes de vie qui préexistent à l'aménagement. Divers moyens sont utilisés pour pratiquer une planification participative :

- l'organisation d'une information sur les aménagements prévus,
- la recherche sociologique des tendances moyennes de l'opinion publique par la distribution de questionnaires, la diffusion

(1) *idem*, p. 212 ; J.P. Lacaze fut directeur de l'Etablissement public de la Défense

d'articles de presse ou la réalisation d'enquêtes d'opinion,

- la possibilité pour les usagers de s'organiser et de présenter des contres-propositions ; mais si l'administration reconnaît ce contre-pouvoir, elle se doit de prendre en compte les contres-propositions qui en émaneraient, c'est-à-dire de les étudier et de les comparer aux résultats de l'étude technique préalable et, éventuellement, de modifier celle-ci.

Dans les deux derniers cas énumérés, l'intervention des usagers est consultative et non décisionnelle, contrairement à la troisième solution dont la complexité réside dans l'organisation et la formation des usagers à moins que ne soit mise à la disposition de ceux-ci une seconde équipe d'études dont la tâche consistera en l'élaboration d'un contre-projet, expression commune des habitants. Le problème fondamental que soulève cette méthode de planification réside dans le fait de savoir si la participation à l'élaboration d'un projet peut déboucher sur la participation à la gestion de celui-ci. Dans les deux cas, la participation se trouve remettre en cause la légitimité des pouvoirs établis : ceux des techniciens pour l'élaboration du projet, ceux des élus ou de l'administration pour la gestion du projet. De fait, l'analyse des prises de décision au niveau municipal a montré combien la participation relève de la planification stratégique en ce que ce sont les intérêts privés qui sont le plus souvent mis en avant et que se constituent à cette occasion des groupes de pression composés de notables locaux membres de syndicats, d'associations ou de partis politiques ; la participation reflète dans la majorité des cas l'état des rapports sociaux de domination et même lorsque certaines "élites éclairées" s'opposent aux pouvoirs dominants, le pouvoir (ou le contre-pouvoir) et les savoir restent toujours le monopole d'une minorité, tellement les pouvoirs politique et technique sont indissociables l'un de l'autre, leur fusion constituant une condition d'efficacité de toute domination.

Un autre problème inhérent à la planification participative consiste à déterminer sur quoi va porter la participation au cours du processus décision - élaboration - gestion d'un programme. Le plus souvent, les impératifs politiques et techniques évacueront la participation du stade de la prise de décision et, pour le responsable administratif ou politique, il s'agira d'abord de "distinguer, dans l'espace urbain, ce qui constitue une structure fixe, intangible et qu'il convient de mettre en place à l'avance pour assurer dès le départ, des conditions de fonctionnement satisfaisantes ; sur cette structure prendront place des utilisations variables et aléatoires de l'espace, laissant ainsi aux différentes catégories d'utilisateurs, des marges d'adaptation aussi importantes que possible" (1). Une telle démarche revient à développer une stratégie du fait accompli, en ce qu'elle repose sur la dualité présumée entre une structure fonctionnelle (technique) décisionnelle (politique), et une participation sociale considérée comme un phénomène dérivé non structurant (un épiphénomène) ; l'institutionnalisation de cette scission entre les instances politico-techniques et sociales constitue la forme la plus démagogique et la plus teintée d'idéologie de l'expression du pouvoir moderne puisque la dimension sociale n'est prise en considération qu'en vue de permettre la meilleure efficacité possible d'une structure technique préétablie à partir de besoins sociaux prédéfinis qu'il s'agit seulement de satisfaire à travers un programme auxquels ils devront s'adapter. Les besoins moyens, souvent fort éloignés de la véritable demande sociale qu'ils nivellent et "appauvrissent" (cf. la stratégie de la Banque Mondiale) se trouvent ainsi déterminé par des impératifs techniques ou financiers et des choix intellectuels et arbitraires d'aménagement : l'homme se trouve soumis à (et par) la technique. Ainsi, la planification participative pose encore le même problème d'ordre stratégique : qui prend la décision et comment celle-ci est-elle imposée au social (dans le double sens d'imposition par "la force" et d'inscription au réel) ?

(1) *idem*, p. 226

b) La pratique de la programmation

La programmation a pour objectif essentiel de préparer la réalisation d'une opération par la connaissance et la mise en correspondance des besoins sociaux, des exigences du maître d'ouvrage (et de ses limites budgétaires) et des contraintes techniques imposées par les urbanistes et les architectes du projet.

La définition des besoins sociaux tels qu'ils apparaissent dans un programme, n'est jamais neutre : elle est le résultat d'un calcul moyen entre les impératifs du pouvoir de décision (nécessités financières, règles techniques et prescriptions juridiques imposées par l'administration centrale ou les collectivités locales) et les aspirations des habitants (c'est-à-dire la demande sociale). L'urbaniste planificateur devra donc concilier de multiples variables : "l'établissement du programme (qu'il s'agisse de la construction d'un quartier neuf ou de la gestion d'une ville existante) appelle un certain nombre de choix de nature politique sur les services à proposer à la population, la manière de les financer, les modalités de leur gestion" (1), si bien que, dans la plupart des cas, la programmation consistera à trouver un équilibre entre le possible et le souhaitable : "s'il veut sauvegarder l'autonomie de décision de ses partenaires, pouvoirs politiques et habitants, le programmeur pourra s'attacher à proposer des variantes de programme, à éclairer les conséquences des différentes options possibles, à susciter une participation active" (2), mais l'ambiguïté de la programmation résidera toujours dans le fait qu'elle intervient pour adapter ce qui est prédéterminé aux phénomènes sociaux considérés comme aléatoires. De plus, à travers la programmation, apparaît et s'exprime le pouvoir de l'instance technique qui détermine les meilleures variables à prendre en considération (celles-ci engageront l'avenir de la ville) parmi toutes les variables présentes et quelquefois contradictoires. S'il faut bien qu'une décision soit prise, il restera néanmoins à s'interroger sur la signification de ces prises de décision par les instances techniques qui ont en charge la

(1) *idem*, p. 274

(2) *idem*, p. 275

programmation urbaine : telle est encore la dimension stratégique de la programmation

En fait, dans la plupart des cas, la programmation apparaît comme un stade opérationnel et prévisionnel de la planification qui consiste en l'organisation de l'espace concret dans le temps. Les phénomènes sociaux considérés comme aléatoires y sont soit minimisés, soit occultés alors qu'ils recouvrent et légitiment l'ensemble du processus planification - programmation urbaines. Or, l'histoire de l'urbanisation démontre que ces phénomènes sociaux s'expriment ou s'exprimeront, de toute nécessité puisque, contrairement au postulat urbanistique, ce n'est pas à la dimension sociale à s'adapter à la planification.

Il existe donc une finalité fonctionnelle de la programmation qui vise à faciliter l'exercice de la décision et à permettre au maître d'ouvrage de contrôler et de faire respecter, tout au long de l'opération, les objectifs du projet, la qualité de la réalisation, les coûts de l'opération ainsi que les délais d'études et de construction. Mais la programmation contient également des objectifs politiques en ce qu'elle devrait permettre d'assurer la continuité de l'opération par le contrôle de l'adéquation du programme au projet, tout en préservant des possibilités d'ajustement d'autant plus facile à prévoir que le programme aura été conçu comme un outil de synthèse souple et adaptable. Tel est le pouvoir de l'urbanisme qui à travers la planification participe aux prises de décision et par la programmation applique ces décisions, participe à leur élaboration (du programme au projet, du projet au construit) et peut même, grâce à l'assistance technique, influencer sur la gestion (administrative ou financière) des équipements sociaux ; les bureaux d'étude internationaux ont pour vocation d'assurer tous les stades de ce processus et de transformer l'assistance technique en dépendance technique pour les pays en voie de développement.

c) L'interventionnisme d'Etat

De fait, aucune manipulation technique ne peut s'exercer sans un accord préalable des autorités politiques établies qui concèderont aux instances techniques un pouvoir de décision afin d'établir, de préserver ou de consolider leur domination sur les instances sociales. Le dosage d'intervention des pouvoirs publics (par l'intermédiaire des instances techniques et administratives) dans l'exécution et la mise en oeuvre des plans et programmes urbains, est fonction de la forme du système politique de domination ; trois méthodes d'intervention correspondant à trois systèmes politique, peuvent être distinguées : "la croyance dans les vertus du marché, en particulier dans les pays anglo-saxons, où l'interventionnisme se limite à des incitations fiscales par le canal d'un impôt foncier souvent lourd et à une programmation des équipements de transport ; la croyance dans les vertus du plan, dans les pays de l'Est où la planification urbaine est la projection spatiale du plan économique national ; la croyance dans les vertus de la loi qui est la solution française " (1), cette dernière n'étant cependant pas incompatible avec l'urbanisme de dérogation ; quant à la planification urbaine togolaise (évoquée en annexe), elle apparaît comme une solution mixte entre les premières et deuxième catégories. Dans tous les cas, quel que soit le degré d'interventionnisme d'Etat, la planification urbaine constitue un moyen pour les pouvoirs publics d'aboutir à la maîtrise foncière de l'espace urbain ; dans ce cadre, la plus ou moins grande liberté concédée aux intérêts privés sera définie à travers les choix de politique urbaine.

2) Planification et Politique Urbaine

Il est apparu que l'impact de la politique urbaine s'est avéré très différent selon les deux cas analysés :

- en France, l'accent mis sur la phase programmatique a occulté la dimension de politique urbaine, les opérations structurantes, dans la plupart des agglomérations, ayant un

[1] P.H. Derycke, "Economie et Planification Urbaines", op. cit., p. 328

caractère ponctuel ou dérogatoire ; il semble que le poids de l'histoire et le centralisme administratif de la planification aient bloqué les choix de politique urbaine locale ; la seule exception réside dans la planification parisienne qui a provoqué une mutation urbaine (restructuration physique et sociale) ;

- à Lomé, (dont l'étude se trouve en annexe de la présente recherche), la politique urbaine définie par les pouvoirs publics n'ayant pas débouché sur une programmation effective, la planification s'est avérée caduque ; la plupart des opérations menées à leur terme ont manqué leur cible et n'ont jamais abouti à une réelle restructuration de l'espace social urbain.

Les rythmes différents de croissance urbaine ainsi que la spécificité des deux cultures urbaines permettent d'expliquer certains échecs d'urbanisme opérationnel et la difficulté de coordonner planification formelle et politique urbaine sociale.

a) croissances urbaines comparées

L'industrialisation des pays développés qui se manifeste par un accroissement des ressources économiques et technologiques, se caractérise par un déclin de la croissance démographique et une augmentation du degré d'urbanisation des populations. Un tel développement ne peut être comparé à la situation des pays du tiers-monde qui connaissent une accélération de leur croissance urbaine sans une croissance économique suffisante pour soutenir le degré d'urbanisation : telle est la caractéristique de ce qu'il est convenu d'appeler "le développement inégal" de ces régions où l'hyperurbanisation constitue même un obstacle au développement et où les investissements débouchent rarement sur la création de centres de productions capables "d'absorber" les populations urbanisées. Il résulte de

ce développement inégal que "l'urbanisation en cours dans les régions sous-développées n'est pas une réplique du processus traversé par les pays industrialisés ; au même niveau de population urbaine atteint aujourd'hui par les pays sous-développés, le niveau d'industrialisation des pays développés était bien plus élevé" (1) ; le fait, de la part de la Banque Mondiale ou des bureaux d'études internationaux, d'ignorer que toutes les villes ne sont pas identiquement génératrices de croissance économique, est un facteur d'explication de l'échec de la politique urbaine mise en place à Lomé ainsi que de l'abandon sine-die de l'opération de réhabilitation du quartier Bè. Il reste que certaines opérations de développement urbain peuvent contribuer à la relance économique des villes du tiers-monde à condition que ces opérations soient créatrices d'emplois et ne génèrent pas un supplément de dépendance technique qui ne ferait qu'accroître le poids de la dette de ces pays. Une prise en charge directe de leur environnement par les populations (selon des modalités qu'il reste à définir cas par cas) semble être la solution la moins coûteuse et la plus démocratique qui cependant peut déboucher sur un conflit avec les institutions établies. Devant l'échec de la plupart des opérations entreprises à ce jour, tel paraît être l'enjeu avenir des politiques urbaines.

A ce jour, certaines caractéristiques du sous-développement permettent de comprendre l'absence d'intégration sociale dans les réseaux urbains modernes des pays du tiers-monde : "puisque la migration vers la ville est le produit de la décomposition des structures rurales, il est normal qu'elle ne soit pas absorbée par le système productif urbain et que, par conséquent, les migrants ne s'intègrent que très partiellement dans le système social" (2) ; de ce point de vue, l'échec des politiques urbaines serait consécutif d'une absence de réelle planification du territoire, c'est-à-dire d'un manque de ressources (à la fois agricoles et industrielles) productives et d'une injustice sociale quant à l'orientation des moyens existants vers le développement (par la création d'emplois et l'amélioration des conditions de vie) de l'ensemble des collectivités locales urbaines ou rurales.

(1) M. Castells, "La question urbaine", *op. cit.*, p. 59

(2) *idem*, p. 69

Le caractère ségrégatif ou caduc des politiques urbaines en France, permet de douter qu'une planification du territoire et une augmentation globale des richesses ne débouche sur la mise en place de politiques urbaines démocratiques ou d'une planification urbaine réellement participative (où la participation s'exercerait à la fois sur les processus de décision, de réalisation et de gestion des opérations). De ce point de vue, l'arbitraire de la planification française du territoire n'apparaît pas comme une meilleure solution face aux "coups de forces" togolais résultant de l'absence de planification.

C'est pourquoi, même si l'explication économique est "réaliste", elle n'en demeure pas moins insuffisante.

b) cultures urbaines comparées

C'est une forme particulière d'ethnocentrisme que celle qui consiste en l'universalisation du déterminisme économique par lequel, seules sont prises en considération, les motivations humaines d'ordre économique visant l'accroissement des moyens de production et de consommation. Cet économisme légitime toutes les entreprises d'expulsion urbaine : l'homme doit s'adapter à l'évolution économique qu'il ne maîtrise pas puisque c'est elle qui lui dicte ses besoins, ses modes de vie et de travail ainsi que le lieu de sa résidence.

La définition d'une nature humaine économique pose le développement des forces productives comme moteur de l'histoire, occultant ainsi toutes les motivations et valeurs d'ordre social ou culturel : "l'idée que dans toutes les sociétés le développement des forces productives a déterminé les rapports de production et par suite les rapports juridiques, politiques, religieux, etc., présuppose que dans toutes les sociétés la même articulation des activités humaines existe, que la technique, l'économie, le droit, la religion, etc., sont toujours et

nécessairement séparés et séparables, sans quoi cette affirmation est privée de sens ; mais c'est là extrapoler à l'ensemble de l'histoire l'articulation et la structuration propres à notre société, et qui n'ont pas forcément un sens hors d'elle " (1). De tels présupposés ont conduit à l'échec de la politique urbaine loméenne ainsi qu'à l'annulation des opérations de réhabilitation de quartier ; inversement, la dimension culturelle et sociale a provoqué ces échecs car les modes d'habiter se sont avérés incompatibles avec le projet de municipalisation de l'espace (même s'il est vrai que ces mêmes modes d'habiter ont servi les intérêts privés dominants et favorisé la spéculation foncière). De la même manière, l'absence de motivations économiques chez nombre d'habitants des PVD constitue une entorse au principe capitaliste de maximisation de profit dans le temps ; de tels "manquements" sont fréquents, depuis les dépenses ostentatoires jusqu'aux sommes importantes réservées aux rites culturels tels que les funérailles... Il faut cependant remarquer que nombre de sociétés dites "archaïques" et notamment en zone urbaine, commencent à subir la pénétration de l'esprit capitaliste, sans compter l'emploi, par les gouvernements, de méthodes importées de planification et de programmation. Il faudra donc chercher dans les rapports complexes qui se nouent entre modes d'habiter (culturels et sociaux)- intérêts économiques dominants - objectifs de la planification urbaine, l'impact et les justifications des politiques urbaines déclarées ou mises en oeuvre, ainsi que les raisons du positionnement des acteurs, l'orientation de leurs pratiques, leurs choix stratégiques et les moyens qu'ils se donnent pour faire aboutir ces choix. Ces rapports et leurs implications constituent le processus urbain tel qu'il se manifeste dans toutes ses dimensions et qui révèle encore une fois l'aspect incontournable des stratégies.

3) Le processus urbain

Les stratégies urbaines constituent la dimension sociale du processus urbain ; de ce fait, l'analyse stratégique implique que les groupes sociaux soient saisis en tant que groupes organisés, construits et

déterminés par les rapports entre membres d'un même groupe. La caractéristique de ces groupes peut être étudiée de maintes façons ; ainsi, M. Crozier (1) énonce une typologie des groupes sociaux selon leur capacité à influencer sur les processus ou les systèmes établis, et il définit quatre catégories de groupes :

- les groupes apathiques, sans opportunité d'action collective, sans capacité de coopération entre leurs membres,
- les groupes stratégiques, offensifs et capables de saisir des opportunités d'action,
- les groupes conservateurs qui ont obtenu ce qu'ils désiraient et ne s'occupent plus qu'à défendre leurs acquis,
- les groupes erratiques, capables d'actions vigoureuses et explosives, de façon intermittente.

Il est évident qu'une telle classification résulte d'une vision statique des groupes sociaux, mais elle révèle néanmoins l'importance de la situation stratégique vis-à-vis du système établi, ainsi que la capacité d'action des groupes qui est liée au degré d'interaction entre les membres de ces groupes. Situation stratégique et organisation semblent donc les deux critères fondamentaux de l'efficacité des groupes sociaux, c'est-à-dire la capacité à saisir les opportunités qui peuvent se présenter. Dans cette perspective, le système apparaît comme surdéterminant les processus et les rapports entre groupes sociaux : domination et régulation seraient donc les deux principales caractéristiques de tout système.

a) processus urbain et organisation sociale

Coincés dans une organisation sociale elle-même incluse dans un

(1) M. Crozier, "l'acteur et le système", op. cit., p. 43-44

système social, les acteurs ne disposeraient donc plus que d'une liberté très limitée : "l'organisation (...) peut et doit être considérée comme un ensemble de mécanismes réducteurs qui restreignent considérablement les possibilités de négociation des acteurs et qui permettent ainsi de résoudre les problèmes de la coopération (...) ; l'être humain est incapable d'optimiser ; sa liberté et son information sont trop limitées pour qu'il y parvienne ; dans un contexte de rationalité limitée, il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il a à résoudre la première solution qui correspond pour lui à un seuil minimal de satisfaction" (1). Transposée dans la perspective de la planification, une telle théorie définirait le plan comme un système clos à l'intérieur duquel seraient développées des politiques urbaines "prenant en charge" la dimension sociale dans le temps. Le plan aboutirait donc au blocage du processus urbain en ce qu'il surdéterminerait la dimension sociale.

L'expérience de la planification française ne semble pas contredire cette théorie, lorsque est analysée la distribution inégale des pouvoirs entre acteurs : "les promoteurs immobiliers (...) ont infiniment plus de pouvoirs que les ménages ; ces derniers, placés en bout de chaîne, sans pouvoirs de décision propres ou d'inflexion des décisions antérieures de production du cadre bâti, subissent bien plus qu'ils ne contraignent l'extension des villes" (2) ; de fait, c'est l'administration (instance garante de la perpétuation du système) qui est le pôle dominant de la planification française : le Ministère de l'Urbanisme et les DDE (et, en leur sein, les membres du corps des Ponts-et-Chaussées) sont seuls à préparer et à définir les caractéristiques des plans d'urbanisme (les règles de zonage, les POS...), seule l'organisation d'un contre pouvoir municipal serait en mesure de faire basculer ce système dirigiste et centralisateur (encore faudrait-il que les collectivités locales soient en mesure d'installer des agences d'urbanisme d'agglomération ou des ateliers publics qui seraient habilités à préparer des contre-projets). Mais même l'instauration d'un contre-pouvoir municipal n'empêcherait pas forcément que les usagers ne soient considérés seulement comme un alibi pour un

(1) *idem*, p. 46

(2) P.H. Derycke, "économie et planification urbaines", *op. cit.*, p. 237

semblant de participation à l'élaboration des plans d'urbanisme si les impératifs techniques ou économiques déterminent les choix politiques. Telle est la raison pour laquelle la décentralisation ne signifie pas nécessairement une restauration de la dimension sociale. La question reste cependant ouverte de savoir pourquoi les systèmes et organisations qui fondent l'urbain débouchent sur l'arbitraire de la planification.

b) les processus de croissance urbaine

Anciennement, la ville se définissait comme un lieu de défense et de protection des communautés ; les murs d'enceinte marquaient cette fonction. Les critères modernes de caractérisation des villes sont d'un ordre différent : démographiques et économiques ; de ce fait, la ville est beaucoup plus liée à toute sortes de mouvements : de marché, de croissance de population ; et les zones vertes ou pavillonnaires sont devenues les nouvelles enceintes des villes modernes qui ne se définissent plus comme un paysage ou des formes, mais comme un processus. Les formes urbaines sont à présent insérées dans les réseaux, déterminées par des flux et des déplacements de population autant de l'extérieur de la ville vers l'intérieur de celle-ci que résultant de migrations internes. La croissance démographique urbaine constitue donc un processus par lequel s'opère l'extension spatiale autant que la densification du bâti existant. Afin de maîtriser ce processus d'expansion urbaine, deux possibilités sont à envisager : soit organiser la croissance des villes anciennes, soit créer des villes nouvelles. C'est la première solution qui a été le plus souvent pratiquée en France où le poids de l'histoire conduit à considérer les villes nouvelles comme des villes mortes. La question que se posent planificateurs et démographes consiste à savoir si la croissance urbaine est un phénomène inévitable et continu ; ils remarquent que les grandes agglomérations des pays développés connaissent depuis peu un dépeuplement de leurs noyaux centraux, attestant un renversement de tendance. Un tel ralentissement de la croissance urbaine est-il un phénomène culturel de désaffectation ou un phénomène organisationnel résultant d'une planification

dirigée ? Et même si les objectifs de planification étaient contenus dans les plans (comme à Paris), n'ont-ils pas abouti parce qu'ils étaient portés par une tendance culturelle de rejet des modes de vie urbains ? Et cette tendance n'est-elle pas elle-même fabriquée en tant que produit d'une idéologie ? Et quel est le sens politique de cette nouvelle écologie urbaine qui vise à bloquer les processus de croissance par l'utilisation d'un arsenal législatif et réglementaire ? Telles sont quelques-unes des questions ouvertes au présent développement, mais qui révèlent l'importance des facteurs écologiques au sein du processus de constitution de l'espace social urbain : "la ville est un foyer de pollutions et la source d'une série de nuisances qui agressent et dégradent ces biens naturels indispensables que sont la pureté de l'air et de l'eau, la qualité de l'environnement, la sécurité de l'habitat, la quiétude et le silence de l'espace sonore personnels" (1). De tels jugements ne sont pas neutres en ce qu'ils participent d'une certaine idéologie dont il faudra comprendre les connotations. Ainsi, sur le plan théorique, ces appréciations négatives conduisent à "croire" au déclin des villes qui, telles des êtres vivants, devraient naître, se développer et dépérir ; cet organicisme évolutionniste fonde les théories de Forrester pour qui aucune politique urbaine corrective ne pourrait enrayer l'évolution urbaine. Quel est le sens de cette identification entre processus urbain et évolution organique ? Il est déjà possible de remarquer que les critères de l'économie de marché sont à la base de telles théories.

c) la ville comme processus historique

De fait, les processus urbains ne résultent pas seulement de phénomènes organisationnels ou démographiques ; ils sont également le produit de l'histoire des hommes. Dans cette perspective, l'histoire peut être considérée comme déterminante de deux façons :

- en tant qu'histoire invisible, elle provoque des changements lents qui peuvent couvrir de grandes périodes ; une telle

(1) P.H. Derycke, *op. cit.*, p. 28

conception de l'histoire est partagée autant par Marx que par Forrester (la question centrale portant sur la nature des ces changements) ; dans ce cas est prise en compte l'histoire linéaire ou cyclique du développement des forces productives ; sur de telles bases se sont développées toutes les théories de la décadence des coutumes ou des institutions résultant "de la tendance du capital à augmenter la productivité du travail en socialisant les conditions générales de la production - dont l'urbanisation est une composante essentielle" (1).

- en tant qu'histoire génératrice de luttes, elle assure la prédominance des facteurs politiques, stratégiques ou tactiques ; à partir de cette conception ont été développées toutes les analyses portant sur les alliances ou ruptures entre groupes sociaux.

La ville comme processus historique peut donc être conçue selon sa logique interne finalisée ou à partir de ses discontinuités instituanes événementielles ou culturelles ; il reste que "l'évidence illusoire d'une organisation donnée et assignable de la nature que la société n'a qu'à reprendre, que ce soit sous la forme d'une conquête progressive de la logique de cette organisation, d'un prélèvement arbitraire dans cette organisation d'éléments formant système ou structure, ou d'une détermination par la nature elle-même, y compris la nature de l'homme, de ce qui va en être repris, (est une) évidence illusoire partagée par d'innombrables auteurs, de Marx à Lévi-Strauss (...)" (2).

Les analyses urbaines "balancent" donc à considérer la ville soit comme un système, une structure ou une nature produisant des invariants historiques, économiques..., soit comme un processus dont le devenir génère certaines variables historiques ou sociales. Le problème central consiste donc à chercher comment certaines politiques urbaines planifiées peuvent maîtriser ce processus et l'intégrer à une logique interne qui lui donnerait un sens. Est-il possible de concevoir un système urbain qui

(1) J. Lojkin, "Contribution à une théorie de l'urbanisation capitaliste", in *les Cahiers internationaux de Sociologie*, PUF, 1972, vol. LII, p. 127

(2) C. Castoriadis, "l'institution imaginaire de la société", op. cit., p. 316

engloberait l'évolution historique et toute dimension sociale ? ou alors faut-il reconnaître aux facteurs d'ordre politique la capacité de déterminer la forme des systèmes ou les changements de système ? Tel semble être l'enjeu social de la planification urbaine dont il va s'agir à présent de préciser les origines et les significations.

CHAPITRE I

NIVEAUX ET REFERENTS DE L'ACTION : LES INSTITUTIONS URBAINES

Il va s'agir à présent d'analyser comment s'opère et se programme l'institution du social, à quels niveaux, selon quelles méthodes, et comment une domination parvient à s'établir sur l'urbain. L'action - programmation d'inscription au réel n'est jamais qu'une "concrétisation provisoire des objectifs du projet sur des points jugés essentiels dans les circonstances données, en tant que leur réalisation entraînerait ou faciliterait par sa propre dynamique la réalisation de l'ensemble du projet ; le programme n'est qu'une figure fragmentaire et provisoire du projet" (1). A travers le projet global se trouve donc posé le statut de la programmation de l'urbain comme concrétisation de l'objectif d'institution du réel (en l'occurrence, l'espace social urbain). Qu'en restera-t-il du projet après son passage au réel ? Telle semble être une question fondamentale pour déterminer l'impact social de la planification.

1) Organisation et ordre urbains.

Sommairement, une organisation constitue un cadre naturel contingent à travers lequel le pouvoir (au sens large de ce qui contribue à instituer le réel) vise la cohésion, l'encadrement des forces productives sociales, et, par voie de conséquence, le codage et la structuration de l'espace social urbain. En tant qu'instrument de pouvoir, les organisations "abritent" les systèmes d'action de la sphère décisionnelle dont l'objectif est de structurer et de canaliser l'action sociale : telle est la dialectique de la coopération plus ou moins conflictuelle qui s'exerce à travers la praxis ; mais inversement, les groupes sociaux développent, dans-et-par les organisations, leurs propres systèmes d'action et visent ainsi l'institution sociale et culturelle du réel. Donc l'organisation est

(1) Castoriadis, *"l'institution imaginaire de la société"*, Seuil, 1975, p. 107

l'enjeu (pour ce qui est de son contrôle) mais également le lieu où se jouent les stratégies conflictuelles ou contractuelles entre les différents acteurs sociaux.

Tout ce qui relève de la planification, de la programmation et de la mise en œuvre des politiques urbaines passera par les organisations afin que soient relayés et diffusés les objectifs établis par le pouvoir ; de ce fait, l'organisation apparaît surtout comme instrument des classes gouvernantes qui l'utilisent en tant que processus technique cumulatif et finalisé ; de ce point de vue, l'histoire des organisations se confondra avec l'histoire des institutions qui peuvent naître des luttes sociales, de la coutume, du droit moderne, mais visent d'abord la structuration sociale et l'établissement (ou le rétablissement) de rapports de domination ; seront, dans cette optique, considérés comme organisations : l'Etat, l'armée, la propriété, la famille, les entreprises, les bureaucraties, les partis, les syndicats...

Mais une société n'est pas un corps figé ; certains bouleversements sociaux (plus ou moins organisés conflictuellement par rapport aux organisations dominantes) peuvent aboutir au changement des structures sociales et des organisations préexistantes ; se posera alors le problème du remplacement de ces organisations ? "Que faire ?" se demandera Lénine, posant ainsi la question de devenir des systèmes de détermination collectifs.

Dans une optique "libérale" le problème des changements de structures et de rapports de domination doit être évité pour que le système se reproduise ; les organisations seront, dans ce cas là, le pivot de cette reproduction ; l'adaptation au système passe par l'efficacité fonctionnelle des organisations ; certains déséquilibres apparaissent-ils : ils seront situés à l'endroit de leur manifestation, définis en tant que "dysfonctions" et résolus d'une manière fonctionnelle par le rétablissement de l'équilibre soit en changeant les objectifs de l'organisation, soit en

modifiant les rapports entre les membres de celle-ci, soit en supprimant l'organisation elle-même (ainsi, dans le domaine urbain, les transferts de pouvoirs entre établissements publics d'aménagement et collectivités locales).

Dans tous les cas, une organisation fonctionne un peu à la manière d'un contrat (mis à part que pour certaines organisations, il s'agit d'un contrat "obligé" préétabli, donc un contrat "pipé") en ce que les individus qu'elle regroupe le sont par rapport à une fin (les stratégies organisationnelles apparaissent ici) et doivent, pour bénéficier de la protection qu'elle leur assure, se dessaisir de certaines initiatives au profit de l'efficacité collective. Il va donc s'agir à présent d'analyser cette codification de l'action : ses "termes de références", ses conditions, ses finalités et ses effets sur l'action elle-même (où se retrouve le rapport entre planification et dimension sociale).

a) l'organisation dominante

Le modèle organisationnel dominant est celui qui régit, par exemple, les décisions et applications de la planification française depuis 1960 ou la planification selon les critères de la Banque Mondiale. Il s'agit d'un modèle appliqué c'est-à-dire qui se retrouve dans les systèmes d'action et ce contact au réel impose des "interprétations" du modèle initial ; le lieu de ces "interprétations" est celui où opèrent les systèmes d'action : en ce lieu des organisations. Qui définit les modèles contrôle les systèmes d'action et dispose des organisations ; les systèmes d'action planifiés et les organisations qui en relèvent sont ainsi utilisés plus par les pouvoirs publics établis que par les acteurs contestataires qui eux, interviendront plus facilement sur le champ des systèmes d'action régulés ou conflictuels. C'est ainsi que les organisations sont le reflet de l'état des rapports de domination ; sont explicables, à partir de ces rapports, les conflits d'intérêts, incohérences ou pesanteurs structurelles qui caractérisent certaines organisations (cf. le cas de Lomé) et

proviennent de l'affrontement entre différentes "interprétations" (Crozier écrit "rationalités") contingentes et quelquefois divergentes des modèles d'intégration ou des objectifs des systèmes d'action. A partir de ces interprétations plurielles, se développent toutes les stratégies sectorielles dont l'ensemble constitue le processus de développement institutionnel ; il est important de remarquer qu'un tel processus se développe sur la base de la pluralité des objectifs que les acteurs impriment, de par leurs interprétations, aux organisations : "on ne peut parler des objectifs ou de la rationalité d'une organisation comme s'ils existaient en soi, en dehors et au dessus des individus ou groupes, qui seuls peuvent les porter et leur donner vie en les incluant dans leurs stratégies et en les actualisant dans leurs comportements ; à la limite, l'organisation elle-même n'existe qu'à travers les objectifs et rationalités partiels des individus ou groupes en son sein" (1). L'étude de cas a cependant démontré que les pouvoirs établis n'acceptent pas si facilement de s'impliquer dans des stratégies autres que celles qu'ils ont eux-mêmes définies car la tentation bureaucratique est de contrôler parfaitement les organisations qui diffusent les systèmes d'action planifiés. C'est pourquoi les pouvoirs établis auront continuellement tendance à se référer aux modèles organisationnels les plus "purs" c'est-à-dire les plus abstraits et formalisés : il s'agira ainsi de limiter les "interprétations" en définissant, sur la base de systèmes de détermination rationnels les plus englobants possible, des modèles technocratiques d'intégration les plus arbitraires possible sur lesquels viendront se greffer des systèmes d'action planifiés les plus rigides possible et des organisations qui se caractériseront par l'unicité de leurs objectifs. Parmi les systèmes technocratiques de référence les plus "purement" formalisés il faut citer :

- la théorie taylorienne qui considère l'organisation comme un ensemble mécanique mu par une rationalité unique ;
- l'analyse systémique ayant abouti à la transformation des

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 81

organisations en système organiques ou cybernétiques autorégulés dans lesquels la cohésion et l'intégration des éléments apparaissent comme des données naturelles et automatiques, justifiant ainsi la critique de M. Crozier : "il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés ; les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées ; ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose le système, disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres ; la persistance de cette liberté défait les réglages les plus savants, faisant du pouvoir en tant que médiation commune de stratégies divergentes le mécanisme central et inéluctable de régulation de l'ensemble" (1) ; de ce point de vue, l'analyse systémique (formalisée jusqu'à son prolongement dans les systèmes d'action autorégulés) évacue toute dimension sociale ;

- la théorie webérienne définissant l'organisation comme un ensemble fonctionnel mu par des mécanismes impersonnels et visant la satisfaction des besoins (fixés d'avance et compris dans les modèles d'intégration) des acteurs : "dans toutes les formes de domination, est vital le fait de l'existence de la direction administrative et de son action continue en vue du maintien de la docilité qui tend à l'exécution des ordres sous la contrainte ; c'est ce qu'on appelle l'organisation" (2).

Il va falloir s'arrêter sur la théorie webérienne parce que, dans sa définition, elle correspond aux tendances fonctionnalistes urbanistiques desquelles elle est d'ailleurs contemporaine. Cette simultanéité historique entre sociologie institutionnelle et pratique urbanistique, est révélatrice de l'instauration d'un modèle organisationnel dominant (ce qui ne préjuge

(1) M. Crozier, *"l'acteur et le système"*, op. cit., p. 25

(2) M. Weber, *"Economie et Société"*, éd. Plon, 1967, p. 272

en rien de son efficacité en tant qu'institution effective ; mais un tel modèle pourra subir certaines adaptations "stratégiques", tandis que les modèles systémique ou taylorien, trop formels, doivent totalement ou nullement s'appliquer). Selon Weber, donc, "le type le plus pur de domination légale est la domination par le moyen de l'administration bureaucratique" (1), dont il définit comme suit les cinq caractéristiques :

- la division rationnelle du travail,
- la juxtaposition de niveaux hiérarchiques reconnus,
- la présence de règles détaillées concernant l'exécution des tâches et ayant pour objectif de limiter l'imprévu,
- la détermination de normes fixes et impersonnelles de rémunération,
- le fait que le salarié n'est propriétaire ni de son poste, ni de son outil de travail.

A ces cinq caractéristiques de l'administration bureaucratique, il est possible de faire correspondre les cinq objectifs fondamentaux du fonctionnalisme corbuséen :

- la division de l'espace en zones d'activités séparées (zonage),
- la division de l'espace selon les classes sociales (ségrégation),
- la planification,
- la standardisation associée à la réglementation de l'espace,
- la non-participation des "usagers" aux décisions d'aménagement de leur ville ou de leur quartier.

Ainsi, l'efficacité bureaucratique universelle rejoint-elle en tous points la compétence technique (architecturale ou urbanistique) universelle ; elles fondent toutes deux le même pouvoir technocratique devant lequel doit s'effacer la société civile. Les systèmes planifiés appartiennent à ce système fonctionnaliste qui aspire, en réduisant par la

(1) M. Weber, *idem*, p. 226

technique et l'économie tout accident et toute incertitude (mise à part la collectivisation des moyens de production, la planification socialiste n'est pas si éloignée que ça de la théorie wébérienne), à l'universalité de sa méthode rationnelle de domination et de prévision de l'action : "par la possibilité formellement universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue purement technique afin d'atteindre le maximum de rendement, cette administration est, de toute expérience, la forme de pratique et de domination la plus rationnelle du point de vue formel" (1). Ce qui permet de comprendre que, située dans la même dynamique historique, la planification urbaine se soit universalisée, par souci d'efficacité liée à des impératifs économiques et financiers : "ainsi, l'industrie et l'art se rejoignent dans leur visée de l'universel, et leur double déploiement à l'échelle mondiale confirme les urbanistes progressistes dans la conception de l'homme-type (...) identique sous toutes les latitudes et au sein de toutes les cultures (...) ; à condition qu'il remplisse ses fonctions et qu'il soit efficace, les urbanistes adapteront le même plan de ville pour la France, le Japon, les Etats-Unis et l'Afrique du Nord ; Le Corbusier en arrive à proposer pratiquement le même schéma pour Rio et Alger, et le plan pour la reconstruction de Saint-Dié reproduit à petite échelle le plan Voisin de Paris des années 1920 ; pas plus qu'au site, le plan de la ville progressiste n'est lié aux contraintes de la tradition culturelle ; il veut n'être que l'expression d'une démiurgique liberté de la raison, mise au service de l'efficacité et de l'esthétique" (2). C'est sur de telles bases qu'est apparu le mythe de la cité universelle et tentaculaire. Mythe dominant car il permet au capitalisme d'universaliser ses modes de production et au socialisme de propager dans tous les pays la lutte des classes (et il n'est qu'à se promener dans les capitales africaines des pays progressistes pour se rendre compte qu'elles diffèrent peu, mise à part la couleur de la propagande murale, des capitales "libérales" : mêmes formes, même planification, mêmes équipements collectifs importés).

(1) *idem*, p. 229

(2) F. Choay, "Urbanisme : utopies et réalités", éd. Seuil, Coll. Espacements, p. 34-35

De plus, partout, la stratégie de domination est la même : c'est la grande peur du désordre urbain qui permet au fonctionnalisme de légitimer l'instauration de la planification et des organisations les plus rigides ; ces organisations urbaines (arbitraires en France, transcendantes à Lomé) contribuent à instituer un ordre social en injectant de l'Etat, du hiérarchique, du territoire, de la réglementation, de la norme ; ainsi, elles participent à la prévention du désordre qui pourrait "fuser" de l'espace social urbain. Ceci est d'ailleurs contenu dans la Chartes d'Athènes : "L'avènement de l'ère machiniste a provoqué d'immenses perturbations dans le comportement des hommes, dans leur répartition sur la terre, dans leurs entreprises, mouvement irréfréné de concentration dans les villes à la faveur des vitesses mécaniques, évolution brutale et universelle sans précédent dans l'histoire ; le chaos est entré dans les villes" (1) ; et à un désordre universel, se devait de répondre une mise en ordre universelle. Ce désordre, il est d'abord social : déracinement de la main-d'œuvre et apparition des chômeurs comme force de subversion politique et morale, d'où la nécessité de la planification et de l'organisation urbaines, protection de la ville contre le social par le contrôle des forces productives ; telle est la justification des grands travaux entrepris en 1848 par les ateliers nationaux pour la construction des grands équipements collectifs, telle est la justification des restructurations haussmannienne et gaullienne. Mais le fonctionnalisme trouve sa faiblesse dans sa confrontation au réel : "la contradiction était insoluble entre la puissance créatrice du libéralisme économique et de la spéculation (appliquée sous la forme de spéculation immobilière au domaine de la construction) et l'ordonnement logique des villes ; alors que l'industrie, le commerce, la science se développent suivant des processus rationnels à un rythme extraordinairement rapide, il est impossible dans le même temps de réaliser des villes rationnelles" (2). C'est pourquoi la planification française, par exemple, s'est inclinée devant la programmation sectorielle, seul instrument efficace pour répondre à l'urgence de la situation ; chaque institution correspond ainsi à une urgence (exemple, les ministères : la famille se déstructure, le ministère

(1) Le Corbusier, "La Chartes d'Athènes", éd. Seuil, Coll. points, article 8

(2) P. George, "Géographie urbaine", 1961, PUF, p. 27

de la famille est créé, des directions, des services, des bureaux, des instances territoriales décentralisées ; idem pour le logement) et permet à l'Etat de contrôler ponctuellement la situation : "Bien entendu, l'équipement collectif se révèle vite carent : ça fuit de toutes parts, vite, un nouvel équipement collectif ; chaque équipement originaire s'entoure d'équipements adjacents ou périphériques qui récupèrent les ratés, les déviances, les marginaux de la marginalité, équipements de rattrapage, de perfectionnement, de recyclage" (1). L'Etat institue donc le réel à travers l'organisation territoriale ; par là le pouvoir se diffuse pour contenir les débordements et manifestations de la dimension sociale.

Les systèmes planifiés ou autorégulés s'avèrent limités de par leur trop rigide formalisation. Le système wébérien est également formalisant, mais il servira de référence, après adaptations, aux organisations régulatrices telles que les conçoit M. Crozier en réhabilitant le niveau stratégique afin d'humaniser l'arbitraire wébérien et de poursuivre la lutte contre les débordements sociaux.

b) organisation et intégration

L'effectivité des organisations sera à présent confrontée à l'action des classes et groupes sociaux ; il a été démontré combien la maîtrise organisationnelle était plus facilement accessible aux pouvoirs établis ; l'intégration par les organisations s'opèrera donc en référence aux rapports sociaux de domination. Parmi les organisations instituant qui visent l'intégration sociale, il faut citer : l'organisation juridique (lois, réglementations, censure), l'organisation policière, la propagande (l'endoctrinement idéologique ou publicitaire, par exemple), l'organisation éducative et l'organisation bureaucratique dont Weber a énoncé les modèles qui s'ajustent si parfaitement à l'organisation urbaine. Toutes ces formes d'organisation, confrontées au réel des pratiques et systèmes d'action sociaux, selon la dynamique de ces derniers et compte-tenu des objectifs à atteindre, feront montre d'une rigidité plus ou moins importante ; tel est

(1) CERFI, "les équipements du pouvoir", p. 118-119

le sens de la définition "réaliste" de la pratique organisationnelle, proposée par Gurvitch : "conduites collectives préétablies qui sont aménagées, hiérarchisées, centralisées d'après certains modèles réfléchis et fixés d'avance dans des schémas plus ou moins rigides" (1) ; si, de la même manière que Weber, Gurvitch identifie organisation et contrainte, il admet néanmoins une certaine souplesse adaptative dans la pratique organisationnelle. Une telle souplesse est, de fait, inhérente aux termes du contrat évoqué précédemment, à l'issue duquel le conflit individu-société est transposé au niveau d'un conflit plus "cernable", plus "cathartique" entre groupes et appareils organisés.

Confrontées au réel social, les organisations adaptatives croiseront les modèles fonctionnels et les théories de l'histoire, cette dernière étant conçue comme un processus régulé ; il s'agira d'instituer en organisant la liaison entre le développement des forces productives et les relations sociales au sein des appareils de production ; d'où toutes les études sur l'historicité des organisations, la décadence des institutions et des coutumes ; d'où cette recherche continue de l'adaptation sociale par une intervention réformatrice sur les institutions, par l'intermédiaire des organisations au sein desquelles se cristallisent les déséquilibres et "dysfonctions" multiples. Dans cette optique, l'intervention réformatrice s'opèrera d'abord dans le cadre de négociations entre les différents acteurs qui participent au développement des organisations (la notion de contrat se retrouve comme fondement des relations contractuelles et alternative au dirigisme weberien) : "les rapports entre le réformateur et ses partenaires ne sont pas des rapports de sujet actif à objet passif ; ce sont des rapports de négociation ; le réformateur propose, à partir de sa connaissance du système, un changement des régulations qui permettra le développement de nouveaux jeux (...) ; ce cycle d'actions et de réactions doit être compris comme un rapport de négociation, avec un initiateur et des sujets réagissant à la première initiative" (2) ; il s'agit bien là d'une adaptation du modèle weberien, car la négociation telle que la définit Crozier vise bien un changement dirigé, orienté par "l'initiateur".

(1) Gurvitch, *"La vocation actuelle de la Sociologie"*, T. 1, op. cit., p. 75

(2) M. Crozier, *"l'acteur et le système"*, op. cit., p. 365-366

Il reste que ces négociations et les changements qu'elles opèrent, passent par les organisations.

Il en résulte également la mise en évidence du postulat libéral : la définition de l'individu comme agent historique essentiel que l'on retrouve constamment chez Crozier pour qui il faut mettre "l'accent, finalement, sur la liberté de l'homme qui reste, quelle que soit sa situation, un agent autonome capable de négocier sa coopération" (1) ; et encore ailleurs Crozier note que "pas plus qu'une organisation, les exigences de l'environnement ne sont des facteurs désincarnés qui s'imposent à l'organisation par des mécanismes impersonnels et/ou automatiques ; elles ne deviennent contraignantes pour une organisation (et à la limite n'existent) qu'à travers leur actualisation dans l'action d'un certain nombre d'individus ou de groupes, bref, d'acteurs sociaux placés à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation stricto sensu qui, consciemment ou inconsciemment, les incorporent et les utilisent dans et pour leurs stratégies personnelles" (2). La prise en compte de ces facteurs environnementaux (auxquels appartient la dimension sociale) constitue la première caractéristique des organisations adaptatives.

Leur deuxième caractéristique réside dans le principe de la fonction centrale qui définit les organisations dans leur objectif de coordination des différents acteurs sociaux. La position des acteurs par rapport aux fonctions centrales incarnées dans les organisations, détermine leur position au sein d'un système d'action qui se retrouve, en fait, régi par les rapports de domination. Car sur quelles bases sont définies les fonctions centrales organisationnelles ? Par la négociation, certes, mais surtout par les acteurs qui contrôlent, hiérarchiquement, les organisations et peuvent ainsi définir le cadre des négociations. Encore une fois, à travers cette deuxième caractéristique, la dimension sociale se trouve prise en compte par Crozier ; elle se manifeste par les stratégies que développeront les différents acteurs au sein des organisations. Les organisations portent et, en quelque sorte, "naturalisent" les rapports de

(1) M. Crozier, "Pour une analyse sociologique de la planification française" in *Revue française sociologie*, VI, 1965, p. 150

(2) M. Crozier, "L'acteur et le système", *op. cit.*, p.130

domination, ce qui donne la définition suivante du pouvoir par Crozier : "une dimension irréductible et inéluctable de l'instituant tout autant que de l'institué, du mouvement tout autant que de la stabilité, bref, de l'action sociale tout court" (1). Une telle définition est fondamentale car, si elle "naturalise" les rapports de pouvoir, elle implique leur positionnement comme enjeu constant des systèmes d'action au sein des organisations, ce qui laisse une grande part d'indétermination, de contingence et d'aléatoire dans les négociations sur la distribution du pouvoir. C'est à ce niveau que l'analyse stratégique remet en cause les systèmes de détermination trop rigides, tel celui de Taylor pour qui l'organisation est définie comme le "one best way" pour atteindre la normalisation et la rationalisation globales (sur les plans matériel, économique et psychologique) ; de tels déterminismes ont servi de légitimation à tous les systèmes politiques autoritaires (cf. l'organisation dominante) où l'Etat, garant de l'ordre institué s'est servi des organisations comme instruments d'oppression, de domination brutale et de conditionnement manichéen ; mais, ainsi que cela a déjà été signalé, la rigidité de ces systèmes constitue en fait leur faiblesse car ils ne peuvent jamais complètement étouffer la dimension sociale, ce que remarque également Crozier pour qui, "même dans ces situations de dépendance et de contrainte, non seulement les hommes ne s'adaptent pas passivement aux circonstances, mais ils sont capables de jouer sur elles et ils les utilisent, beaucoup plus souvent qu'on ne croit, de façon active" (2).

L'analyse stratégique de Crozier permet donc, par le rétablissement de la dimension sociale, de redonner de la souplesse aux systèmes d'actions et de domination puisque l'organisation est désormais considérée, non seulement comme passage obligé, mais également en tant qu'institution nécessaire de médiation entre la définition des projets collectifs et les négociations portant sur les modes de réalisation de ces projets. Crozier n'abandonne donc pas le fonctionnalisme ; il cherche simplement les conditions sociales qui garantiront son efficacité ; la méthode : diviser la société par l'instauration d'organisations

(1) *idem*, p. 24

(2) *idem*, p. 37

sectorielles régulées selon des stratégies contractuelles ; dans une telle perspective, la société apparaît comme un système de relations entre partie fonctionnellement différenciées et localisées territorialement.

La force d'un tel système (qui est en train de devenir dominant), est qu'il n'est pas trop rigide pour autoriser des espaces aléatoires sur lesquels porteront les négociations (Crozier nomme ces espaces des "zones d'incertitude" et il se distingue ainsi de l'organisation bureaucratique weberienne qui visait à limiter l'imprévu) ; ainsi sont rendus possibles tous les calculs, pressions, marchandages, influences et manipulations que les acteurs peuvent exercer au sein des organisations, par des pratiques et stratégies plus ou moins formelles (le principal étant qu'elles soient mutuellement consenties) ; de là pour Crozier la cause des perturbations qui entravent la bonne marche des organisations : les stratégies ne devraient pas se laisser déborder par des pratiques informelles. La "bonne" organisation, pour Crozier, est celle qui adapte les stratégies de ses acteurs aux objectifs collectivement consentis ; ce qui n'exclut ni les changements, ni les innovations, mais la liberté des acteurs ne devrait être finalisée que par l'efficacité des organisations. Malheureusement, les corporatismes en tous genres perturbent le fonctionnalisme libéral de ce système d'action.

Il reste que pour Crozier l'organisation, sur des bases contractuelles, est une manifestation (parmi d'autres) d'une relation de pouvoir ; cette relation se fonde sur des objectifs communs qui lient les acteurs sociaux entre eux, au sein de leurs organisations. Les stratégies développées à l'intérieur des organisations sont fonction de deux éléments :

- la présence des zones d'incertitude et l'enjeu qu'elles représentent : "le pouvoir, les capacités d'action des individus ou des groupes au sein d'une organisation dépendent en fin de compte du contrôle qu'ils peuvent exercer sur une source d'incertitude par rapport à toutes

les autres qui conditionnent également cette capacité ; ainsi plus la zone d'incertitude contrôlée par un individu ou un groupe sera cruciale pour la réussite de l'organisation, plus celui-ci disposera de pouvoir" (1) ; ces zones d'incertitudes constituent donc un enjeu stratégique (alors qu'elles étaient limitées à priori dans les organisations wébériennes).

-la prévisibilité sur laquelle les acteurs dominants de l'organisation assurent leur pouvoir ; telle est la fonction des organigrammes et des réglementations internes qui fixent le cadre des stratégies concédées aux acteurs dominés : "les règles sont en principe destinées à supprimer les sources d'incertitude ; mais le paradoxe c'est que non seulement elles n'arrivent pas à les évacuer complètement, mais encore elles en créent d'autres qui peuvent immédiatement être mises à profit par ceux-là mêmes qu'elles cherchent à contraindre et dont elles sont censées régulariser les comportements" (2) ; ainsi, chaque réglementation nouvelle crée des possibilités nouvelles de chantage et de négociation entre acteurs, d'autant plus que nombre d'organisations fonctionnent par dérogations consenties et reconnues aux règles établies ; cet écart entre les réglementations de l'organisation et la réalité de son fonctionnement, constitue, selon Crozier, la cause principale des "dysfonctionnements". Seuls un strict respect des termes du contrat et une utilisation rationnelle des stratégies permettraient de réduire cet écart et de supprimer les "dysfonctionnements", d'où l'importance accordée par Crozier à la négociation sociale.

C'est surtout à une critique marxiste que se trouvera confrontée cette analyse fonctionnaliste (rénovée) des organisations. Pour Castells, par exemple, la critique du fonctionnalisme organisationnel est la même que celle qu'il adresse à l'écologie urbaine : il s'agit de montrer le conservatisme de toute organisation où les classes dominantes exercent leur influence sur un ensemble social transformé en unités écologiques sociales distinctes et atomisées. Le processus d'adaptation régulée ne peut aboutir qu'à une accentuation, à une institutionnalisation de la division du

(1) *idem*, p. 67

(2) *idem*, p. 75

travail, de la division sociale, de la collaboration de classe, des inégalités sociales et des manipulations idéologiques. Et même si la planification et les organisations qui en sont issues visent l'établissement d'un ordre social plus égalitaire, cet objectif est voué à l'échec de par la surdétermination de l'infrastructure capitaliste, celle-ci produisant plus de désorganisations et de contradictions que ne peut en "contenir" la planification. Ainsi, les dysfonctionnements ponctuels que la négociation et l'utilisation rationnelles des stratégies visent à réduire, sont-ils considérés par l'analyse marxiste comme des contradictions structurelles globales inhérentes aux modes de production capitaliste. La négociation ne sert donc qu'à asseoir les intérêts dominants sur une base sociale, à atténuer les effets d'une domination réelle et à reproduire le système de production. Ainsi, par exemple, selon Ledrut, c'est le capitalisme monopolistique qui est responsable du désordre urbain se manifestant à travers les déséquilibres entre le centre et la périphérie de la plupart des villes ; il en résulte une incompatibilité croissante entre le modèle de la ville traditionnelle et l'expansion urbaine, et cette incompatibilité est manifeste à travers la déstructuration des quartiers, la ségrégation et la congestion urbaines croissantes, la distribution inégale des équipements collectifs : "actuellement, le phénomène le plus important réside dans l'opposition de différentes structures économiques, sociales, politiques et spatiales à l'intérieur d'une même société" (1) ; et cette opposition de structures résulterait des contradictions structurelles du capitalisme, rendant ainsi impossible l'objectif "libéral" d'instauration d'un modèle cohérent d'organisation de l'espace.

Il faut reconnaître que libéralisme et libération de l'action ne vont pas nécessairement de pair ; et ceci est attesté par le fait que fonctionnalisme et organicisme qui sont étroitement liés, définissent les organisations un peu à la manière d'un organisme, c'est-à-dire comme un système de fonctions interpendantes, déterminées à partir d'une fin préétablie qui est la conservation du même et l'affirmation de la

(1) R. Ledrut, "L'espace en question", *op. cit.*, p. 178

permanence à travers le temps. De tels présupposés qui relèvent du modèle biologique fondent donc le fonctionnalisme en même temps que son fonctionnement ; le fonctionnalisme injecte de la norme sociale qui se retrouve à tous les niveaux où il apparaît : les modèles technocratiques d'intégration, les systèmes planifiés, les systèmes d'action régulés ou autorégulés et toutes les organisations qui en émanent ; cette norme est ainsi présente dans ses différentes versions objectives : lois, règlements, plans ; et elle infléchit pratiques et stratégies sociales.

Donc, il est important de souligner l'omniprésence de ce modèle biologique qui fonde l'efficacité et la domination du fonctionnalisme. Car si la planification vise une organisation globale de l'espace, c'est parce qu'est présupposée une possibilité d'adaptation de l'organisme (l'espace social urbain) à l'évolution nouvelle contenue dans les objectifs de la planification ; d'où l'utilité (sur le plan des stratégies de domination) de la planification locale et de la programmation décentralisée par lesquelles les pouvoirs bureaucratiques adapteront ponctuellement leurs objectifs globaux afin de limiter les résistances sociales locales. Il en résulte deux constantes quant au devenir des institutions urbaines :

- plus les résistances locales se manifesteront, plus se révéleront à la fois la force des systèmes de détermination collectifs (la tendance sociale collective d'Halbwachs) ainsi que les faiblesses des systèmes d'action planifiés ou régulés ;

- plus le pouvoir utilisera la programmation associée à l'urbanisme de dérogation, plus flagrante apparaîtra l'inadéquation entre la planification et la dimension sociale.

c) les organisations conflictuelles

Après avoir analysé la critique marxiste des organisations régulées, il va s'agir à présent d'examiner la définition marxiste des

organisations comme cristallisation des conflits sociaux ; une telle conception est évidemment liée aux théories de l'histoire comme lutte finalisée et, dans cette perspective, les organisations apparaissent comme relais et instrument de la lutte des classes, moyen d'expression et de canalisation des pratiques par rapport à un objectif de transformation des modes et rapports de production. Les stratégies développées au sein des organisations ne seront donc plus d'adaptation, d'intégration ou de régulation, mais d'opposition et de luttes ; le niveau d'expression de ces stratégies ne sera plus sectoriel ou corporaliste, mais touchant les structures du système économique et la globalité de ses contradictions, ce qu'exprime Castells en ces termes :

- "plus il y a de contradictions accumulées, plus il y a de charge sociale potentiellement mobilisatrice ;

- plus les contradictions sont dans l'économique ou dérivées de contradictions dans cette instance, plus elles sont importantes ; au contraire, plus elles sont purement politiques ou idéologiques, plus elles sont intégrables dans une régulation du système ;

- plus les contradictions sont fractionnées dans leur traitement, moins il y a de chances d'affrontement et de mobilisation (...)

- l'articulation d'autres pratiques aux pratiques urbaines produit une augmentation de la contradiction" (1).

Les organisations portent donc les contradictions sociales et permettent l'orientation de celles-ci dans une perspective de lutte des classes. Mais, dans une optique marxiste, il n'existe de mouvement social que global ; ce sont donc les organisations de classes (le parti, les cellules) qui doivent contribuer à résoudre les contradictions des pratiques sociales fragmentées (telles les pratiques urbaines) ; il en

(1) M. Castells, "La question urbaine", p. 338-339

résulte que toute organisation strictement urbaine sera considérée comme une organisation réformatrice puisque seules comptent les contradictions structurelles fondamentales qui sont d'origine économique. Telle est l'une des raisons du choix socialiste des systèmes planifiés qui sont les seuls à englober (au prix de quelle rigidité !) entièrement la dimension sociale dans les divers secteurs d'activités ; tout autre choix qui privilégie la régulation politique et idéologique ou des stratégies strictement urbaines sera considéré comme visant la reproduction des systèmes de domination capitalistes.

Comme la planification dans le plus pur style fonctionnaliste, l'organisation marxiste, fondée sur des modèles d'intégration orientés, devient une machine autoréformatrice et autoexpansive qui est réglée en fonction d'un avenir anticipé ; ainsi, les pratiques peuvent-elles être ajustées aux objectifs d'intégration à la société socialiste ou bien, si la couleur change, à la société technocratique. Mais la méthode d'intégration est la même ; et l'intégration au système d'action est tellement fondamentale qu'elle dépasse les objectifs de rendement immédiat : telle est encore une raison qui explique que les stratégies urbaines (trop sectorielles, dirigées le plus souvent vers l'acquisition d'une propriété privée) sont minimisées par rapport à la stratégie révolutionnaire globale ; ainsi se justifie la théorie léniniste pour laquelle l'organisation (le parti) doit diriger la Révolution et servir de fondement au futur Etat révolutionnaire ; c'est l'organisation qui cristallise les pratiques révolutionnaires et leur donne sens, les dirige vers un but. Lénine a ainsi développé toute une théorie et une technique de l'organisation révolutionnaire : comment prendre le pouvoir ? quelle alternative politico-militaire présenter en période de crise aiguë ? mais également comment organiser le nouvel Etat révolutionnaire par la "dictature du prolétariat", avec pour objectif d'atteindre la société sans classes ? Le but visé par Lénine est la formation d'une organisation dans laquelle l'Etat disparaîtra au profit d'une classe : inversion des rapports de domination.

Mais quelle que soit l'organisation planifiée bureaucratique ou révolutionnaire, "les hommes, simples points nodaux dans le réseau des messages, n'existent et ne valent qu'en fonction des statuts et des positions qu'ils occupent sur l'échelle hiérarchique ; l'essentiel du monde, c'est sa réductibilité à un système de règles formelles, y compris celles qui permettent d'en calculer l'avenir" (1) : telle est la caractéristique du fonctionnalisme qui, quelle que soit sa finalité, constitue une réduction de la dimension sociale... légitimée par le profit que tous peuvent tirer de cette réduction (puisque tels sont les termes imposés par le système au contrat).

d) organisation et innovation

L'institution du social par l'organisation est donc indissociable de la fixation de buts pratiques matérialisant les objectifs de la planification. Une telle finalisation des systèmes d'action semble en tous points inconciliable avec la réalité de la coexistence sociale qui se développe dans l'unité de la diversité ; l'organisation intègre et exclut ; la coexistence sociale associe et pluralise (tout en instituant, évidemment puisqu'un lien social est établi). La notion de dirigisme semble également caractériser les organisations, manipulant ainsi le social sous prétexte de l'ordonner ; mais là encore, la réalité sociale est toute différente puisque l'articulation des individus ou groupes est, en fait, une création continue, sans cesse renouvelée qui témoigne de l'existence de spécificités sociales dans le temps et dans l'espace : "l'organisation de la société se redéploie chaque fois elle-même de façon différente, non seulement en tant qu'elle pose des moments, secteurs ou domaines différents dans et par lesquels elle existe, mais qu'elle fait être un type de relation entre ces moments et le tout qui peut être nouveau" (2). Il en résulte que l'institution du social lorsqu'elle s'opère par le social, n'est pas figée : tout y est possible ; lorsqu'elle est dirigée, finalisée, l'expression du social se trouve restreinte ; mais même dans ce dernier

(1) C. Castoriadis, "L'institution imaginaire de la Société", op. cit., p. 222

(2) *idem*, p. 251

cas, la dimension sociale "déborde" toujours les organisations qu'elle s'est elle-même construites (et encore plus celles qui lui sont imposées de l'extérieur) ; les organisations, dans leur réalité et effectivité historique, sont continuellement renouvelées et adaptées aux pratiques et besoins sociaux nouveaux.

L'action sociale, même si elle est influencée par les modèles organisationnels, se joue donc des organisations telles qu'elles ont été constituées à partir de modèles d'intégration et de systèmes de détermination : telle est la problématique du changement abordée autant par l'analyse stratégique que par l'analyse marxiste, mais toujours dans la perspective de l'enfermement dans un système. Il semble pourtant que Crozier entr'ouvre une porte de sortie hors des théories fonctionnalistes ou systémiques trop rigides (bien que lui-même ne la franchisse pas, cette porte), en reconnaissant aux acteurs, enfermés dans leurs organisations, une pluralité d'objectifs. Et il semble bien qu'aucune alternative de rétablissement, à tous les niveaux, de la dimension sociale, ne soit possible, sans l'utilisation des stratégies ; de la même manière, aucune organisation ne peut se maintenir sans que les acteurs qui y trouvent leurs intérêts, ne développent des stratégies de conservation-reproduction des rapports de domination au sein de ces organisations : tel est le jeu du changement dont l'issue, liée aux objectifs de chacun des partenaires, est la question ; quant aux règles, tous les coups sont permis puisqu'il y va de la préservation ou non d'un système de domination. Mais il reste que l'innovation passe par les stratégies ; et pour ce qui concerne les objectifs, c'est la question du Politique : comment "s'institue la correction systématique de tout geste humain" (1) ou le renversement de cette correction ?

2) Politique et économie urbaines

Le politique désigne, dans un sens restreint, la sphère des activités ou des institutions étatiques, et, dans une acception plus large,

(1) P. Legendre, "L'amour du censeur", *op. cit.*, p. 153

tout ce qui concerne les phénomènes relatifs à l'exercice du pouvoir. De ce fait, le politique, en tant qu'institution signifiante, constitue et oriente les organisations ainsi que les stratégies qui s'y manifestent. Quant à l'exercice du pouvoir, comme enjeu, il s'agit autant de la prise du pouvoir, que de la conservation du pouvoir, que de la participation aux décisions ou à la mise en œuvre de ces décisions. Car le pouvoir, en tant qu'institution du social, s'il est plus ou moins monopolisé, se distribue et se diffuse nécessairement, ne serait-ce que pour s'étendre de la manière la plus efficace possible. D'où l'importance de sa représentation par les groupes sociaux, de sa légitimité (l'idéologie instituante), mais également de son effectivité à travers les plans, programmes, objectifs et choix qui visent l'orientation et la régulation de la société en général et de l'urbain en particulier.

Il est bien évident que les jugements politiques se différencieront de la même façon que les appréciations relatives aux méthodes et pratiques organisationnelles (puisque le politique donne sens aux organisations). Inutile donc d'y revenir ; par contre, l'analyse des modes de diffusion et de distribution du politique dans le domaine urbain et des implications qui peuvent en résulter permettra de mieux comprendre les fondements et le fonctionnement des systèmes d'action dans leur entreprise d'institution dirigée (d'en haut) du réel ; institution qui vise à faire "aimer" le pouvoir, puisque telle est la condition de la soumission consentante du social.

a) les choix politiques

Ce sont des choix politiques globaux, au niveau national, qui infléchiront les diverses stratégies et alliances ou conflits entre groupes sociaux et donc se manifesteront au sein des systèmes d'action. De ces choix politiques qui fondent et justifient la planification urbaine, émergeront les objectifs de cette planification ainsi que les politiques urbaines telles qu'elles apparaissent dans leur effectivité sociale

(convergentes ou divergentes par rapport aux objectifs de la planification). De ce point de vue, les choix politiques sont en tous points comparables à des modèles d'intégration ; quant aux politiques urbaines, elles appartiennent à la sphère des systèmes d'action et se matérialisent au sein des organisations qui les rendront effectives. Ici apparaît le poids des choix politiques dont l'origine est à chercher dans les pouvoirs établis dits "publics" et dont il faudra bien se demander s'ils peuvent modifier les tendances sociales collectives ou s'ils ne servent qu'à exprimer et à instituer (toujours avec un temps de retard) ces tendances sociales qui leur préexistent.

L'analyse marxiste de la planification urbaine a montré combien les choix politiques et les politiques urbaines sont étroitement liés aux structures économiques : "lorsqu'elle se trouve entre les mêmes mains que le capital industriel, la propriété foncière dispose d'un immense pouvoir" (1), ce qui signifie que le capital financier, associé à la propriété foncière est le pôle dominant des transactions urbaines, et tout choix politique ne peut s'effectuer qu'en fonction de cette réalité.

Dans une telle perspective, l'Etat est amené à faire des choix politiques qui, le plus souvent, feront "pencher la balance" ; en régime capitalisme libéral, quelles que soient les alliances, l'Etat et les groupes sociaux dominants (nouvelle bourgeoisie, bourgeoisie industrielle ou commerçante traditionnelle) ont toujours intérêt à limiter la hausse de la rente foncière non intégrée (celle qui, atomisée mais puissante de par la multitude des petits propriétaires, ne vise pas la spéculation à grande échelle). Pour agir sur le marché foncier, les groupes sociaux dominants seront donc favorables à une politique dirigiste et interventionniste de la part des pouvoirs publics afin de :

- réglementer les loyers et en limiter la hausse, ce qui permet de réduire les plus-values non intégrées et d'inciter les petits propriétaires à vendre leurs biens immobiliers (principe de rotation du

(1) K. Marx, "Le Capital", III, éd. La Pléiade, chap. 23

capital par la transformation de l'immobilier en valeur marchande),

- contrôler le prix des terrains par la constitution de réserves foncières et l'instauration des droits d'expropriation ou de préemption.

Tels sont quelques-uns des choix en matière de politique urbaine qui sont révélateurs de choix politiques et d'alliances stratégiques entre l'Etat et certains groupes sociaux dominants ; ces choix politiques globaux résultent bien d'un projet politique et social que la planification sera chargée de faire passer dans la réalité : c'est en ce sens que le politique institue le réel, car le projet politique se diffusera et se territorialisera (du moins dans la mesure où il est soutenu financièrement et socialement : cf. l'exemple de Lomé) à travers la planification du territoire, la programmation urbaine, la législation urbaine, les organisations urbaines et jusqu'à la pratique urbanistique qui sont autant d'instances visant à instituer le réel urbain. Et les choix nationaux devront se répercuter localement ; d'où l'importance des organisations locales ou décentralisées qui serviront à appliquer les objectifs nationaux et à définir des politiques urbaines locales : planification locale, politique immobilière, foncière... Le politique se retrouve donc à tous les niveaux du processus planification-programmation urbaines : il est un instrument d'institution de l'espace social urbain.

A travers cette institution politique se retrouve posée la question : qui est responsable de la fabrication de la ville ? L'institution politique révèle une dialectique constante de l'action entre l'Etat (et les institutions qui en émanent) et la société civile ; mais le problème réside dans cette dernière instance composée de groupes aux intérêts multiples : notables, collectivités locales, associations, partis politiques, petits propriétaires... Une indication sur le rapport entre tendances dominantes et tendances collectives, peut être fournie en saisissant la réalité et l'action des groupes situés en ce point de rencontre entre les usagers et les décideurs : telles sont les

organisations où sont réunis ingénieurs, architectes, urbanistes, financiers, etc ... (une telle méthode a été adoptée pour l'étude du cas de Lomé) ; car en ce point de rencontre se pose la question des conditions de possibilité d'application des choix politiques. Toute politique urbaine appliquée reflète donc le rapport réel entre les objectifs des classes dominantes et les tendances sociales collectives ; l'enjeu est la répartition de l'espace urbain, mais une telle répartition ne peut s'opérer que dans le cadre politique de certains rapports sociaux de domination. Ainsi, la logique économique n'est pas exclusive d'une logique sociale et politique ; le rapport entre ces trois sphères est même constant et aucune de ces trois sphères n'est plus déterminante que les autres puisque, suivant les alliances, certains infléchissements peuvent s'opérer.

Par contre, une certaine logique peut être dominante : tel est le cas du fonctionnalisme ; le jeu des acteurs se développera donc suivant cette référence postulée que "les individus familiaux ressentent des besoins, que le capital les satisfait à travers la loi de la valeur et les mécanismes de marché, et que l'Etat fait respecter les règles du jeu et prend en charge la satisfaction des besoins non remplis par le capitalisme privé" (1). Le fonctionnalisme investissant les choix et rapports politiques aboutit donc à la définition de l'Etat libéral : Etat-gendarme mais Etat-puissant dont l'atout est sa capacité de socialisation de l'espace, d'où, Etat-philanthrope c'est-à-dire Etat-protecteur des intérêts économiques dominants. Qu'advierait-il du système social si l'Etat n'existait pas ? Pour l'heure, trois acteurs participent, politiquement, à la production du territoire urbain, chacun avec son système d'action propre :

(1) CERFI, "Les équipements du pouvoir", *op. cit.*, p. 255

:	acteurs	:		systemes d'action	:
:	-----	:	-----	-----	:
:	famille	:	consommation - reproduction		:
:		:			:
:	Etat	:	contrôle - organisation - planification		:
:		:			:
:	Capital	:	production de plus-values et de marchandises		:

Ce sont les rapports de domination entre ces trois acteurs qui déterminent les conjonctions ou disjonctions entre les trois systèmes d'action ainsi que la manière dont s'effectue l'institution politique de l'espace social urbain, cette institution par laquelle s'inscrivent et sont produites les valeurs, sens, codes, censures, lois, interdits, signes, plans, représentations ; cette institution qui fait fonctionner le Politique "pour la surveillance absolue des gestes humains et pour produire la forme de soumission la plus conforme à l'espèce" (1).

b) la politique urbaine

La politique urbaine vise à contrôler les changements qui peuvent se manifester à la fois dans la différenciation de l'espace, mais également dans la différenciation des organisations et des instances de régulation de l'espace ; de ce point de vue, la politique urbaine surdétermine, oriente, donne un sens et confère son pouvoir à chacune des organisations urbaines. Lorsque l'Etat est centralisateur, la politique urbaine sera rigide ; un état plus "libéral" jouera sur les alliances locales afin que soient définis, le plus politiquement possible, les modes d'occupation de l'espace et les types d'urbanisation et d'urbanisme qu'ils impliquent. Ainsi seront développées les politiques urbaines sectorielles et établie leur adéquation aux choix politiques nationaux.

(1) P. Legendre, "L'amour du Censeur", *op. cit.*, p. 143

Sur le plan historique, la manière dont sont définies les politiques urbaines, permet de reconnaître une hiérarchie entre villes auxquelles les pouvoirs sont distribués différemment ; d'où une possibilité de typologie politique des villes, un peu à la manière dont Ledrut (1) l'a effectuée, et qui consisterait à distinguer, selon les politiques urbaines appliquées (en France) :

- la ville archéo-bourgeoise, type de la plupart des petites villes et villes moyennes (s'appliquant, en l'occurrence au cas loméen) où le pouvoir est tenu par un ensemble de groupes sociaux hétérogènes (industriels, commerçants, professions libérales, propriétaires fonciers) qui forme la notabilité ; celle-ci se caractérise par son conformisme (culturel et idéologique) et son rôle social et politique qui se manifeste à travers divers réseaux d'influence (tels les partis politiques, associations, syndicats intercommunaux...) ; l'espace urbain archéobourgeois est le plus territorialisé, centré sur la petite propriété privée ; l'ensemble des propriétés privées forme la ville, protégée, entretenue, bien délimitée : tel est le champ d'application privilégié de la plupart des politiques urbaines qui révèlent les contradictions internes des villes archéo-bourgeoises, contradictions voilées jusqu'à ce jour par l'idéologie municipaliste qui consacre un repli-sur-soi à caractère culturaliste (la nouvelle écologie urbaine) ;

- la ville bourgeoise apparaît à l'époque du règne de la bourgeoisie triomphante (fin du XIXe siècle) ; le Paris Haussmannien en est une illustration, mais également de nombreuses grandes agglomérations actuelles (Bordeaux, Lyon...) peuvent se rattacher à ce type ; le pouvoir local est détenu par la haute-bourgeoisie propriétaire des "affaires" les plus lucratives (banque, grande industrie, commerce de gros, négoce, grande propriété foncière urbaine ou rurale) ; la ville bourgeoise se caractérise par son aspect ségrégatif à tous les niveaux : social, culturel, politique, spatial ; elle est lieu d'expression privilégié de la lutte des classes et

(1) R. Ledrut, "L'espace en question", op. cit., p. 68 à 76

de la spéculation foncière ou immobilière ; l'espace n'y est plus considéré comme valeur d'usage, mais bien comme une valeur économique marchande : l'économisme y pénètre le politique ; les politiques urbaines sont orientées dans ce sens : l'extension et la gestion des intérêts économiques de la classe bourgeoise par le libre-jeu des lois du marché et la protection des intérêts de la classe dominante (intérêts : rente foncière, revenus immobiliers) ; l'espace de la ville bourgeoise est d'abord celui du propriétaire, de l'architecte (complice du spéculateur pour le traitement fonctionnaliste et la rentabilisation des formes) ; les tensions sociales résultant de l'exclusion urbaine des groupes sociaux défavorisés, sont prises en charges et réduites par l'Etat qui subventionnera l'urbanisme social : construction de logements populaires et d'équipements collectifs ; mais le traitement quantitatif (souvent insuffisant) des problèmes sociaux n'empêchera pas l'exclusion urbaine ; enfin, le rôle des municipalités pour ce qui concerne l'application des politiques urbaines, sera des veiller à l'hygiène publique, à la protection des biens, à l'entretien de la voirie et à l'organisation de la circulation ;

- la ville néo-bourgeoise est le type où s'exerce le plus fortement le capitalisme soutenu par l'Etat : ainsi l'agglomération parisienne dont le développement a été (surtout à partir de 1960) influencé par les décisions de l'appareil d'Etat (cf. le cas de la planification parisienne). Qui contrôle le développement des grandes métropoles dispose souvent du pouvoir sur le plan national : tel est l'enjeu politique si bien que la ville néo-bourgeoise sera contrôlée, en régime capitaliste libéral, à la fois par les détenteurs du pouvoir économique et par les représentants de la haute bureaucratie d'Etat ; le déracinement et la destruction physique constituent les deux caractéristiques de la ville néo-bourgeoise ou domine pourtant "l'esprit de la planification" qui vise surtout la régulation économique de l'espace social et ainsi, la maîtrise rationnelle de la croissance urbaine ; en fait, il s'agit plutôt de concilier la désorganisation inhérente à l'économisme spatial (les lois de l'offre et de la demande du marché libre) et l'organisation de l'espace urbain, d'où

l'importance de l'Etat, en tant qu'acteur puissant, et des alliances qu'il noue, pour comprendre les choix politiques en matière de planification et les effets de celle-ci sur la régulation du marché foncier ou immobilier ; une telle régulation vise, à travers le plan, son effectivité dans le long terme et, de ce point de vue, la prévision qui fonde les plans a pour fonction de limiter "les zones d'incertitude" et l'intrusion d'éléments "perturbateurs" dans le marché urbain : tel est le sens du zonage par lequel prévision et action se trouvent, théoriquement (car en fait la trop grande rigidité de la prévision est souvent incompatible avec l'action), associées ; à travers la planification étatique et la socialisation de l'espace, les modèles bourgeois et archéobourgeois de parcellisation de l'espace urbain, sont rendus anachroniques.

Ainsi, la distribution du pouvoir urbain se trouve autant lié à l'importance des activités économiques ou financières qu'aux choix en matière de politique urbaine locale. Les principales composantes de la politique urbaine sur lesquelles interviennent les différents acteurs aux niveaux local et national, sont :

- la politique foncière par laquelle il s'agit de réguler les hausses du marché foncier en favorisant la constitution de réserves foncières ou en faisant jouer le droit de préemption (encore faut-il que les collectivités locales disposent de ressources suffisantes) ;

- la politique d'urbanisme qui vise à limiter, par l'instauration d'un PLD par exemple, les densités urbaines ;

- la politique du logement par laquelle les pouvoirs publics se donnent les moyens d'infléchir le marché du logement ; diverses possibilités sont à la disposition des instances nationales : ainsi, la construction par l'Etat de logements subventionnés, l'octroi de subventions aux collectivités locales, l'aide à la construction, l'aide aux particuliers (par des prêts à l'acquisition de logement), la régulation de

la construction par des décisions portant sur le niveau des taux d'intérêts...

- la politique fiscale peut également infléchir le marché du logement et se trouve donc liée à la politique du logement ; elle dépend également de choix politiques nationaux (loi de finances), mais aussi locaux (les transferts d'imposition aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation) ; à travers ces choix politiques, les pouvoirs publics définissent leurs stratégies vis-à-vis du secteur privé de la construction-spéculation immobilière ; ils peuvent ainsi choisir de taxer les terrains, ce qui se fait aux dépens des rentiers mais permet une baisse des prix fonciers favorisant la construction de logements neufs et donc une redistribution des sols urbains avec éventuellement un transfert des plus-values aux collectivités locales ; ils peuvent encore choisir de taxer les valeurs locatives et empêcher ainsi la hausse des loyers (ou tout au moins la limiter selon les circonstances).

Ces divers choix en matière de politique urbaine peuvent se combiner en produisant des effets cumulatifs cohérents, contradictoires ou "pervers" (l'analyse marxiste a montré à de nombreuses reprises les stratégies de classe ainsi que les contradictions inhérentes aux politiques urbaines). Ainsi, en jouant sur le crédit immobilier, les pouvoirs publics assurent la circulation et l'orientation du capital courant : "la diffusion (en France, jusqu'en 1963) de la propriété d'occupation parmi les ouvriers et les employés est l'effet direct d'une politique de crédit, et dépend très largement de l'évolution de celle-ci ; il en va de même des cadres moyens (...) ; le processus de diffusion de la propriété du logement parmi les patrons de l'industrie et du commerce et parmi les cadres supérieurs et professions libérales a lui aussi pour base la politique de crédit qui conduit à un accroissement considérable de la proportion de propriétaires" (1) ; il est intéressant d'analyser, dans le cas de la France, et à titre d'illustration des politiques urbaines en acte, les diverses étapes et modulations qui ont permis d'en arriver là. Avant 1963,

(1) C. Topalov, "Politiques monopolistiques et propriété du logement" in *Economie et Politique*, n° 236, Mars 1974, p. 80

les financements publics étaient importants et avantageux : les primes, prêts et montant des annuités de remboursement étaient accessibles autant à la petite qu'à la moyenne bourgeoisie, ce qui explique la diffusion de la propriété du logement dans toutes les couches sociales y compris les ouvriers et les employés. Une telle politique du logement est, il faut le souligner, inséparable d'un projet politique bien précis : l'alliance entre l'Etat et les acteurs capitalistes (d'où la mobilisation de l'épargne populaire) afin de favoriser l'élévation du prix des sols dans les zones d'activités de la promotion privée et de diriger les surprofits du capital dans les zones périphériques où les prix fonciers sont encore peu élevés ; un tel projet politique visait donc d'abord une action sur la politique foncière. La politique du logement peut changer à partir de 1963 ; dès lors, le système de financement freine l'accession à la propriété des logements neufs mais incite à l'achat de logements anciens, d'où un ralentissement de la diffusion de la propriété d'occupation par une sélectivité sociale accrue pour l'octroi des prêts ; ainsi, depuis 1963, se trouvent pénalisés les ouvriers et les employés qui sont les principales catégories sociales intéressées par l'achat de logements neufs ; ceux-ci sont désormais destinés prioritairement aux membres de l'encadrement et des professions libérales qui seuls peuvent supporter l'augmentation du coût des logements (accroissement du montant de l'apport personnel et des mensualités de remboursement) : "tout se passe comme si la propriété des logements neufs, après avoir été accessible aux couches populaires et à la petite bourgeoisie traditionnelle, leur était progressivement fermée" (1). L'explication de ce renversement de tendance s'explique par un changement dans les alliances globales à partir desquelles un nouveau projet politique est défini ; désormais, l'Etat s'associant aux acteurs capitalistes favorise leur implantation en zone urbaine centrale ; une nouvelle politique foncière résulte de cette alliance : un contrôle administratif des prix fonciers s'exerce dans les nouvelles zones d'implantation du capital (ZAD) et la promotion privée est désormais autorisée à intervenir directement dans la localisation et le financement des infrastructures et des équipements (les ZAC), ce qui permet une limitation de la concurrence

(1) *idem*, p. 86

du fait que les capitaux investis se trouvent "couverts" par l'Etat ; par voie de conséquence, les profits de la petite propriété foncière régressent.

De telles interventions, qui permettent de situer les différents niveaux des politiques urbaines, concernent surtout les villes néo-bourgeoises ; elles sont néanmoins déterminantes quant à la distribution de l'espace urbain en général (et à la restructuration de l'espace social parisien, en particulier). Elles révèlent en outre l'étroite association entre politique du logement (qui vise la satisfaction, plus ou moins sélective, d'une valeur d'usage) et politique foncière (par laquelle se trouve favorisées la spéculation et la transformation de l'espace en valeur d'échange) : "le capitalisme n'a pas pour but et fonction de produire des valeurs d'usage au moyen de la mise en valeur du capital ; il a pour but et fonction de mettre en valeur du capital au moyen de la production de valeurs d'usage ; c'est ce qui permet de dire que l'objet de l'économie politique, ce n'est pas l'univers du besoin mais les rapports nécessaires à la mise en valeur, c'est-à-dire le mode de production capitaliste ; mais le besoin, catégorie désormais silencieuse et rejetée à la périphérie de l'économie politique, en reste la condition théorique, puisque la production de valeurs d'usage reste la condition matérielle de la production de plus-values" (1).

Il ressort de cette analyse des politiques urbaines que les interventions étatiques sur l'urbanisation s'apparentent à la fois au pragmatisme de la programmation financière ou administrative et à sa logique sectorielle, mais également au réalisme économique qui assure le primat de l'échange sur l'usage ; quant à l'usage des plans d'urbanisme locaux, il n'est efficace que si certaines transformations ou dérogations aux programmes sont prévues afin d'adapter les prévisions à la réalité locale et de satisfaire la logique de rentabilité des capitaux privés ou la logique d'équilibre financier des opérations publiques d'aménagement. Tels ne sont pas les mêmes objectifs de la planification urbaine, celle-ci étant

(1) CERFI, "les équipements du pouvoir", *op. cit.*, p. 256

liée à un projet politique qui vise, dans une optique de capitalisme libéral, la reproduction des rapports sociaux de production, c'est-à-dire l'usage au service de l'échange ; c'est pour assurer cette reproduction que l'Etat a entrepris la socialisation de l'espace urbain : socialisation intersectorielle autant spatiale que temporelle, financière, juridique et administrative.

Bien que l'échelle d'intervention soit différente, certaines constantes résultent de la confrontation entre planification et politiques urbaines :

- si la planification urbaine échoue, c'est de s'être trouvée en décalage avec les tendances dominantes de la dimension sociale,

- les modèles technocratiques d'intégration ne peuvent fonder efficacement les systèmes planifiés qu'à la condition de s'adapter aux modèles culturels et sociaux,

- les politiques urbaines ne servent à rien si elles ne sont relayées par une fraction du corps social,

- l'Etat possède les moyens de faire pencher la balance de la domination dans la mise en oeuvre des politiques urbaines,

- si la planification urbaine aboutit, c'est qu'il existait une adéquation entre ses objectifs et, soit l'état des besoins sociaux, soit les intérêts économiques d'une fraction dominante du corps social.

Dans tous les cas, se révèle l'importance des rapports de domination car la dimension sociale n'est jamais monolithique, d'où l'importance des stratégies de domination dans la visée d'institution de l'espace social urbain.

3) Stratégies urbaines et intérêts des acteurs

Orientation de l'action vers une fin et utilisation des moyens nécessaires pour imposer cette orientation : ainsi pourrait se définir toute stratégie qui institue le réel en jouant sur les rapports entre les diverses composantes sociales de ce réel. Il en résulte une mise en scène des rapports sociaux de domination s'exprimant contractuellement ou conflictuellement selon les règles de la régulation, de la concurrence, de la tension ou d'une confrontation plus ou moins violente. Les acteurs des stratégies urbaines développent leurs jeux au sein des organisations constituées ; de ce point de vue, les stratégies apparaissent en tant que dynamique instituant des organisations instituées : s'y retrouveront donc comme principaux acteurs les différents groupes organisés constituant la société civile, l'Etat et les organisations qui en émanent.

a) les rapports de domination

Les stratégies peuvent être développées par les acteurs sociaux à deux échelles d'intervention différentes, mais toujours en référence à un système d'action bien défini :

a1) l'échelle macrosociologique où les stratégies se trouvent rapportées aux unités collectives réelles parmi lesquelles figurent des groupements particuliers, des classes sociales ou des sociétés globales telles que tribus, cités, empires, nations ou organismes internationaux ; quels que soient les acteurs en présence, les stratégies qu'ils développeront seront "le produit, non de l'obéissance à une norme explicitement posée et obéie ou de la régulation exercée par un modèle inconscient, mais d'une évaluation de la position relative des groupes considérés" (1), ce qui signifie qu'en amont des stratégies existe toujours une société globale mais composée de groupes différenciés dont les objectifs (représentations, intérêts, visions du monde) incompatibles ou

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 31

opposés justifient l'utilisation de stratégies calculées de domination. La société en tant que système d'action collectif se trouve donc comme référence centrale pré-constituée des stratégies instituanes. Mais le système social, s'il sert de référence, est également un enjeu, ne serait-ce que du fait de la multiplicité des rationalités qui le dirigent (et dont il faut bien que l'une d'entre elles se dégage) : "il n'est jamais possible de ne parler que d'une rationalité du système ; celle-ci existe, assurément, mais uniquement dans la mesure où elle est capable de façonner les stratégies des acteurs membres du système ; or, à ce niveau, elle n'est jamais la seule, mais une parmi d'autres" (1) ; il reste que, d'après Crozier, les stratégies se trouvent quand même surdéterminées par les rationalités systémiques même si celles-ci ne sont pas toujours adéquates aux rationalités de l'action (car la dimension sociale, elle non plus, n'est pas monolithique) ; quoi qu'il en soit, dans une optique de régulation de l'action, il faut nécessairement qu'existe une interdépendance, une interrelation entre les données culturelles et sociales (les rationalités de l'action) et le système institué (les rationalités systémiques des plans et programmes) ; c'est aux stratégies que revient l'établissement de cette interdépendance et de cette interrelation. Les stratégies sont donc utiles à la formation et au développement des systèmes : telle est l'optique libérale.

Toujours à cette même échelle macrosociologique, les analyses de Foucault sont intéressantes en ce qu'elles rapportent les stratégies au système à partir duquel elles sont engendrées si bien que leur constitution dépend de "certaines organisations de concepts, certains regroupements d'objets, certains types d'énonciation, qui forment selon leur degré de cohérence, de rigueur et de stabilité, des thèmes ou des théories" (2) ; donc, les choix stratégiques sont indissociables des systèmes préétablis qui leur donnent sens ; mais la relation est dialectique car les stratégies elles-mêmes, si elles matérialisent le système, permettent également de l'orienter, d'où la question de savoir qui décide de l'orientation du système à travers des choix stratégiques (et, question complémentaire de la

(1) M. Crozier, *"l'acteur et le système"*, op. cit., p. 313

(2) M. Foucault, *"l'archéologie du savoir"*, op. cit., p. 85

présente problématique : existe t-il une adéquation entre ces choix stratégiques et les choix politiques évoqués précédemment ?). Foucault rejette autant la détermination des stratégies par un projet fondamental ou une vision du monde, sorte de main invisible, que par le jeu secondaire des opinions pour lesquelles prédominent les intérêts particuliers (refus de l'économisme comme explication) : "il n'y a pas (...) une sorte de discours idéal, à la fois ultime et intemporel, que des choix d'origine extrinsèque, auraient perverti, bousculé, réprimé, repoussé vers un avenir peut-être fort lointain" (1). L'explication des stratégies sera donc à rechercher dans les stratégies elles-mêmes, c'est-à-dire dans les instances de décision qui effectuent les choix d'intégration ou d'exclusion du système. Dans cette perspective, pour comprendre le renforcement ou le changement du système par l'effet des stratégies, il faudra d'abord déceler, au sein du système, les points d'incompatibilité, les points d'équivalence et les points d'accrochage d'une systématisation ; ensuite pourra être envisagée la manière (par qui ? pourquoi ?) dont les stratégies se glissent dans le système et en déterminent le contenu : "il y a des systématisations conceptuelles, des enchaînements énonciatifs, des groupes et des énonciations d'objets qui auraient été possibles (...), mais qui sont exclus par une constellation discursive d'un niveau plus élevé et d'une extension plus large ; une formation discursive n'occupe donc pas tout le volume possible que lui ouvrent en droit le système de formation de ses objets, de ses énonciations, de ses concepts ; elle est essentiellement lacunaire, et ceci par le système de formation de ses choix stratégiques" (2).

Si était opérée une analogie entre formation discursive et espace social urbain, il serait donc possible de conclure que les choix de stratégie urbaine sont relativement autonomes par rapport aux systèmes d'action dont ils peuvent même renverser les rationalités systémiques et ceci, tout en restant cohérents vis-à-vis de systèmes de détermination plus élevés, mais également plus ouverts (tels certains systèmes de détermination collectifs). Cette possibilité de renversement des

(1) *idem*, p. 93

(2) *idem*, p. 89

rationalités systémiques dévoile la différence d'interprétation des stratégies entre Crozier et Foucault ; mais tous deux attachent une grande importance à l'action des acteurs pour l'orientation des stratégies ; l'étude des instruments, méthodes, différenciations et marques distinctives des acteurs, ajoutera à la compréhension des stratégies locales.

a2) le niveau microsociologique

C'est surtout en tant que dynamique des systèmes d'action régulés que les stratégies se développeront au niveau microsociologique (mis à part les stratégies ponctuelles de révolte dont il ne sera pas fait mention ici, mais dont il est intéressant de remarquer qu'elles se situent au même niveau du "quotidien", raison pour laquelle elles seront vouées, de la part des théoriciens du marxisme, à la même critique que les stratégies de régulation). Dans cette perspective, les stratégies seront l'expression de comportements actifs et rationnels se rapportant aux opportunités environnementales ou sociales ; de la même manière que Foucault, Crozier se refuse à identifier stratégie et objectif clair ou projet cohérent ; le caractère ponctuel des stratégies les différencierait donc de tout projet politique (tel ne sera évidemment pas l'optique marxiste). De plus, selon Crozier, le caractère ponctuel des stratégies est encore affirmé de par la dualité des motivations qui fondent les comportements des acteurs : "un comportement a toujours deux aspects : un aspect offensif : la saisie d'opportunités en vue d'améliorer sa situation ; et un aspect défensif : le maintien et l'élargissement de sa marge de liberté, donc, de sa capacité d'agir" (1). Et Crozier de relier la pratique stratégique au même fonctionnement que les organisations dans lesquelles les stratégies s'inscrivent ; les stratégies se régleront donc sur les critères de prévisibilité et d'incertitude qui caractérisaient déjà la dynamique organisationnelle. Ainsi, lorsqu'un acteur rend son comportement futur prévisible, cela lui permet de déplacer les zones d'incertitude de son action, et de se placer dans une position de "force" car l'autre acteur se trouve dès lors contraint de s'adapter aux règles du jeu de son

(1) M. Crozier, *"l'acteur et le système"*, op. cit., p. 47-48

adversaire ; mais inversement, Crozier signale que le pouvoir d'un acteur peut être également "fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à son adversaire" (1) ; il n'existe donc pas de "one best way" stratégique : tout dépend des opportunités, des objectifs à atteindre, du jeu des différents acteurs, etc..

Il reste que les stratégies reviennent toujours à "manipuler" la prévisibilité des comportements ; certains acteurs, en élargissant leur marge de liberté (pour eux-mêmes) et d'arbitraire (vis-à-vis de leurs adversaires), peuvent se conserver certaines potentialités d'action tandis qu'ils restreignent celles de leurs adversaires en les rendant prévisibles ; un autre cas de figure consiste à diversifier les domaines d'investissement stratégique afin de répartir les mises dans cette multiplicité d'engagement, mais de conserver un atout maître jusqu'au dernier moment... Dans une telle théorie des jeux, toutes les solutions sont donc possibles pourvu que certaines règles contractuelles soient d'avance précisées. Et ces règles sont les règles organisationnelles telles que leur fonctionnalité a été précédemment exposée. En fait, dans l'optique de Crozier, les stratégies sont libres, mais bien encadrées. Quant au cadre, il s'agit du système d'action concret, tel que l'évolution sociale l'a produit et tel que les organisations contribuent à le reproduire. C'est la raison pour laquelle la pratique stratégique issue des systèmes d'action et de régulation concrets sera jugée réactionnaire par la critique marxiste. Il reste néanmoins important de remarquer que les stratégies de Crozier, parce qu'elles valorisent le local et le ponctuel, s'apparentent plus à la programmation et aux politiques urbaines qu'à la planification. Elles visent à une atomisation de la dimension sociale, pour s'assurer une meilleure efficacité dans leur entreprise de structuration de l'espace social.

(1) *idem*, p. 61

b) la finalisation de l'action

Selon les acteurs et le niveau auquel ils se situent, les stratégies développées seront soit personnelles (l'intérêt financier, le prestige, l'acquisition ou la défense de bienfaits de caractère corporatiste...), soit sociales et, dans ce dernier cas, elles porteront sur les modes organisationnels de structuration ou sur les fondements des systèmes d'action. De fait, ainsi que cela a déjà été mentionné, stratégies et organisations sont intimement liées puisque les stratégies participent à la structuration sociale ; de ce point de vue, elles peuvent se trouver finalisées dans trois directions différentes selon qu'elles visent la reproduction, la transformation ou le renversement de l'ordre organisationnel ou systémique établi. L'atomisation de la dimension sociale à laquelle les stratégies de régulation aboutissent, vise la reproduction ou la transformation (transformation : changement d'organisation avec maintien du système d'action établi) des structures existantes. Dans une optique marxiste, le positionnement des stratégies au niveau macrosociologique, leur liaison à la praxis, leur connotation politique et leur développement conflictuel, les finalisent vers le renversement, à la fois de l'ordre organisationnel, des systèmes d'action et des systèmes de détermination dominants ; de ce point de vue les stratégies sociales sont au service de la lutte des classes, ce qui justifie leur utilisation contre les objectifs de la planification technocratique et contre le projet politique qui fonde ces objectifs.

Le postulat qui légitime cette utilisation politique des stratégies est que l'Etat lui-même ne s'humanise pas spontanément et que les revendications ouvrières ne peuvent aboutir qu'en "forçant" l'Etat, représentant des classes sociales nanties, à les prendre en compte ; et comme la planification étatique est politique, les stratégies ouvrières finalisées par la lutte des classes, utiliseront la même arme politique ; ainsi, "la peur même de la bourgeoisie à l'encontre d'un éventuel soulèvement populaire, sa lutte générale contre le développement d'un mouvement ouvrier révolutionnaire, l'amènent à prendre des mesures politiques qui ne peuvent être isolée de ce contexte" (1) ; les stratégies

(1) J. Lojkine, *"Contribution à une théorie marxiste de l'urbanisation capitaliste"*, op. cit., p. 145

de lutte des classes permettent donc que soit rendue effective une amélioration du cadre de vie par une socialisation étatique de l'espace (l'Etat se substituant ainsi aux "patrons philanthropes"). De telles stratégies, en visant l'Etat comme adversaire de classe, dérivent de la lutte des classes contre l'appareil capitaliste dont la socialisation de l'espace ne supprime ni les mécanismes ségrégatifs de la rente foncière, ni même l'accroissement de cette ségrégation par une concentration urbaine des rentes de monopole. Il serait donc possible d'en conclure que les stratégies de lutte des classes souffrent des mêmes contradictions que le capitalisme, ce qui ne fait qu'attester l'évidence de sa domination.

Quant à la stratégies de l'Etat, affecté par tout un passé de luttes ouvrières, elle consistera à affiner sa domination en occultant les stratégies par leur déplacement au niveau idéologique ; ceci se manifeste par le fait que, de plus en plus, les représentants des groupes sociaux, les porte-parole autorisés, "proposent un discours conforme à la vision que le groupe veut donner et se donner de lui-même, mettant l'accent (...) sur les valeurs (...) plutôt que sur les intérêts, sur les règles plutôt que sur les stratégies" (1) ; de la même manière que l'ethnologue face aux représentants des sociétés primitives, le rapport entre l'Etat et l'histoire sociale sera aplani, réorienté vers la régulation et l'assimilation plutôt que cristallisant les conflits sociaux et les stratégies de lutte des classes. Tel est le sens de la territorialisation par les équipements publics, et de l'intégration sociale par la propriété privée ou la manipulation médiatique : un sens idéologique.

4) L'idéologie urbaine instituante

La fonction de l'idéologie est d'imprimer des valeurs et des modèles ; de ce fait, elle fabrique du politique, mais elle donne également un sens aux différentes productions humaines, et particulièrement les productions techniques qu'elle soutient et auxquelles se rattache

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 185

(partiellement en réalité, mais intégralement sur le plan idéologique) le processus planification-programmation urbaines ainsi que la pratique urbanistique. Les modèles d'intégration se retrouveront donc institués d'idéologie et celle-ci sera diffusée autant dans les systèmes d'action que dans les institutions (organisations, instances politiques, vecteur de stratégies, pratiques sociales et culturelles) du réel. En tant que participant à cette institution du réel, l'idéologie apparaît liée aux stratégies de domination (il serait plus exact d'affirmer que, de la même manière qu'il n'existe de stratégies sans finalité, il n'existe non plus de stratégie sans idéologie ; l'idéologie se pose là comme instrument de légitimation des stratégies) : "les stratégies institutionnalisées de distinction par lesquelles les groupes de statut visent à rendre permanentes et quasi naturelles, donc légitimes, les différences de fait, en redoublant symboliquement l'effet de distinction qui est associé au fait d'occuper une position rare dans la structure sociale, sont la conscience de soi de classe dominante" (1) ; de ce point de vue, les stratégies de distinction visant à faire reconnaître par l'ensemble du corps social, certaines valeurs marginales et fudiciaires, utiliseront les idéologies pour ce faire : "dans la détermination du classement collectif et de la hiérarchie des valeurs fudiciaires accordées aux individus et aux groupes, tous les jugements n'ont pas le même poids, et les dominants sont en mesure d'imposer l'échelle des préférences la plus favorable à leurs produits (notamment parce qu'ils détiennent un quasi-monopole de fait des institutions qui, comme le système scolaire, établissent et garantissent officiellement les rangs)" (2). De la même manière, le système urbain recèle et, simultanément, véhicule de l'idéologie ; c'est en ce sens qu'opère l'institution idéologique de l'espace social urbain, se superposant aux autres institutions (politique, économique, stratégique, pratique) pour constituer, légitimer et développer le système urbain. Concernant le mode d'institution de l'idéologie, Gurvitch le précise à travers sa définition de l'idéologie comme "ensemble des illusions collectives ou mystifications, représentations inconsciemment fausses que les hommes, les groupes, les classes se font d'eux-mêmes, de leurs

(1) *idem*, p. 239

(2) *idem*, p. 241

adversaires, des ensembles auxquels ils participent, des situations sociales dans lesquelles ils se trouvent ; ces illusions peuvent se rattacher à la conscience de classe ou, plus largement, s'intégrer à la mentalité caractérisant une classe" ; de ce fait, l'idéologie se trouve participer directement à la détermination des rapports de domination, à la distribution de l'autorité, mais également, à la contestation de cette autorité.

a) la symbolique de l'idéologie

A travers l'idéologie sont mises en oeuvre toutes les techniques de récupération des symboles afin de soutenir le système social urbain, d'entretenir sa sacralisation et de diriger la dynamique sociale vers la soumission consentante à l'Etat centralisateur. De fait, les formes spatiales et l'organisation urbaine ne sont pas neutres ; par l'idéologie qui les institue elles portent et véhiculent sens et valeurs : "le miracle de la soumission et la religion du pouvoir répètent la fiction perpétuelle des masques et des insignes, recréent sans fin la parade des porteurs de bannières, construisent à la Propagande son art monumental" (1). Si l'institution est une matérialisation de la Loi, l'idéologie participe à cette matérialisation, et ainsi devient-elle institution instituante ; l'institution idéologique dissimule la vérité dominatrice de la loi en produisant de l'illusion, du semblant : "L'institution ne peut être évidemment (...) qu'une grande machine à dissimuler la vérité, à produire l'illusion par les masques, à proposer toujours l'autre chose sublime, plutôt que la vérité du désir le plus criant" (2). Le désir de la volonté de puissance de pouvoir, mais également le désir de la volonté d'autonomie du social se trouvent donc voilés par l'idéologie et canalisés dans un discours préfabriqué qui n'est pas le discours d'un sujet, mais celui d'une institution qui porte et englobe tous ses sujets ; ceux-ci peuvent bien penser qu'ils pensent, mais c'est plutôt l'institution qui, par idéologie interposée, penserait à travers eux. La symbolique de l'idéologie apparaît donc dans cette substitution qui, au niveau de l'urbain, se matérialise en

(1) P. Legendre, "l'amour du censeur", *op. cit.*, p. 174

(2) *idem*, p. 130

marquant l'espace "d'un réseau de signes dont les signifiants sont faits de formes spatiales et les signifiés, de contenu idéologique" (1).

a1) le rapport science et savoir

Une telle manipulation ne peut s'opérer que par l'intervention d'un savoir, récupérant la science de l'époque et la transformant en motivation à agir, à s'unir ; le champ du savoir parvient ainsi à spécifier la pratique, le politique, les stratégies dont il constitue le socle à partir duquel se développe toute une positivité. A cette imbrication entre science et savoir, participe l'idéologie dont une caractéristique (et non la moindre) est de rejaillir sur le discours scientifique. M. Foucault a particulièrement montré que la technique n'était pas la seule instance concernée par l'idéologie, mais également la science, c'est-à-dire les systèmes de détermination eux-mêmes : "si la question de l'idéologie peut être posée à la science, c'est dans la mesure où celle-ci, sans s'identifier au savoir, mais sans l'effacer ni l'exclure, se localise en lui, structure certains de ses objets, systématise certaines de ses énonciations, formalise tels de ses concepts et de ses stratégies (...) ; s'attaquer au fonctionnement idéologique d'une science pour le faire apparaître et pour le modifier (...), c'est s'attaquer non aux contradictions formelles de ses propositions, mais au système de formation de ses objets, de ses types d'énonciation, de ses concepts, de ses choix théoriques ; c'est la reprendre comme pratique parmi d'autres pratiques" (2). Dans son entreprise de démystification de la science, Foucault montre le lien qui unit science et idéologie ; ainsi relativisée, la science se retrouve définie comme pratique confrontée à d'autres pratiques (sociales, techniques, politiques...), utilisant les mêmes instruments (idéologie, stratégies) pour instituer le réel, se soumettant comme les autres pratiques, plus au critère de l'efficacité qu'à la distinction entre le vrai et le faux (si tant est qu'existe une vérité à la vérité, sinon celle de la cohérence formelle). Le rôle de l'idéologie ne diminue donc pas proportionnellement à l'accroissement de la rigueur scientifique, à la

(1) M. Castells, "La question urbaine", *op. cit.*, p. 167

(2) M. Foucault, "L'archéologie du savoir", *op. cit.*, p. 241-243

précision des formalisations et à la dissipation des "faussetés" ou "erreurs" ; bien plus : il se produit un renouvellement constant de l'idéologie puisque aucun pouvoir (système de détermination, système d'action, organisations) ne peut fonctionner et se diffuser sans elle, d'où l'importance de la définition des modèles d'intégration : "il n'est pas d'ordre social qui ne tende à exercer une action symbolique orientée vers sa propre perpétuation en dotant réellement les agents des dispositions et par là des pratiques et des propriétés (...)" (1). C'est pourquoi la forme de l'idéologie et du choix de ses modèles d'intégration dépend de l'issue des conflits et des rapports de domination entre les groupes sociaux ; car, bien que l'idéologie vise le voilement de ces conflits, comme toutes les pratiques instituant le réel, elle se trouvera inévitablement débordée par la dimension sociale et les autres modèles d'intégration qui fondent et instituent celle-ci : tel est l'aspect partiel de l'idéologie qui fait que "en l'absence de solution objective (c'est-à-dire pouvant, à l'unanimité, être considérée comme optimale), les idéologies fournissent des systèmes de critères pseudo-objectifs" (2), ces critères visant d'abord l'efficacité symbolique en instituant une représentation faussée et réductrice de la réalité. Une telle réduction qui récupère et amalgame science et modèles, les transpose dans un savoir et une représentation et les transforme en positivité permet de définir le symbolique comme une tentative de formation et d'objectivation d'une dynamique subjective. Le systémisme appliqué à l'urbain peut servir d'illustration de cette subjectivité en acte, car les conduites systémiques telles qu'elles sont prises en compte dans des systèmes planifiés, procèdent d'une réduction symbolique des conduites réelles et conflictuelles, afin de ne valoriser que certaines stratégies et idéologies dominantes ; l'objectivité du système réside donc dans les idéologies et les stratégies qui participent à l'objectivation des modèles. Objectivité et subjectivité se trouvent donc réunies dans la positivité des systèmes planifiés ou des systèmes d'action.

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 247

(2) P. Boudon, "Effets pervers et ordre social", *op. cit.*, p. 57

(a2) le rapport savoir et pouvoir

Les rapports de domination étant réels (ne serait-ce que par l'intervention "obligée" de l'Etat), ils deviennent "naturels" à partir du moment où, grâce à l'idéologie, les groupes dominés reconnaissent subjectivement (par l'intériorisation des valeurs dominantes) les groupes dominants et se livrent donc, objectivement, à leur bon désir. L'autorité (le pouvoir) légitime donc sa force en la naturalisant ; c'est le moyen pour lui de convaincre "l'autre" de la réalité de la domination. C'est souvent sur le savoir que le pouvoir a fondé et institué la légitimité de sa domination ; le savoir se pose ainsi comme substitut de la violence physique ou verbale : "les effets idéologiques les plus sûrs sont ceux qui, pour s'exercer, n'ont pas besoin de mots, mais du laisser-faire et du silence complice" (1). Participent à cette légitimation "savante" de l'ordre urbain établi, tous les concepts qui cautionnent l'exercice du pouvoir technocratique et voilent sa domination en utilisant le savoir de la raison scientifique et des lois positives ; ainsi peut se développer "l'amour du planificateur", expert qui harmonise l'ordre social, redresse les déviances et dysfonctions et supprime les déséquilibres et inégalités par la distribution des équipements collectifs.

En résumé, la symbolique urbaine apparaît comme "spécification de l'idéologique au niveau des formes spatiales" (2) ; elle participe à la formation des modèles d'intégration et au développement des systèmes d'action et des organisations urbaines ; la symbolique idéologique permet donc, à partir de la communication de valeurs d'identification, d'homogénéiser les pratiques et de façonner les modes de vie : ainsi se trouve institué le rapport entre les acteurs, et celui entre eux-mêmes et leur cadre de vie, dans une visée d'intégration sociale urbaine. Différentes instances peuvent donc être distinguées selon leur rôle dans la production d'effets légitimation-communication idéologiques :

- la science, le pouvoir et le savoir sont des producteurs d'idéologie,

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", op. cit., p. 230

(2) M. Castells, "La question urbaine", op. cit., p. 239

- les opérations urbaines (équipements collectifs, par exemple) et formes spatiales sont des éméteurs d'idéologie,

- les processus symboliques d'identification, de représentation et d'intériorisation des modèles, sont des relais d'idéologie, matérialisés dans "les relais urbains, à savoir les médiations symboliques permettant la traduction des codes ou la fusion de plusieurs messages en un seul à des fins de réception" (1),

- la population elle-même "bénéficiaire" ou indirectement impliquée par les opérations urbaines est le recepteur d'idéologie, l'efficacité de la réception étant manifeste lorsque "le message formel est le même pour les habitants des grands ensembles, pour ceux de la banlieue pavillonnaire ou pour ceux du quartier populaire proche des zones affectées par le programme de rénovation" (2).

De cet examen de la symbolique de l'idéologie, il faut retenir que, si l'idéologie teinte les modèles d'intégration selon les objectifs de domination que s'est fixée la classe dominante, tous les modèles sociaux ou culturels ne sont pas le reflet de l'idéologie dominante, même s'ils sont impliqués dans un rapport conflictuel ou dialectique avec celle-ci. Si l'idéologie intégrait à tous les coups, les coups de force seraient inutiles. Il en résulte que l'expression, par l'Etat, de l'arbitraire des coups de force révèle un manque d'intégration des acteurs sociaux au système dominant, une incapacité de l'idéologie à imposer cette intégration et une existence de valeurs symboliques : ceci pour contredire la théorie marxiste qui identifie facilement symbolique et réaction.

b) idéologie et politique

Les implications politiques de la manipulation idéologique sont évidentes en ce que l'idéologie participe à la formation et à l'expression des rapports de domination. En valorisant une unité sociale illusoire, en

(1) *idem*, p. 279

façonnant une conscience fausse, en occultant la domination du pouvoir réel et en dissimulant les conflits et contradictions inhérents aux rapports de production, l'idéologie apparaît comme "un ensemble plus ou moins cohérent de représentations collectives dont la fonction sociale principale est de justifier la pratique d'un groupe déterminé ; elle permet à ce groupe de devenir une force sociale en assurant sa cohésion, en développant son influence, en la protégeant contre la menace des idéologies extérieures ; l'idéologie a, par voie de conséquence, une autre fonction plus ou moins latente ou consciente, la fonction d'occultation : l'idéologie masque et dissimule, parce que la justification, et l'autorité qui s'en suit, supposent que divers aspects du réel, et les plus importants, restent cachés ; la réalité sociale est travestie conformément aux intérêts du groupe ou de la classe qui développe l'idéologie" (1). Telle est la raison pour laquelle la démystification idéologique sera un champ privilégié de toutes les analyses qui contestent l'ordre établi par un pouvoir politique dominant ; qu'il soit régulé ou planifié arbitrairement, ce pouvoir politique s'imposera toujours (mais pas seulement) par le canal de l'idéologie à travers laquelle la fonction des groupes sera valorisée plutôt que dévoilée la domination d'un groupe sur les autres ; se trouveront également valorisées les formes (architecturales, par exemple) plutôt que la réalité de la vie politique et sociale urbaine. Formalisme et fonctionnalisme se retrouvent donc liés pour soutenir et justifier un pouvoir de domination plutôt que les pratiques sociales.

La question politique de l'idéologie portera d'abord sur la détermination des groupes dominants qui la véhicule et sur la saisie des destinataires de cette idéologie. Telle est la question à laquelle la tradition marxiste et Marx lui-même ont tenté de répondre. D'après Marx, en effet, l'idéologie consiste surtout à occulter les rapports sociaux historiques et à recouvrir les individus réels du voile de la nature, de la conscience, de la pureté individuelle ou des illusions collectives ; de ce point de vue, autant la philosophie que la religion servent à fabriquer et à communiquer de l'idéologie, de la réalité idéologique : "et si, dans

(1) R. Leduc, "L'espace en question", *op. cit.*, p. 108

toute l'idéologie, les hommes et leurs rapports nous apparaissent placés la tête en bas comme dans une camera obscura, ce phénomène découle de leur processus de vie historique, absolument comme le renversement des objets sur la rétine découle de son processus de vie directement physique. A l'encontre de la philosophie allemande qui descend du ciel sur la terre, c'est de la terre au ciel que l'on monte ici. Autrement dit, on ne part pas de ce que les hommes disent, s'imaginent, se représentent, ni non plus de ce qu'ils sont dans les paroles, la pensée, l'imagination et la représentation d'autrui, pour aboutir ensuite aux hommes en chair et en os ; non, on part des hommes dans leur activité réelle ; c'est à partir de leur processus de vie réel que l'on représente aussi le développement des reflets et des échos idéologiques de ce processus vital (...). De ce fait, la morale, la religion, la métaphysique et tout le reste de l'idéologie, ainsi que les formes de conscience qui leur correspondent, perdent aussitôt toute apparence d'autonomie. Elles n'ont pas d'histoire, elles n'ont pas de développement ; ce sont au contraire les hommes qui, en développant leur production matérielle et leurs rapports matériels, transforment, avec cette réalité qui leur est propre, et leur pensée, et les produits de leur pensée. Ce n'est pas la conscience qui détermine la vie, mais la vie qui détermine la conscience" (1). Cette longue citation pour montrer combien, chez Marx, l'idéologie est liée à une occultation de la vie réelle ; inversement, le renversement de l'idéologie ne peut s'opérer que par une mise à jour de la réalité des rapports de production et de la division de la société en classes et, ainsi, à une identification de la classe dominante qui produit l'idéologie : tel est le sens du socialisme scientifique où le savoir se retrouve à présent, par une sorte de renversement par le politique, opposé au pouvoir de domination.

De ce fait, le socialisme scientifique apparaît comme un positivisme finalisé puisqu'il envisage le mouvement social comme un enchaînement "naturel" de phénomènes historiques, enchaînement soumis à des lois qui, non seulement sont indépendantes de la volonté, de la conscience et des décisions de l'homme, mais qui, au contraire, déterminent

(1) K. Marx, "L'idéologie allemande", *op. cit.*, p. 59

sa volonté, sa conscience et ses décisions. Il en résulte une surdétermination du politique par l'économique (l'enchaînement naturel) ; et le renversement pré-cité par le politique ne pourra lui-même s'effectuer que dans certaines conditions économiques (un état de crise du capitalisme, par exemple). Mais déjà Marx signifie une cible : l'idéologie, d'où le caractère engagé et partisan de son oeuvre puisque celle-ci est insérée dans une perspective de classe. Le socialisme scientifique se trouve donc, de par l'idéologie qu'il combat, relié à l'histoire sociale et politique. Mais, sur le plan scientifique, l'idéologie, en tant que fausseté dénoncée par Marx, est dans une position équivalente à l'irrationalité telle que Comte, Durkheim, Weber ou Crozier la réfutent ; et l'équivalence ne s'arrête pas là puisqu'aussi bien le socialisme scientifique que le positivisme visent l'établissement d'une scientificité objective et universelle, condition de la maîtrise du réel comme finalité concrète. La divergence entre ces deux systèmes réside, non dans leur méthode, mais dans la forme de leur finalité : société sans classe pour Marx, bureaucratie rationnelle, hiérarchisée et organisée pour Crozier, Comte et Weber. La démystification politique de l'idéologie permet donc à Marx d'éviter l'écueil du positivisme, c'est-à-dire le fractionnement des pratiques par les organisations, et l'écueil du fonctionnalisme bureaucratique qui aboutit à la division du travail (le fractionnement des tâches administratives dans un système bureaucratique) et à la division de l'espace par le processus planification-programmation urbaines.

Telle est la raison pour laquelle une critique de la planification est implicite dans la critique marxiste de l'idéologie ; en effet, par la planification, il s'agit, idéologiquement, d'anticiper les tendances sociales, mais en réalité, l'objectif est de régler la dimension sociale sur les lois d'une histoire présumée, l'histoire de la classe dominante qui domine en instituant la division de l'espace social urbain. Et la planification participe à cet objectif (non avoué, mais réel) de domination par la division. Voilà pourquoi planification et manipulation sont le fait d'un savoir de classe qui met sa science au service d'une

domination politique et idéologique : "le scientisme et le machiavélisme sont les deux faces d'une même réalité ; c'est sur quoi repose la conception de la politique comme technique calculatrice, susceptible d'une rationalisation, et d'une manipulation scientifiquement prévisionnelle du matériel humain ; pour cette conception et la praxis correspondante, il importe peu que l'homme soit bon ou mauvais par nature ; bon ou mauvais, il a une nature susceptible d'être modelée et d'être l'objet d'une manipulation calculée et fondée sur la science" (1).

Au niveau urbain, la manipulation idéologique liée à la planification, pourra prendre diverses formes politiques, dont les plus importantes (déjà mentionnées dans le cas parisien) sont :

- l'idéologie de l'intérêt général, pronée par "la bourgeoisie traditionnelle (et) qui légitime et assure le pouvoir des notables, suppose que la ville est aujourd'hui une communauté réelle où des divisions ne sont suscitées que par les intérêts privés ; elle masque les intérêts particuliers des groupes qui gouvernent la ville" (2) ; elle voile donc l'existence des classes sociales antagonistes ainsi que les stratégies de domination développées par les notables locaux ;

- l'idéologie municipaliste vise à assurer, sur le plan local, la domination des groupes de la bourgeoisie traditionnelle qui n'exercent plus le pouvoir au niveau national ; cette idéologie voile la contradiction qui lui est inhérente, entre la défense des intérêts locaux et les nécessités du développement urbain qui passe par l'implantation d'entreprises étrangères et l'endettement auprès des sources nationales de financement (banques, CDC, Ministère de l'équipement et des finances) ; l'idéologie municipaliste est comparable à l'idéologie tiers-mondiste (lorsque celle-ci vise l'autosuffisance et le repli-sur-soi) ; il n'empêche que l'idéologie municipaliste légitime la plupart des politiques urbaines et les stratégies locales de concertation, de concessions ou de compromis ;

(1) K. Kosik, "La dialectique du concret", 1970, Maspéro, p. 150

(2) R. Ledrut, "L'espace en question", op. cit., p. 112

- l'idéologie moderniste des planificateurs se fonde sur le calcul des besoins locaux et sur la valorisation des fonctions importées qui doivent servir l'intérêt général ; elle vise en fait l'intégration des particularismes communaux dans des ensembles plus vastes (agglomérations, régions, nations) et elle s'oppose en cela aux intérêts privés des notables archéo-bourgeois ; ces contradictions politiques sont voilées derrière les intérêts économiques, par l'utilisation d'un savoir technique.

A travers ces diverses idéologies qui concernent les rapports politiques, se trouvent toujours occultées les stratégies de domination, en même temps que s'affirme un objectif de contrôle total de l'espace social urbain ; il en résulte une occultation de la dimension sociale qui n'est considérée que comme "objet" d'intégration. Il est donc possible de reconnaître l'existence de modèles idéologiques d'intégration qui produisent des (mé)connaissances en assimilant l'histoire de la production des formes spatiales et sociales de domination à une nécessité naturelle qui déterminerait également tous les membres du corps social. Les modèles technocratiques d'intégration parviennent à s'imposer en s'alliant ces modèles idéologiques d'intégration et la pratique idéologique consistera à déplacer les véritables rapports de domination au niveau de la cristallisation des contradictions vécues quotidiennement par les individus ou par les groupes. Le problème ne sera donc plus politique mais technique et il appellera des solutions qui relèveront des systèmes planifiés ou des systèmes d'action régulés ou autorégulés ; la diffusion conjointe d'une idéologie urbaine bureaucratique et de l'idéologie moderniste des planificateurs parachèvera le processus "de dressage" et d'institution idéologique de l'espace social urbain en faisant en sorte que les véritables contradictions sociales historiques soient masquées et "naturalisées" tout au long du processus.

L'analyse marxiste, dans cette perspective, s'attachera à "débusquer" les modèles idéologiques d'intégration qui sont véhiculés à travers les pratiques sociales et au sein des rapports sociaux. La

principale forme d'idéologie qui détourne le politique de son expression conflictuelle, sera perçue dans l'identification entre formes spatiales et formes culturelles, lorsque des images symboliques et des représentations faussées (les idées que les habitants se font de leur ville) couvrent, en quelque sorte, la réalité urbaine ; il se produit alors une "articulation des formes culturelles du cadre spatial de vie au système général des idéologies" (1) ; et face à cette "aliénation", seuls le développement des rapports de production, et des stratégies de lutte des classes pourraient constituer une "libération" car les images et représentations (symboles et idéologies) n'ont de sens et ne se transforment que par rapport aux exigences historiquement données des pratiques sociales et des rapports de domination que les idéologies soutiennent et renforcent. Et M. Castells, à la suite de Marx, montre que les idéologies ne sont pas autonome, mais que c'est "la vie" qui les détermine : "une idéologie ne se définit pas par elle-même, mais par son effet social" (2), cet effet de manipulation sociale par l'organisation de la vie quotidienne. Il en résulte que l'espace-en-soi des formalistes n'existe pas puisque "l'espace, comme produit social, est toujours spécifié par une relation définie entre les différentes instances d'une structure sociale : l'économie, le politique, l'idéologique et la conjoncture de rapports sociaux qui en résulte ; l'espace est donc toujours conjoncture historique et forme sociale qui reçoit son sens des processus sociaux qui s'expriment à travers lui" (3). Et tel est le principal acquis du marxisme que d'avoir réhabilité les rapports sociaux et les pratiques sociales (ce qui ne résoud pas la problématique de leur finalisation) en les référant au temps de l'histoire, et que d'avoir relié l'espace à la pratique historique concrète (la praxis) ; l'espace redevient dès lors un construit (marqué, délimité) par les différentes instances de production du réel ; il ne reste plus qu'à retrouver quels intérêts l'idéologie rationalise et légitime en les faisant passer comme expression de l'intérêt général.

Le code symbolique ayant été brouillé, les intérêts se trouvant démasqués, un nouveau code (celui de la lutte des classes) se substituant

(1) M. Castells, "La question urbaine", *op. cit.*, p. 275

(2) *idem*, p. 276

(3) *idem*, p. 475

au précédent, faut-il alors en conclure la fin des idéologies ? ou alors la naissance d'une nouvelle idéologie qui visera l'instauration de modèles d'intégration et de rapports hiérarchiques plus "rationnels". Il semble, en tous les cas, que l'idéologie est liée à l'exercice du pouvoir et à la volonté de le reproduire ; inversement, la déstabilisation du pouvoir (la fin de son monopole) ne peut s'opérer que par le "débuscage" des idéologies, et cela aussi longtemps que le pouvoir existera : telles sont les seules certitudes de l'heure.

Il faut encore noter que la critique marxiste des idéologies n'est pas "universalisable" ; elle ne s'applique qu'aux sociétés divisées en classes ; appliquer des idéologies aux sociétés archaïques, aboutit à des aberrations comparables à l'application de la planification aux mêmes sociétés. L'exemple de Lomé montrera combien les formes spatiales sont liées aux formes culturelles, sans qu'interviennent de quelconques occultations ou légitimation d'ordre idéologique... sauf pour les acteurs extérieurs ou ayant assimilés des systèmes d'action occidentaux et qui développent des stratégies et des idéologies de classe (celles-ci "détéindront" sur les pratiques et tactiques culturelles, mais il faut encore attendre un peu). Il est bien évident que la stratégie marxiste de lutte des classes a intérêt à généraliser (quitte à forcer leur apparition) les systèmes d'action conflictuels et donc, à occulter les pratiques culturelles locales qui résistent et sont donc jugées réactionnaires ; en ce sens la stratégie marxiste (comme toutes les stratégies), n'est pas dépourvue d'idéologie ; le plus grave reste cependant que cette idéologie (comme l'idéologie capitaliste, d'ailleurs) justifie bien des dictatures en régions pré-capitalistes.

De telles manipulations géo-politiques qui s'opèrent souvent par la planification comme pratique idéologisée de domination, se fondent sur une conception rationalisée et finalisée de l'histoire : tel est le positivisme historique. Sa version locale et quotidienne est omniprésente, même si elle se trouve voilée par l'idéologie de la concertation ;

celle-ci, de la même manière, évacue les rapports réels de domination : il s'agira alors "de faire valoir (sinon prévaloir) auprès de l'Etat ou des promoteurs le point de vue de l'utilisateur trop souvent considéré par ces derniers comme un aliéné économique qui consomme un produit sans participer à son choix préalable, pour employer le langage concret des spécialistes du marketing" (1) ; mais "le pouvoir d'expert" (qui est représenté en PVD par les bureaux d'études) continue de monopoliser le savoir technique et contribue ainsi à la reproduction du pouvoir politique établi ; deux solutions semblent donc possibles pour évacuer la domination idéologique techniciste :

- jouer le jeu de la concertation jusqu'au bout et partager "le pouvoir d'expert" entre les différents acteurs : la solution libérale ;

- la réponse politique : démasquer l'idéologie qui fonde ce pouvoir d'expert et ainsi contribuer à son renversement.

M. Crozier choisit la première solution : "un acteur qui a des solutions de rechange, qui dispose de ce fait d'une réelle alternative, peut adopter des stratégies infiniment plus risquées que celui qui est coincé dans le jeu" (2) ; mais les problèmes de domination ne sont pas réglés pour autant car, ainsi qu'il a été démontré, il n'existe pas de stratégie sans idéologie ; et la stratégie idéologique de la concertation, en concentrant la résolution des contradictions au niveau technique, reproduit le pouvoir politique des acteurs dominants. Ce qui justifie de retrouver les stratégies idéologiques dans les définitions de l'urbain.

c) l'idéologie de la technique et de la culture

Dans sa finalité de légitimation d'un système d'action, l'idéologie institue politiquement le réel, en soutenant certaines stratégies de domination parmi lesquelles :

(1) F. Parfait, "La question urbaine", op. cit., p. 172

(2) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 92

- l'autonomisation de la technique vis-à-vis du Politique ; le pouvoir d'expert se spécialise et entreprend seul de modifier pratiques et modes de vie, selon des modèles d'intégration qui sont le plus souvent ceux de la classe dominante ;

- la subordination de la technique aux instances politiques dominantes, en vue d'assurer la reproduction du pouvoir établi que la technique et la science cautionnent en lui attachant les valeurs de la compétence et de la rationalité.

Dans les deux cas, technique et science ne sont pas neutres ; elles participent à l'institution du réel en soutenant (ou en se substituant à) un pouvoir politique auquel elles fournissent certaines "recettes" de matérialisation de modèles d'intégration : tel est le caractère idéologique de la science et de la technique, caractère toujours voilé en ce qu'il participe à une entreprise de domination. Il va s'agir à présent de montrer la réalité urbaine de cette domination exercée par la technique de la planification et la pratique urbanistique, derrière l'idéologie qui légitime, tout en l'occultant, cette domination.

c1) la légitimation technique : le fonctionnalisme.

La définition des quatres fonctions "naturelles" décrites par la Charte d'Athènes (habiter, travailler, circuler, se recréer le corps et l'esprit) a permis de légitimer une domination de l'espace social urbain par l'implantation d'équipements collectifs considérés comme des services pour la satisfaction de besoins sociaux (définis aussi arbitrairement que les fonctions), mais produisant en réalité une canalisation de la dimension sociale, une division de l'espace et une atomisation des pratiques. Il est ainsi possible de recenser les principaux équipements de domination qui correspondent aux fonctions pré-citées :

- circuler justifie les infrastructures : voirie, transport,

assainissement...,

- éduquer justifie les équipements éducatifs,
- travailler justifie les équipements hospitaliers et sanitaires pour la reproduction de la force de travail,
- se recréer l'esprit justifie les équipements culturels,
- se recréer le corps justifie les équipements sportifs ou ludiques,
- se recréer simultanément l'esprit et le corps justifie les espaces verts.

La définition des fonctions a donc bien un caractère idéologique : la reproduction d'une domination, l'adaptation de l'espace aux critères de la division du travail, ces objectifs se trouvant voilés par une philosophie qui présente l'unité rationnelle et universelle comme fondement du sujet humain. De fait, l'aspiration à l'universalité est contenue dans la plupart des déclarations et réalisations de Le Corbusier : "l'urbanisme est l'organisation de toutes les fractions de la vie collective, dans les agglomérations et dans les campagnes" (1) ; ainsi, lorsque toutes les fonctions auront uniformément organisé l'espace urbain et rural, la méthode (=la technique) fonctionnaliste sera devenue totalisante et totalitaire en ce que partout sera imposée et distribuée sa hiérarchie (la totalité hiérarchisée est constituée, de bas en haut, par la cellule d'habitation, l'unité d'habitation, l'unité fonctionnelle urbaine, régionale, nationale et mondiale) ; tout l'espace social sera dès lors régi par les mêmes modèles d'intégration et le même système d'action cohérent et autorégulé.

Il paraît utile de souligner combien les objectifs du

(1) Le Corbusier, *Extrait de la déclaration du premier congrès des CIAM*

fonctionnalisme s'inscrivent dans une certaine continuité idéologique. En effet, Haussmann avait déjà entrepris une normalisation urbaine comparable en visant, pour la restructuration de Paris, l'actualisation des principes suivants :

- assurer la sécurité civile
- "revaloriser les monuments en les isolants et en les reliant visuellement les uns aux autres,
- aller contre l'insalubrité et la vétusté et établir partout des images de modernité : l'espace et la lumière,
- circuler : de gare à gare, de quartier à quartier" (1).

Le fondement idéologique des orientations haussmanniennes résidait déjà dans un principe d'exclusion et d'occultation de l'histoire et des pratiques sociales ; le but recherché était la confiscation de l'espace central urbain par l'autorité qui, en conséquence, imposait la relégation des classes laborieuses à la périphérie des villes.

De la Renaissance à Le Corbusier, l'intention urbanistique reste donc la même : rationaliser la ville en la divisant. Seules les méthodes utilisées pour constituer et instituer ce maillage, s'affinent : la ville de la Renaissance et de la période baroque concentre le rapport d'exclusion à partir de la centralité ; Haussmann disperse ce même rapport d'exclusion en le soumettant à tous les lieux de la ville, tandis que Le Corbusier le généralise en le fixant dans des zones invariables. Ainsi disparaît progressivement, la polyfonctionnalité organique de l'îlot traditionnel où se trouvaient mêlés, en une relation de "compatibilité dans l'espace, l'habitation, les échanges, le travail, plus, et assez fréquemment, les équipements collectifs" (2). De fait, à partir d'Haussmann, l'îlot n'exprime plus qu'une convention sociale liée au système de la propriété

(1) Castex et Depaule, *"Formes urbaines : de l'îlot à la barre"*, 1977, Dunod, p. 19

(2) *idem*, p. 40

privée, laquelle se trouve éloignée du monde du travail : "on ne traite pas (au sens architectural) dans un même bâtiment, le lieu de l'habitation privée de la bourgeoisie, fût-elle d'industrie, et le lieu de la fabrication" (1). C'est dans le même sens que Le Corbusier organisera la ville contemporaine, en conservant les mêmes principes haussmanniens d'exclusion sociale et de monumentalité formelle ("bâtimentalité" serait un terme plus approprié) : "il faut donc faire table rase, ne gardant que quelques témoins monumentaux du passé en face desquels les unités d'habitation s'affirment comme les monuments du présent ; réduction de la ville à ses monuments, réduction de l'architecture à son seul aspect monumental ; le site est ramené à quelques données simples : soleil, verdure, montagne, horizon ; l'espace n'est plus appréhendé en termes de différences, mais de valeurs absolues, éternelles ; l'habitant dénommé usager est un nomade dont la pratique est réduite à des gestes fonctionnels et calibrés : 1, 13 m., 2, 26 m.." (2). Il s'agit bien là d'un système d'action et de domination reposant sur des modèles idéologiques d'intégration, car toujours, l'humanisme sera mis-en-avant (l'hygiène, la salubrité...), comme argument idéologique, pour "adoucir", légitimer et voiler une pratique concentrationnaire sur l'espace social urbain. En effet, derrière l'humanisme de Le Corbusier se trouve une apologie de la discipline, qui caractérise sa pratique urbanistique ; ainsi, dans la Ville Radieuse, par exemple, le sol est soumis au remembrement grâce auquel la centralité urbaine devient un espace monopolisé et attribué à la classe dominante qui possède, alliée à l'Etat, les pouvoirs politique et économique de décisions ; et Le Corbusier décrit en ces termes ce centre d'affaires : "on est en face du phénomène de commandement, de décision ; il faut un lieu efficace : une cité de bureaux ; il faut des organes précis, équipés pour la rencontre, les relations, les communications, le travail : les bureaux ; donc, en tous cas et en premier lieu, il faut une cité d'affaires" (3). Comment, après une telle description, ne pas songer au quartier de La Défense à Paris ? M. Foucault a montré quel était le rôle de la technique et de l'architecture comme moyen de dressage des corps ; et comment ne pas songer à rapprocher la ville Radieuse de cette description

(1) *idem*, p. 41

(2) *idem*, p. 140

(3) citée in AMC, "numéro spécial Le Corbusier", 1979, n° 49, p. 94

du dispositif disciplinaire mis en place dans son Panopticon par Bentham en 1791 : "cet espace clos, découpé, surveillé en tous ses points, où les individus sont insérés en une place fixe, où les moindres mouvements sont contrôlés, où un travail ininterrompu d'écriture relie le centre et la périphérie, où le pouvoir s'exerce sans partage, selon une figure hiérarchique continue, où chaque individu est constamment repéré, examiné et distribué entre les vivants, les malades et les morts" (1) ; tel est également l'idéal pratique de la Cité Radieuse qui consiste dans l'organisation, la prévision et le calcul des besoins du peuple et en leur matérialisation dans des fonctions, par la planification urbaine.

De fait, les conceptions architecturales et urbanistiques de Le Corbusier, proviennent du postulat idéologique que la civilisation machiniste nécessite son universalisation parce qu'elle peut apporter le bonheur à l'humanité : tel est le projet politique du fonctionnalisme. Il s'agira donc, pour Le Corbusier, de contribuer à cette universalité en proposant, pour tous les pays, des solutions types, en utilisant partout les mêmes éléments-standards appliqués à la maison, à la ville (ponctuée des mêmes équipements-standards) et au monde. Ainsi le fonctionnalisme compte-t-il parvenir à constituer un homme-standard qui possèdera un seul idéal, une seule langue, une seule vision du monde, une seule pratique, une seule culture... et une seule autorité.

c2) la revendication culturelle : le culturalisme.

Le culturalisme récuse l'universalisme fonctionnaliste, en ce que la ville y est considérée d'abord comme une oeuvre culturelle avant d'être fonctionnelle ; d'où la définition de la ville en tant que champ de significations et de représentations symboliques (Lewis Mumford, Roland Barthes), livre d'histoire (Victor Hugo, Henri Lefebvre) ; chaque pierre devient un signe, chaque forme un symbole, et l'homme culturel, impliqué dans cette organisation, vit au sein d'une ville symbolique, une ville toute entière animée par des représentations. La position la plus extrême

(1) M. Foucault, "Surveiller et punir", 1975, Gallimard, p. 199

du culturalisme (Simmel, Spengler) développe la nostalgie de la ville du passé comme oeuvre réussie, équilibre de l'homme et de ses constructions, particularité du territoire symbolique.

Le caractère statique de la ville telle qu'elle est définie par le courant le plus extrême du culturalisme, relève de l'idéologie car se trouve exclue de la ville toute possibilité d'un réel changement social ou organisationnel qui pourrait se faire au bénéfice de l'homme : c'est la ville qui fait l'homme. M. Crozier critique une telle conception qui enferme l'homme dans un déterminisme et l'empêche de développer des stratégies de l'action ; la logique culturaliste conduit en effet à considérer qu'au "début d'une chaîne causale se trouvent les traits culturels, attitudes, normes et valeurs caractéristiques d'un univers culturel donné ; ces attitudes et valeurs (reçues et intériorisées par les individus en entrant dans cet univers) déterminent ensuite leur perception de la réalité, voire leurs réactions affectives face à elle, et guident ainsi le choix des objectifs et des moyens de l'action" (1). Il paraît ainsi évident que la symbolique culturaliste s'oppose à l'efficacité des systèmes d'action concrets. Mais la critique est surtout intéressante en ce qu'elle montre l'aspect idéologique du culturalisme : la légitimation d'un ordre urbain révolu par sa naturalisation (encore l'universalité) et l'occultation des changements sociaux historiques. Il s'agit en fait de rendre l'homme passif vis-à-vis de son environnement spatial culturel qui le déterminerait : telle est l'occultation du construit par le vécu. A l'inverse, selon Crozier, la culture est au service des hommes qui "apprennent constamment à se servir des instruments matériels et (...) culturels à leur disposition pour résoudre à chaud des problèmes qu'ils rencontrent, en fonction des contraintes et des opportunités de la situation ; certes, c'est un processus plein de contraintes (...), mais il n'en s'agit pas moins d'un processus actif : car plusieurs stratégies sont toujours possibles et celle qui sera choisie sera fonction des atouts et capacités des individus" (2). Dans une perspective progressiste libérale, la culture est donc considérée, non plus comme un système de valeurs et de

(1) M. Crozier, "l'acteur et le système", op. cit., p. 175

(2) idem, p. 175-176

normes incarnées et intouchables, mais en tant qu'instrument, capacité acquise, utilisée et transformée par les individus, leurs stratégies et leurs systèmes d'action ; à l'inverse apparaît, propagée par le culturalisme, la dernière caractéristique de l'idéologie : le blocage de l'histoire qui rejoint en fait l'objectif concentrationnaire fonctionnaliste ; et un tel blocage de l'histoire se trouve légitimé par :

- "le désordre de la ville moderne : l'industrialisation a détruit l'ordre de la ville comme totalité rationnelle ou culturelle ;

- la perte de l'homme : l'homme (de la raison ou de la culture) ne retrouve plus dans ce désordre son image rationnelle ou expressive ; il ne se reconnaît plus dans son oeuvre ;

- l'illusion urbanistique : le malheur de l'homme moderne est dû au désordre urbain ; l'harmonie de la ville passée, au contraire, est l'expression du bonheur passé de l'homme, en symbiose avec sa ville" (1).

Ces justifications idéologiques étant incompatibles avec l'idée de progrès, le culturalisme subira la même critique idéologique de la part du marxiste (progrès = révolution) et de la part du fonctionnalisme libéral (progrès=changement) ; d'où le choc constant des idéologies.

c3) l'écologisme

En fait, fonctionnalisme et culturalisme se rejoignent en ce qu'ils participent tous deux de la même idéologie : l'écologisme urbain.

Ainsi, la pratique et les discours urbanistiques modernes (d'origine autant libérale que marxiste) sont fondés sur l'opposition ville-campagne ; cette opposition est elle-même idéologique en ce qu'elle est présumée pour légitimer son déplacement vers une opposition plus concrète entre la nature et la culture ; se trouve par là également

(1) CERFI, "Les équipements du pouvoir", *op. cit.*, p. 16

légitimée la ville en tant que résolution de la seconde opposition :

- la ville (vecteur de culture et de progrès) pacifie la sauvagerie de la nature ;

- postulat culturaliste : la ville doit conserver sa nature, en s'urbanisant.

Mais la nature comme la culture, leur mise en opposition comme la résolution de leur opposition, sont des données idéologiques. L'idéologie présuppose une opposition pour légitimer une action de résolution de cette opposition, qui servira au développement d'un système d'action et de domination. Et, concernant la justification de la planification, il sera fait appel à l'opposition ville-campagne qui servira de principe explicatif à connotation idéologique puisque, dans la réalité, cette opposition n'est pas systématique (selon les lieux géographiques ou les temps historiques des civilisations, les relations de la ville à son environnement peuvent être variables ; cf. le cas du quartier Bè à Lomé). Il faut cependant reconnaître que cette opposition ville-campagne (que Marx lui-même a repris dans "l'idéologie allemande") constitue une idéologie historique dynamique, puisqu'elle a permis à la bourgeoisie d'assurer sa domination à partir des villes. L'idéologie a également contribué à la connotation symbolique des composantes de l'opposition :

- ville = bien, culture, civilisation, savoir, argent

- campagne = mal, nature, barbarie, ignorance, pauvreté.

Tels sont les modèles idéologiques occidentaux d'intégration urbaine. Et le néo-ruralisme culturaliste, en renversant les termes et les connotations de l'opposition, façonne une idéologie inversée, mais tout aussi exclusive et systématique : l'idéologie de la nouvelle écologie urbaine, comparable à l'idéologie fonctionnaliste car toutes deux

justifient leur objectif de domination à partir du même présupposé : les formes urbaines déterminent les rapports sociaux. le formalisme écologique comme idéologie est donc à la base à la fois du fonctionnalisme et du culturalisme.

Il en résulte que les formes urbaines sont l'instrument privilégié qui sert à véhiculer l'idéologie, à modeler les mentalités et à imposer des changements dans les modes de vie ; à cela rien d'étonnant puisque les formes territorialisent l'ensemble de la vie quotidienne et des rapports sociaux. La maîtrise des formes pour l'asservissement des hommes : tel sera donc l'enjeu du processus planification-programmation urbaines ; sa méthode, rendue essentielle et indispensable, par l'idéologie, réside dans les capacités associées de la technique et de la science ; le planificateur devient donc un expert technique qui met son savoir au service du contrôle de l'environnement ; mais cet écologisme indique l'existence d'une idéologie planificatrice en ce que la planification servira de légitimation d'un ordre établi ou à établir pour assurer la domination et les intérêts d'une classe dominante ; c'est ainsi, par exemple, que l'objectif des cités-jardins était d'instaurer une stabilité sociale et politique qui désamorcerait les revendications et les luttes ouvrières : objectif réformiste à travers lequel la planification apparaît comme un instrument alternatif à l'utilisation de la force ; la planification n'en reste pas moins un instrument du pouvoir, un moyen de domination de la dimension sociale, lié à l'exercice et à la reproduction du pouvoir.

5) Pratique et logique urbaines

Le cas de Lomé montrera combien il peut s'avérer illusoire (sauf dans une perspective idéologique de domination fonctionnaliste ou d'imposition de rapports de classes) d'assimiler l'idéologie culturaliste à toutes les tactiques de préservation et de défense des pratiques culturelles. Car le vécu ne signifie pas toujours réaction ou passivité ;

il peut également être actif et constructif. D'où la nécessité d'étudier les pratiques d'abord pour elles-mêmes : logique de la pratique, pratique de la pratique, avant de les confronter aux autres logiques instituant afin d'établir l'état de domination, de séparation convergente ou divergente, de ce rapport.

Signifier une pratique, c'est d'abord reconnaître son caractère localisé : individuel, familial, ethnique, et sa composante culturelle par laquelle s'opère la reconnaissance et la reproduction d'un groupe particulier ; modèles d'intégration et système d'action caractérisent donc la pratique et en font une institution du réel. Certes, l'institution n'a pas lieu à l'échelle macro-sociologique des stratégies politiques, mais plutôt au niveau micro des modes de vie, des rapports avec autrui, des rapports interindividuels et intergroupaux. De ce fait, la pratique ne remet pas directement en question l'ordre politique établi (telle n'est pas sa visée première), même si elle contourne les réglementations et institutions instituant et dominantes ; la pratique se limiterait plutôt à une action de la société civile sur elle-même (la tactique de la pratique), mais elle peut, le cas échéant participer conflictuellement à la transformation du réel : "les combinaisons et transformations entre les différents systèmes et éléments de la structure se font par l'intermédiaire des pratiques sociales, c'est-à-dire de l'action des hommes" (1) ; tel est l'enjeu politique des pratiques qui fait que tous les systèmes de domination tenteront de les récupérer et de les réorienter dans une perspective plus large, de les impliquer dans des systèmes planifiés ou des systèmes d'action conflictuels (de classes) : ainsi apparaît la dimension sociale des pratiques (la stratégie pratique). Obligées d'entretenir des relations avec les autres systèmes d'action et institutions du réel, les pratiques peuvent aller jusqu'à se transformer en stratégies de confrontation ou de domination et prendre ainsi un caractère politique (inclusion dans la stratégie idéologique).

Seront ici considérés ces trois niveaux des pratiques : la

(1) M. Castells, "La question urbaine", op. cit., p. 165

tactique de la pratique, la stratégie pratique et la stratégie idéologique, compte tenu que la pratique est d'abord institution sociale et culturelle du réel, qu'elle possède sa propre cohérence et compatibilité avec les conditions objectives, et donc sa propre logique instituant ; mais aussi compte-tenu qu'elle apparaît, de ce fait, comme enjeu des modèles idéologiques d'intégration (dont elle peut utiliser le même recours idéologique) et des institutions de domination.

a) pratique, culture et réification.

L'institution pratique du réel, c'est d'abord, sur la base de certains modèles culturels d'intégration, une structuration de l'action qui se manifeste à travers les modes de vie. Le caractère "extroverti" de ces derniers les confronte aux modèles idéologiques et aux stratégies issus de l'économisme dominant pour lequel la recherche de la rentabilité est devenue la norme universelle, et la consommation la finalité de la civilisation (puisque l'élargissement du marché des biens de consommation est devenu une condition du fonctionnement et de la reproduction du système capitaliste). Les modes de vie se situent donc à la croisée de deux systèmes d'action : l'un, culturel et de préservation de valeurs particulières à un groupe, l'autre, idéologique et économique lié à des valeurs universelles de production-consommation.

La ville est toute imprégnée de cette dualité de valeurs puisqu'elle sert d'étalage et de promotion des biens de consommation, ce qui la caractérise comme lieu de la consommation dirigée et planifiée, vitrine de "la société bureaucratique de consommation dirigée" (Lefebvre). La ville déculturée (ce qui ne signifie pas acculturée car une culture urbaine de la consommation existe, mais du fait qu'elle est dominante, elle s'est substituée aux cultures traditionnelles, repliées sur les quartiers, ces dernières se trouvant ainsi déculturées) valorisera donc l'espace comme valeur économique d'échange (l'espace marchand, homogène, quantitatif) au détriment de l'espace comme valeur culturelle d'usage (l'espace vécu,

différentiel et qualitatif) : c'est à ce niveau que se situe la critique phénoménologico-culturaliste de Lefebvre à l'encontre du fonctionnalisme (le caractère idéologique de cette critique provient de ce que culturalisme et fonctionnalisme se fondent sur le même présupposé de la ville pathogène) ; cette critique vise principalement le processus uniforme et uniformisant de croissance et de consommation, l'universalisation du "règne de la marchandise", l'impérialisme culturel de la loi du capital par lesquels la logique de la rationalité économique ordonne le réel et institue les pratiques en soumettant les modes de vie aux principes de maximisation des gains et de minimisation des coûts.

L'économisme par lequel les pratiques se trouvent instituées développe, pour ce faire, la technique dite de "réification" qui consiste à transformer les hommes de la même manière que s'opère la transformation des choses. La réification apparaît donc comme un instrument de "dressage" valorisant les échanges monétaires ou "le matraquage médiatique" afin de convertir les rapports entre les hommes en rapport de marchandises ; il en résulte une institution du social par l'abstraction, et la survalorisation de la généralité abstraite des valeurs d'échange, au détriment des rapports sociaux concrets. Il faut souligner l'idéologie contenue dans la technique de réification et qui consiste à imposer l'économie comme sphère déterminante et autonome qui serait régie par ses lois propres et indépendantes des autres relations sociales. Une telle idéologie est portée autant par le capitalisme que par le marxisme, ce qui rend "suspecte" la critique marxiste des techniques de réification (surtout que la propagande idéologique est un instrument de la lutte des classes : problématique de la fin et des moyens ou de l'efficacité politique à traiter le mal par le mal) ; à l'inverse, la critique de l'économisme considère "qu'il n'y a pas et qu'il n'y a jamais eu, d'inertie en soi du reste de la vie sociale, ni de privilège de passivité des superstructures ; les superstructures ne sont qu'un tissu de rapports sociaux, ni plus ni moins réels, ni plus ni moins inertes que les autres, tout autant conditionnés par l'infrastructure que celle-ci par eux, si le mot conditionner peut être utilisé pour désigner le

mode de coexistence des divers moments ou aspects des activités sociales" (1). Ainsi, l'Etat qui est considéré comme une superstructure par le capitalisme et le marxisme orthodoxe, peut-il aussi bien apparaître comme infrastructure ce qu'illustre les processus d'urbanisation et de planification où le rôle de l'Etat, dans son entreprise de socialisation de l'espace, est autant économique que politique ; et il en est de même des pratiques qui sont soumises à la réification.

C'est à ce niveau qu'opèrent les stratégies idéologiques : l'enjeu en est le contrôle du processus action-domination, et les principales instances concernées sont la famille, la société civile et l'Etat ; les règles du jeu ont, en effet, été modifiées par le capitalisme industriel qui a bouleversé les modes de production et les modes de vie traditionnels aboutissant ainsi à l'éclatement de la famille élargie, à la dislocation des membres de celle-ci et au décodage social (puisque auparavant la famille élargie organisait travail, loisirs, rapports sexuels, sociabilité...) ; il en est résulté une perte des modèles traditionnels et culturels d'intégration. L'Etat s'est donc substitué à la famille par une double action : sur les individus désormais réunis en familles mononucléaires, auxquels sont distribuées les valeurs médiatiques et idéologiques contemporaines, sur la société civile et particulièrement sur les villes organisées par la planification (planification du territoire ou planification urbaine) qui institue un nouveau codage du social et permet de neutraliser la dimension sociale vagabonde et "libre de modèles d'intégration" (il faut se souvenir de la grande peur de l'errance prolétarienne au début de ce siècle en France et qui constituait un danger politique). La planification est donc liée à une certaine phase du développement économique et social : ceci pour expliquer que l'échec de la planification étatique et de l'instauration d'une politique urbaine à Lomé est peut être également dû à une incompatibilité historique et pratique entre les modèles véhiculés par la planification et ceux distribués par la famille élargie ; d'où il résulterait de ce décalage symbolique, que là où la famille élargie est encore dominante, la planification est vouée à

(1) C. Castoriadis, *"L'institution imaginaire de la société"*, op. cit., p. 29

l'échec.

Ainsi qu'il a été montré, la planification urbaine participe au processus de réification ; inversement, la lutte politique des hommes contre les objectifs de la planification (et le projet politique qui soutient la planification) constitue l'activité humaine créative ; et celle-ci ne peut émerger que par l'intervention des pratiques sociales (le problème de leur manipulation, n'est pas ici en question : il a déjà été évoqué dans l'étude des autres niveaux) qui, comme l'a montré Lefebvre, participent de cette lutte contre les instances de domination ; c'est ici que se développe la stratégie de la pratique, et la critique de Lefebvre est intéressante en ce que, à l'inverse du marxisme orthodoxe, il réhabilite les pratiques en les définissant comme contre-pouvoir actif (et non plus réactif). Pour Lefebvre, en effet, ce sont les pratiques qui, par leur action sur l'espace, rendent celui-ci libérateur et, par voie de conséquence, inducteur de modes de vie et de relations sociales ; mais l'espace urbain reste toujours à la fois le produit de rapports sociaux antagoniques qui le structurent et l'enjeu des stratégies de domination, celles-ci ne pouvant jamais épuiser complètement (en fait, leur objectif est plutôt de les récupérer) les pratiques sociales par lesquelles l'espace devient un espace concret d'appropriation et de familiarisation où se développent "gestes, parcours, corps et mémoire, symboles et sens" (1). Et c'est en rendant cet espace concret que les pratiques s'opposent à la réification abstraite. Les pratiques participent donc à l'institution du réel parce qu'elles sont elles-mêmes principes actifs structurants, reposant sur des modèles culturels actualisés sous la forme d'habitus (les systèmes de dispositions de Bourdieu) ; et de ce point de vue, la pratique devient action organisatrice de la ville.

Si la pratique institue, elle est elle-même structurée : telle est la seule logique par laquelle le travers culturaliste de l'autonomisation des pratiques, peut être évité. La définition des pratiques par Bourdieu est donc intéressante, en ce qu'elle leur reconnaît

(1) H. Lefebvre, *"La révolution urbaine"*, Paris, Gallimard, 1970, p. 240

comme principe actif, les habitus c'est-à-dire des schèmes classificatoires structurants produits des régularités du monde social, mais participant eux-mêmes à l'engendrement de ce monde social. Seule exception à ces dispositions d'engendrement : les situations de rupture de modèles ou de crise des systèmes d'action où les pratiques peuvent être déstructurées et incontrôlées (ce qui ne les empêche pas d'être toujours actives) ; ainsi, à l'encontre de l'habitus déterministe de Bourdieu, une analyse des stratégies pratiques permet-elle de reconnaître que l'action individuelle ou collective n'est pas toujours prédéterminée ou préconçue. Il restera toujours des marges d'indétermination, ne serait-ce que du fait des conditions environnementales qui, de par leur réalité imprévisible, n'excluent ni ne garantissent d'avance l'accomplissement des visées structurantes de la pratique : ici, la critique de l'habitus rejoint celle de la planification.

De plus, lorsque les contradictions de la pratique échappent à l'aimantation des systèmes d'action (dialectiques ou identitaires) cohérents, les visées planificatrices sont inopérantes car le plan participe lui-même du processus de réification et d'abstraction en ce qu'il est une figure idéale dégagée de la présence accidentelle et fragmentée des pratiques. Il n'en est pas de même des organisations qui permettent de surmonter les contradictions apparentes des pratiques, ni de l'idéologie politique par laquelle sont valorisés des principes unificateurs des pratiques contradictoires, principes qui impriment un sens et donc une cohésion aux pratiques ; d'où l'efficacité supérieure de la programmation et des politiques urbaines, vis-à-vis de la planification (à condition que leurs modèles idéologiques d'intégration ne soient pas incompatibles avec les modèles culturels d'intégration).

Il reste que les contradictions des pratiques sont à la base de tout dynamisme social et de leur irréductibilité à quelque plan que ce soit. Ces contradictions des pratiques urbaines proviennent du fait que la ville est un "espace de dissensions multiples" ou s'entrecroisent et

s'entrechoquent divers modèles d'intégration plus ou moins compatibles entre eux, ce qui justifie le projet des systèmes planifiés et de la plupart des systèmes d'action, d'unifier les pratiques : telle est la tentation d'institution par l'idéologie. Mais la dimension sociale débordera toujours et la ville restera cet espace où coexistent les différences et les incompatibilités et où s'expriment les conflits de domination. Dans cette perspective, l'étude des pratiques consiste à dégager leurs contradictions ainsi que les différents niveaux de ces contradictions afin de découvrir et de dénoncer toutes les tentatives de conciliation qui viseraient à niveler ces contradictions, donc à réduire l'expression des pratiques, donc à entraver le dynamisme social.

b) les pratiques confrontées aux stratégies idéologiques d'aliénation.

Bien que contradictoires parce que diversifiées et "filtrées" par de multiples modèles d'intégration et système d'action, les pratiques n'en possèdent pas moins une logique propre : "habitées par rapport à une fin explicitement constituée ; intelligibles et cohérentes sans être issues d'une intention de cohérence et d'une décision délibérée ; ajustées au futur sans être le produit d'un projet ou d'un plan" (1), les pratiques n'en demeurent pas moins l'enjeu des stratégies idéologiques. Ainsi, si la pratique s'oppose aux objectifs de la planification, elle se trouve néanmoins impliquée dans et par ceux-ci, ne serait-ce que parce que toute règle officielle détermine la pratique lorsque l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir ; d'où la liaison entre pratiques et politiques urbaines locales ; d'où également l'efficacité de la planification qui peut se calculer à sa capacité "de modifier par la prise de conscience les catégories de pensée qui contribuent à orienter les pratiques individuelles et collectives" (2). C'est à ce niveau que se situe l'intervention des stratégies idéologiques d'aliénation sur les pratiques, et cette aliénation peut s'opérer selon diverses stratégies :

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 86

(2) *idem*, p. 243

b1) l'aliénation par la division de l'espace social urbain

Le processus de division du travail, s'il fragmente les pratiques sur les lieux de production, provoque également une aliénation des individus "forcés" (idéologiquement) de chercher une unité en dehors et au dessus de leurs activités réelles : "la division du travail ne devient effectivement division du travail qu'à partir du moment où s'opère une division du travail matériel et intellectuel ; à partir de ce moment, la conscience peut vraiment s'imaginer qu'elle représente réellement quelque chose sans représenter quelque chose de réel ; à partir de ce moment, la conscience est en état de s'émanciper du monde et de passer à la formation de la théorie pure, théologie, philosophie, morale, etc." (1). De par son caractère transcendant la planification apparaît également comme une oeuvre intellectuelle productrice d'aliénation, et l'idéalisation inhérente à l'aliénation se trouve ainsi combinée à l'abstraction qui caractérise la réification (réification et aliénation sont deux des trois volets de la domination, le troisième étant l'exploitation). Il en résulte que cette idéalisation provoque une aliénation des pratiques concrètes (par le bas) et une occultation de ces mêmes pratiques (par le haut), mais dans les deux cas, il s'agit d'une soumission à l'ordre établi et d'une domination par la division des pratiques.

De ce point de vue, les pratiques urbaines sont révélatrices : soumises socialement à la séparation du temps de la production et du temps de la consommation, à la séparation de la famille conjugale et de la famille élargie (cette séparation justifie le recentrage sur le foyer et la propriété privée) ; soumises spatialement à la séparation des pôles urbains du centre et de la périphérie, à la séparation inhérente au zonage et à la spécialisation des zones de travail, de logement, de commerce, de loisirs. Et l'aliénation qui résulte de ces séparations est perceptible en ce que ce sont les problèmes de transport, de déplacement et d'organisation de la mobilité (problèmes quantitatifs qui révèlent en même temps la transformation de l'espace en valeur d'échange) qui sont devenus les

(1) K. Marx, "L'idéologie allemande", op. cit., p. 64

indicateurs du degré de maîtrise sociale de l'espace urbain et les critères d'appréciation des modes de vie. L'aliénation a donc fonctionné : la ville est devenue transcendante par rapport à ses habitants.

b2) l'aliénation par la socialisation de la consommation

C'est la nécessité de reproduction élargie de la force de travail qui engendre la nécessité de l'organisation et de l'extension des moyens de consommation collectif : "par moyens de consommation collectif, nous entendons l'ensemble des supports matériels d'activité destinés à la reproduction élargie d'une force de travail sociale, reproduction qui ne se confond ni avec la reproduction simple d'une existence physiologique, ni avec la consommation-destruction par un individu d'un objet matériel" (1). Ainsi, la ville capitaliste peut être caractérisée comme un espace de concentration des moyens de consommation collectifs (tels que les équipements collectifs sanitaires, sportifs, scolaires, culturels, administratifs, de transport), ceux-ci permettant que soit créé un nouveau mode de vie qui correspond à "la civilisation urbaine" : telle est la socialisation des pratiques par laquelle s'opère la reproduction globale du capital social par la consommation d'espaces collectifs ; ainsi la ville devient centre de socialisation de la consommation, dotée d'une efficacité d'intégration des pratiques sans nulle autre pareille. De cette nécessité de socialisation, la planification fonctionnaliste tire sa légitimation humaniste si bien que les différents niveaux d'intervention sur la ville peuvent être référés à cet objectif ; l'amélioration du cadre de vie est inclus dans une politique de l'environnement qui est elle-même partie intégrée dans une politique d'aménagement du territoire : "la politique de l'environnement n'est rien d'autre que le volet qualitatif de la politique d'aménagement du territoire" (2). L'aliénation a donc fonctionné : la planification est devenue transcendante par rapport à l'espace social urbain.

(1) J. Lojkine, "Contribution à une théorie marxiste de l'urbanisation capitaliste", *op. cit.*, p. 124

(2) J. Jung, "L'aménagement de l'espace rural : une illusion économique", éd. Calmann-Lévy, 1971, p. 99

b3) l'aliénation par le territorialisation

Cette troisième forme d'aliénation est consécutive de la précédente en ce qu'elle résulte de la socialisation de l'espace urbain par les équipements collectifs et la planification. Il va s'agir à présent de montrer par quelle manipulation sociologico fonctionnaliste une telle stratégie idéologique parvient à s'imposer.

Si les pratiques se trouvent toujours en situation, en acte, leurs contradictions est exclusive de toute planification, sauf à transformer les contradictions pratiques en besoins scientifiquement et abstraitement établis qui videront les pratiques de leur sens, ainsi que le remarque P. Bourdieu pour qui "le fait que le sens pratique ne peut (...) fonctionner à vide, en dehors de toute situation, condamne à l'irréalité toutes les enquêtes par questionnaire qui enregistrent comme des produits authentiques de l'habitus les réponses suscitées par les stimuli abstraits de la situation d'enquête, artefacts de laboratoire qui sont aux réactions en situation réelle ce que les rites folklorisés, accomplis à l'intention des touristes (ou des ethnologues), sont aux rites imposés par les impératifs d'une tradition vivante ou l'urgence d'une situation dramatique" (1). C'est pourtant selon la même méthode abstraite, que la technique urbanistique fonctionnaliste dominante calcule les besoins sociaux et, par là même, parvient à aliéner les pratiques et les modes de vie. La méthode du calcul des besoins se fonde sur plusieurs présupposés idéologiques parmi lesquels :

- il existe un sujet, individuel ou collectif, de la consommation : sujet rationnel des systèmes d'action et des systèmes planifiés, ou sujet culturel des modèles d'intégration, et ce sujet exprime une demande sociale ;

- le sujet de la consommation précède et conditionne la production des équipements collectifs, en manifestant des besoins ;

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 153

- la consommation dès lors, se déploie dans le champ de la représentation ; l'effet de l'usage (les besoins) devient la cause de la production des équipements collectifs qui sont calibrés et distribués par la planification, à partir de la naturalisation des besoins à satisfaire que leur caractère universel transforme en fonctions.

A partir de là, la planification des équipements (écoles, hopitaux, hospices, routes, prisons, asiles, terrains de sport, piscines, halles, marchés...) favorise la diffusion et la territorialisation des rapports de pouvoir : la domination du pouvoir d'Etat ou du pouvoir local (ce dernier à travers les politiques urbaines) et la normalisation des comportements et des pratiques.

Le décalage entre la planification et la pratique est manifeste en ce que le besoin social avoué se réfère à l'usage (où repos, détente, loisirs, circulation sont mêlés) tandis que la rationalité urbanistique le traduit en fonctions séparées (habiter, travailler...) et le matérialise en espaces divisés. Tel est l'hygiénisme contenu dans l'idéologie écologique et qui a légitimé tant de productions urbanistiques (les restructurations haussmanniennes et gaullienne de Paris, la construction des cités-jardins, l'implantation des villes nouvelles, l'édification des unités d'habitation...) alors que le but réel était la régénération de la force de travail et l'accentuation du contrôle social. Tel est également le fondement de cette actualisation du discours écologique, "bric-à-brac confus d'hygiène alimentaire, de biologie, de mysticisme, de démographie, d'économie et de bien d'autres choses encore ; l'écologie se présente comme l'étude de l'équilibre entre l'homme et l'environnement (...), (mais elle) charrie tous les archaïsmes de l'idéologie pavillonnaire et intègre les fonctions d'Hausmann et de Le Corbusier (...) ; c'est la répression douce : c'est dans les pays où l'on trouve une certaine liberté des mœurs (USA, Suède) que l'urbanisme, l'écologie et la protection civile contre la bombe atomique constituent les obsessions des administrations ; le capitalisme moderne se baptise Société post-industrielle" (1). Et

(1) CERFI, "Les équipements du pouvoir", *op. cit.*, p. 174

l'objectif majeur de cette "nouvelle société" est de réaliser (comme la précédente, d'ailleurs, mais en "humanisant" ses méthodes de domination) une fonction d'intégration sociale, et de compenser la dislocation de la famille européenne traditionnelle par une politique d'implantation d'équipements collectifs ; d'où l'économie politique (comme substitut de la famille) persuadant et aliénant les individus atomisés en s'appuyant sur la manipulation idéologique publicitaire ; d'où l'Etat lui-même instituant et administrant par le canal de la planification.

La famille se désintégrant, il faut créer de toutes pièces de "nouvelles solidarités" ; l'Etat maître d'oeuvre y pourvoira en planifiant les unités de voisinage, les équipements collectifs (nouveaux foyers collectifs). Ici se retrouvent les divers "cas" envisagés lors de l'étude sur la planification française : par exemple, les centres urbains dont le rôle est de servir de vecteurs d'intégration, de sociabilisation (dirigée, encadrée) et de reproduction de la force de travail ; à travers le processus planification-programmation urbaines, le pouvoir montre sa puissance d'organisation dans sa capacité d'aliénation des pratiques sociales : les centres concentrent les individus atomisés mais sans les réunir, le principal étant que soient territorialisés les hommes par la territorialisation des équipements collectifs (services publics, commerces qui valorisent la socialisation-consommation) et les équipements du pouvoir (mairie, préfecture, caserne de pompier, palais de justice qui diffusent l'idéologie dominante).

La planification participe donc à la production du social, elle n'a toutefois pas le monopole de cette production puisque les pratiques instituent également en s'appuyant sur des modèles culturels d'intégration ; d'où la complexité et l'imprévisibilité de la dimension sociale, "tantôt multiplicité désordonnée de flux sociaux qui brisent les inscriptions dominantes, remanient des distributions et des réseaux de disjonction ; tantôt flux gelés, masses cristallisées, institutionnalisées dans les rapports de production, les syndicats, la famille conjugale, les

équipements collectifs ; tantôt énergie sociale libre, protéiforme, capable de rompre les cycles de la reproduction du capital et les chaînes de causalité ; tantôt énergie contenue, stérilisée, ritualisée, codifiée ; tantôt manifestation de masse, barricades, prolétariat en fusion ; tantôt travail humain régularisé, production de plus-value, bourgeoisie et classe ouvrière..." (1). Ainsi, la pratique apparaît bien comme temporalité effective, effectivité temporelle, manifestation du social et en même temps instance instituante qui contribue à la production historique du social : "le social se fait et ne peut se faire que comme histoire (...) ; l'histoire se fait et ne peut se faire que comme social" (2) : telle est la dimension social-historique essentielle de la pratique dans laquelle synchronie et diachronie agissent simultanément ; et, par ailleurs, c'est l'histoire (perceptible dans les modèles culturels et sociaux d'intégration et dans nombre de systèmes d'action) qui permet à la pratique de modifier ou de rendre caducs les systèmes planifiés, les institutions de domination (organisations étatiques ou paraétatiques) et les stratégies idéologiques d'intégration.

Il reste qu'à travers les plans et les organisations, se manifeste une tentative d'aliénation des pratiques par un blocage de l'histoire : les organisations parce qu'elles visent la reproduction du même à partir du passé, la planification parce qu'elle vise la reproduction du même à partir d'une anticipation de l'avenir (anticipation dirigée et présupposée, donc de caractère idéologique et stratégique).

c) pratique et logique

Deux logiques sont donc à l'oeuvre dans l'institution du réel : la logique pratique ou logique en acte et la logique logique ; P. Bourdieu a ainsi pu montrer la différence de fonctionnement entre ces deux logiques : "l'idée de logique pratique, logique en soi, sans réflexion consciente ni contrôle logique, est une contradiction dans les termes, qui défie la logique logique ; cette logique paradoxale est celle de toute

(1) *idem*, p. 124

(2) C. Castoriadis, "L'institution imaginaire de la société", *op. cit.*, p. 296

pratique ou, mieux, de tout sens pratique : happée par ce dont il s'agit, totalement présente au présent et aux fonctions pratiques qu'elle y découvre sous la forme de potentialités objectives, la pratique exclut le retour sur soi (c'est-à-dire le passé), ignorant les principes qui la commandent et les possibilités qu'elle informe et qu'elle ne peut découvrir qu'en les agissant, c'est-à-dire en les déployant dans le temps" (1) ; en supprimant toute classification par super ou infrastructure, Bourdieu réhabilite ainsi la pratique à laquelle il conserve un sens et une cohérence implicites qui forment la logique de la pratique, mais également la soumet au déterminisme des modèles sociaux et culturels d'intégration (l'inconscient de l'habitus) ou des systèmes d'action historiques (par lesquels se déploie la pratique de la pratique) ; mais il reste que logique de la pratique et pratique de la pratique sont exclusives de la logique de la logique.

Parmi les instances instituant le réel urbain et dépendantes de la logique logique, l'une est fondamentale en ce qu'elle exprime, à travers des textes, le projet politique urbain, en même temps qu'elle soutient les objectifs de la planification : il s'agit de la législation. La législation sera donc toujours l'émanation d'une stratégie idéologique et, de ce fait, un instrument de réduction (la domination par aimantation) des tactiques pratiques. D'où le postulat qu'une planification urbaine ne peut aboutir que lorsque la législation qui l'accompagne parvient à transformer les tactiques pratiques en stratégies idéologiques, ce qui impose à la planification d'être relayée par une programmation pragmatique afin que les pratiques soient orientées conformément aux conditions sociales et politiques existantes : telle est la nécessité imposée à la planification par la logique de la pratique, puisque "le rapport aux possibles est un rapport aux pouvoirs ; et le sens de l'avenir probable se constitue dans la relation prolongée à un monde structuré selon la catégorie du possible (pour nous) et de l'impossible (pour nous), de ce qui est d'avance approprié par d'autres et à d'autres et de ce à quoi on est d'avance assigné" (2). Le rapport aux pouvoirs sur lequel s'appuie le processus

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 154

(2) *idem*, p. 108

planification-programmation urbaines, consiste à limiter les besoins et les désirs sociaux ; la logique juridique tentera de réduire cette contradiction entre objectifs du plan et réalités objectives, en codifiant les conditions d'appropriation de l'espace urbain par les différents agents ; seront donc définis le droit des sols, les modalités de financement, l'usage des sols et les types de construction autorisés ; ainsi se trouveront règlementées "les différences dans l'aménagement du cadre de vie entre les différentes classes et couches sociales, en fonction de leur mode de vie lié à leur place dans le procès de travail, de leur rapport à la propriété foncière et immobilière" (1) ; la législation fixe donc, à la fois le cadre juridique, mais également le contenu politique et stratégique de ce cadre, afin d'établir une fois pour toutes le rapport plan-pratiques (cette "fois pour toutes" n'excluant pas l'arbitraire que la loi prévoit par les possibilités de dérogation ou d'expropriation : pouvoir et intérêt général obligent, idéologiquement).

Cette logique des lois et des plans dont la force réside dans sa capacité à développer des logiques politiques et stratégiques à travers les systèmes d'action, limite singulièrement l'expression des tactiques et pratiques de la pratique qui, dans le domaine de l'appropriation des sols s'appuie sur le droit d'usage, celui-ci tenant compte des conditions sociales (sociabilité, proximité d'autres activités ou des équipements), et spatiales (caractéristiques physiques, nature du sol...) objectives.

Donc, quel que soit le filtrage législatif, la planification se développera toujours au détriment des pratiques, d'où le choc des institutions, les institutions dominantes s'efforçant d'englober les institutions autonomes : "l'institution fonctionne à théâtre fermé et trouve dans sa mécanique propre les moyens de récupération" (2). Et la logique du droit fonctionne de cette manière : en tant que logique, le droit prescrit l'exclusion automatique des pratiques du champ de la domination, en les définissant, les liant et les englobant dans des

(1) E. Prêteceille, "Planification urbaine : les contradictions de l'urbanisation capitaliste", in *Economie et Politique*, n° 236, mars 1974, p. 110

(2) P. Legendre, "L'amour du censeur", op. cit., p. 167-168

catégories, des nomenclatures et des classements ; en tant que droit, cette logique révèle l'omnipotence de la loi et vise la soumission des sujets de la pratique. Ce qui conduit Bourdieu à affirmer qu'"il y a un temps de la science qui n'est pas celui de la pratique" (1) et donc une inadéquation fondamentale entre les objectifs de la logique logique et les réalités de la logique pratique, la logique de la pratique se développant, selon Bourdieu, à partir de schémas générateurs et organisateurs, objectivement cohérents, fonctionnant d'une manière imprécise et systématique et formant le sens pratique par lequel les pratiques fournissent une réponse opportune lorsqu'elles sont confrontées à l'urgence d'une situation ; quant à la logique de la logique, il s'agit d'une axiomatique abstraite produisant réification et aliénation, ou d'un code explicite et systématisé (la législation et la planification urbaines) fondant les organisations régies par la rigueur, la constance, la prévision, les règles, les principes et les calculs déductifs (telles la modélisation, la programmation, l'économie urbaine et la technique urbanistique).

C'est ainsi que la pratique comme praxis, c'est-à-dire action concrète et sociale visant l'autonomie, se heurte et s'oppose au poids des institutions de domination (plans, programmes, lois, règlements, mais encore instances politiques, stratégiques et idéologiques organisées, et enfin opérations d'urbanisme et d'architecture, elles-mêmes instituant en tant que structurantes de l'urbain) ; il en résulte que, "les institutions sont là, dans la longue lutte que représente chaque vie, pour mettre à tout instant des butées et des obstacles, pousser les eaux dans une direction, finalement sévir contre ce qui pourrait se manifester comme autonomie ; c'est pourquoi celui qui dit vouloir l'autonomie et refuse la révolution des institutions ne sait ni ce qu'il dit, ni ce qu'il veut" (2) : tel est l'aboutissement logique de ce rapport conflictuel entre institutions pratiques et bureaucratiques, puisque subsiste, malgré l'utilisation des méthodes stratégiques et idéologiques qui régissent les systèmes d'actions régulés, une incompatibilité fondamentale. C'est cette incompatibilité qui fait que les institutions de domination bureaucratiques ont tendance, faute

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 137

(2) C. Castoriadis, "L'institution imaginaire de la société", *op. cit.*, p. 150

d'assise pratique, à s'autonomiser par rapport au corps social, développement une énergie et une logique transcendantes (cf. le cas du Togo) ou arbitraire (cf. la planification française) ; ainsi, les organisations ne sont plus au service de la société, mais celle-ci est dominée par celles-là. Face à cette domination, la réhabilitation du social s'est opérée sur la base des théories pratiques du culturalisme ou de l'écologie, mais là encore, l'unité culturelle présupposée (de la même manière que l'unité planificatrice) est une illusion idéologique, car la pratique est toujours active et en situation, c'est-à-dire en rapport avec les instances de domination qui, parce qu'elles sont dominantes, transforment et vident de leur contenu les traditionnels modèles culturels d'intégration, même si la stratégie idéologique dominante les conserve et les amalgame en tant que vernis, enveloppe pleine d'un contenu différent. Plutôt que dans les projections arbitraires des plans, plutôt que dans la nostalgie d'une culture révolue, c'est donc dans l'action présente que les pratiques peuvent modifier leurs modes d'institution du réel.

6) La structure urbaine

Les différents niveaux institutionnels de l'action ayant été recensés, il reste à présent à en analyser les divergences communes afin de préciser ce décalage fondamental entre les objectifs de la planification et la réalité sociale objective de la pratique.

La structure apparaît ainsi comme le concept récurrent des différents niveaux de l'action. Et, de la confrontation entre planification et action, il ressort que le système se matérialise en injectant de la structure dans les institutions ; de cette manière, le système parvient à se prémunir contre d'éventuelles ruptures d'équilibre : "tout se passe, en effet, comme si la société occidentale avait trouvé, pour une part non négligeable, son identité historique en éprouvant la solidité et la

pérennité de ce schéma (...) capable de supporter des réformes, des rectifications notables et des changements (...) ; le point nodal du système (...) consiste en ce point idéal et logique de la rencontre entre l'histoire et la structure, pour tout dire, le point focal où l'imaginaire d'un sujet viendrait se prendre dans l'image type de ce Moi idéal et absolu" (1) ; d'où la liaison entre pouvoir et action telle qu'elle est établie par la médiation des organisations. Telle est la complexité intrinsèque des structures qui apparaissent à la fois comme déterminant les pratiques, mais également en tant qu'expression de la société en acte.

a) Structure sociale et structure spatiale

Les classiques de l'analyse sociologique ont déjà montré comment fonctionnait la structure sociale. Toute société en acte produit ses propres structures à partir des groupements réels existants (tels que communes, villes, régions, professions, entreprises, usines, familles...) ; c'est ainsi que seront reconnues les structures économiques, les structures politiques, les structures matrimoniales dont les caractéristiques communes sont :

- l'existence des hiérarchies multiples d'intégration, d'où la classification des groupes sociaux,
- l'équilibre précaire entre ces hiérarchies, d'où l'existence d'un processus structurel et la nécessité des réglementations et contraintes imposées au social,
- la reconnaissance des hiérarchies, d'où la nécessité des échelles de modèles, symboles, valeurs, représentations idéologiques,
- la présence d'une armature pour soutenir les hiérarchies, d'où les organisations et les stratégies de domination.

(1) P. Legendre, "L'amour du censeur", *op. cit.*, p. 122

La structure sociale justifie donc l'existence des organisations qui, à leur tour, diffuseront et produiront des structures parcellaires dans les groupements fonctionnels familiaux, professionnels, religieux, politiques, syndicaux, éducatifs, sportifs, coopératifs... et urbains.

La planification s'appuie donc sur ces deux éléments : la structure qui la fonde et l'organisation qui la diffuse, d'où les caractères fonctionnel, opérationnel et conjoncturel de la planification toujours globalisante par rapport à ses intentions (la planification structurelle) et partielle par rapport à ses réalisations (la planification stratégique organisationnelle). Car, entre structure et organisation s'interposera inévitablement de l'aléatoire qui débordera la structure, justifiera la structuration et provoquera la destructuration. Or, l'aléatoire est lui-même expression spontanée de la société en acte, ce qui en fait un élément "perturbateur" des organisations et de la planification elle-même. Par phénomènes sociaux aléatoires, il faut entendre "la mise en branle des forces mobiles et flottantes, des milieux diffus ; ce sont les réactions complètes et complexes des psychismes collectifs et individuels, ainsi que des corps des membres ; ce sont des instants jugitifs de la vie sociale, où les groupes, les sociétés, les hommes prennent conscience d'eux-mêmes et de la vie sociale, en dehors du prévu, de l'attendu, de l'expectation ; en bref, c'est l'élément parfaitement inattendu, tout à fait imprévisible, discontinu, complet et concret, inséparable d'une totalité en marche, en flux et reflux, où l'effort collectif est dénudé de toute écorce, où l'acte, où la liberté-invention, la liberté-décision, la liberté-création font irruption dans la vie sociale en dehors de toutes les voies prévisibles" (1). Aucune étude des institutions du réel ou de la planification urbaine ne peut donc occulter, ni les structures sociales et spatiales, ni la dimension aléatoire qui fonde le social (simultanément aux structures) et émerge de la pratique.

Ainsi, toute société est-elle irréductible aux structures qui la déterminent du fait que celles-ci n'impliquent pas nécessairement, ni une

(1) G. Gurvitch, *"La vocation actuelle de la sociologie"*, op. cit., p. 442-443

signification sociale globale, ni un sens à l'action. Une telle affirmation s'oppose aux principes structuralistes tels que Levi-Strauss les développe, par exemple dans "le cru et le cuit" (1) où son analyse structurale réduit tout un ensemble de mythes archaïques à l'opposition originaire entre le cru ou le cuit (ceux-ci symbolisant la nature et la culture, d'où l'évolutionnisme implique des présupposés). L'histoire ne peut être réduite à une simple juxtaposition de structures a-temporelles.

Il n'en reste pas moins vrai que certaines structures significatives imposent un sens au réel et que la structure institutionnelle aussitôt posée tend à devenir un facteur de subordination et d'asservissement de la vie sociale : ainsi en est-il des plans qui déterminent le sens de la ville (dans ce cas le plan est une structure sociale et spatiale) en même temps qu'ils sont porteurs du sens de la ville (dans ce cas, c'est la ville qui est une structure sociale). De fait, la structure de l'espace social urbain détermine toujours, quelque part, l'orientation de la planification (nécessitant la définition d'un projet politique) ne serait-ce que parce que le plan est une action bureaucratique sur les rapports structurels. Mais de là à en conclure un déterminisme structurel, il y a loin car existeront toujours une multiplicité des lectures de la ville et une multiplicité des plans possibles.

Les structures apparaissent donc comme des unités soit simples, soit complexes ; la structure la plus simple est la structure élémentaire formée par un couple d'éléments qui sont soit en relation équilibrée (lorsque la structure est adéquate), soit en relation conflictuelle (lorsque l'aléatoire interfère la structure). Ainsi, la structure élémentaire de l'espace social urbain est-elle constituée par le couple centre/non-centre ; une telle structure caractérise autant l'espace intra-urbain que le rapport entre la ville elle-même et son environnement (l'aire de rayonnement de la ville) si bien qu'une ville pourrait se définir comme un centre qui inclut un ou plusieurs centres (suivant la taille de l'agglomération). Or, de la même manière qu'il n'existe pas

(1) C. Levi-Strauss, "Le cru et le cuit", Paris, Plon, 1964

d'atome structurel, mais toujours au minimum un couple, il n'y a pas de centre en soi puisque le centre ne tire son caractère urbain que de la centralité à laquelle il participe. Les exemples de destructuration des centres qui ont été relevés au cours de l'analyse de la planification française sont explicables par le fait que l'équilibre entre les deux éléments de la structure élémentaire urbaine est rompue : si l'un des deux éléments domine, l'existence du couple est menacée et si l'un occulte l'autre alors le couple peut disparaître au profit d'une autre structuration (changement de la composition sociale ou déplacement des centres). Il en résulte que de nombreuses stratégies urbaines visent le contrôle de cette structure élémentaire, car l'intégration sociale urbaine passe par l'appropriation de ou des centres urbains ; le centre comme enjeu détermine donc les intégrations et les exclusions sociales dans le jeu de la dispersion et du rassemblement.

Cette structure spatiale élémentaire centre-non centre est intéressante parce qu'elle relève autant des modèles culturels, sociaux ou historiques d'intégration que des systèmes planifiés ou que des systèmes d'action ; d'où la complexité de la notion de quotidienneté qui révèle deux stratégies de structuration de l'espace social urbain :

- la structuration par intégration au centre et mise en communication des agents sociaux rassemblés autour des espaces publics, services et équipements collectifs ; cette appropriation de l'espace central sera considérée comme une valorisation de la quotidienneté ;

- la structuration par exclusion du centre et relégation des habitants à la périphérie ; les agents sociaux atomisés et dispersés valoriseront la quotidienneté à partir de leur propriété privée.

Centre/non centre, privé/public, intégration/exclusion, communication/atomisation, dispersion/rassemblement... sont donc autant de couples élémentaires qui caractérisent la structure de l'espace social

urbain, mais ne déterminent directement ni l'organisation ni la dynamique urbaines qui relèvent, elles, de structures plus complexes.

b) la structure organisationnelle

Au niveau de l'organisation, structures et fonctions se trouveront le plus souvent identifiées puisqu'une organisation se définit à travers "les rapports internes entre des éléments dont l'ensemble assure une fonction" (1). Cerner les structures organisationnelles consistera donc, pour l'historien-généalogiste Foucault, à repérer dans le temps les fonctions communes entretenues à travers des organisations différentes (principes d'analogie et de succession). C'est ainsi que la structure organisationnelle se trouve composée d'une hiérarchie de fonctions qui permettent de commander et de déterminer les systèmes planifiés et d'action ; donc, la structure opère au coeur de l'organisation ; elle articule et oriente celle-ci en même temps que les acteurs et groupes sociaux qui dépendent de l'organisation. Or, la structure, au niveau des organisations, c'est le pouvoir (de commandement, de régulation, de négociation) en tant qu'espace interne (le caché) à l'organisation sociale (le montré), si bien qu'il n'existe pas d'action sociale ou d'institution du réel (urbain ou autre) sans une relation au pouvoir. C'est par le pouvoir que l'action se trouve structurée, et le pouvoir est présent dans tous les construits d'action collective.

Sur ces bases de l'organisation sociale, apparaît la dialectique politique de leur structure : "toute structure suppose, crée et reproduit de pouvoir, c'est-à-dire des inégalités, des rapports de dépendance, des mécanismes de contrôle social, (mais) les structures, par les cloisonnements, les entraves à la communication, les détours pour l'action qu'elles imposent, fournissent les protections nécessaires pour affronter les phénomènes du pouvoir, c'est-à-dire finalement, pour rendre possible la coopération des hommes" (2). Voici donc la première dimension idéologique de la structure : la structure, c'est le pouvoir et sans pouvoir, nulle

(1) M. Foucault, "Les mots et les choses", op. cit., p. 230

(2) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 28

action sociale n'est possible ; par contre, grâce à la structure, l'institutionnalisation du réel par le pouvoir se trouve légitimée.

Comment la structure rend-elle le pouvoir effectif et permet-elle aux organisations de s'adapter aux phénomènes sociaux aléatoires, de se les "concilier" tout en s'assurant simultanément la possibilité d'exercer sa domination sur les instances sociales ? Telle est la problématique des systèmes de régulation dont l'efficacité réside dans leur capacité à intégrer l'aléatoire à la structure par le fait que celle-ci repose sur une logique contingente et autonome dissociée des systèmes de détermination historiques et universels ; structurer l'aléatoire sera donc l'objectif des institutions "libérales" de domination. Ainsi apparaît la deuxième dimension idéologique de la structure qui, bien que fondant les contraintes organisationnelles, garantit et "respecte" la liberté des acteurs : la liberté dans et par la contrainte du pouvoir ; de ce fait, la structure pourra être définie comme "la codification provisoire d'un état d'équilibre entre stratégies de pouvoir en présence" (1) ; l'équilibre demeure donc, mais les traditionnelles hiérarchies "inamovibles" sautent et font place aux stratégies des acteurs. Cependant, ce que l'idéologie libérale occulte, c'est que ces stratégies restent, comme les hiérarchies précédentes, de domination ; ainsi, les hiérarchies se trouvent rétablies, mais elles ont désormais intégré (en la laissant s'exprimer par la participation, les négociations...) la liberté des acteurs.

La structure peut donc se "démocratiser" puisqu'elle devient le produit des stratégies empiriques de négociation des acteurs, un construit humain. Cette théorie dite "de la contingence structurelle" a été développée avec pour objectif "d'adapter les structures de l'entreprise" (2) en tenant compte des réalités aléatoires de l'environnement qui conditionnent le processus d'intégration des groupes dans les organisations ainsi que les stratégies des différents acteurs. Il existerait donc un caractère indéterminé et contingent de l'organisation ne serait-ce que par le fait que les stratégies "libres" des acteurs doivent

(1) *idem*, p. 105

(2) Laurence et Lorsch, "stratégies et structures de l'entreprise", Paris, éd. d'organisation, 1973, p. 139

tenir compte de l'aléatoire environnemental (la formule libérale définit l'action politique comme "la gestion de l'imprévisible"). Un tel processus peut être orienté dans deux directions :

- soit dans le sens du déterminisme en soumettant la structure organisationnelle aux impératifs techniques et économiques de l'environnement (tel est le cas de la planification et de la programmation urbaines),

- soit dans un sens politique en soumettant le type d'action choisie par les acteurs dans leur rapport à l'environnement, à des choix politiques qui fonderont les structures de pouvoir et les systèmes de valeurs inhérents à toute organisation (la politique urbaine, mais également les stratégies et organisations urbaines sont orientées dans ce sens).

Il reste que cette structuration par les organisations telle que la développe la théorie de la contingence structurelle est affaiblie par son occultation des pratiques sociales ; en effet, les contradictions y sont circonscrites dans l'environnement (les variables externes de l'organisation) alors qu'elles sont en réalité inhérentes à l'action elle-même et donc présentes, par les pratiques sociales, au sein des organisations. Et les stratégies de régulation n'empêcheront pas que les pratiques sociales et spatiales restent, dans leur fondement, non dirigées et non planifiées, c'est-à-dire plus ou moins exclusives des structures organisationnelles. Les structures peuvent bien diviser l'espace social en parties distinctes, et reconstruire le réel urbain mais elles n'empêcheront jamais complètement que s'expriment dans celui-ci le hasard, le désordre, la perturbation, la confusion, l'enchevêtrement, bref la déstructuration face à la structuration fonctionnelle du pouvoir dominant, face à la visibilité, à la lisibilité, à la linéarité des formes pures, des plans ou des grilles d'équipement. Et même si par les structures organisationnelles et la planification, il s'agit de ramener "tout le champ du visible à un

système de variables, dont toutes les valeurs peuvent être assignées, sinon par une quantité, du moins par une description parfaitement claire et toujours finie, (et par laquelle sera) établi le système des identités et l'ordre des différences" (1) ainsi que l'imposent les sciences de l'ordre et du classement, celles-ci ne pourront entraver l'expression des contingences culturelles, "cette série historique d'évènements (...) (qui) se déroule dans l'espace réel du monde, non dans celui, analytique, des classifications" (2). D'où la confirmation du décalage entre les pratiques et la planification, décalage qui subsiste à l'issue de l'instauration des structures organisationnelles.

c) la structure temporelle (dialectique et généalogie)

Avec le marxisme, les structures seront d'abord définies au niveau historique et la structure sociale se trouvera déterminée par l'histoire. Ainsi, pour Althusser (3) (et à sa suite Balibar, Poulantzas, Bettelheim) et le courant structuro-marxiste, l'introduction massive de structure implique-t-elle une espèce de "causalité structurale", puisque le réel, en tant que structuré de rapports, est lui-même une structure de structures. Chaque structure se présente ici comme une "contradiction" (identification structure-contradiction), dont l'une serait dominante et déterminante tandis que les autres apparaîtraient comme dominées et secondaires mais pouvant avoir un rôle déterminant (toujours en tant que reflet de la structure dominante) en des lieux stratégiques de condensation des contradictions. La ville sera donc définie comme un de ces lieux de condensation, mais toujours dans le respect de la hiérarchie structurelle si bien que les structures spatiales seront définies comme dérivant des structures sociales : tel est le fondement de l'analyse structuro-marxiste de la ville par Castells.

Les classes sociales apparaîtront donc en tant qu'éléments fondamentaux de la structure sociale, celle-ci visant la reproduction de la force de travail dans "l'articulation des instances économiques, politiques

(1) . Foucault, "Les mots et les choses", op. cit., p. 148-149

(2) idem, p. 162

(3) L. Althusser, "Pour Marx", Paris, Maspéro, 1965

et idéologiques des modes de production" (1). Resituée dans l'orthodoxie marxiste, la théorie structuro-marxiste considère donc que c'est l'infrastructure technique et économique qui détermine la structure de l'espace social, par l'intermédiaire des rapports de production ; la base de la société serait constituée par l'ensemble des rapports de production, déterminés, nécessaires et indépendants de la volonté des hommes-acteurs (d'où l'opposition fondamentale avec les théories stratégiques libérales) ; les rapports de production impliqueraient que les relations entre les personnes soient nécessairement médiatisés par les choses (processus de réification) et déterminés par l'état des forces productives, lui-même dépendant du savoir-faire technique de chaque époque : telle est la causalité structurale caractéristique des systèmes de détermination rationnels, inhérente à l'utilisation de la dialectique historique.

En fait, la dialectique repose sur le postulat rationaliste hégélien : "tout ce qui est réel est rationnel", ce qui implique le caractère fermé et englobant des structures puisque la totalité de l'expérience (de la pratique et de l'action) serait réductible à des déterminations rationnelles finalisées : le système structuré dialectique imprime en effet un sens à l'histoire en même temps qu'une fin de l'histoire (le savoir Absolu chez Hegel, l'homme Total de la société sans classes chez Marx). Et même à la suite du renversement marxiste par lequel est substitué à la nature hégélienne comme moment du logos, le logos surgissant à une période de l'évolution de la matière, il n'en reste pas moins vrai que nature et matière, chez Hegel et chez Marx, sont toutes deux présupposées d'essence rationnelle (avec chez Marx cette caractéristique que la Révolution comme changement de structure et rupture d'avec la reproduction structurelle antérieure est elle-même d'essence rationnelle).

Que les structures soient fonctionnelles ou contradictoires, relevant de la stratégie des acteurs ou de la dialectique historique, elles contiennent en leur fondements des éléments continus, permanents et identiques par lesquels s'opèrerait l'adaptation temporelle (au travers des

(1) M. Castells, "La question urbaine", *op. cit.*, p. 497

organisations ou dans le champ de l'histoire) : telle est la téléologie inhérente aux structures. Dans un cas, le développement des stratégies est lié à la satisfaction des besoins et dépend de l'évolution des techniques (fonctionnalisme) ou des modèles culturels (culturalisme) ; dans l'autre cas, la trame des significations historiques relève de systèmes de détermination et d'action finalisés et au sein desquels les structures sont l'élément signifiant et intemporel (seule l'enveloppe du système évolue à travers les systèmes d'action, la praxis ou les organisations révolutionnaires). Sur de tels présupposés, la structure temporelle devient totalisante et justifie l'institution du réel comme totalité hiérarchisée : tel est le caractère idéologique des structures qui présentées comme naturelles sont en fait produites par le pouvoir qui se légitime à travers elles.

Ceci est manifeste dans le domaine urbain : la structure fonctionnelle implique un système d'utilités, donc une classification des besoins et une typologie des espaces urbains ou des villes entre elles par classes de fonctions (le réseau rationnel de villes-fonctions est l'enjeu de la planification du territoire : les villes seront distinguées selon leur fonction dominante, économique, militaire, religieuse, touristique, intellectuelle et universitaire, etc.) ; ici apparaît l'évolutionnisme du fonctionnalisme puisque la ville est présumée être un organisme vivant dépendant de l'évolution historique : "la ville, définie dès lors comme unité fonctionnelle, devra croître harmonieusement dans chacune de ses parties, disposant des espaces et des liaisons où pourront s'écrire, dans l'équilibre, les étapes de son développement" (1). Il faut remarquer au passage que telle est l'idéologie de la plupart des "développeurs" et "planificateurs" valorisant l'intervention et la souveraineté du sujet rationnel monopolisant tout devenir et toute pratique selon les principes de l'impérialisme technique (fonctionnalisme formel) ou de l'anthropologie humaniste (fonctionnalisme culturel).

Différente de l'analyse stratégique ou de la méthode dialectique,

(1) Le Corbusier, "La Chartes d'Athènes", op. cit., art. 84

existe une troisième méthode se rapportant à "la perception" et à la définition des structures temporelles : il s'agit de la méthode généalogique (utilisée par Foucault et les théoriciens du CERFI). La généalogie consiste à valoriser les discontinuités et ruptures structurelles qui font irruption des événements : ainsi sont dévoilées la relativité des normes, la spécificité des règles et des choix décisionnels ainsi que la cohérence idéologico-politique des systèmes signifiants ; le sujet de l'histoire n'est plus cet acteur (individuel ou collectif) rationnel, mais il se trouve décentré par la récurrence des signifiants, la concomitance entre modèles différents et la transformation incessante de ces mêmes modèles : "on essaie de repérer ainsi (...) (la) dispersion qui définit, entre les concepts, des formes de déduction, de dérivation, de cohérence, mais aussi d'incompatibilité, d'entrecroisement, de substitution, d'exclusion, d'altération réciproque, de déplacement, etc." (1). Tout ceci constitue la structure temporelle des généalogistes qui n'est jamais que partielle et instable comme les organisations qui en dérivent. Certes, certaines récurrences historiques apparaissent, mais elles ne sont pas considérées déterminantes au point de produire de l'identité et de la finalité. Comme exemple de récurrence urbaine, il est possible de citer celle que Braudel expérimente lorsqu'il propose de classer les villes, non plus par fonctions, mais dans le rapport qu'elles entretiennent au capitalisme marchand car, "dans ce processus aux mille variantes, tout part évidemment d'une activité marchande omniprésente, primordiale, organisatrice" (2) ; ainsi devient-il possible d'établir une généalogie des inscriptions territoriales à travers laquelle apparaîtra l'instance dominatrice (l'Etat, le capital) qui, par son action, structure différenciellement l'espace social urbain. Il en résulte que, même si les modes de production se transforment au cours de l'histoire, les villes conservent leur vocation à rassembler ce qui implique certaines caractéristiques urbaines récurrentes (3) :

- le dialogue ininterrompu des villes et des campagnes car, s'il existe bien des fonctions de commandement économique, politique ou

(1) M. Foucault, "L'archéologie du savoir", op. cit., p. 80-81

(2) F. Braudel, "La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II", Armand Colin, 2e éd., 1966, t.I, p. 292

(3) F. Braudel, "Civilisation matérielle et capitalisme", Armand Colin, coll. "Destins du Monde", 1967

religieux des villes sur les campagnes, au moins jusqu'au XVIIIe siècle, les grandes villes conservent des activités agricoles tout comme les campagnes possèdent des activités industrielles ;

- le "ravitaillement" des villes en hommes nouveaux venant soit de régions défavorisées, soit de villes de moindre importance ;

- le "quant-à-soi" des villes par lequel leur espace se trouve marqué et délimité (les remparts ou les plans participent de cette constante) ;

- la ville comme centre d'un réseau de liaison des hommes et des marchandises ;

- l'auréole de villes secondaires autour des grandes agglomérations ; les faubourgs et les banlieues modernes appartiennent à cette auréole.

A partir de ces caractéristiques synchroniques, il apparaît possible d'énoncer des typologies urbaines diachroniques (ainsi que Lefebvre, Ledrut et nombre d'historiens s'y sont essayés), mais l'important reste que la méthode généalogique permet d'enrichir les théories de l'action, en repérant les seuils, les mutations, les déplacements et les transformations des institutions et des structures telles qu'elles apparaissent à travers la cohérence interne des plans et des programmes. La généalogie conduira donc à particulariser les structures plutôt qu'à en dégager leur caractère universel et intemporel ; les structures seront donc considérées comme hétérogènes et non plus comme fondement des systèmes ou principes des actions individuelles.

Telle était bien l'entreprise de Nietzsche (1) qui, par la généalogie, s'opposait autant à la téléologie hégélienne (pour laquelle il existe une identité entre l'origine et la fin) qu'au fonctionnalisme (qui

(1) F. Nietzsche, "La généalogie de la morale, 1887, Gallimard, 1971

transforme l'homme en machine) ou à l'historicisme (pour lequel le dévoilement du sens de l'histoire s'opère dans un temps linéaire). A l'inverse de toutes ces tendances déterministes, il s'agit de montrer l'éclatement des sens, les transformations et discontinuités de l'espace social, les coups de forces ("la volonté de puissance") des décisions administratives (de l'Etat) par lesquels se trouvent justifiées la domination, la répression, la ségrégation ou les expulsions urbaines ; il s'agit de dévoiler le sens idéologique et politique de l'institution des usages, besoins et fonctions, de l'inscription par "les équipements collectifs comme instruments de codage, d'enfermement, de limitation, d'exclusion de l'énergie sociale libre" (1). Et c'est au moment des ruptures dans les rapports sociaux que les "volontés de puissance" se dévoilent, forment des projets, des plans, des programmes d'action qui visent à territorialiser, à civiliser, à subjuguier et que les sens et les usages apparaissent dans toute leur hétérogénéité. La dialectique révèle ainsi que la seule permanence historique n'est pas celle du sens dans le concept (l'histoire comme développement et actualisation d'un concept originel), mais celle des processus de subjugation, ceux-là même qui apparaissent dans les institutions de domination et les règles de leur fonctionnement, règles qui figent le corps social et sont intériorisées et enregistrées en tant que systèmes d'action rigides et fermés. Les rapports de production ne constituent plus la structure sociale dominante, mais c'est "la volonté de puissance" qui détermine l'état des rapports de force, des rapports de domination et des institutions.

d) structure et système

Il apparaît donc que, autant le structuralisme que le fonctionnalisme enferment la ville dans un système dont les différentes parties seraient structurées et possèderaient des "caractéristiques constitutives (qui) ne peuvent s'expliquer à partir des caractéristiques des parties prises isolément" (2) ; la structure totale représenterait plus que la simple addition des structures dérivées de parties, si bien que les

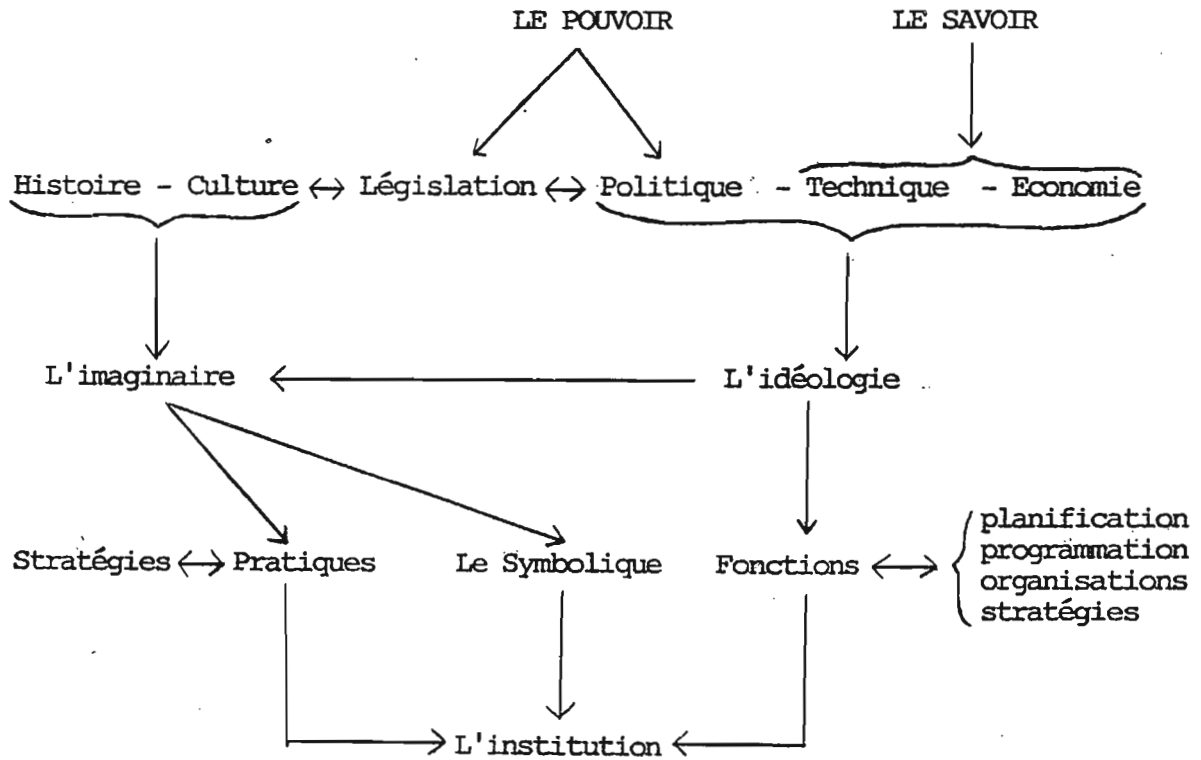
(1) CERFI, "Les équipements du pouvoir", *op. cit.*, p. 109

(2) R. Ledrut, "L'espace en question", *op. cit.*, p. 150

caractéristiques constitutives détermineraient l'interaction des éléments ou parties de ville, en même temps qu'elles orienteraient la relation système-environnement, c'est-à-dire ce qui peut entrer dans le système (input) et ce qui en sort (output) ; sur de telles bases structuralistes se greffent les systèmes régulés fonctionnalistes, la régulation permettant de maintenir le système à travers le flux des entrées et des sorties, et d'assurer la liaison entre les diverses fonctions interdépendantes qui sont autant de composantes du système ; sur de telles bases fonctionne également le structuro-marxisme de Castells où le système urbain apparaît comme l'articulation de la structure sociale aux unités spatiales de reproduction de la force de travail. Ainsi apparaît partout en œuvre le modèle structuro-fonctionnaliste qui aboutit finalement à un réductionnisme systémique alors que la ville est irréductible à une simple structure économique ou technique projetée sur les instances sociales.

Il en résulte que, quelles que soient les composantes sociales du système, aucune dimension stratégique ni même imaginaire ne peut être véritablement prévisible selon des critères déductifs abstraits. Ainsi, l'imaginaire culturel se trouvera-t-il, la plupart du temps, en complète inadéquation avec les normes ou grilles des systèmes rationnels ou fonctionnels ; par exemple, les déguerpissements togolais révéleront la démesure des sanctions et l'absence de lien nécessaire entre le fait (la transgression de la propriété) et l'effet (le déploiement de la force) ; et cependant, l'imaginaire culturel institue autant le réel que les idéologies politiques ou techniques : l'appropriation sociale des terrains relève de modèles culturels et sociaux, le déploiement de la force résulte de l'utilisation de stratégies et d'idéologies politiques relevant des systèmes d'action ayant eux-mêmes recours à l'imaginaire culturel qui sert de complément et de légitimation à l'ordre dominant (ici le fonctionnalisme technobureaucratique) et qui permet de justifier l'emploi de méthodes brutales (les déguerpissements) ; mais cependant, l'imaginaire reste irréductible au fonctionnel ; celui-ci peut s'en servir, mais sans jamais l'intégrer complètement, si bien que la dimension symbolique apparaît

autant comme fondement de l'organisation sociale que comme l'une des deux composantes de la structure sociale (l'autre étant la composante fonctionnelle-bureaucratique). D'où les multiples contradictions qui peuvent résulter de la confrontation entre instances et structures différentes à l'intérieur d'un même système :



Tous ces éléments participent donc à l'institution du réel en injectant chacun à leur manière de la structure afin de conforter l'institution et de maintenir l'équilibre du système, mais les relations que ces éléments entretiennent étant fondamentalement contradictoires, l'équilibre du système est sans cesse à refaire. D'où l'importance de l'action comme construit (individuel ou collectif) qui se manifeste dans la législation, la planification, les programmes, les projets politiques, les stratégies sociales, les organisations ; d'où l'importance des structures préexistantes (historiques et culturelles) vis-à-vis desquelles se

développe l'action sociale, si bien que les relations sociales sont sans cesse confrontées à l'organisation spatiale mais également aux représentations sociales de l'espace, et de cette confrontation résulte les modes de distribution et d'appropriation de l'espace par les différents acteurs (individus, groupes ou classes).

Donc, les structures sont contraignantes, mais les acteurs disposent toujours de capacités opportunes ou organisées de transgression de l'ordre structurel social ou spatial dominant. Le problème stratégique de l'action sociale réside dans le fait de savoir comment détourner les organisations de leur finalité fonctionnelle afin de transgresser les structures et d'instituer le réel autrement que sous la dictature dominatrice du capital Pouvoir-Savoir. Dans ce cas, il s'agirait d'"éliminer la clôture et l'achèvement, (de) repousser le système complété du monde, (d') accepter sérieusement l'idée qu'il y a de l'infini et de l'indéfini (et d') admettre, sans pour autant renoncer au travail, que toute détermination rationnelle laisse un résidu non déterminé et non rationnel, que le résidu est tout autant essentiel que ce qui a été analysé, que nécessité et contingence sont continuellement imbriquées l'une dans l'autre, que la nature hors de nous et en nous est toujours autre chose et plus que ce que la conscience en construit" (1). Mais de tels objectifs semblent éloignés autant des "préoccupations" du libéralisme que de celles du structuralisme.

7) Libéralisme et structuralisme.

La structuration de l'action et l'institution de l'espace social urbain dépendent autant du libéralisme que du structuralisme qui sont les deux systèmes d'action de référence de la technostucture post-industrielle. L'institution dominante de l'espace social visera donc de plus en plus l'intégration par la décentralisation des organisations (l'idéologie institutante) : "l'intégration, la survie et la croissance de

(1) C. Castoriadis, *"L'institution imaginaire de la société"*, op. cit., p. 76

l'organisation sont des fins ultimes et le pouvoir y est moins celui d'un chef d'orchestre que celui de l'organisation elle-même, ce qui permet d'exiger à la fois plus d'intégration et plus de décentralisation" (1) ; à travers ce rôle croissant des organisations sociales se dessine l'aboutissement du libéralisme : l'identification de la société et de l'organisation et, par voie de conséquence, l'atomisation de l'action sociale soumise aux règles et normes de l'organisation ; une telle atomisation est compatible, dans le respect des règles et normes, avec le développement des stratégies, des pratiques et des politiques urbaines locales. Mais il n'en reste pas moins vrai que, derrière cette organisation décentralisée, subsiste un centralisme structurel (économique, idéologique, politique et juridique : le capital pouvoir-savoir) qui fonde le processus planification-programmation urbaines. Cette coexistence de deux systèmes d'action, l'organisation décentralisée et la planification centralisée, trouverait son efficacité en ce qu'elle permettrait d'éviter les déstructurations du libéralisme "débridé" et les déstabilisations sociales des pratiques "autonomes". Cependant les lois du marché et la dimension sociale parviennent toujours à déborder ce système d'action...

a) le structuralisme

La logique structuraliste est importante car c'est à partir d'elle qu'a pu être effectuée la définition fonctionnaliste des besoins. Cette logique qui prétend rendre compte de la totalité de l'histoire humaine et des différentes formes de sociétés réduit ces dernières à différentes combinaisons possibles d'un nombre limité d'éléments et d'oppositions (d'où, d'autre part, l'affinité entre structuralisme où structure : opposition, et marxisme où structure : contradiction). Parmi les oppositions comprises dans la combinatoire élémentaire, il faut citer : masculin et féminin, Nord et Sud, sec et humide, cru et cuit qui sont autant d'oppositions considérées comme naturelles, originelles et significatives ; ainsi chaque société prélèverait-elle quelques oppositions caractéristiques (2) parmi un certain nombre d'oppositions possibles, et de

(1) A. Touraine, "Pour la sociologie", op. cit., p. 138

(2) C. Levi-Strauss, "Race et Histoire", Gonthier, coll. Médiations, 1967

ces "choix de société" résulterait une logique de la pratique sociale. Les systèmes d'action, dans une perspective structuraliste, sont donc fondés à partir d'un système de détermination naturel (originaire) comparable aux systèmes de détermination rationnels (finalisés) ; et c'est à partir de cette logique structuraliste que se développera le fonctionnalisme comme système planifié et système d'action où les significations sociales et les rapports de pouvoir sociaux seront considérés comme la matérialisation, par la technique, d'une logique identitaire.

Or, ainsi qu'il est apparu à l'examen des cas concrets et à l'analyse des pratiques urbaines, il est vain de réduire la société à une séquence finie d'oppositions car il existe une inadéquation fondamentale entre le champ de la pratique et des schèmes logiques qui relèveraient d'une conception purement synchronique et abstraite de la réalité : "si les signifiés de la langue forment système, et, comme le prétend le structuralisme, chacun d'eux n'est rigoureusement rien sinon l'ensemble de ses relations (différences) avec l'ensemble des autres, il s'ensuit que, autant l'univers entier s'effondrerait si l'on détruisait un seul grain de matière (Leibnitz), autant la langue française n'est plus la même (le même système synchronique) si un seul signifié a bougé" (1). A l'inverse du structuro-fonctionnalisme, il faut bien considérer la pratique comme un faire instituant et continué de la société et, s'il existe des oppositions, reconnaître qu'elles sont d'abord des créations sociales ; ainsi la technique apparaît-elle comme un ensemble d'outils et d'instruments dont se sert une société pour développer sa propre logique immanente de l'action.

Certes le structuralisme permet d'isoler certaines relations spécifiques, de définir des phénomènes sociaux récurrents, de cerner les oppositions ou les critères d'individualisation et de faire apparaître des lois de construction, des équivalences, des règles de transformation, et des structures autrement explicables que par l'anthropologie de l'expérience (anthropologie basée sur la souveraineté de la conscience individuelle ou du "libre arbitre" des acteurs), mais il faut également

(1) C. Castoriadis, *"L'institution imaginaire de la société"*, op. cit., p. 299

reconnaître que la structure structuro-fonctionnaliste aboutit à définir des modèles uniformes relevant de "la raison dans l'histoire" (l'histoire naturelle évidemment).

b) structuralisme, libéralisme et planification

Libéralisme et structuralisme sont les deux fondements du fonctionnalisme. Ainsi le problème de la stabilité et de la reproduction des systèmes planifiés relève-t-il du structuralisme puisque l'équilibre du système, la socialisation de l'espace, l'intégration sociale, l'adoption des normes (qui permettent d'assurer le contrôle social) et les stratégies des acteurs sont autant de facteurs qui doivent s'adapter aux fonctions définies dans le cadre d'une axiomatique cybernétique abstraite ; d'où une concordance entre la logique structuraliste et le systémisme fonctionnaliste qui fonde les systèmes planifiés.

Par contre, le problème des changements internes aux organisations, produits de l'esprit d'initiative et de la division structurelle et fonctionnelle du travail, relève d'une logique fonctionnaliste contingente et empirique qui vise la régulation ponctuelle des processus concrets ; une telle logique développée au cours des stratégies idéologiques révèle une concordance entre le libéralisme et le fonctionnalisme, et de cette concordance résulterait la souplesse des structures : "dire que le pouvoir d'une classe sociale, d'un groupe, d'une collectivité, est sa capacité de réaliser ses intérêts objectifs spécifiques n'a strictement aucun sens ; ou plutôt, cela n'a de sens que si l'on admet que les membres de cette classe, groupe, collectivité auraient pu s'organiser et agir autrement ; or, une telle éventualité est précisément exclue d'une approche qui conceptualise les classes sociales comme des structures objectives, et leur relation comme un système objectif dont les acteurs ne sont que les supports et qui est gouverné, jusqu'à ses déterminations les plus concrètes, par des lois, elles aussi objectives, de son montage" (1). Certes, bien que souples, les structures subiraient

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 23

néanmoins certains déséquilibres (ou dysfonctions) plus ou moins cumulatifs, mais c'est justement grâce à cette souplesse structurelle que ces processus de désintégration pourraient être dépassés ; de fait, toutes les tensions, oppositions ou contradictions par rapport au système et à ses structures fonctionnelles seront considérées comme des déviations et des phénomènes pathologiques auxquels seront appliquées "les thérapeutiques douces" de l'ajustement, de la régulation et du contrôle social par la participation. Telles sont les deux conditions libérales de continuité du système :

- la prise en compte des contradictions en vue de réduire les conflits sociaux,
- la participation au système en vue de réduire la rigidité du système.

Participent également du fonctionnalisme et des objectifs de régulation et d'ajustement, la planification et toutes les organisations qui visent l'institution bureaucratique de l'espace social urbain ; leur caractéristique est d'adapter aux objectifs du structuralisme systémique les méthodes du libéralisme de concertation afin de réaliser un ordre fonctionnaliste. Ainsi le système apparaît-il comme cadre de la liberté sociale et le libéralisme, à l'intérieur de ce cadre, permet de réintroduire dans le système, la notion de liberté des acteurs (à travers les stratégies orientées qu'ils développent dans le sens de la reproduction du système et de l'invention de ses modes les plus efficaces de fonctionnement) ; en ce sens, le libéralisme apparaît comme la version économiste et fonctionnaliste de l'humanisme. A l'inverse, structuralisme, marxisme et systémisme font peu de cas des stratégies organisationnelles puisque sont présumées soit l'universalité des catégories logiques selon les principes de division du monde social (pour le structuralisme), soit l'universalité des structures historiques déterminées par les rapports économiques (pour le structuro-marxisme). Castells développe ainsi sa

théorie structuro-marxiste en distinguant plusieurs instances fondamentales (dans l'ordre hiérarchique) :

- instance économique qui a en charge l'institution du réel par les processus de production, de consommation (l'organisation des moyens collectifs de reproduction de la force de travail) et l'échange ;

- l'instance politico-juridique de laquelle relève la gestion, les institutions par le politique et donc, les politiques urbaines ;

- l'instance idéologique qui assure la fonction d'institution symbolique du social.

Dans tous les cas, les structures qui dérivent de ces instances sont des réalités contradictoires et en changement continu (les processus structurels). Quant à la planification, elle dériverait, selon Castells, de la deuxième instance : "par pratiques politiques, on entend celles qui, plus ou moins directement, ont pour objet les rapports de classe et pour objectif l'Etat ; elles sont donc définies, pour la classes dominante, surtout à travers les interventions de l'appareil politico-juridique, pour les classes dominées, à travers la lutte politique de classe ; en ce qui concerne la problématique urbaine, le champ théorique qui correspond à l'intervention de l'Etat peut être nommé planification urbaine, celui relatif à son articulation avec la lutte politique de classe, mouvements sociaux urbain" (1). L'instance économique étant définie comme instance dominante et la lutte de classe comme structure dominante, la planification urbaine ne peut être produite que par une instance dominée (l'instance politique) et les rapports urbains ne seront que des structures dérivées de la lutte des classes. Ici apparaît la rigidité du système structuro-marxiste qui aboutit finalement à l'occultation de la dialectique des structures (à la fois structurées et structurantes) et à la compression de l'espace social urbain puisque les structures sociales déterminées et finalisées ne laissent place à aucune possibilité d'institution alternative

(1) M. Castells, "La question urbaine", op. cit., p. 477

(ainsi a-t-il été montré que le symbolique ne dérive pas seulement de l'instance idéologique), ni à aucune stratégie "autonome".

C'est contre ce réductionnisme du structuro-marxisme qu'ont été développées toutes les théories dites du "situationnisme libéral" qui font appel au "contexte" ou à la "situation" pour rendre compte des phénomènes aléatoires accidentels mais dont les variations peuvent infléchir l'allure du système (alors que de tels phénomènes sont considérés, par le structuralisme et le systémisme, comme de simples variantes absorbées par la structure) ; ainsi est-il considéré que "des systèmes structuraux dans lesquels toutes les voies d'action sociale sont strictement institutionnalisées sont impossibles ; dans tout système viable, il doit exister un domaine où l'individu est libre de faire des choix, pour manipuler le système à son avantage" (1). Telle est également la perspective de M. Crozier dont le situationnisme libéral fait dépendre l'efficacité des politiques décisionnelles de leur capacité à intégrer l'opportunité et la pluralité, seul moyen de récupérer l'aléatoire se manifestant dans les intérêts divergents des acteurs, les alliances tournantes ou les stratégies locales différentes selon l'enjeu et la conjoncture ; il résulte de ce système d'action une indétermination sociale du jeu politique et une valorisation des acteurs par rapport aux structures, ce qui peut conduire aux thèses occasionnalistes dans lesquelles la structure conjoncturelle est considérée comme la seule structure objective liée aux propriétés de la situation et aux projets individuels. Il n'empêche que l'aspect idéologique de cette tendance réside dans le fait que la régulation politique locale (stratégies organisationnelles, politiques urbaines et programmation) est en fait un instrument de réalisation des objectifs économiques planifiés ; certes l'accent est mis sur la liberté de l'homme, mais cette liberté reste intégrée, orientée et finalisée par des systèmes planifiés qui surdéterminent les systèmes d'action régulés.

Telle est l'optique libérale dont relève la stratégie, évoquée

(1) E. Leach, 1962, cité par P. Bourdieu in "Le sens pratique", op. cit., p. 88

dans le cas de Lomé, de la Banque Mondiale : la planification urbaine y apparaît comme une technique de gestion et de prévision, mais il s'agit en fait d'une stratégie politique par laquelle sont définis des objectifs et pour laquelle sont créés des institutions qui, en tant que relais décisionnels, auront en charge la programmation et la réalisation des objectifs fixés par le plan. Mais si cette stratégie a échoué, c'est que des éléments aléatoires ont remis en cause la logique libérale ; en effet, celle-ci ne peut être efficace qu'appliquée à une société pluraliste qui garantisse le développement de stratégies de négociation, de concertation entre acteurs ; or ce consensus social, condition de la rationalité et de l'efficacité des plans, n'existe pas au Togo. Ainsi la rationalité d'un système, telle que la définit Weber, c'est-à-dire dans l'adéquation des moyens aux objectifs ne suffit-elle pas à assurer la réussite des projets planifiés ; la dimension sociale, politique et culturelle est venue, dans le cas de Lomé, "perturber" le système d'action libéral. M. CASTELLS explique ainsi l'impasse libérale : "si les acteurs sont de purs objets empiriques, elle (l'analyse libérale) devient simple description de situations particulières ; s'ils sont des réalités premières, donc des essences, elle est dépendante d'une métaphysique de la liberté ; s'ils sont quelque chose d'autre, donc des combinaisons de situations sociales particulières, il est indispensable de les définir indépendamment du contenu des positions sociales qu'ils occupent et, par conséquent, d'analyser les processus qui se déroulent entre eux comme pur échange, puisque cet échange dépendra de la situation des acteurs dans la structure sociale" (1). Or, la dimension sociale ne peut être réduite, comme dans la perspective libérale, à un pur échange (ni à une structure dérivée comme dans le structuro-marxiste) ; établir une telle réduction revient à assigner à la planification des objectifs politiques de domination qui, dans le cas de Lomé, devaient conforter la technostructure administrative et militaire. Mais de tels objectifs ne peuvent réussir à tous coups...

Il faut enfin signaler comme alternative aux structures (structuralistes, structuro-marxistes et systémiques) et aux stratégies

(1) M. Castells, "La question urbaine", *op. cit.*, p.316

(libérales), la notion d'habitus de Bourdieu qui apparaît comme un moyen terme en ce qu'elle reconnaît aux structures une capacité active, comme dans les systèmes d'action régulés (elles sont structurantes, c'est-à-dire "principes générateurs et organisateurs de pratiques (...), objectivement adaptées à leur but (...), objectivement réglées et régulières") ; cette capacité peut être collective mais ne relève pas de stratégies individuelles, ainsi que le réfutent également le structuralisme et le structuro-marxisme (les structures ne supposent pas "la visée consciente de fins et la maîtrise expresse des opérations" ; elles peuvent être "collectivement orchestrées sans être le produit de l'action organisatrice d'un chef"). Il n'en reste pas moins vrai que l'habitus, en tant que "système de dispositions acquises, permanentes et génératrices" (1) imprime aux stratégies et pratiques sociales une régularité, une unité et une systématité qui relèvent des systèmes de détermination les plus rigides et les plus déterministes.

c) planification libérale et composition urbaine.

En fait, le conflit entre le libéralisme stratégique et le structuralisme planificateur s'opère toujours au détriment de l'expression des pratiques sociales : telle est la dimension idéologique de ce conflit puisque derrière chaque tendance se profile une volonté de domination et d'institution-déstructurante de l'espace social urbain.

Concernant l'institution de l'espace social urbain, c'est le libéralisme débridé, en tant que système d'action dominant, qui est à l'origine de la déstructuration constatée lors de l'étude de la planification française ; l'illustration la plus évidente en est la déstructuration spatiale des banlieues où le morcellement du sol en petites parcelles occupées par des constructions diverses révèle le formalisme de la planification fonctionnaliste ; le plan est tellement abstrait que l'espace produit est un espace mélangé, déstructuré, désorganisé où

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p.88-89

alternent les vieilles usines, les immeubles collectifs, les pavillons de banlieue, les garages et les centres commerciaux ; dans les zones pavillonnaires, le mur mitoyen reflète le système de la propriété privée et symbolise le rapport social dominant qui sépare, ignore, montre. Une telle déstructuration atteste de la complémentarité entre le libéralisme débridé (c'est-à-dire autorégulé) en tant que système d'action et les pratiques sociales ou modes de vie basés sur la propriété privée et relevant de modèles idéologiques, culturels et sociaux d'intégration. Il en résulte que, selon les opportunités immobilières du marché, la ville se trouve assujettie à une pratique urbanistique de composition sans fondement et sans autre référent que le critère de la rentabilité. L'existence des marges urbaines atteste de ce manque de composition ; en effet, l'agrégation de fragments urbains construits séparément sans composition urbaine, crée des zones intersticielles, des frontières tranchées ou des terrains vagues : autant d'espaces (pouvant être réappropriés par les pratiques ou stratégies sociales, mais qui sont caractéristiques de l'urbanisme libéral déstructurant et aboutissent à une dislocation de la ville et à une atomisation sociale ; ces zones de fragments urbains qui se rejoignent ou se divisent posent les problèmes des continuités formelles (rupture d'échelle et d'unité) et des solidarités sociales.

De telles destructurations résultent également du décalage entre les projets planifiés abstraitement et les réalisations concrètes ; un autre décalage s'y superpose : celui entre les méthodes urbanistiques et les pratiques sociales de l'espace. De ce double décalage résulte une incapacité du projet à prévoir une véritable composition urbaine. Au contraire se trouvent produits des espaces soit disloqués, soit homogénéisés, ces derniers reflétant l'uniformisation des modes de production, de consommation et de vie ; l'unité urbaine obtenue par construction d'espaces homogénéisés est toute formelle : c'est une unité de façade telle qu'elle apparaît dans les villes nouvelles ou les lotissements récents, et derrière laquelle se trouve un corps sans âme ; l'unité de composition, pourtant prévue dans les plans, projets et programmes, y est

absente ; seule est évidente la volonté de spéculation. Une telle unité de façade résulte généralement de la répétition uniforme d'un élément, d'une travée ou d'un motif. La composition, lorsqu'elle est prévue, est pensée de l'extérieur, abstraitement, les formes préfabriquées (ou préconçues par les architectes) étant détachées de leurs usages. L'unité de façade symbolise enfin une société fragmentée, éclatée, dirigée et soumise à une stricte réglementation ; pourtant, un type de cohérence spatiale était visé : cohérence rationnelle, organisée, fonctionnelle et qui correspond à l'unité bureaucratique ; mais il s'agit en réalité d'une fausse unité, d'une unité sans contenu qui produit un espace dépourvu de composition parce qu'il lui manque une incarnation sociale différente de celle qui aboutit à l'isolement des individus et à l'imitation des comportements, différente de celle visée par le fonctionnalisme.

Ainsi, qu'il soit autorégulé ou planifié et régulé, le fonctionnalisme libéral plus ou moins dosé de structure, semble-t-il incompatible avec une réelle composition urbaine appliquée à l'espace social.

CHAPITRE II

PLANIFICATION ET ESPACE SOCIAL URBAIN

Le processus d'institutionnalisation de l'espace social urbain est apparu comme une tentative de "digestion politique" du corps social, et la science sociale des organisations participe de ce dressage en "adoucissant" les méthodes de soumission et en autorisant une critique sociale d'autant plus supportable qu'elle ne remet pas en cause les orientations fondamentales du système de domination. D'où le rôle stratégique des organisations qui assurent cette complémentarité fonctionnelle entre les objectifs de renforcement de l'Etat bureaucratique centralisé, planifié et autorégulé (l'Organisation) et la matérialisation de ces objectifs dans des structures hiérarchiques diversifiées, décentralisées et régulées desquelles relèvent la programmation, les politiques urbaines et les stratégies locales (les organisations) ; et par cette complémentarité s'obtient la canalisation des pratiques sociales, la gestion, la manipulation et l'intégration des conflits.

C'est dans cette perspective qu'il va falloir analyser à la fois le statut de la ville et le rôle de la planification urbaine. Ainsi la ville apparaît-elle comme expression d'une dialectique du rapprochement et de l'éloignement des hommes ; ceux-ci sont réunis dans l'espace social urbain afin de réaliser des objectifs économiques planifiés qui correspondent à un projet politique précis : telle est la dimension politique de la ville qui, en tant que "synthèse du rapprochement et de l'éloignement (...), rapproche en éloignant, et (...) éloigne en rapprochant ; c'est cela même l'espace politique (ou le politique concret) ; les hommes dispersés dans la ville sont cependant réunis comme corps politique" (1). Reste donc à analyser comment s'opère, à travers la

(1) R. Ledrut, "L'espace en question", *op. cit.*, p. 236

planification, le contrôle politique (à un niveau autre que celui du vécu domestique familial) de l'espace social urbain.

1) Décision et planification.

De fait, la planification pose toujours le problème de la liberté sociale qui reste à l'issue ou au cours du déroulement du processus planification-programmation urbaines. Car souvent, planification urbaine et dirigisme politique vont de pair, la planification s'effectuant (du moins dans un premier temps) au détriment des droits individuels (l'idéologie de l'intérêt général) et des revendications ou oppositions sociales ; c'est pour cela que la planification nécessite un accaparement du pouvoir politique soit par une autocratie économique (le cas français), soit par une dictature (le cas togolais), et provoque un renforcement de l'amorphisme social parallèlement au renforcement de l'Etat centralisé. Mais l'exemple togolais montrera qu'une telle centralisation même soutenue par un pouvoir politique dictatorial ne suffit pas à garantir la réussite des plans car si la logique de la planification ne se diffuse pas par des stratégies idéologiques de programmation et de politiques urbaines compatibles avec les modèles sociaux et culturels d'intégration, la centralisation aboutit alors à la fois à un amorphisme bureaucratique et à un amorphisme social (d'où l'échec de l'opération Banque Mondiale à Lomé ou les moyens planifiés mis en oeuvre se sont retournés contre les objectifs de la planification). Le problème qui se pose est donc de savoir s'il est possible, par un certain exercice du pouvoir, de tempérer et de réguler efficacement le centralisme étatique.

a) politique et idéologie.

La problématique de la décision s'inscrit d'abord dans le double rapport, d'une part, entre classes dominantes et classes dominées, et d'autre part, entre classes dominantes et classes dirigeantes ; elle dépend

également du niveau auquel s'exerce le pouvoir : soit national (niveau de la planification centralisée), soit local (niveau de la programmation). En France, par exemple, au niveau national, classes dominantes et classes dirigeantes exercent conjointement le pouvoir, tandis qu'au niveau local les représentants des classes dominées peuvent avoir en charge la direction du pouvoir municipal ou régional. Le processus planification-programmation urbaines ne peut aboutir que s'il existe une correspondance (une délégation de pouvoir) entre le niveau national et le niveau local ; et une telle correspondance ne peut s'établir que sur une adéquation entre les différents modèles d'intégration (bureaucratiques, sociaux, culturels et idéologiques), seule condition d'un consensus social au niveau des systèmes d'action. Le cas de Lomé sera révélateur du fait que l'incompatibilité des modèles peut aboutir à l'échec de la planification, même si certaines compatibilités ont pu être établies ; ainsi existe-t-il à Lomé des compatibilités entre :

- les modèles bureaucratiques et les modèles idéologiques (dans le sens de la valorisation de la propriété privée ou de la spéculation),

- les modèles idéologiques et les modèles sociaux (dans le sens de la valorisation de la propriété privée en tant que rente foncière ou immobilière),

- les modèles sociaux et les modèles culturels (dans le sens du "chez" acquis et conservé).

De telles compatibilités garantissent l'efficacité du système libéral autorégulé ; mais il existe également à Lomé des incompatibilités entre :

- les modèles bureaucratiques et les modèles sociaux (dans le sens de la socialisation de l'espace),

- les modèles idéologiques et les modèles culturels (dans le sens du cadastre étatique).

Ces incompatibilités résultent, d'une part, du poids de la tradition locale, et d'autre part, des avantages, "reconnus" socialement (bien que seuls les nantis en profitent) du libéralisme autorégulé ; ce sont de telles incompatibilités qui ont mis en échec la tentative d'instauration d'un système planifié, centralisé et dont l'autorégulation aurait été inadéquate à l'autorégulation du système libéral.

Cette démonstration révèle que lorsque l'exercice du pouvoir au niveau national ne repose pas sur les mêmes modèles que l'exercice du pouvoir au niveau local (à Lomé, il existe une inadéquation entre la technostructure bureaucratique et les chefferies traditionnelles), la planification est rendue caduque. C'est pour cette raison que le pouvoir français, par exemple, a entrepris (depuis Napoléon) l'instauration et le contrôle des échelons politico-administratifs au niveau des institutions politiques et techniques locales auxquelles certaines compétences ont été attribuées dans le souci qu'elles ne remettent pas en question le pouvoir bureaucratique centralisé, mais qu'elles permettent au contraire de diffuser et de territorialiser, à travers la gestion locale, les modèles d'intégration et les modes de fonctionnement du pouvoir national. D'où l'importance de l'idéologie réformatrice décentralisatrice et, pour ce qui concerne l'urbain, de la planification locale puisque, grâce à cette dernière, l'illusion de l'autonomie urbaine par rapport à son environnement servira à cautionner le pouvoir des planificateurs (pouvoir politique) et à voiler la domination économique réelle (pouvoir économique) exercée au plan national sur la ville. La décentralisation, la débureaucratization et le municipalisme participent de cette même idéologie qui occulte la réelle dimension économique de la planification urbaine et masque le fait que l'apparent pouvoir politique local est tributaire de calculs économiques nationaux (les calculs économiques de la classe dominante sur le plan national). Il en résulte que plus une classe dirige de niveaux (local et

national) et contrôle d'échelons administratifs, plus cette classe est dominante, et mieux aboutira la planification urbaine.

b) les stratégies idéologiques.

L'idéologie dominante sert donc les intérêts économiques de la classe dominante ; la stratégie de domination consistera à décentraliser l'appareil bureaucratique qui, imprégné de l'idéologie dominante, diffusera celle-ci afin de réaliser les objectifs économiques de la classe dominante. Et la planification, en tant qu'instrument de domination, porte ces objectifs et participe de cette stratégie. Marx a défini en ces termes une telle stratégie idéologique : "les pensées de la classe dominante sont aussi, à toutes les époques, les pensées dominantes, autrement dit la classe qui est la puissance matérielle dominante de la société est aussi la puissance dominante spirituelle ; la classe qui dispose des moyens de la production matérielle dispose, du même coup, des moyens de la production intellectuelle, si bien que, l'un dans l'autre, les pensées de ceux à qui sont refusés les moyens de production intellectuelle sont soumises du même coup à cette classe dominante ; les pensées dominantes ne sont pas autre chose que l'expression idéale des rapports matériels dominants, elles sont ces rapports matériels dominants saisis sous forme d'idées, donc l'expression des rapports qui font d'une classe la classe dominante ; autrement dit, ce sont les idées de sa domination ; les individus qui constituent la classe dominante possèdent, entre autres choses, également une conscience, et en conséquence, ils pensent ; pour autant qu'ils dominent en tant que classe et déterminent une époque historique dans toute son ampleur, il va de soi que ces individus dominent dans tous les sens et qu'ils ont une position dominante, entre autres, comme êtres pensants (et) producteurs d'idées, (et) qu'ils règlent la production et la distribution des pensées de leur époque ; leurs idées sont donc les idées dominantes de leur époque" (1). L'idéologie qui s'insinue ainsi dans le corps social relève, chez Marx, de la dialectique historique pour laquelle l'histoire consiste au développement des objectifs de la classe dominante. La

(1) K. Marx "L'idéologie allemande", op. cit., p. 86

problématique qui en résulte concerne l'incarnation décisionnelle d'application de ces objectifs stratégiques (historiques) et de diffusion des modèles idéologiques ; de ce point de vue, la dialectique de Marx implique la même "dynamique décisionnelle que "la main invisible" d'Adam Smith ou "la ruse de la raison" de Hegel ou "les tendances sociales collectives" de Halbwachs ; dans tous ces cas, une axiomatique théorique (fondée sur des principes qui autorégulent la construction théorique et prétendent rendre compte de l'autorégulation présumée du réel) enferme l'acteur social dans un rôle passif à l'intérieur duquel il obéit à une logique de la rationalité limitée ; les décisions s'y trouvent soumises à des contraintes structurelles qui dérivent, canalisent et circonscrivent les possibilités d'action sociale et les préférences ou intentions manifestées par les acteurs (ces intentions relèveraient toutes de l'idéologie transcendant les acteurs).

Il faut reconnaître que le poids de certaines contraintes structurelles est tel qu'il a abouti à une crise de la représentation politique du fait de la duplicité des représentants qui ne sont que des relais entre leurs mandants dominés et les structures organisationnelles dominantes ; c'est ainsi que le représentant "est structurellement un traître en puissance dans la mesure où il ne peut remplir son rôle qu'en s'autonomisant au moins partiellement par rapport aux intérêts légitimes de ses mandants, voire en en sacrifiant une partie ; c'est la prise de conscience croissante de ce dilemme fondamental entre fidélité et trahison par rapport aux intérêts des mandants qui nous semble à l'origine de la crise que connaît aujourd'hui la représentation comme mécanisme fondamental pour l'articulation des intérêts collectifs" (1). Telle est la dialectique représentation-organisation par laquelle la capacité d'action des représentants est déterminée par les structures des organisations au fonctionnement desquelles ils sont indispensables (de par leur position de relais) et dont ils dépendent à un point tel que l'organisation pré-constituée limite leur capacité d'action.

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 143

Dans une optique déterministe, les organisations seront considérées comme le reflet des structures de domination ou des tendances sociales collectives, et l'exercice du pouvoir se trouvera limité par les organisations qui, plus elles seront puissantes, plus elles auront tendance à intégrer efficacement les relais au détriment des intérêts sociaux. L'efficacité organisationnelle est donc proportionnelle, à la fois au degré de centralisation, mais également à la capacité, pour les organisations, d'intégrer localement les relais délégués de la population car, mieux ces relais intérioriseront les objectifs de l'organisation dont ils dépendent, mieux s'exercera le pouvoir de celle-ci. Ainsi (et tel est ce que Crozier ne reconnaît pas comme fondement et système de détermination de la logique stratégique du système d'action régulé), la reproduction de l'efficacité du pouvoir est liée, pour une bonne part, à la rigidité et à l'arbitraire de celui-ci vis-à-vis des pratiques sociales (telle est la caractéristique du pouvoir qu'aucune "humanisation" n'enlèvera ; refuser cette caractéristique, c'est passer à une autre logique politique et sociale). Il en résulte que plus un pouvoir est fort, mieux il colonisera ses relais ; et la planification urbaine est intégrée dans cette logique de la domination ; la preuve : elle sert d'alibi aux expropriations pour la construction des villes nouvelles en France, ou aux déguerpissements togolais.

Il résulte également de cette dialectique relais-organisations des chocs institutionnels ; lorsqu'un relais est lui-même une organisation s'établissent alors des rapports de force comme par exemple entre la Banque Mondiale et l'administration togolaise : dans ce cas, la BM devait servir de relais financier entre l'administration et la population ; mais le pouvoir économique étant dominant (sur le plan international), la BM est en mesure d'exiger des restructurations administratives et donc de soumettre, en échange de sa contribution financière, le pouvoir politique ; les rôles peuvent même aller jusqu'à être renversés, l'organisation institutionnelle (ici l'Etat togolais) devenant elle-même relais au service de l'institution financière (la BM) : il s'agira alors d'une mise sous tutelle qui n'est pas

spécifique aux pays en développement puisque toutes les communes françaises sont sous la tutelle de la CDC. Une telle mise sous tutelle révèle néanmoins les pouvoirs dominants, situe les pôles de décision et permet de définir la logique de laquelle relèvent les prises de décisions. C'est ce qui explique qu'à travers le système représentatif, les décisions paraissent personnalisées, mais en fait, le monopole du pouvoir se trouve dans les organisations et toutes les stratégies organisationnelles visent non seulement le monopole, mais l'extension de ce pouvoir, d'où les interférences organisationnelles qui proviennent de ce que les agents des organisations ont "trop bien" intériorisé les objectifs de pouvoir et tiennent à conserver celui-ci jalousement en développant un esprit de corps et en favorisant le cloisonnement ou la concurrence entre organisations multiples ; dans ce cas, comme au sein de l'administration togolaise, la dynamique organisationnelle se retourne contre les organisations : les stratégies de secret entre services aboutissent à l'obscurantisme, à l'impossibilité du contrôle et de la cohérence des actions ; c'est ici qu'intervient la sociologie des organisations afin de réintroduire de la souplesse dans les structures, de permettre à la dimension sociale (par l'intermédiaire de ses représentants) de participer aux décisions et de donner aux acteurs, à travers les stratégies locales qui sont développées, l'illusion de la liberté de choix. Car les organisations, aussi centralisées soient-elles, ne peuvent fonctionner sans support social ; d'où l'utilité des modèles idéologiques et bureaucratiques d'intégration dans des systèmes planifiés ou des systèmes d'action régulés, afin d'éviter l'enrayement inéluctable des organisations autorégulées. Certaines alliances s'avèrent donc nécessaires qui permettent la reproduction du pouvoir de domination ; parmi les alliances possibles, il faut citer :

- les alliances entre représentants et acteurs sociaux,
- les alliances entre représentants et agents de l'organisation,
- les alliances entre agents de l'organisation et autres

représentants (type EPA),

- les alliances entre acteurs sociaux et d'autres représentants (types associations ou syndicats).

Ces alliances ont pour objectif d'"humaniser" les prises de décision, de légitimer, auprès des populations, les choix opérés, et d'adoucir les structures. Divers modes de collaboration au pouvoir sont possibles, parmi lesquels :

- l'information de la population par sondages ou communiqués de presse : "à travers un mélange savamment dosé de secret et de publicité, tout dirigeant tentera d'utiliser la maîtrise de l'information afin de créer des zones d'incertitude artificielles pour les autres et de peser, par ce biais, sur l'orientation de leurs stratégies ; il retiendra certaines informations, en divulguera d'autres et, de façon générale, en biaisera et en manipulera le contenu" (1), d'où le caractère fortement imprégné d'idéologie de l'information ;

- la consultation qui consiste à recueillir les avis, soit de la population, soit d'experts (par exemple les bureaux d'études) ; la consultation intervient dans le cadre de la régulation systémique afin d'éviter les conflits qui peuvent apparaître lors des négociations directes de compromis ou pour prévenir les conflits qui surgiraient de décisions impopulaires ; les experts apparaissent ici comme tiers, mais ils peuvent, comme les relais institutionnels précédemment cités, renverser à leur profit le contrôle des systèmes d'action (cf. la stratégies des bureaux d'études dans le cas de Lomé) ;

- la concertation qui repose sur le consensus entre acteurs-alliés, la modification des plans et projets des uns s'effectuant en fonction des plans et projets des autres, jusqu'à l'établissement d'un accord ; la concertation suppose une affinité (ou au moins une

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 107

compatibilité) de modèles d'intégration ;

- la participation qui suppose une association à la définition des choix et aux prises de décision, passe le plus souvent par l'élection de représentants ; la délégation légitime donc le contrôle social par la structuration et l'institution du réel, ainsi que la domination organisationnelle.

Information et consultation constituent le plus souvent des instruments démagogiques de collaboration au pouvoir ; quant à la concertation et à la participation, elles participent réellement à l'établissement de systèmes d'action régulés. Le pouvoir s'y trouve "en situation" et la volonté de domination apparaît à travers les diverses stratégies développées par les acteurs qui doivent tous (telle est la condition de la réussite) avoir une visée commune qu'ils manifestent à travers leur engagement dans des relations d'échange et de négociation ; et cette visée, c'est la reproduction et l'optimisation des capacités de l'organisation. Selon Crozier, lorsqu'existe une relation équilibrée entre les différents acteurs, il est possible d'en conclure à une disparition du pouvoir (comme si "le meilleur des mondes" n'était pas dirigé), tandis que les cas de relation déséquilibrée manifesteraient des relations de pouvoir ; mais comme il existe une "inégalité de termes de l'échange" entre acteurs ainsi qu'un positionnement différent des acteurs au sein des organisations (la division du travail), il est possible d'en conclure que le déséquilibre organisationnel est fondé sur un système de détermination qui est antérieur à la constitution des organisations, mais n'est pas produit par elles (ce qui ne signifie pas que le pouvoir au sein des organisations ne peut être remis en question, mais il faut alors changer de système de détermination). Quoi qu'il en soit, la régulation concerne les cas de relation déséquilibrée entre acteurs ; elle permet que le pouvoir, qui est lié à l'exercice de fonctions hiérarchisées, soit adouci et accepté socialement : "on ne contient pas le pouvoir en essayant de le supprimer, en refusant de le reconnaître ou simplement en le rejetant, mais au contraire en acceptant

l'existence du phénomène et en permettant à un nombre de plus en plus grand de personnes d'entrer dans le jeu des relations de pouvoir avec plus d'autonomie, de liberté et de choix possibles ; c'est le pouvoir qui seul peut combattre le pouvoir ; la menace profonde d'abus ne vient pas de l'expression de l'initiative d'un acteur, mais de sa suppression, du fait de l'accaparement par certains acteurs ou par des autorités supérieures du monopole de l'initiative" (1) : telle est la profession de foi libérale de Crozier pour qui il ne s'agit donc pas de supprimer le pouvoir, mais de le partager, de le rendre indispensable pour tout le monde et ainsi, de légitimer le pouvoir en lui donnant une dimension sociale afin que cette dimension sociale soit efficacement dominée par le pouvoir. L'objectif de Crozier s'avère donc contradictoire avec la réalité du pouvoir car la caractéristique de celui-ci, et la planification atteste de cela, est bien le projet de domination et de mise en dépendance des pratiques sociales ; de plus, le pouvoir comme détermination, vise sa reproduction ce qui constitue un obstacle à toute volonté de modification des structures.

Il ne suffit donc pas de rêver au jour où tout le monde aura le pouvoir et où aucune domination ne pourra plus s'exercer (car de tels rêves forment des générations de sacrifiés dont les versions les plus éclatantes sont "la société des loisirs" ou "la dictature du prolétariat"), mais il faut comprendre qui représente le pouvoir au présent et surtout comment et sur quels fondements celui-ci parvient à reproduire sa domination. Donc il est possible de s'apercevoir que la participation et la collaboration entre acteurs que préconise Crozier ne vise qu'à laisser intacts les rapports de domination et les structures organisationnelles (même si Crozier envisage leur modification afin de "régulariser et moraliser les problèmes de pouvoir" (2)). Ainsi, les systèmes d'action régulés développent-ils une logique de cercles vicieux qui s'oppose à tout changement structurel du fait qu'elle refuse de reconnaître et de donner libre cours aux conflits d'intérêts et d'idéologie relatifs aux systèmes de détermination. Les systèmes d'action régulés apparaissent ainsi comme des instruments de filtrage social, et l'institution municipale en fournit un bon exemple

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", *op. cit.*, p. 377

(2) *idem*, p. 384

puisque, même au niveau local, la consultation directe (ce qui n'est pas grand-chose en soi pourtant, mais cela pourrait donner de mauvaises idées d'aller plus loin) est "contrariée" afin que, par le système représentatif se trouvent reproduits les privilèges et le pouvoir des notables ; et tout débat public sera banni pour éviter l'émergence des conflits sociaux ; telle est l'explication de la gestion autocratique des maires de France qui se réfèrent plus aux réglementations administratives qu'ils ne se soucient de l'état des rapports sociaux locaux (sauf en période électorale).

c) les stratégies techniques

Les stratégies techniques se manifestent à l'occasion de certaines collaborations avec le pouvoir et notamment pendant la phase dite de consultation. Ainsi a-t-il été précisé que la consultation pouvait engager soit la population elle-même (par l'intermédiaire de ses représentants ou au cours d'études d'impact ...) soit des experts techniciens. Il existe donc pour le pouvoir une double possibilité d'action-collaboration stratégique, soit qu'il vise le consensus, l'intégration du social et la conciliation de celui-ci, soit qu'il recourt à l'expertise et à la sectorisation technique afin de relativiser la complexité des processus réels et des enjeux entre groupes sociaux, et de consacrer ainsi, par la manipulation technique et l'utilisation de l'expertise, les hiérarchies de domination sociale. Mais dans les deux cas, le consensus social ou l'expertise technique, il s'agit pour le pouvoir d'aboutir à une cohérence qui permette de dériver ("sublimier", diront les psychanalistes) les conflits.

Cette finalité de cohérence est omniprésente au cours du processus planification-programmation urbaines : cohérence des plans, des documents, cohérence financière... qui consistent toujours, par l'utilisation de différentes méthodes conceptuelles, technologiques ou idéologiques, à surmonter les contradictions sociales ; l'expertise permet en outre de justifier socialement et politiquement, mais sur des bases

techniques et scientifiques, les effets d'inégalités et la production-reproduction de celles-ci (cf. à ce propos les cibles attendues par la BM lors du projet de réhabilitation du quartier BE) ; les systèmes d'action peuvent donc se trouver régulés soit socialement, soit techniquement, mais la technique comme instrument politique de nivellement des tensions sociales se doit d'opérer à l'écart du réel, d'où la réduction de celui-ci à l'espace-plan, significative du processus technique de domination du social par l'abstraction de l'espace ; dans ce cas, et se retrouve ici l'idéologie fonctionnaliste, l'abstraction de l'espace et la division technique de l'espace constituent une représentation qui permet d'occulter la division sociale de l'espace derrière une apparence de cohérence. Il n'en reste pas moins vrai, ainsi que le remarque H. Lefebvre, que ce processus de domination révèle l'importance des rapports spatiaux et l'enjeu capital qu'ils constituent (ce que confirme et ce que justifie le processus planification-programmation urbaines qui vise la maîtrise de l'espace social urbain) ; enjeu capital et paradoxal puisque l'espace est le lieu où naissent et s'expriment les contradictions sociales, en même temps que l'instrument qui, par l'abstraction technique, permet d'étouffer ces contradictions.

La stratégie idéologique techniciste et économiste qui aboutit à l'abstraction de l'espace est donc tout à fait opérationnelle en ce que les règles d'action qu'elle induit consistent à concentrer le pouvoir dans une instance technostucturelle où expertise, décision, planification et programmation sont confondues. Dans cette perspective la décision portera surtout sur la régulation du système, l'orientation du changement dans le sens de la préservation du système et la maîtrise des phénomènes aléatoires (environnementaux ou sociaux) afin de les intégrer au système par l'utilisation du processus planification-programmation. Le mode de décision qui s'en dégage laisse donc une large initiative à la planification puisque c'est la planificateur-décideur qui contrôle les phénomènes aléatoires et permet au système de se reproduire ; son action comprend plusieurs phases, dont :

- l'évaluation de l'environnement,
- la formulation des objectifs de la planification,
- la recherche des actions possible,
- l'évaluation économique de chacune des actions par la modélisation et la simulation afin de prévoir l'impact des différents scénarii possibles sur l'évolution du système,
- l'action décidée et mise en application (phase de la programmation)
- et finalement, par ce processus, la modification de l'environnement.

Une telle stratégie technique qui fonde la planification repose sur le postulat du décideur unique, l'acteur rationnel qui, par son intervention (intervention pragmatique considérée comme cause finale), parvient à modifier le réel et à contrôler les phénomènes aléatoires. De ce point de vue, l'acteur rationnel serait le *deus ex machina*, extérieur et maître du système et de l'évolution du système par la réduction des antagonismes sociaux (les phénomènes sociaux aléatoires) considérés en tant que dysfonctions physiques régulables.

Donc, quelle que soit la perspective, rationalité limitée au acteur rationnel, la dimension sociale se trouve étouffée dans les deux cas par les modes de décision et les actions planificatrices, par l'organisation ou par la technique, instances complémentaires de régulation sociale.

2) Changement et résistances

L'intervention, par le processus planification-programmation urbaines, sur l'espace social urbain porte elle-même une logique de l'immobilisme qui provient des institutions établies antérieurement à la décision d'intervention : l'Etat, la bureaucratie, les lois, les plans

constituent autant d'abstractions fixées et autorégulées qui forment l'héritage du présent ; un tel héritage fait remonter l'explication des phénomènes institutionnels loin dans le temps ; ainsi, P. Legendre définit-il l'Etat centraliste comme substitut du monothéisme car tous deux sont régis par la même transcendance de la loi : "la loi est devenue (en tant que concept désigné par les juristes pour signifier un lieu inaccessible où puisse résider le Pouvoir) la catégorie fondamentale, substitutive de celle où se justifiait jadis la Parole du pontife" (1) ; et, dans cette optique, la laïcisation du pouvoir (son changement apparent) ne servirait qu'à sa consolidation à laquelle participerait la bureaucratie juridique : "cette bureaucratie légaliste serait donc impossible à démolir par morceaux, car son ensemble procède d'un rituel archaïque dont les juristes assurent l'entretien et la transmission" (2). D'où l'interférence et quelquefois la complémentarité entre différents modèles (culturels et idéologiques dans le symbolique) afin de perpétuer une domination faite d'accumulations sédimentaires d'origines diverses (culturelle, juridique, administrative, institutionnelle) mais qui participent toutes de la même aliénation du présent, de la même autoaliénation de la société par "occultation de l'être de la société comme auto-institution à ses propres yeux, recouvrement de sa temporalité essentielle ; cette autoaliénation (soutenue (...) par la domination presque incoercible de la logique -ontologie idenditaire) se manifeste dans la représentation sociale d'une origine extra-sociale de l'institution de la société (origine imputée à des êtres surnaturels, à Dieu, à la nature, à la raison, à la nécessité, aux lois de l'histoire ou à l'être-ainsi de l'Etre) (...) ; elle est incarnée, fortement et lourdement matérialisée dans l'institution concrète de la société, incorporée dans sa division conflictuelle, portée et médiatisée par toute son organisation, interminablement reproduite dans et par le fonctionnement social, l'être-ainsi des objets, des activités, des individus sociaux" (3). Un tel héritage qui produirait une telle aliénation semble donc totalement imperméable à un quelconque changement, sauf au niveau le plus superficiel de la société. Telle est la problématique du déterminisme historique et de la transformation de l'espace social par une

(1) P. Legendre, "L'amour du censeur", *op. cit.*, p. 196

(2) *idem*, p. 197

(3) C. Castoriadis, "L'insitution imaginaire de la société", *op. cit.*, p. 497-498

planification fondée elle-même sur des principes déterministes et servant d'instrument d'aliénation.

a) les différentes définitions du changement

Le déterminisme comprend toutes les doctrines historicistes et sociologistes qui sont des axiomatiques présupposant que le réel présent est nécessaire et que l'avenir des systèmes sociaux est contenu dans leur présent. Ainsi en est-il de la dialectique historique marxiste qui part de la réalité et de l'intensification de la lutte des classes et aboutit au moment où, les contradictions étant devenus insupportables, se produit une rupture systémique à l'issue de laquelle le système de détermination est changé grâce à l'appropriation collective des moyens de production ; dans une telle perspective, ce sont les moyens de production qui constituent le paramètre dominant de l'axiomatique ; le changement se trouve donc déterminé par ce paramètre dominant. Il en est de même pour l'axiomatique capitaliste fondée sur le paramètre du progrès technologique évolutif déterminant tous les changements qui proviendraient de la diffusion des innovations technologiques. Et à chacun de ces deux paramètres correspondraient des mythes idéologiques d'intégration : la propriété collective des moyens de production, c'est-à-dire la société sans classe pour l'axiomatique marxiste, et la Nouvelle Société des loisirs ou de la consommation de masse pour l'axiomatique capitaliste. Quant au présent, il serait inévitablement sacrifié car imperméable aux changements, principalement à cause du décalage entre les mœurs et les institutions :

- pour le déterminisme marxiste, les institutions réactionnaires bloqueraient les mœurs révolutionnaires,

- selon le déterminisme capitaliste, les mœurs culturels bloqueraient les institutions modernistes, d'où l'échec de certaines tentatives de planification (comme à Lomé).

A ces deux déterminismes s'oppose le fonctionnalisme libéral de Crozier, par exemple, qui considère que des changements au présent peuvent être envisagés par la restructuration des systèmes d'action.

b) changement et régulation

Dans ce cas, il s'agit de moderniser l'enveloppe du système (ce thème de la modernisation rapproche le fonctionnalisme libéral du déterminisme capitaliste) par divers moyens dont les restructurations économiques et industrielles, la décentralisation organisationnelle et le développement des stratégies locales. Il en résulte des reclassements structurels qui ne modifient en rien les fondements du système de détermination-domination puisqu'ils ne concernent que les systèmes d'action ; ces reclassements permettraient néanmoins de redistribuer les zones d'incertitude et donc de dynamiser les stratégies des acteurs. Dans cette perspective, le changement s'apparente à une découverte, une invention au présent, une construction humaine actualisée et non pas à une nécessité naturelle ; le changement par la régulation signifie d'abord un apprentissage collectif : "le changement réussi ne peut donc être la conséquence du remplacement d'un modèle ancien par un modèle nouveau qui aurait été conçu d'avance par des sages quelconques ; il est le résultat d'un processus collectif à travers lequel sont mobilisées, voire créées, les ressources et capacités des participants nécessaires pour la constitution de nouveaux jeux dont la mise en œuvre libre (non contrainte) permettra au système de s'orienter ou de se réorienter comme un ensemble humain et non comme une machine" (1). Humanisme certes, mais humanisme fonctionnaliste ou optimisme dans la machine organisationnelle puisque "les membres d'une organisation ne sont pas (...) attachés de façon passive et bornée à leur routine ; ils sont tout à fait prêts à changer très rapidement s'ils sont capables de trouver leur intérêt dans les jeux qu'on leur propose" (2). Ainsi le changement libéral passe-t-il nécessairement par les calculs d'intérêts individuels et les stratégies de concertation ; bref le changement suppose ici un consensus social orienté selon les

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 338

(2) idem, p. 334

objectifs de l'organisation. Et, du changement organisationnel peuvent être déduites deux implications contradictoires sur les structures systémiques :

- soit que d'organisations en organisations s'opère un changement structurel par contagion,

- soit que, du fait de l'atomisation organisationnelle et de l'intégration sociale aux organisations, il en résulte une absence de changement structurel.

Concernant les implications des changements organisationnels par régulation, sur l'espace social, trois principales d'entre elles sont à relever ; d'abord, en amont, la redistribution des zones d'incertitude, des stratégies ou des alliances, consécutive au changement local peut affecter la répartition des "privilèges acquis", d'où la résistance au changement qui peut se manifester, et le conflit entre différents systèmes d'action ; ensuite, en aval, ce n'est pas parce qu'un équilibre organisationnel (un consensus social) a été constitué, à l'issue d'un changement local, que les contradictions seront évacuées, car tout système d'action (même intégré et autorégulé) repose sur un (et produit) ses contradictions (les systèmes fonctionnalistes reproduisent ainsi la division de l'espace social et la division implique la contradiction) ; enfin, simultanément au changement et du fait que les systèmes d'action relèvent de modèles d'intégration préétablis, il en résulte que l'efficacité des systèmes d'action suppose, soit une uniformisation des modèles d'intégration (tel est d'ailleurs l'objectif du fonctionnalisme), soit l'utilisation de la force pour "mater" les groupes sociaux dont les modèles d'intégration sont "récalcitrants". Donc, les rapports de domination ne sont pas absents du fonctionnalisme libéral, ni l'utilisation de la violence pour contraindre à la régulation ; le fonctionnalisme libéral légitime donc les mêmes méthodes d'arbitraire technocratique que celles utilisées par tous les déterminismes politiques pour asservir les pratiques sociales : tel est le "non-dit" du libéralisme, mais tel est également l'une des raisons de l'échec de la planification

loméenne qui n'est pas parvenue à trouver sa compatibilité (même en s'alliant à l'arbitraire militaire) avec les modèles d'intégration existants et dominants au niveau des pratiques sociales.

Il en résulte que la décision d'instaurer une logique technocratique, dans le but d'opérer des changements au sein de l'espace social, ne suffit pas pour induire des relations sociales d'administrés si les individus ne sont pas eux-mêmes imprégnés de cette logique technocratique : tel est le butoir auquel se heurte la planification urbaine dans les sociétés précapitalistes et la souplesse structurelle du fonctionnaliste libéral n'y peut rien changer puisque la cause de l'inefficacité du système n'est pas dans ses dysfonctions financières ou techniques, mais dans l'inadaptation des "fonctions" aux systèmes d'intégration, d'action et aux pratiques locales, et dans l'impossibilité de faire naître du jour au lendemain des comportements bureaucratiques (au niveau des responsables locaux comme au niveau des administrés), c'est-à-dire dans l'impossibilité "de fabriquer socialement des individus pour qui ce qui compte et ce qui ne compte pas, ce qui a une signification et ce qui n'en a pas une, ce qu'est la signification de telle chose ou de tel acte sont désormais définis, posés, institués de manière autre qu'ils ne l'étaient dans leur société traditionnelle ; pour qui l'espace et le temps sont organisés, intérieurement articulés et représentés de façon différente ; dont le propre corps est non seulement soumis à d'autres disciplines extérieures, mais pris dans un autre rapport au monde, capable de toucher, prendre, manipuler autrement les objets et d'autres objets ; pour qui les relations entre individus sont bouleversées, les collectivités et communautés traditionnelles pulvérisées, les solidarités et loyautés correspondantes détruites ; pour qui enfin, le surplus économique éventuel, lorsqu'il y en a un, est destiné non pas à être dépensé pour le prestige, distribué aux membres de la famille élargie ou du clan, consacré à un pèlerinage, ou thésaurisé, mais accumulé" (1). Déjà, modèles, significations, habitus, pratiques sont différents et virtuellement antagoniques entre membres du corps social et instances technocratiques

(1) C. Castoriadis, *"L'institution imaginaire de la société"*, op. cit., p. 479-480

d'une société dite "développée" ; ce décalage se trouve encore plus accentué lorsqu'une planification importée se met en oeuvre dans une société pré-capitaliste (ou pas capitaliste du tout, d'ailleurs) : c'est ici que les objectifs du "développeur" rejoignent ceux du "planificateur" et tous deux utiliseront et légitimeront rationnellement les coups de force et l'arbitraire pour imposer leur logique du développement ou de la planification face aux institutions culturelles spécifiques et dont la force de résistance au changement réside dans leur capacité à actualiser leur "héritage".

c) la permanence de la domination

Les changements provoqués par les déterminismes systémiques ou le fonctionnalisme libéral aboutissent toujours à reproduire des rapports de domination entretenus par les instances politique ou idéologique. Ainsi, par exemple, l'idéologie du changement prônée par le fonctionnalisme libéral est-elle fondée sur une conception évolutionniste du système social et permet-elle de contribuer à la production-reproduction des structures sociales en maintenant les mêmes rapports sociaux hiérarchisés et de domination. Il en est de même du changement envisagé par les déterminismes (capitaliste ou marxiste) dont il est permis de se demander si le simple jeu sur une variable-clef (le paramètre présumé dominant) d'ordre économique ou technologique suffirait à provoquer un véritable changement systémique ou si les rapports de domination (même renversés, ils existeraient toujours) subsisteraient, car, ainsi que le remarque Crozier, "on ne peut pas postuler simplement qu'une action sur un mécanisme, même dans plusieurs secteurs et à plusieurs niveaux, va déclencher une recomposition générale ; un système peut absorber non seulement des incohérences, mais des symbioses de mécanismes en apparence contradictoires" (1). Et il est un fait que dans un système d'action se retrouvent toutes les déterminations qui le fondent (culturelles, sociales, idéologiques, politiques, techniques, économiques, historiques, religieuses, philosophiques, etc.) et chacune de ses instances, bien que liée aux autres, possède son propre mode de domination ; lorsque tous les modes de domination seront compatibles, l'espace social sera complètement intégré et la planification aura atteint son objectif ; mais tant que cela n'est pas le cas, il est toujours possible de jouer sur les contradictions

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 330

intrasystémiques, soit pour reproduire certains rapports de domination (telle est la stratégie du fonctionnalisme libéral), soit pour provoquer la déstabilisation du système ; dans ce dernier cas, il s'agit de trouver d'autres entrées au système (que les institutions dominantes) afin de passer outre aux hiérarchies structurelles (telle est la stratégie du contournement et du changement provoqué par la marge) ; cette dernière stratégie consiste surtout à dévoiler, contre les idéologies dominantes, l'inadéquation fondamentale entre les pratiques et les normes (règlements, lois, plans) et de montrer qu'un réel changement consisterait en une réhabilitation des pratiques contre les normes. Toutes les résistances sociales se manifestant vis-à-vis des changements systémiques ou fonctionnalistes peuvent donc être interprétées de deux façons différentes :

- comme résistance à la domination et stratégie de réhabilitation des pratiques,

- comme volonté de perpétuation d'une norme culturelle (morale, religieuse) donc comme acceptation d'une domination liée à une certaine inertie identitaire traditionnelle face à une logique identitaire technocratique et moderniste.

Quoi qu'il en soit, un système sera d'autant plus fort qu'il parviendra à voiler les contradictions sociales (d'où l'efficacité supérieure du fonctionnalisme libéral par rapport au déterminisme capitaliste), et inversement, plus seront rendus évidents les rapports sociaux de domination, plus vulnérable sera le système confronté à une volonté de changement social par l'action politique (une telle action peut être anesthésiée par la stratégie de délégation, d'où l'efficacité des systèmes démocratiques d'intégration). Enfin, il faut souligner que plus importante sera l'étanchéité entre groupes sociaux exclus réciproquement, plus nombreuses seront les résistances culturelles au changement et les volontés de préservation du statut quo ; de ce point de vue, certaines

traditions culturelles normatives peuvent très bien s'adapter à la division sociale par la régulation ou à la division spatiale par la planification (d'où la compatibilité, qui apparaîtra lors de l'analyse du cas de Lomé, entre le libéralisme débridé et un système d'action culturel axé sur l'acquisition et la conservation d'une propriété privée ; par ailleurs, une telle compatibilité, comme l'a montrée l'étude du cas français, n'est effective qu'un temps et débouche, à terme, sur des contradictions intrasystémiques).

3) Puissance de la planification "en acte"

Dans le processus de domination de l'espace urbain, il faut relever la complémentarité opérationnelle entre l'Etat (le pouvoir et ses alliés économiques) et le Plan (dont la fonction est de transformer l'espace social urbain en accord avec le projet politique défini au niveau de l'Etat) : de ce couple ressort l'effectivité du capital Pouvoir-Savoir mentionné précédemment. Il en résulte, au sein de l'Etat, une association entre la Loi (le pouvoir) et la Raison (les réformes de l'espace social urbain impulsées par le plan) : tel est le fondement de la "logique sacrée" qui apparaît à travers les institutions administratives ou organisationnelles (mais toujours bureaucratiques) de domination ; chacune de ces institutions assoie son pouvoir sur le culte des chefs (ou des petits chefs dans les entreprises) et la vénération du pouvoir, seules conditions pour "faire passer" les réformes du plan, puisque l'objectif est l'adaptation du "matériel humain à la Nouvelle Société industrialiste qui ne peut fonctionner sans ces réformes" (1). Il va donc s'agir à présent de comprendre comment, les modes de décision et les modalités du changement ayant été posées, la planification matérialise son objectif de maîtrise de l'espace social urbain.

(1) P. Legendre, "L'amour du censeur", *op. cit.*, p. 222

a) planification et réformes

A travers les réformes se retrouve donc le problème du changement. Sur le plan urbain, le changement et les réformes peuvent être envisagés à deux niveaux différents : soit par des institutions locales dépendantes des processus de régulation et de programmation, soit à travers l'organisation politique globale de laquelle participe la planification et qui s'applique aux structures organisationnelles. Selon l'optique fonctionnaliste et libérale du changement, l'Etat serait en mesure, par la planification, d'établir une liaison opérationnelle entre les choix politiques globaux et les institutions bureaucratiques locales. Une telle capacité de l'Etat à modifier le réel dans le sens des tendances sociales historiques semble cependant douteuse, ne serait-ce qu'à cause des modes de fonctionnement et de domination de l'Etat centralisé qui aboutissent à une extériorité du politique par rapport au corps social et à une abstraction des projets et des plans : "l'Etat, dans sa relation à la vie concrète des individus, à leurs relations directes et sensibles, est, malgré l'usage qu'il fait de la force et de la contrainte physique, une puissance très abstraite dans la mesure où il est très éloigné de la vie concrète de chaque citoyen ; il se manifeste par des intermédiaires qui sont d'une part des signes, et d'autre part des représentants de l'Etat ; d'un côté les médias divers, de la presse à la télévision, de l'autre les médiateurs que sont les fonctionnaires" (1). D'où cette extériorité par rapport à l'espace social urbain (lieu des résistances au changement) à laquelle aboutit l'Etat dans son processus de planification.

Une telle extériorité trouve son explication dans les systèmes de détermination (particulièrement le système hégélien) qui fondent les systèmes planifiés et orientent les systèmes d'action régulés. En effet, selon Hegel, c'est le dualisme historique entre la société civile (le monde économique régi par l'intérêt privé, la liberté économique, les lois du marché et le droit civil) et l'Etat (c'est-à-dire l'instance politique) qui nécessite de ce dernier l'utilisation de la planification et de la régulation afin d'aboutir à l'équilibre du système et à sa reproduction. A travers cette dualité entre la société civile et l'Etat, apparaît

(1) R. Ledrut, "L'espace en question", *op. cit.*, p. 261

l'opposition entre la sphère du privé et celle du public, opposition qui justifie que la chose publique soit le monopole de fonctionnaires attachés à l'Etat, ayant en charge l'intérêt général, et, de ce fait, étrangers à la société civile, quel que soit leur niveau (local ou national) d'affectation ; de plus, le mode d'intervention de l'Etat qui consiste à agir sur le social par des signes (discours, plans, argent), ne lui permet pas de saisir le monde réel et ne permet pas, du même coup, à la planification d'assurer et de prendre en charge les dimensions conflictuelles des rapports sociaux ; d'où l'utilité des institutions bureaucratiques locales qui auront pour mission d'évacuer les conflits sociaux derrière les notions de cohérence, d'intérêt public et de régulation ("évacuer" signifie ici "voiler" mais non "supprimer") ; d'où encore la démagogie des expériences de municipalisation (surtout lorsque c'est l'Etat qui concède) en ce qu'elles ne visent qu'à reproduire, à un autre niveau, la même dualité entre le privé et le public, dualité qui justifie la domination bureaucratique exercée par l'Etat. Car l'abstraction étatique ne signifie pas une absence d'effectivité réelle, mais simplement un mode de domination "par le haut" et une tentative d'aliénation de l'espace social urbain par la planification.

b) planification et restructuration

A travers le système politique capitaliste, l'effectivité de l'Etat s'est trouvée renforcée par l'alliance qu'il a nouée avec le capital économique (inversement, l'effectivité du capital économique s'est également développée) ; à partir de ce moment là, la planification a gagné en efficacité, distribuant l'espace au capital en fonction de ses intérêts : tels sont les régimes capitalistes libéraux où l'instance économique, par rapport au modèle hégélien, se déplace jusqu'à rejoindre l'instance politique de l'Etat, ne laissant dans la sphère de la société civile que les intérêts privés dominés et les pratiques sociales elles-mêmes dominées par le processus planification-programmation. Dans cette perspective, la planification urbaine a pour fonction d'articuler

propriété privée locale (dominée) et capital industriel, commercial ou financier (dominant et allié à l'Etat) ; il est compréhensible que la planification en tant qu'instrument de l'Etat aura tendance à servir les intérêts du capital, allié de l'Etat (le capital est donc à la fois juge et partie, d'où les multiples "affaires" qui ponctuent l'histoire des républiques françaises) ; l'évolution de ce système aura pour conséquences l'affaiblissement du capital local, disposant de moins en moins de capacité à créer ou à reproduire sa propre spatialité, et un accroissement tel des capacités du capital transrégional ou transnational que celui-ci n'aura plus besoin de l'intermédiaire de la planification pour s'articuler au capital local.

c) la transformation de l'espace social.

Une analyse de la planification ne peut donc s'arrêter à l'opposition apparente entre organisations contractuelles et institutions bureaucratiques fixes puisque dans la pratique de la planification, les institutions bureaucratiques décentralisées "tolèrent" (en l'orientant) le développement de la programmation et de la régulation localisées tant que ces dernières ne remettent pas en cause la logique du système de domination ; c'est ainsi que "l'institution française, acharnée à mettre en avant une sublime doctrine du droit administratif, droit d'un Etat sacré, paradoxalement tenu de promouvoir l'égalité, parvient efficacement à recouvrir d'un voile pudique les évolutions socio-politiques les plus opposées à l'idéal proclamé" (1). Car, en fait, ce sont les organisations contractuelles qui ont en charge cette évolution socio-politique et économique telle qu'elle se retrouvera inscrite dans la planification spatiale et la définition des rôles sociaux ; d'où la complémentarité fonctionnelle entre planification et régulation, institutions bureaucratiques et organisations contractuelles, changement et continuité afin de préserver la logique du système. Ainsi peut s'opérer la transformation de l'espace social urbain, sans que la planification n'en soit affectée, en organisant la société de façon à l'intégrer à l'utopie

(1) P. Legendre, "L'amour du censeur", *op. cit.*, p. 228

programmatrice (telle est l'explication de l'apparente efficacité de la programmation par rapport à la planification, constatée lors de l'étude du cas français).

Par la programmation, les comportements sociaux sont cernés et rendus prévisibles ; si les comportements s'écartent du système, ils seront qualifiés de "dysfonctionnements" et nécessiteront quelques corrections par lesquelles se trouvera améliorée l'efficacité de la programmation. Dans cette perspective, la programmation permet d'intégrer les évolutions socio-politiques mieux que n'y parviendraient les institutions bureaucratiques planifiées dont l'abstraction décisionnelle est une cause d'apparition d'effets pervers pouvant déboucher sur des changements structurels incontrôlés et des conflits sociaux. Il en résulte une efficacité du libéralisme fonctionnaliste qui, bien que continuant à s'appuyer sur les institutions bureaucratiques et la planification, est parvenu à intégrer la société civile par l'utilisation de la régulation organisationnelle qui soumet les comportements au contrat, permet de tenir compte des évolutions sociales et de définir opportunément les rôles sociaux : "par essence, un comportement inclus dans un rôle correspond à des sanctions sociales (positives et négatives) de divers types ; mais la notion de sanction implique celles de responsabilité, d'attente et de choix" (1).

En s'associant au culturalisme pour ce qui concerne l'aménagement de l'espace, et à l'interactionnisme pour le contrôle social, le fonctionnalisme assure ainsi sa reproduction et sa supériorité quant à l'organisation apparente et à l'institutionnalisation réelle de l'espace social urbain. Cependant, le schéma fonctionnaliste n'est efficace que lorsqu'existe une adéquation entre les modèles idéologiques d'intégration et les systèmes planifiés et d'action par lesquels il se matérialise ; c'est pourquoi le fonctionnalisme s'adapte aux sociétés occidentales qui ont été façonnées historiquement matériellement et idéologiquement pour lui correspondre ; les caractéristiques des sociétés occidentales sur

(1) R. Boudon, *"Effets pervers et ordre social"*, op. cit., p. 246

lesquelles s'appuie la domination fonctionnaliste peuvent être ainsi résumées :

- l'importance des valeurs familiales mais nucléaires, d'où une rupture de la famille par rapport au milieu environnant qui justifie l'intervention de l'Etat sur la société civile et l'intervention des organisations sur les rapports sociaux ;

- la recherche permanente d'un statut social, d'où l'utilité du système d'action interactionniste qui permet l'intégration sociale par l'enfermement des comportements à l'intérieur de rôles, de contrats et de stratégies organisationnelles ;

- le comportement conformiste lié à l'accession à la propriété privée et dont la satisfaction permet de voiler la restructuration économique et planifiée de l'espace social urbain ;

- la faible mobilité résidentielle qui permet d'attacher les individus atomisés à leur propriété privée (mais qui, inversement, a l'inconvénient de "contrarier" les restructurations industrielles du capitalisme) ;

- la faible participation locale qui permet de reproduire le système d'encadrement social par les organisations et les institutions bureaucratiques, en même temps que de légitimer la représentation politique et le monopole décisionnel ;

- la pauvreté des relations informelles consécutive de l'efficacité de la maîtrise dirigée de l'espace social urbain.

Mais, à l'inverse, le schéma fonctionnaliste semble inopératoire (du moins à court terme) dans les sociétés pré-capitalistes, ce qui explique l'échec de la planification loméenne du fait de

l'inadéquation entre des méthodes de planification importées et les pratiques culturelles locales caractérisées par :

- l'existence de communautés locales (interpénétration des réseaux de famille élargie, d'amis et de voisins), d'où une cohésion sociale réelle contraire aux déséquilibres structurels sur lesquels viendrait se greffer le fonctionnalisme,

- une plus grande mobilisation sociale et politique au niveau de la société civile alors que le fonctionnalisme a besoin d'anesthésier les individus dans leurs propriétés privée et leurs rôles sociaux.

Et l'échec de nombreuses tentatives de planification en PVD atteste que le fonctionnalisme a besoin d'une assise sociale préalable (ou au moins d'une situation de déséquilibres structurels) qui corresponde à ses objectifs de construction de "villes de notre temps" (Le Corbusier). Sur ces bases, le fonctionnalisme pourra ensuite universaliser ses productions industrielles, ses méthodes de planification-régulation et son intégration de la culture et de l'histoire locales jusqu'au point où "l'architecture scelle l'alliance de l'homme et de la nature par la géométrie réglée sur les lois de l'univers" (Le Corbusier) : telle est bien l'axiomatique puisqu'il ne s'agit pas de concilier l'architecture avec la nature, mais bien d'intégrer cette dernière aux villes nouvelles. Et cette universalisation de la pratique urbanistique de séparation des activités humaines s'oppose à l'expression des cultures locales autonomes ou régies selon des modèles d'intégration autres que les modèles occidentaux. Une illustration de ce phénomène apparaît à l'examen du fonctionnalisme qui a présidé à la réalisation de la ville de Chandigarh par Le Corbusier : le zonage y est incompatible avec les modes locaux d'appropriation de l'espace puisqu'en Inde, la vie sociale est tournée vers la rue (rue bazar, rue espace-public ou rue chambre-à-coucher, mais non rue réduite à la fonction de circulation) ; de plus, le centre urbain aéré construit par Le Corbusier est inadéquat aux modes locaux de consommation dans les bazars où un

maximum de marchandises s'entasse dans un minimum d'espace. Il en résulte que l'ouverture de l'espace et sa séparation en fonctions peuvent se trouver en rupture avec une organisation urbaine régie par .

l'interpénétration des activités et des groupes sociaux ; d'où l'échec de Chandigarh, mais également l'inadaptation du Plan Directeur à la réalité loméenne.

Il ne faudrait pas croire que le fonctionnalisme a vécu ; certes, l'idéologie culturaliste humanise l'urbanisme, certes les organisations régulées et contractuelles adoucissent les institutions bureaucratiques planifiées mais la pratique urbanistique utilise toujours, à travers le processus planification-programmation urbaines, la méthode de division de l'espace et de séparation des groupes sociaux (les cas parisien et loméen sont là pour attester de l'actualité de la méthode fonctionnaliste) ; donc l'objectif du fonctionnalisme (véhiculé autant par les DDE, que la BM ou les bureaux d'études) reste bien d'uniformiser l'espace social urbain, d'universaliser la ville occidentale et d'asservir toutes les communautés aux exigences de l'univers technocratique pour lequel "c'est tout le milieu humain (comme simple champ topologique) qui est le lieu naturel de ses opérations ; pour réorganiser la ville, la disponibilité totale du sol n'est plus suffisante ; maintenant c'est l'intégralité de l'espace dans ses trois dimensions, qu'il faut rendre disponible" (1) ; ainsi, l'universalité fonctionnaliste contribue-t-elle à la domination de l'homme par la maîtrise de l'espace euclidien (longueur, largeur, profondeur) auquel il serait possible d'ajouter la quatrième dimension du temps : la dimension de la planification.

4) Ruses de la Raison, effets pervers et coups de force : les limites de la planification.

Le fonctionnalisme contenu à la fois dans les modèles bureaucratiques et idéologiques d'intégration ainsi que dans les systèmes

(1) M. Tafuri, "Projet et utopie", op. cit., p. 107

planifiés et les systèmes d'action régulés relève surtout de systèmes de détermination rationnels (cartésien, hégélien) ; il va s'agir à présent de resituer ces systèmes de détermination par rapport à la rationalité de la planification, et d'en examiner les implications prévues ou "perverses" ; ainsi, lorsque les résultats de l'action ne correspondent pas aux intentions visées ou aux finalités présupposées de la Raison, est-il possible de reconnaître des effets pervers. Il faudra donc également analyser la "cohérence", la "logique" ou tout au moins la signification de ces effets pervers et notamment les relier à la Ruse de la Raison qui les a produits et qui consiste en la réduction causale, transcendante et finalisée des phénomènes immanents. Une telle Ruse de la Raison contient bien, sur le plan théorique, l'arbitraire de la rationalisation rétrospective ou de l'explication à-priori ; mais les effets pervers viennent perturber cette construction et ces systèmes de détermination jusqu'au point où sont consacrés les échecs de la prospective et de la planification.

La Raison pratique et politique (dont la planification émane), lorsqu'elle se trouve monopolisée au sein de structures étatiques (le capital Pouvoir-Savoir), parvient à se reproduire en légitimant l'utilisation des coups de force pour contraindre le réel (l'altérité sociale, les phénomènes sociaux aléatoires) à correspondre au rationnel, au plan. De cette utilisation de la violence, tous les relais humains des systèmes de détermination sont complices : "c'est déjà un premier coup de force de transformer l'évolution technico-économique en une dialectique des forces productives ; c'en est un deuxième de superposer à cette dialectique une autre qui produit la liberté à partir de la nécessité ; c'en est un troisième de prétendre que celle-ci se réduit intégralement à celle-là" (1) ; et ce qui est impliqué des analyses marxistes, l'est également des analyses systémiques qui servent de fondement au capitalisme comme système d'action autorégulé (et à sa variante idéologique complémentaire : le fonctionnalisme libéral contractuel et régulé). Ainsi tous les systèmes de détermination légitiment-ils et impliquent-ils

(1) C. Castoriadis, *"L'institution imaginaire de la société"*, op. cit., p. 72

l'utilisation des coups de force au niveau des systèmes d'action : telle est la violence comme contenu et instrument de la planification ; violence de la planification qui peut se transformer, par l'action sociale sur les effets pervers intrasystémiques, en violence contre la planification.

a) La Ruse de la Raison

C'est avec Descartes qu'est inauguré "officiellement" le rationalisme comme fondement d'une opérationnalité technicienne, l'objectif étant la maîtrise de la nature par la raison : "il est possible de parvenir à des connaissances qui soient fort utiles à la vie, et au lieu de cette philosophie spéculative qu'on enseigne dans les écoles, on en peut trouver une pratique par laquelle, connaissant la force et les actions du feu, de l'eau, de l'air, des astres, des cieux et de tous les autres corps qui nous environnent, aussi distinctement que nous connaissons les métiers de nos artisans, nous les pourrions employer en même façon à tous les usages auxquels ils sont propres et ainsi nous rendre comme maîtres et possesseurs de la nature ; ce qui n'est pas seulement à désirer pour l'invention d'une infinité d'artifices qui feraient qu'on jouirait sans aucune peine des fruits de la terre et de toutes les commodités qui s'y trouvent, mais principalement aussi pour la conservation de la santé, laquelle est sans doute le premier bien et le fondement de tous les autres biens de cette vie" (1) ; ce retour aux sources pour montrer ce lien sans cesse renoué entre rationalisme et humanisme, entre technique et raison humaines associées à reconstruire la nature pour le plus grand bénéfice de l'homme. La Ruse de la Raison est implicitement contenue dans la philosophie cartésienne, mais c'est Hegel qui, incluant la raison technique cartésienne dans le système dialectique historique, soumettra cette raison technique à la finalité de la raison historique, la première servant d'instrument à la domination de l'homme sur la nature ainsi qu'à la domination de l'homme sur l'homme : telle est la problématique de la fin et des moyens dont la Ruse de la Raison constitue une solution puisqu'en elle, "la fin contracte des rapports médiats avec l'objet et intercale entre elle-même et celui-ci un

(1) R. Descartes, "Discours de la Méthode", in *Oeuvres et Lettres*, coll. La Pléiade, éd. Gallimard, p. 168

autre objet" (1). La raison universelle et englobante transforme donc l'objet en moyen, moyen de réalisation d'une fin qui est la fin de la raison ; la raison est donc partout, comme cause finale de tout ce qui lui est apparemment extérieur. Et Hegel de donner un exemple de cette activité finalisée de la Ruse de la Raison : "l'homme qui se propose de bâtir une maison prend d'abord une décision arbitraire ; mais les éléments doivent lui servir et pourtant la maison est faite pour protéger l'homme contre les éléments ; ceux-ci sont donc employés contre eux-mêmes, ce qui ne signifie pas que la loi générale de la nature soit pour autant invalidée. La construction d'un édifice, c'est d'abord un but et une intention intérieurs. A cette fin, les éléments particuliers servent de moyens, tandis que le fer, le bois, les pierres sont utilisés comme des matériaux. Les éléments sont employés pour être travaillés : le feu pour fondre le fer, l'air pour attiser le feu, l'eau pour mettre les roues en mouvement, couper le bois, etc. Le résultat sera que les éléments seront mis en échec par la maison dont ils ont aidé la construction : elle sera à l'abri du vent, de la pluie, de l'incendie. De même les pierres et les poutres obéissent à la pesanteur, tendent vers le bas, et avec elles, on édifie de hautes murailles. Ainsi les éléments sont utilisés conformément à leur nature et contribuent ensemble à la production d'un résultat qui limite leur action. Les passions se satisfont de façon analogue : elles se réalisent suivant leur détermination naturelle, mais elles produisent l'édifice de la société humaine dans laquelle elles ont conféré au droit et à l'ordre le pouvoir contre elles-mêmes" (2). Ainsi les passions humaines (la violence) se trouvent-elles utilisées contre elle-mêmes (la Ruse) et au bénéfice de la Raison : par la violence irrationnelle les Etats comme émanation de la Raison, selon Hegel, se sont formés (ou transformés pour correspondre à la Raison historique).

La violence, les passions comme les éléments de la nature sont donc utilisés par la raison et détournés de manière à servir de moyens à la réalisation d'une fin, ce que confirme J.P. Sartre en reprenant le même exemple (la maison qui pourrait être aussi bien la ville, la planification

(1) Hegel, *"Science de la Logique, Logique du Concept"*, éd. Aubier, 1971, p. 451

(2) HEGEL, *"La maison dans l'histoire"*, 10/18, 1965, p. 106-107

comme émanation de la raison servant à orienter la ville dans le sens de la fin, la fin de l'ordre de la raison) : "pour conserver sa réalité de demeure, une maison doit être habitée, c'est-à-dire entretenue, chauffée, ramonée, ravalée, etc. ; sinon elle se dégrade ; cet objet-vampire absorbe sans cesse l'action humaine, se nourrit d'un sang emprunté à l'homme et finalement vit en symbiose avec lui (...). Pour ses habitants, il n'y a pas de différence entre l'activité passive qu'on pourrait appeler la résidence et la pure praxis reconstituante qui défend la maison contre l'univers, c'est-à-dire qui se fait médiation entre l'extérieur et l'intérieur (...). L'homme, en dépassant sa condition matérielle, s'objective dans la matière par le travail : cela veut dire qu'il se perd pour que la chose humaine existe, et qu'il peut se retrouver dans l'objectif comme la signification pour l'homme de l'objet qu'il a produit" (1). D'où l'importance des organisations en tant que coalitions d'hommes dont les efforts tendent à s'opposer tout en récupérant (c'est-à-dire en finalisant) ce qui est extérieur à la raison : autant le désordre des passions que l'extériorité environnementale de l'homme (la nature est cette extériorité) ; les organisations coordonnent donc toutes les actions de l'homme social contre les passions des hommes individuels, ces mêmes passions qui, canalisées par les stratégies, deviennent "positives".

Dans cette perspective, les hommes individuels, leur violence, leurs passions sont "sublimés" en moyens puisque "c'est dans le moyen que réside l'élément rationnel de la fin ; c'est par le moyen qu'elle se conserve dans tel ou tel autre extérieur et grâce à cette extériorité ; pour cette raison, le moyen est supérieur aux fins finies de la réalité extérieure" (2). D'où l'importance stratégique des moyens qui, en tant qu'instruments de la raison, sont déjà finalisés par celle-ci et s'opposent donc à toute empiricité extérieure et désordonnée qu'ils auront en charge de "récupérer" ; les institutions et les organisations effectuent cette récupération et constituent les moyens et instruments au service de la raison universelle. Il n'existe pas, selon Hegel, une "nature" du monde social, mais simplement une "raison" qui le dirige, le finalise et récupère ses violences afin de les canaliser dans "le bon sens". A partir du moment où la violence est rationnellement orientée, elle se trouve donc légitimée.

Il en résulte une nouvelle définition de la planification urbaine qui, en tant qu'incarnation de la raison universelle, opérationnelle dans le sens cartésien,

(1) J.P. Sartre, "Critique de la Raison dialectique", Gallimard, 1960, p. 238

(2) HEGEL, "Sciences de la logique", op. cit., p. 451-452

finalisée dans le sens hegelien, a en charge la maîtrise, la canalisation et l'orientation de l'espace urbain, et utilise, pour cette fin, les organisations et les institutions urbaines comme moyens de "ruser", donc de récupérer les pratiques sociales encore "marginales" par rapport à la finalité du système de détermination rationnel.

b) les effets pervers.

Ce système de détermination rationnel n'est cependant pas exempt de faiblesse, la principale étant que la Ruse et la Raison se trouve elle-même rusée de par l'apparition des effets pervers ; ceux-ci se manifestent lorsque la raison ne parvient plus à intégrer les phénomènes qui lui sont extérieurs et qui peuvent aller jusqu'à remettre en question l'équilibre et la finalité du système rationnel, ou lorsque les ayants intégré ceux-ci se retournent contre les fins de la raison ; les effets pervers peuvent donc être extra-ou intra-systémiques mais dans tous les cas ils révèlent une incapacité de la raison à "ruser" les phénomènes aléatoires, et ils apparaissent donc du fait de la trop grande rigidité des systèmes, institutions ou structures vis-à-vis de l'indétermination fondamentale des actions humaines.

D'où l'importance des organisations régulées afin d'éviter l'apparition des effets pervers (ces organisations régulées qui, dans une optique déterministe hégélienne sont autant de Ruses de la Raison et participent donc du système de détermination rationnel) ou effets contre-intuitifs "qui caractérisent les affaires humaines (...), désignent les effets inattendus, non voulus et, à la limite, aberrants sur la plan collectif d'une multitude de choix individuels autonomes ; ils marquent le décalage, voire l'opposition souvent fatale entre les orientations et les intuitions des acteurs et l'effet d'ensemble de leurs comportements dans le temps, ce mécanisme fondamental qui fait qu'en voulant le bien, nous réalisons le mal" (1) ; et de fait, les intentions (motivations individuelles, fixation d'objectifs préalablement à l'action) non seulement

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 14

ne suffisent pas à garantir le succès d'une entreprise, mais peuvent encore se retourner contre celle-ci si les structures préétablies sont trop contraignantes. Telle est la problématique de la fin et des moyens c'est-à-dire du choix des médiations utiles à la réalisation de la fin collective et à l'intégration de l'empiricité individuelle désordonnée qui chez Hegel comme chez Crozier constitue "la cible" de la Raison. Et le moyen privilégié pour remédier aux effets pervers est l'organisation qui, en tant que solution construite et artificielle permet le contrôle et la régulation des actions individuelles en donnant libre cours aux stratégies intégrées des acteurs ; de ce point de vue, l'organisation contribue à la limitation des effets pervers.

Mais, inversement, l'organisation favorise aussi la production des effets pervers en ce que, selon toute vraisemblance et même en toute logique, les effets pervers sont eux-mêmes susceptibles d'atteindre les organisations, d'où la solution de souplesse des organisations comme condition de la meilleure intégration possible des acteurs et de la limitation des effets pervers. Dans l'optique de régulation organisationnelle, les effets pervers sont donc acceptés comme inévitables ; il s'agit simplement de prévoir les meilleurs moyens possibles d'adapter l'organisation à leur éventuelle manifestation. Tel est également l'objectif du pragmatisme politique qui, conciliant opportunément rationalité-à-posteriori et rationalité-à-priori finit par rejeter toute planification finalisée et aboutit à des prises de décision contraires à la raison (ainsi en est-il de l'arbitraire politique ou social).

De fait, il existe deux manières de concevoir et de pratiquer la rationalité-à-posteriori :

- en la soumettant au modèle synoptique de la rationalité-à-priori et en "jouant", au fur-et-mesure du déroulement de l'action, sur des ajustements structurels ; cette pratique décisionnelle a l'inconvénient de renforcer les caractéristiques négatives de la structure

(ses dysfonctions, ses inégalités) et d'aboutir à développer une rationalité statique de cercles vicieux ; ainsi en est-il de l'urbanisme de dérogation qui reflète les tendances ségrégationnistes de l'urbanisme fonctionnaliste ;

- en l'automisant, c'est-à-dire en la "décentralisant", par rapport au modèle synoptique déterministe et planifié, telle est l'optique de M. Crozier, sa "décentralisation" s'opérant au niveau des organisations régulées et permettant à la fois d'intégrer les stratégies d'action internes, mais également d'adapter l'organisation, du fait de la souplesse de ses structures, aux circonstances imprévues de l'environnement extérieur.

Par cette dernière solution (la solution libérale), les effets pervers se trouveraient efficacement intégrés aux systèmes planifiés ou aux systèmes d'action régulés et la Ruse de la Raison rétablie dans le sens de la reproduction des systèmes de détermination.

c) les implications sociales des effets pervers.

La manifestation des effets pervers semble donc inévitable ; phénomènes aléatoires provoquant la déstructuration des systèmes, leur résolution est liée aux raisons qui ont provoqué leur surgissement et donc à l'état des rapports sociaux de domination. Les conditions de possibilité des effets pervers et de leur résolution, en même temps que leurs implications sociales peuvent ainsi être analysées à trois niveaux différents :

c1) au niveau de l'action, les effets pervers, en s'opposant à l'ordre social, favorisent l'émergence des changements organisationnels puisqu'ils sont "des effets individuels ou collectifs qui résultent de la juxtaposition de comportements individuels sans être inclus dans les objectifs recherchés par les acteurs" (1) ; de ce fait, les effets pervers

(1) R. Boudon, "Effets pervers et ordre social", op. cit., p. 10

seraient donc provoqués par l'intentionnalité individuelle qui n'a pu être intégrée dans les stratégies organisationnelles des acteurs ; cette intentionnalité irréductible participerait également à l'action, remettant sans cesse en cause les stratégies intégrées et découvrant continuellement de nouvelles "plages" de phénomènes sociaux aléatoires. A chaque Ruse de la Raison, à chaque contrainte structurelle (quelle que soit la souplesse des structures) imposée à l'action et limitant son champ de possibilité, correspondrait une intentionnalité active et aléatoire, une revendication sociale de liberté dans la contre-décision ; ainsi se trouveraient relativisées les structures, du fait de l'intervention "pervers" d'une dimension sociale irréductible et non causale, c'est-à-dire "comme comportement non pas simplement imprévisible, mais créateur (des individus, des groupes, des classes ou des sociétés entières) ; non pas comme simple écart relativement à un type existant, mais comme position d'un nouveau type de comportement, comme institution d'une nouvelle règle sociale, comme invention d'un nouvel objet ou d'une nouvelle forme, bref, comme surgissement ou production qui ne se laisse pas déduire à partir de la situation précédente, conclusion qui dépasse les prémisses ou position de nouvelles prémisses" (1).

c2) au niveau du système où sont élaborés les plans, chacun de ceux-ci apparaissant lui-même comme système rationnel composé de structures institutionnelles et fonctionnant selon une logique prévisionnelle (la rationalité-a-priori) et opérationnelle (la programmation) ; ces caractéristiques du plan le définissent comme système asservi qui "ne peut ni s'adapter, ni évoluer en dehors d'un répertoire de solutions ou "états de système" stocké, en quelque sorte, dans le dispositif ou paramètre de réglage et (qui) n'a finalement d'existence qu'à travers ce contrôle ou ce paramètre de réglage" (2) ; ainsi en est-il de l'axiomatique systémique de Forrester. Cependant, de tels systèmes asservis sont également (et sûrement d'autant plus, du fait de leur asservissement) sensibles aux phénomènes contre-intuitifs (les effets pervers) surtout pour ce qui concerne les systèmes complexes qui finissent par fonctionner autrement que prévu et

(1) C. Castoriadis, *"L'institution imaginaire de la société"*, op. cit., p. 61

(2) Forrester, *"Urban Dynamics"*, cité par P.H. Derycke, op. cit., p. 251

selon une logique opposée à l'expérience humaine, cette dernière faisant "basculer" les systèmes.

C'est pourquoi Forrester s'oppose à tout interventionnisme de l'Etat qui, visant une amélioration à court terme des conditions de vie en ville, remettrait en question, à long terme, l'existence même du système planifié et des modélisations urbaines : "les programmes de formation professionnelle, les programmes de logements à bas prix et même l'assistance financière, lorsqu'ils sont utilisés isolément sans améliorer le climat économique de la ville, peuvent tomber dans cette catégorie de promesses à court terme suivie à long terme de processus de détérioration" (1). Et parmi les interventions les plus nocives, Forrester mentionne les politiques de construction, par l'Etat, de logements à Bon Marché, décidées par souci humanitaire ou pour créer des emplois dans le secteur de la construction ; de telles politiques, selon Forrester, auraient pour effet de provoquer des phénomènes de rareté de l'espace urbain au détriment des installations commerciales et industrielles qui, faute d'espace, déclindraient, précipitant les pertes d'emploi et faisant reculer l'expansion urbaine ; par contre, Forrester encourage la destruction des taudis afin de ralentir l'immigration, de libérer des terrains urbains où pourront s'installer les entreprises et afin de permettre la construction de logements de haut et moyen standing, symboles de la vitalité économique urbaine.

Il est évident que ces systèmes autorégulés reproduisent la conception capitaliste de l'urbanisation et justifient l'emploi des coups de force pour soumettre les groupes urbains réfractaires qui ne s'aligneraient pas sur les lois du marché ; ce modèle nord-américain, longtemps utilisé par la Banque Mondiale, s'est avéré inadapté aux sociétés pré-capitalistes dont les composantes culturelles et sociales faisaient basculer les systèmes autorégulés ; depuis les années 1970, la planification d'opérations à caractère social s'est substituée aux anciennes méthodes sans que soient pour cela résolus les problèmes de

(1) *idem*

programmation, ni supprimées les lois du marché pour pallier aux carences de la planification (ces carences étant elles-mêmes provoquées par les lois du marché, ainsi que l'étude du cas loméen le montrera). En tout état de causes, ni la programmation régulée, ni l'autorégulation ne semblent pouvoir éviter les effets pervers en tant que manifestations des rapports de domination existants.

c3) au niveau des structures apparaissent certaines contradictions intrasystémiques qui remettent en question l'équilibre du système ; de tels effets pervers ont été relevés à l'occasion de l'étude du cas parisien où les avantages de situation s'opposent aux décisions de planification et d'aménagement du territoire ; c'est ainsi que "les critères d'implantation spatiale des grandes firmes capitalistes entrent en contradiction avec les nécessités technologiques et sociales d'un véritable aménagement du territoire, c'est-à-dire d'une coopération développée à l'échelle du territoire national" (1) ; en effet, les grandes métropoles ou capitales industrielles attirent les capitaux et provoquer ainsi de graves inégalités régionales ; le processus étant enclenché, s'en suivent des effets pervers cumulatifs : d'abord le sous développement de nombreuses régions en infrastructure, d'où une accentuation du sous-développement ; ensuite le surdéveloppement de certaines métropoles en moyens de communication et de consommation, d'où une importante concentration tertiaire (qui attire la main-d'oeuvre régionale et vide ainsi les régions) et une grave congestion urbaine provoquant la déstructuration sociale, spatiale et culturelle (ainsi apparaissent les phénomènes de racisme et de ségrégation, et sont constatées les carences en équipements dans certaines zones populaires).

De tels effets pervers cumulatifs dûs pour une grande part à une tradition centralisatrice entretenue par l'Etat, aboutissent à la déstructuration des systèmes planifiés ce qui explique l'importance de la pratique de programmation locale associée à l'urbanisme de dérogation. De tels effets pervers peuvent en outre remettre en question les structures de

(1) J. Lojkine, "L'urbanisation capitaliste", op. cit., p. 136

domination (par exemple lorsque les intérêts privés locaux s'organisent et s'opposent aux intérêts capitalistes) ; à cause de ces implications sociales des effets pervers, se trouve justifiée, afin d'assurer la reproduction des systèmes planifiés (d'action régulée ou de domination), l'utilisation des coups de force par l'Etat.

d) les coups de force

Lorsque la Ruse de la Raison s'oppose aux effets pervers, elle utilise "légitimement" les coups de force afin de rétablir la rationalité du système. Mais dans ce cas, ce n'est plus la violence qui participe à la formation du système par le processus de "récupération" de la Ruse, mais c'est le système qui produit sa propre violence afin d'assurer sa reproduction : telle est l'explication des coups de force comme manifestation de la volonté de puissance constitutive de l'Etat ; et dans cette perspective, la Ruse de la Raison, dont il a été montré que le caractère finalisé s'opposait à la dimension sociale et exposait inévitablement la Raison à des effets pervers intra ou extra-systémiques, produit également, en toute logique, les coups de force que l'Etat, en tant que garant de sa propre Raison, diffusera dans le corps social. Ruse de la Raison, effets pervers, coups de force et volonté de domination participent de la même logique qui s'incarne dans l'Etat que Nietzsche décrit ainsi : "J'ai employé le mot Etat ; ce qu'il faut entendre par là va de soi : une horde quelconque de bêtes de proie blondes, une race de maîtres et de conquérants qui, dotée d'une organisation guerrière et ayant la force d'organiser, pose sans hésiter ses formidables griffes sur une population peut-être infiniment supérieure en nombre, mais encore inorganisée et errante ; voilà le commencement de l'Etat sur terre : on s'est débarrassé, je pense, de cette rêverie qui le faisait commencer par un contrat ; qu'importent les contrats à celui qui peut commander, qui est un maître par nature, violent dans ses oeuvres et dans ses gestes ! On ne peut faire de comptes avec de tels êtres, ils arrivent comme le destin, sans cause, sans raison, sans égards, sans prétexte, ils sont là comme la foudre, trop

terribles, trop soudains, trop convaincants, trop différents pour qu'on puisse même les haïr" (1). L'Etat, monstre froid de la bureaucratie et des organisations, ou monstre chaud de la domination et de "la violence légitime", pervers (comme les effets qui le poussent à violenter), rusé (comme la raison qu'il remplace par sa domination), vicieux (comme les cercles de son éternel retour), montre et démontre la permanence des coups de force, la violence qui lui est constitutive (le non-dit de la planification et des organisations), bref sa volonté de domination.

Il en résultera une inadéquation fondamentale entre les décisions de planification émanant de l'Etat et les pratiques sociales désorganisées, la résolution de cette inadéquation tenant dans le rapport des forces en présence ; mais quelles que soient ces forces, les effets pervers resteront inévitables tant que subsistera ce décalage entre Etat dominant et société dominée, malgré tous les contrats et régulations qui ne servent qu'à déplacer ou à occulter cette opposition fondamentale. De fait, la planification contient en elle-même, et la violence de la Ruse de la Raison, et la domination par les coups de force. Quant à la dimension sociale, il ne lui reste que sa capacité, de par le décalage pré-cité, de provoquer des effets pervers. Dans cette perspective de domination, l'action de l'Etat sur la ville, par la planification et par son alliance avec le capital (l'alliance Etat-Capital constitue l'incarnation contemporaine de la raison hegelienne), peut être reconnue à différents niveaux :

- l'Etat comme relai du Capital participe à la création des capitales urbaines comme vitrines du capital, à partir desquelles devrait s'universaliser les modes de production et les rapports de production capitalistes ;

- l'Etat comme codage du capital et fixation de la force de travail assure l'expansion et le contrôle de l'évolution des villes par la planification urbaine ;

(1) F. Nietzsche, *"La généalogie de la morale"*, Gallimard, 1971, p. 277

- l'Etat comme support territorial du capitalisme utilise et diffuse le fonctionnalisme par lequel doit s'opérer l'aménagement du territoire national.

A ces trois niveaux (capitale, villes, territoire) opère le fonctionnalisme de la planification comme instrument de domination utilisé par l'instance Etat-Capital, cette planification qui consiste toujours à prolonger dans le temps l'espace de la domination selon la raison du futur. Ce thème de la raison du futur est ainsi constamment présent chez Le Corbusier ; il signifie une volonté de lier l'idéologie à l'utopie en vue de contrôler efficacement le développement de la civilisation machiniste. En ce sens, Le Corbusier et Weber ont le même projet fonctionnaliste : "parvenir à la maîtrise rationnelle du futur ; un futur dont le risque est éliminé et où le présent tout entier se projette" (1). Le fonctionnalisme en bloquant ainsi la raison pratique permet aux systèmes de domination de développer leur dynamique dialectique (Hegel) ou sauvage (Nietzsche). Quoi qu'il en soit, le plan est toujours présenté par les instances de domination comme le moyen le plus efficace de réaliser dans le futur la libération de l'homme par-et-vis-à-vis de la machine (tel est le modèle utopique dérivé de la raison technique cartésienne), alors que dans la réalité, la machinerie du plan, de la pratique urbanistique, des organisations régulées ou de la bureaucratie contribue à l'asservissement et au contrôle systématique de toute actualité et de toute activité humaine (telle est la réalité voilée par l'idéologie).

C'est ce double aspect utopique et idéologique du plan qui constitue son ambiguïté : "le plan tend, d'une part à s'identifier avec les institutions qui conditionnent son existence, et d'autre part à se présenter lui-même comme une institution autonome" (2) ; donc, l'utopie sert d'alibi à l'idéologie, utopie et idéologie s'unifiant dans une téléologie qui vise la rationalisation totale de la société et la planification économique universelle (par l'organisation de la circulation

(1) M. Tafuri, *"Projet et utopie"*, op. cit., p. 50

(2) idem, p. 55

du capital). C'est peut-être pour cette raison que Le Corbusier n'avait aucun scrupule à travailler pour des régimes aux idéologies opposées parce que l'idéologie fonctionnaliste rationnelle transcendait, selon lui, toutes les idéologies politiques ; mais c'est pour la même raison que le "réalisme-utopique" de Le Corbusier se heurta si souvent aux effets pervers des instances politiques, historiques et sociales, car "ses modèles ont le caractère d'expériences de laboratoire ; or il est absolument impossible de faire passer un modèle de laboratoire dans la réalité ; de plus, le caractère généralisable de ses hypothèses théoriques se heurte au retard des structures qu'elles se proposent de transformer" (1) : tel est le défaut (elle manque à son but) de toute planification dont la méthode et les réalisations (mêmes partielles) n'en demeurent pas moins limitatives de l'expression sociale pratique ; et ce point de vue, les effets pervers constituent des effets de salubrité publique.

Il reste que ce qui, par les effets pervers, échappe à la raison (et à ses ruses), à la planification (comme instrument de la raison) et à l'Etat (comme exprimant la Ruse de la Raison par le coup de force permanent) c'est "l'énigme du monde tout court, qui se tient derrière le monde commun social, comme à-être c'est-à-dire provision inépuisable d'altérité, et comme défi irréductible à toute signification pré-établie ; ce qui (leur) échappe aussi, c'est l'être même de la société en tant que société instituant, c'est-à-dire finalement en tant que source et origine d'altérité, ou auto-altération perpétuelle" (2). En faisant éclater les structures établies, les effets pervers permettent ainsi la position et la création d'autres structures. Il en résulte que la principale limite de la planification comme utopie négative à caractère idéologique, c'est la temporalité sociale qui, en tant qu'expression de l'altérité-altération (effets pervers = altération) s'oppose à tout autodéveloppement d'une essence sociale (concept, structure originaire finalisée, raison planifiée ou raison d'Etat).

(1) *idem*, p. 113

(2) C. Castoriadis, "L'institution imaginaire de la société", *op. cit.*, p. 495

5) Socialisme et capitalisme : les enjeux du pouvoir urbain

Il apparaît donc que l'association entre fonctionnalisme et capitalisme constitue l'institution dominante d'où se dégage le pouvoir urbain dominant chargé de réaliser la visée industrialiste, c'est-à-dire l'alignement, l'intégration et la standardisation des cultures et pratiques sociales ainsi que la réduction des effets pervers ; cette visée est celle de la Ruse de la Raison qui se matérialise notamment à travers les coups de force de l'Etat, mais également par l'utilisation de la planification (en tant que pacification du coup de force n'excluant pas l'arbitraire) qui, dérivée des modèles bureaucratiques ou idéologiques d'intégration, s'associe le concours des sciences humaines normatives pour comprendre et contrôler les stratégies sociales au niveau organisationnel des systèmes d'action : "grâce aux sciences humaines, rien n'est plus caché, nous allons tout montrer, tout dire ; cette frénésie de l'explicite, stimulée par le développement du nouveau système industrialiste, mais strictement récupérée par l'organisation scientifique et le régime d'équilibrage des propagandes, obtient pour résultat essentiel de dévaloriser l'ancienne rhétorique nationaliste (...), non de démolir l'Etat centraliste et ses classes" (1). C'est pourquoi le libéralisme, en fait, contribue à renforcer l'efficacité du capitalisme, de la même manière que le formalo-culturalisme de la nouvelle écologie urbaine servait les objectifs du fonctionnalisme. Le système urbain planifié et l'espace social urbain contemporain résultent donc et ne peuvent être définis qu'en rapport avec ces nouvelles associations d'où sont développées les stratégies de domination. Parmi ces associations opérationnelles, il faut mentionner : la Loi avec la norme, le Plan avec l'Etat, le fonctionnalisme avec le capitalisme, la Ruse de la Raison avec les coups de force, la planification avec la régulation programmatique, l'institution avec l'organisation, l'Etat avec les collectivités locales, l'urbanisme de dérogation avec les stratégies des politiques urbaines, etc. Ces associations, plus ou moins équilibrées, ponctuelles ou structurelles, servent de relais à ce qu'il conviendrait d'appeler l'institution étatique des organisations sociales dont les enjeux sont multidirectionnels.

(1) P. Legendre, "L'amour du censeur", *op. cit.*, p. 239

a) les enjeux organisationnels

Dans le domaine urbain les enjeux organisationnels sont relatifs au mode d'exercice du pouvoir local et aux modes d'expression des stratégies urbaines intégrées dans les politiques urbaines. Ainsi, à travers les organisations locales, le pouvoir développe-t-il une réelle capacité d'action, différente (bien que complémentaire) du formalisme institutionnel ou de la contrainte physique par la menace ou l'utilisation des coups de force ("la violence légale" liée à l'emploi de la force publique). Dans cette perspective, la stratégie du pouvoir consistera à la fois à adapter les nouveaux modes organisationnels de domination aux objectifs politiques (alliance Etat-Capital par laquelle est défini le projet politique global) et économiques, mais également à ce que le système politique et économique "tolère" ces nouveaux modes organisationnels de domination.

Cette stratégie mise en oeuvre fera de la décentralisation et du municipalisme les nouveaux champs d'action du pouvoir : "il y a justement un champ politique local parce que l'organisation sociale et spatiale de la société française est irréductible à un système qui fonctionnerait selon un ordre rationnel, avec un ajustement des diverses logiques (économique, sociale, politique) ; on ne peut pas évacuer l'histoire, c'est-à-dire les acteurs réels et le changement" (1) ; d'où l'importance des stratégies et organisations locales telles qu'elles apparaissent à travers les politiques urbaines ; cet enjeu local justifie la territorialisation de l'Etat et du Capital qui se trouveront impliqués, à travers institutions et organisations, dans les alliances et conflits locaux. Parmi les principales alliances locales visant "la participation" au processus planification-programmation urbaines, il faut resituer :

- la petite archéobourgeoisie (commerçants, artisans, petits propriétaires) allié à la grande archéobourgeoisie (grands propriétaires

(1) R. Ledrut, "L'espace en question", *op. cit.*, p. 86-87

terriens, industriels...), alliance constituant le pôle conservateur des stratégies locales ;

- la nouvelle petite bourgeoisie (professeurs, professions libérales) alliée aux représentants de l'administration, les deux composantes formant le pôle libéral et dirigiste (s'opposant donc au pôle conservateur) des politiques urbaines.

Aucun cas de figure n'est exclu par ces stratégies, les alliances se faisant et se retournant au gré des enjeux urbains contenus dans le processus planification-programmation (la petite archéobourgeoisie peut ainsi s'allier avec la nouvelle petite bourgeoisie pour la défense d'intérêts de quartier, ou la grande archéobourgeoisie à l'administration pour des opérations immobilières et par l'intermédiaire des SEM...) ; mais dans tous les cas, à travers les politiques urbaines et les stratégies qui y sont déployées par les acteurs locaux, il s'agira pour l'Etat et ses institutions de contrôler le pouvoir local et donc, de l'infiltrer à travers les alliances que noue l'administration avec une fraction de la notabilité locale.

C'est à partir de telles alliances sociales que s'établira " la concertation" institutionnelle et organisationnelle, que seront élaborés les compromis entre représentants des municipalités, de l'Etat et des organismes paraétatiques et que seront définies et fixées les règles locales du jeu, c'est-à-dire les orientations opérationnelles de la programmation urbaine. Parmi les principales règles du jeu, il faut mentionner les ZUP, les ZAC, les ZAD certes imposées par l'Etat dans le cadre de la programmation , mais adaptées localement dans le cadre de la programmation et selon l'état des politiques urbaines. Dans cette perspective, les SEM (distinctes de l'administration publique mais associées à elle par l'intermédiaire de la CDC), les agences d'urbanisme locales, les DDE, les lois ou les règlements apparaissent comme autant d'instrument politico-technico-juridiques impliqués dans l'institution

étatique des organisations sociales.

Il faut néanmoins tempérer les enjeux organisationnels en rappelant combien les effets pervers peuvent modifier les règles du jeu locales puisque, des données du jeu politique local (conflits, contradictions, alliances) peuvent surgir des effets pervers intrasystémiques susceptibles de provoquer des déséquilibres ou des déstructurations institutionnelles ou organisationnelles.

b) les enjeux techniques

La territorialisation de l'Etat et du Capital se fondera également sur la spécialisation technique afin d'aboutir au contrôle fonctionnel de l'espace social urbain ; d'où l'utilisation du fonctionnalisme par le capitalisme et l'orientation fonctionnaliste du processus planification-programmation urbaines. Il peut ainsi en résulter une territorialisation de la planification urbaine, dont les principales phases sont :

- la planification locale (plans directeurs, SDAU, POS) qui détermine globalement les besoins, définit les choix du parti d'urbanisation, et énonce les hypothèses de faisabilité ;

- la prévision qui porte autant sur l'espace, le temps que sur le coût des opérations à envisager ; la prévision s'opère par des études préalables complémentaires et sectorielles (tels que schémas de circulation, plans de transport, plans verts, plans de détail, plans de sauvegarde et de mise en valeur du site, etc.), le recensement des contraintes techniques (le site, le parcellaire) ou financières (la demande solvable, le plan de financement) ;

- intervient alors la décision de programmation qui se fonde sur les stratégies organisationnelles et l'état des politiques urbaines et

s'opère par l'élaboration d'un plan (quinquennal ou d'1 année) ;

- des études préliminaires sont ensuite organisées qui énoncent les principales solutions possibles par la réalisation du plan ;

- une autre décision intervient après négociation entre instances administratives et acteurs locaux afin d'arrêter un avant-projet sommaire d'exécution ;

- le programme définitif est donc établi et l'opération peut s'engager.

Tout au long de ce processus sont donc intervenues les instances techniques dont le contrôle constitue, de ce fait, un enjeu du pouvoir urbain. Au sein de ces instances techniques, l'expert est donc un acteur "sollicité" puisqu'il apparaît comme "le seul qui dispose du savoir-faire, de l'expérience du contexte qui lui permettent de résoudre certains problèmes cruciaux pour l'organisation" (1). L'expert exerce donc un monopole technique et par là même un pouvoir qui, s'il désire le conserver, passe par la préservation de son monopole technique. Il en résulte que, de relais technique, l'expert devient, par son assistance technique dirigée, un véritable pôle de pouvoir et un acteur à part entière dans les stratégies organisationnelles locales.

Or, il se trouve que, la plupart du temps, pouvoir administratif, pouvoir technique et pouvoir financier sont associés dans une même instance : la techno-bureaucratie qui, en fait, décide des orientations du processus planification-programmation urbaines, ainsi qu'il apparaîtra à Lomé (où la BM et les bureaux d'études constituent le pouvoir technique et financier mettant sous tutelle l'administration locale) et en France (où la CDC, les banques, les DDE et les SEM constituent l'instance déterminante et dominante des stratégies bureaucratiques de territorialisation de l'Etat et du Capital). Il en résulte que la planification libérale et fonctionnaliste

(1) M. Crozier, "L'acteur et le système", *op. cit.*, p. 72

consistera d'abord à défendre les intérêts privés dominants : telle est la logique productiviste capitaliste par laquelle la vitalité d'une ville se mesure au nombre d'implantations industrielles ou commerciales, la planification servant à "préparer" le terrain, c'est-à-dire à vider les espaces "attractifs" de leur contenu social afin de les concéder aux activités capitalistes. Dans cette optique s'établit une complémentarité opérationnelle entre les tendances autorégulées du marché et la régulation organisationnelle par la programmation ; mais la régulation, institutionnelle par la planification ou organisationnelle par la programmation, sert surtout à "aider" (l'Etat et ses émanations territoriales s'en chargent) l'autorégulation. Et cette "aide" sera d'abord d'ordre technique, d'où les deux objets principaux de la planification urbaine :

- la création d'équipements collectifs, notamment en infrastructures de transport, afin de rapprocher les actifs des lieux d'emplois, abaisser les coûts de déplacement, fluidifier la circulation ;

- la régulation du marché foncier afin d'enrayer les spéculations qui se retourneraient contre les intérêts capitalistes et faire en sorte que l'affectation des terrains urbains vacants "soit aussi proche que possible d'un optimum économique et social" (1).

Une telle utilisation de la planification-programmation comme régulation au service des intérêts du capital et selon les principes opérationnels du fonctionnalisme aboutit à transposer la division sociale du travail (l'organisation du travail) au niveau de l'espace (l'organisation de l'espace), d'où les phénomènes structurels de ségrégation sociale et spatiale de l'habitat, notamment en zones périphériques, qui correspondent à la logique du zonage, et les effets pervers individuels extrasystémiques qui en résultent (comme la marginalité, la délinquance et toutes les sortes de déviance).

(1) P.H. Derycke, "Economie et planification urbaines", op. cit., p. 375

La raison technique apparaît ainsi comme une nouvelle forme de la domination politique, une forme qui, relevant simultanément du rationalisme et du fonctionnalisme, s'avèrerait d'une efficacité supérieure à l'utilisation de la violence répressive. La raison technique cartésienne mise au service de la domination politique constitue donc un "adoucissement" et une pacification des traditionnels coups de force dont elle produit les mêmes effets au niveau des pratiques sociales. Ainsi la rationalité apparaît-elle encore une fois liée à l'idéologie puisque, non seulement en tant que rationalité à-posteriori, elle permet de mesurer l'état de développement des forces productives, mais également en tant que rationalité à-priori, elle sert de mesure apologétique qui légitime, selon des normes institutionnelles et fonctionnelles, les rapports de production et les rapports de domination capitalistes. Dans les deux cas, la rationalité idéologique technicienne s'oppose à la réhabilitation des rapports politiques qu'elle soumet aux exigences du fonctionnalisme ; inversement, une "rationalisation sur le plan du cadre institutionnel ne peut s'accomplir qu'au sein du milieu de l'interaction médiatisée par le langage, c'est-à-dire grâce à une libération de la communication ; une discussion publique, sans entraves et exempte de domination, portant sur le caractère approprié et souhaitable des principes et normes orientant l'action, à la lumière des répercussions socioculturelles des sous-systèmes d'activité rationnelle par rapport à une fin qui sont en train de se développer ; une communication de cet ordre à tous les niveaux de la formation de la volonté politique, et à laquelle serait restitué son caractère politique, voilà le seul milieu au sein duquel est possible quelque chose qui mérite de s'appeler rationalisation" (1) ; une telle alternative au fonctionnalisme de la raison technique consisterait donc à donner (mais qui leur donnera s'ils ne le prennent pas eux-mêmes) aux membres de la société une plus large émancipation par une individuation croissante ; ainsi la technique redeviendrait un moyen parmi d'autres et ne serait plus considérée, comme chez Descartes ou Le Corbusier, en tant que finalité, puisque "dans sa réalité historique, la technique est un projet dont le sens reste incertain, l'avenir obscur et la finalité indéterminée,

(1) J. Habermas, *"La technique et la science comme idéologie"*, op. cit., p. 67-68

étant évidemment bien entendu que l'idée de nous rendre "maîtres et possesseurs de la nature" ne veut strictement rien dire" (1).

c) les enjeux politiques

Les institutions et organisations rationnelles et fonctionnelles qui sont produites au niveau national ou local afin d'assurer, dans le cadre du processus planification-programmation urbaines, le contrôle et la maîtrise de l'espace social urbain s'opposent, de par leur caractère de domination, au développement culturel, politique ou social des pratiques des acteurs ou groupes empiriquement ciblés. C'est ainsi qu'inévitablement apparaîtront des situations conflictuelles entre les usagers et leurs représentants locaux ou entre ces mêmes usagers et les représentants de l'administration ou entre représentants des collectivités locales et représentants de l'administration. Ici intervient le pouvoir car les alliances nouées impliquent que les stratégies développées par les différents groupes seront inégalement pourvues en influence, en compétence et en information, d'où la distribution inégale des pouvoirs qui ne vise qu'à servir les intérêts dominants. A titre d'exemple, les stratégies ne peuvent être développées qu'au sein d'organisations, or les usagers atomisés socialement sont exclus de la plupart des organisations et ne peuvent donc pas se faire entendre autrement que par l'intermédiaire de leurs représentants qui sont "aspirés" par le système. Ainsi, le construit organisationnel, en même temps qu'il produit du pouvoir dans les relations entre acteurs au sein de l'organisation, monopolise le pouvoir vis-à-vis des acteurs hors de l'organisation. Et ces relations de pouvoir intra-organisationnelles sont elles-mêmes limitées du fait de leur dépendance aux rapports techniques (fonctionnels et intentionnés) qui ont présidé à la structuration des systèmes organisationnels par les décideurs institutionnels (le législateur et le gouvernement concèdent, mais ne cèdent jamais).

Ainsi en est-il du système urbain qui, bien que décentralisé et

(1) C. Castoriadis, "L'institution imaginaire de la société", op. cit., p. 103

régi par des alliances et stratégies locales s'exprimant au travers des politiques urbaines, se caractérise par la reproduction des structures de domination et d'exploitation-aliénation dans le cadre de la maîtrise et de la répartition de l'espace social urbain par la planification - programmation.

Les enjeux politiques consistent donc, soit à conserver, par l'autorégulation ou la régulation, les structures de domination, soit à remettre en cause ces structures de domination (par le développement de stratégies conflictuelles à l'intérieur des organisations ou par l'activation d'effets pervers extra-systémiques) avec la visée de changer, soit l'orientation du système (déviation des structures de domination), soit le système lui-même. Dans le cas d'une visée de changement d'orientation ou de changement de système, les acteurs du changement auront à faire face aux "agents" techniques dont le travail consiste, la plupart du temps, à optimiser les décisions dans l'art de gouverner (optimisation fonctionnelle et "rationnelle") et donc à légitimer la reproduction du système politique de domination (surtout lorsque ces "agents" techniques sont intégrés au système bureaucratique et administratif de domination).

Ainsi, l'état des politiques urbaines constitue-t-il un bon indicateur de l'état du pouvoir urbain, car à travers les alliances, stratégies et exclusions apparaissent les pôles dominants du pouvoir (acteurs ou instances) et les intérêts qui sont en jeu ; en même temps se dévoile la structuration technique de la domination et sa cible : "le pouvoir sur la ville objet que possèdent les planificateurs, les urbanistes, les promoteurs et la classe politique (...) est tout à fait étranger à un pouvoir collectif sur les espaces de vie" (1). Il semble en effet évident que l'alliance promoteur-planificateur de laquelle résulte une action sur l'espace, une organisation de l'espace et une production des formes spatiales, compte-tenu de l'état des rapports sociaux de domination et des visées capitalistes, débouche presque inévitablement sur l'arbitraire économique (pour ce qui concerne le financement et la

(1) R. Ledrut, "L'espace en question", *op. cit.*, p. 302

gestion), politique (en liaison avec les réglementations et contrôles imposés aux collectivités locales) et technique (liée à la programmation et à la pratique urbanistique plus ou moins dérogatoire). Tels sont les coups de force inhérents à la planification urbaine et qui aboutissent à l'exclusion des consommateurs-usagers de la sphère décisionnelle et leur impose une passivité vis-à-vis des formes architecturales ou des structures spatiales de leur environnement quotidien.

Ainsi convient-il encore une fois de remarquer que le pouvoir urbain "joue" sur la division système planifié-pratiques sociales, division qui produit la réification et la domination puisque autant l'abstraction fonctionnaliste que l'abstraction organisationnelle ou l'abstraction institutionnelle sont toutes opérationnelles et contribuent à façonner l'espace social en fonction des rapports sociaux dominants. Vis-à-vis du système urbain établi et ségrégatif, certaines catégories sociales, exclues des organisations, n'auront d'autre possibilité d'expression politique que l'adoption de comportement pervers : "l'uniformisation progressive de l'environnement urbain aux Etats-Unis a pour effet de réduire les possibilités de désertion, d'où l'intensité croissante de la protestation et l'éloquence déployée pour dénoncer l'univers des suburbs" (1). De tels comportements manifestent une vitalité sociale face aux ruses de la raison technicienne et ils peuvent aboutir à ce que le système fonctionnaliste soit ébranlé par des effets pervers (d'origine autant intra qu'extra-systémique) cumulatifs jusqu'au point où certaines grandes villes, comme New-York, deviennent ingouvernables.

Il reste qu'à travers les effets pervers, la société civile vise le dépérissement de l'Etat qui, en tant que ruse de la raison fonctionnaliste, sert les intérêts du Capital et contribue à réduire l'urbain à l'espace du logement et des équipements : tel est l'objectif autant de l'urbanisme répressif que de l'aménagement du territoire ou même du municipalisme, objectif jamais complètement réalisé car toujours confronté aux effets pervers des phénomènes sociaux aléatoires.

(1) R. Boudon, *"Effets pervers et ordre social"*, op. cit., p. 51

C'est pourquoi, si une libération de la tutelle fonctionnaliste pouvait être envisagée, elle consisterait d'abord "à unifier les forces négatives de la révolte contre la société répressive avec les forces sociales capables de résoudre positivement les problèmes de la mégalopolis" (1) : tel est le champ des luttes urbaines qui cherchent à récupérer les effets pervers extra-systémiques au sein d'organisations visant la transformation de la quotidienneté en même temps que le renversement des rapports de domination. Quelle que soit la finalisation des systèmes d'action, il reste que les effets pervers constituent une dynamique latente que, au fur et à mesure que se développe le système urbain, aucun pouvoir urbain ne peut ou ne pourra occulter (puisque le nombre des effets pervers est proportionnel au degré de développement du système). La prise de contrôle (dans une perspective de changement de système) ou la maîtrise (dans une perspective tragique de conservation du système qui deviendra de plus en plus rigide pour limiter des effets pervers qui, du fait de l'accroissement de la rigidité, seront de plus en plus nombreux) organisationnelle, technique ou politique des effets pervers constitue donc la véritable enjeu du pouvoir urbain qui, à travers les effets pervers et par la planification urbaine, vise, en fait, à réduire ce que la dimension sociale contient d'aléatoire.

(1) H. Lefebvre, *"La révolution urbaine"*, op. cit., p. 194

CONCLUSION

1) La finalité de la planification

a) L'objectif fonctionnaliste de la division de l'espace social urbain par l'Etat qui intervient directement ou indirectement dans le processus de consommation, consiste dans le développement du secteur lié à la reproduction de la force de travail dans l'espace urbain, d'où la construction publique de logements et d'équipements collectifs s'inscrivant dans un processus global d'intervention étatique : la planification. Telle est la raison pour laquelle la planification résulte d'un projet qu'elle est chargée de matérialiser. Corrélativement, la planification porte en elle-même un projet social, relayé par l'appareil technique fonctionnaliste des classes gouvernantes et qui consiste en la régulation, l'orientation et la normalisation de la vie quotidienne. Tels sont les fondements sur lesquels se développe l'idéologie urbaine par laquelle est attribuée au cadre de vie la capacité de produire ou de transformer les rapports sociaux ; cette idéologie, présente dans la nouvelle écologie urbaine, légitime le renforcement du rôle stratégique et "institutionnel" de l'urbanisme (en tant que pratique professionnelle justifiée par une idéologie politique) chargé dès lors par le pouvoir politique, non seulement de monopoliser une pratique, mais surtout d'imposer, à travers l'aménagement de l'espace, un certain modèle de rapports sociaux (de domination par l'organisation spatiale) et de contribuer à une intégration des modes de vie par leur uniformisation.

C'est pourquoi, à l'issue de ce processus de domination, l'espace urbain se trouve réduit à une série de fonctions juxtaposées, présumées et servant de référence à l'expression des besoins sociaux ; le caractère universel de ces fonctions permet en outre à la planification urbaine d'aboutir à l'encadrement et au codage de la dimension sociale. Servant d'instrument à la planification, la pratique urbanistique se trouve en opposition avec les pratiques urbaines.

b) L'objectif structuraliste d'organisation et d'abstraction de l'espace social à la réalisation duquel participe la planification urbaine, permet de caractériser celle-ci comme une entreprise d'orientation, de finalisation et de maîtrise de l'espace à travers le temps et du temps social à travers l'espace de la géométrie ; à l'issue du processus planification-programmation urbaines, temps et espace devraient être rendus homogènes et continus. La planification effectue donc une "théorisation" du réel qui vise la transformation de celui-ci en une synchronisation forcée et en une totalisation artificielle régies selon le principe de la simultanéité logique. D'où le décalage entre la planification et la pratique sociale discontinue et lacunaire qui investit l'espace selon un temps rythmé, non par l'horloge, mais par l'action : "en juxtaposant dans la simultanéité d'un espace unique la série complète des oppositions temporelles qui sont mises en oeuvres successivement par des agents différents dans des situations différentes et qui ne peuvent jamais être mobilisées pratiquement toutes ensemble parce que les nécessités de l'existence n'exigent jamais une telle appréhension synoptique et la décourage même par leurs urgences, le schéma du calendrier crée de toutes pièces une foule de relations (de simultanéité, de succession ou de symétrie par exemple) entre des repères de niveau différent qui, n'étant jamais confrontés dans la pratique, sont pratiquement compatibles même s'ils sont logiquement contradictoires" (1). Il en résulte donc un décalage fondamental entre la logique de la pratique par laquelle sont définies, selon Bourdieu, des fins pratiques constituées de schémas générateurs eux-mêmes universels, et la réussite logique impliquant, soit une mise en catégories universelles de la conscience, soit une mise en structures de l'esprit humain (Lévi-Strauss). La pratique s'objective dans l'action tandis que le plan imprègne la pratique de sa logique abstraite ; donc, plus le plan sera efficace, plus sa logique devra se retrouver dans l'action objectivée par les pratiques.

Le structuralisme fonctionne ainsi en symbiose avec le fonctionnalisme : au fonctionnalisme la classification des besoins dans l'espace, au structuralisme la logique des catégories fondamentales et fonctionnelles dans le temps ; leur objectif est commun : idéaliser l'espace social par l'universalisation d'une nature humaine et nier ainsi l'histoire et les pra-

(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", op. cit., p. 140

tiques de la dimension sociale.

c) L'objectif capitaliste d'imposition d'une rationalité économico-juridico-technique sur l'espace social impose à la planification de suivre plutôt que de précéder l'évolution socio-économique globale telle qu'elle résulte des rapports de production. Telle est la raison pour laquelle le processus planification-programmation urbaines aboutit à ce que la ville soit traitée comme un ensemble partiel (extérieur, techniquement, à la réalité des pratiques, des rapports sociaux ou des rapports de production), parcellaire (les modes de vie et les catégories sociales étant statistiquement classés, répertoriés et donc figés). Ainsi, la planification devrait-elle reproduire sur l'espace un projet politique défini en dehors d'elle-même et auquel ses objectifs devraient correspondre. C'est pourquoi la planification est impliquée politiquement dans la défense des intérêts économiques dominants qui sont ceux du capitalisme ; dans cette perspective, le capitalisme utilise la planification afin que, par une Ruse de la Raison (ou l'utilisation de coups de force) soit récupéré le conflit social dont les effets pervers potentiels constituent une menace pour la reproduction du système de domination.

De fait, les jeux sont fixés d'avance et la planification ne fait que les relancer : il s'agit de substituer aux rapports réels et personnalisés des rapports techniques (logique règlementaire, procédures juridiques) ou stratégiques (c'est-à-dire intégrés à des organisations dans le cadre des politiques urbaines ou de la programmation) afin d'instituer le réel et d'en évacuer toute effectivité sociale autonome. L'institution de l'espace sociale s'opère ainsi par l'utilisation de divers moyens :

- la prospective qui précède la planification et imprime à celle-ci son sens idéologique en ce qu'elle permet de comparer le projet politique et social aux déterminations (conflictuelles) sociales qui participent à la dynamique urbaine et de chercher comment intégrer celles-ci à celui-là ;

- la planification consiste à prendre en charge, à travers les plans, ces intérêts conflictuels des différents groupes sociaux dominants ou dominés qui se concurrencent au niveau de l'appropriation de l'espace urbain ;

telle est la dimension politique de la planification urbaine par laquelle sont inévitablement favorisés certains secteurs d'activités ou types de capitaux, le cadre juridique et réglementaire servant la plupart du temps à officialiser ces choix politiques mais également à permettre de réguler (par la "libre" expression des stratégies au sein des organisations) les rapports sociaux conflictuels ; d'où l'ancrage "sociologique" de la planification urbaine qui se doit d'inciter à ce que se nouent des alliances temporaires entre différents groupes sociaux et à ce que soient occultés les intérêts divergents, l'objectif étant d'aboutir à une acculturation par la soumission aux formes de la rationalité dominante, à un renforcement de l'hégémonie de l'Etat et du capital et donc à la reproduction de leur domination sur le corps social ;

- la programmation est surtout d'ordre technique et financier et elle permet que se trouvent rentabilisées sur le terrain, à travers l'affectation des crédits et le financement d'équipements d'infrastructure et de superstructure, les intérêts dominants et réalisés, par les constructeurs, promoteurs ou aménageurs, des profits et des accumulations de capital ; c'est au cours de la programmation que sont décidées, par la redistribution de l'espace, les transformations concrètes de l'espace social urbain (division sociale de l'espace) et les territorialisations normatives et ségrégatives.

Ainsi caractérisée, la pratique capitaliste de la planification aboutit à ce que la dimension économique soit privilégiée par rapport à la dimension sociale, cette dernière servant simplement de support "sociologique" et d'enjeu ou d'instrument (la reproduction de la force de travail) du capital. Apparaît également la dimension idéologique de la planification lorsque celle-ci est définie comme devant permettre la résolution du désordre économique afin de satisfaire "l'intérêt général". Une telle démagogie humaniste ne vise qu'à voiler la véritable finalité de la planification qui consiste à réduire les effets pervers sociaux et donc à limiter la dimension sociale en la vidant de ses composantes potentiellement aléatoires afin de favoriser l'autorégulation des forces du marché. Il en résulte que la planification sert d'abord d'instrument d'établissement d'un ordre social, celui-ci devant garantir la reproduction des intérêts

capitalistes qui s'investissent sur l'espace urbain.

Et même dans le cas "wébérien" où la planificateur serait un "expert" appartenant à une bureaucratie impersonnelle, obéissant aux règles de désintéressement qui caractérisent "le service public", il n'en demeure pas moins que, par le fait qu'il applique à l'urbain une rationalité technique universelle, il s'oppose à toute démocratie directe.

2) L'idéologie scientifique

L'idéologie scientifique apparaît donc comme la condition de fonctionnement des "pratiques scientifiques" telles que la prospective, la planification et la programmation ; inversement, l'opérationnalité de ces pratiques scientifiques accrédite leur aspect scientifique tout en voilant leur fondement idéologique ; ainsi, la technique, par le canal de l'idéologie, sert-elle de légitimation à la science et délimite-t-elle ce que Althusser nomme la pratique théorique qui "travaille sur une matière première (des représentations, concepts, faits) qui lui est donnée par d'autres pratiques, soit empiriques, soit techniques, soit idéologiques" (1) afin d'imprégner le social d'un modèle positiviste d'intégration par lequel se trouveront acceptées toutes les décisions à partir du moment où sera "révélée" leur apparence "scientifique". L'idéologie scientifique fonctionne donc en donnant l'illusion de son "objectivité" alors qu'elle relève en réalité du "capital pouvoir-savoir" ainsi que le montre ce recensement des diverses pratiques théoriques qui interviennent dans l'institution de l'espace social urbain :

- la prospective : elle est en réalité un discours des sciences sociales qui se donne comme rationnel, scientifique et technique alors qu'il procède de connaissances idéologiques et sert à légitimer des décisions politiques de domination ; la prospective précède ces prises de décision mais, étant dépendante d'un projet politique global, elle leur fournit

(1) L. Althusser, "Pour Marx", op. cit., p. 168

des modèles technocratiques et bureaucratiques d'intégration ; il en résulte qu'aucune étude préalable n'est vraiment neutre car elle est connotée et signifiée par des choix politiques qui l'ont précédée ;

- la planification-programmation : à travers la concertation organisationnelle et libérale, la planification donne l'illusion qu'elle respecte et défend "l'intérêt général" (la planification précise le sens général à partir duquel se développeront les contraintes de la programmation) et occulte sa pratique d'acculturation et d'imposition de modèles idéologiques, sociaux ou bureaucratiques (qui avaient préalablement été définis par la prospective) ; la planification-programmation par ses caractères techniques, juridiques et financiers affichés occulte ainsi sa véritable finalité politique : la domination, l'intégration et la réduction de toute dynamique sociale potentiellement conflictuelle ;

- la pratique urbanistique : elle fonctionne également de manière idéologisée en donnant l'illusion d'agir fonctionnellement et techniquement (et exclusivement sur les formes) selon les normes de "la modernité" et en occultant ainsi le fait qu'elle vise en réalité la transformation des modes de vie, des modèles culturels et des valeurs d'usage de l'espace ainsi que la généralisation des valeurs d'échange selon les normes capitalistes ; le fonctionnalisme comme "voile" idéologique sert donc à dissimuler les intérêts capitalistes (et il en est de même du formalisme et du culturalisme) en diffusant une idéologie moderniste par laquelle se trouve socialement valorisée la technicité urbanistique, technicité à la fois dans l'utilisation des techniques industrielles (à l'inverse, le Bauhaus, et Gropius en particulier, envisageaient de réconcilier l'art de vivre, l'art de faire avec l'industrie) mais également des techniques organisationnelles (d'où, dans ce dernier cas, la contribution nécessaire des sciences humaines) ; à travers l'uniformisation des modes de vie dont participe la pratique urbanistique en s'appuyant sur la concertation organisationnelle, il se produit une occultation des oppositions et des contradictions sociales.

Perspective, planification, programmation et pratique urbanistique sont donc toutes les instruments de la Ruse de la Raison par lesquels s'opère l'institution de l'espace social urbain. Il s'agit, par l'utilisation de ces diverses pratiques théoriques idéologisées de consacrer l'universalité abstraite de l'Etat capitaliste et fonctionnaliste ; seront donc soumis à l'abstraction : la réalité historique, la dimension sociale, la société civile, l'existence concrète individuelle et collective et, par voie de conséquence, l'espace social urbain lui-même ; à travers ce processus d'abstraction et de réification, toutes les instances du réel se trouvent donc définies comme autant d'universels concrets et ainsi se dévoile l'objectif pratique de la Ruse de la Raison qui consiste à ramener l'autonomie dans la rationalité universelle et de l'inclure dans les rapports universels de domination, ce que reconnaissait déjà Marx lorsqu'il caractérisait l'Etat bourgeois : "du seul fait qu'elle est une classe et non plus un ordre, la bourgeoisie est contrainte de s'organiser sur le plan national et non plus sur le plan local, et de donner une forme universelle à ses intérêts communs ; du fait que la propriété privée s'est émancipée de la communauté, l'Etat a acquis une existence particulière à côté de la société civile et en dehors d'elle ; mais cet Etat n'est autre chose que la forme d'organisation que les bourgeois se donnent par nécessité, pour garantir réciproquement leur propriété et leurs intérêts, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur" (1) ; il faut donc souligner avec Marx (ce qu'a confirmé l'analyse du processus planification-programmation urbaines) le rôle essentiel de l'Etat comme principal agent de la Ruse de la Raison et de la mise en universalité concrète de la réalité, et ceci au détriment de la société civile et de l'autonomie communautaire traditionnelle. Et cette universalité concrète, dans le domaine de l'urbain et en système capitalisme, s'opère par la généralisation de l'appropriation privée de l'espace, si bien qu'une généalogie des systèmes de socialisation et de leur rapport à l'espace pourrait être schématisée ainsi :

Communauté régie par :	- propriété collective autonome
	- propriété privée de conservation
Etat-Nation régi par :	- propriété privée de spéculation
	- propriété privée-publique planifiée

La planification est issue du second système de socialisation ; elle vise, en régime capitaliste, l'intégration par les équipements collectifs, la dispersion de la propriété privée et la "fixation-cirulation" du capital (en régime communiste, peut-être faudrait-il substituer à la

(1) Marx, "L'idéologie allemande", op. cit., p. 129

notion de propriété privée-publique planifiée celle de la propriété collective planifiée, mais cela reste encore du domaine purement théorique tant que des recherches ne pourront être effectuées dans des pays dits "progressistes" ; toujours en régime capitaliste, la planification consiste donc à réguler les rapports d'appropriation de l'espace entre les divers acteurs (acteurs individuels, groupes privés ou para-publics, collectivités publiques). De par l'orientation de cette régulation et les alliances qui sont nouées entre les différents acteurs (telle est la dimension stratégique de la planification), seront précisés les rapports de domination sur l'espace (dimension politique de la planification). Mais dans tous les cas, quelle que soit cette orientation, la planification ne peut s'exercer que dans le cadre d'un système politique lié à la préexistence de l'Etat-Nation. Ceci explique l'échec de la planification loméenne parce que le système politique togolais est dans une phase de passage entre la Communauté régie par la propriété privée et l'Etat Nation régi par la propriété privée ; l'Etat-Nation ne s'étant pas encore imposé comme système dominant et la planification ne pouvant être effective que lorsque les rapports sociaux sont imprégnés des modèles idéologiques ou bureaucratiques d'intégration, il en est résulté une inadéquation entre la réalité dominante des rapports sociaux et les objectifs "modernistes" de la planification. Plus globalement, cela signifie que si la planification vise la réduction de la dimension sociale, la dimension sociale peut, elle, provoquer l'échec de la planification.

3) La domination institutionnelle

Structuralisme et fonctionnalisme conditionnent l'institution capitaliste du réel qui apparaît comme structuration fonctionnelle aboutissant à la parcellisation, la hiérarchisation et la division arbitraires de l'espace social urbain. L'institution permet donc d'établir une liaison opérationnelle entre modèles d'intégration ou modèles bureaucratiques et systèmes d'action ou systèmes planifiés ; d'où encore l'utilité des sciences humaines comme relais pratique de l'entreprise d'institution du réel : "la loi et ses experts (de plus en plus, les juristes se trouvent suppléés méthodiquement éliminés en ce grand oeuvre par les organisteurs) savent encore traiter l'hérétique ou changer l'Ordre en un autre ; la science y tient

encore son office, pour faire aimer le Pouvoir, par un récit transmis et proposé dans les formes : non plus la science foudroyante, mais une science très humaine laissant miroiter la satisfaction du désir (...) ; l'institution peut passer d'une morale à l'autre, modifier son texte, inventer ses nouveaux porteurs ; sa réalité essentielle n'est pas là : elle consiste avant tout à produire et reproduire le faire-croire, à fonder le discours dogmatique" (1). Il en résulte que l'institution, sa causalité, sa finalité, ses fonctions, ses structures sont autant de produits de la Ruse de la Raison qui ne servent qu'à soumettre l'homme à l'homme et à canaliser sa violence dans le sens de la domination. Les institutions participent à cette domination en farantissant" la permanence et la cumulativité des acquis (...) qui peuvent subsister sans que les agents aient à se les recréer continûment et intégralement par une action expresse" (2) ; l'institution apparaît donc à la fois comme instrument de l'action, substitut qui peut soit favoriser, soit contrarier la domination, si bien qu'il est possible de reconnaître deux sortes d'institutions :

- les institutions bureaucratiques : elles visent la reproduction ou la production des rapports sociaux de domination et de l'ordre politique étatique ; dans cette perspective, les institutions peuvent être définies comme autant d'instruments de cette production-reproduction qui, à travers l'Etat, permet au capital de s'objectiver : "c'est dans le degré d'objectivation du capital que réside le fondement de toutes les différences pertinentes entre les modes de domination : les univers sociaux où les relations de domination se font, se défont et se refont dans et par l'interaction entre les personnes s'opposent aux formations sociales médiatisées par des mécanismes objectifs et institutionnalisés" (3) ; ainsi, les institutions bureaucratiques et les systèmes planifiés qui les utilisent sont-ils bien liés (et telle est, encore une fois, leur condition d'efficacité) à la domination étatique et à l'existence de rapports de production capitalistes qu'ils contribueront à produire, par l'utilisation des coups de force, s'ils n'existent pas encore ; le résultat du développement de systèmes d'action conflictuels est lié aux rapports de force locaux et à la puissance de résistance manifestée par

(1) P. Legendre, "l'amour du censeur", op. cit., p. 234-235

(2) BOURDIEU, "Le sens pratique", op. cit., p. 225

(3) idem, p. 224

- les institutions symboliques d'origine culturelle (et non pas formées à partir de l'idéologie de la classe dominante) sont personnalisées et continues dans le temps ; elles constituent les normes communautaires et "la morale officielle" à partir desquelles peuvent être établis des jugements collectifs ; liées à la tradition, ces institutions symboliques sont intériorisées dans les modèles culturels et sociaux d'intégration.

Il en résulte que les institutions, tant bureaucratiques que symboliques, sont des enjeux d'appropriation différentielle ; en ce sens, elles reflètent et tendent à reproduire la structure des rapports sociaux de domination (surtout en milieu urbain où se croisent et cohabitent diverses cultures et de multiples intérêts de classe), en même temps qu'elles révèlent les modes de répartition du capital et donc, les modes de distribution de l'espace au capital dans le cadre de la planification étatique. L'Etat aura donc tendance, à travers la planification, à imposer ses propres institutions puisque, en tant que "forme par laquelle les individus d'une classe dominante font valoir leurs intérêts communs et dans laquelle se résume toute la société civile d'une époque, il s'en suit que toutes les institutions communes passent par l'intermédiaire de l'Etat et reçoivent une forme politique ; de là l'illusion que la loi repose sur la volonté et, qui mieux est, d'une volonté libre détachée de sa base concrète" (1) ; de là également l'intérêt à déterminer quels sont les agents ou classes qui contrôlent et diffusent les institutions, et donc, disposent, par leur capacité d'interprétation des institutions et d'orientation des pratiques sociales, du capital pouvoir-savoir ; ce même capital pouvoir-savoir qui, utilisé par l'Etat, sert à légitimer la planification urbaine et la volonté de domination (toujours limitée par les effets pervers) de l'espace social urbain.

4) Système et contrainte

Aucun développement urbain ne peut être identifié ni à une simple évolution linéaire, ni à un quelconque système autorégulé, car une ville, en tant qu'incarnation et expression de rapports politiques de domination, se développe en fonction d'un processus dialectique auquel la dimension sociale impose ses contraintes et ses discontinuités : ni la ville planifiée, ni

(1) K. Marx, "L'idéologie allemande", op. cit. p. 130

l'espace social urbain ne sont complètement enfermés dans leurs déterminations ; ainsi en est-il actuellement où "un mouvement déclenché et généralisé par le capitalisme et qui le dépasse, se produit et doit être conduit à son terme ; les voies de la création sont celles mêmes de la destruction radicale dans laquelle bon gré mal gré nous sommes entraînés ; ce que le capitalisme a brisé sans le savoir et sans le vouloir, ce sont les valeurs et les formes mêmes de la vie bourgeoise dont il est issu et qui restaient le code idéologique et culturel de la classe capitaliste elle-même ; demain il n'y aura plus de villes ou de municipalités au sens strict" (1). De par ses propres effets pervers, un système urbain planifié est donc en train de détruire la classe sociale qui l'a produit ; ayant abouti à la déterritorialisation et à l'uniformisation des modes de vie urbains, le système se retrouve "sans âme", privé de dimension sociale tandis que sont en gestation un nouveau monde urbain, de nouvelles solidarités, une nouvelle organisation de l'espace et que se prépare un renouvellement des stratégies de conquête du pouvoir urbain dont les représentants traditionnels, à force de compromissions et d'arbitraire, ont perdu une bonne part de leur crédibilité. Ainsi se trouve posé encore une fois le problème de la distribution du pouvoir, problème constant de toutes les utopies et de toutes les idéologies.

a) le municipalisme est le type même de l'utopie qui, confrontée au réel, s'est transformée en idéologie de classe : "les projets communautaristes deviennent idéologiques au moment où les groupes qui les véhiculent participent à la vie politique institutionnalisée et organisée, au moment où ils se trouvent conduits à des alliances et des compromissions avec les forces et les pouvoirs effectifs du système politique urbain de notre société ; le mythe et l'utopie se dégradent en idéologie propre à une couche sociale, le plus souvent celle qu'on peut appeler la petite bourgeoisie nouvelle" (2) ; à travers le municipalisme, la Ruse de la Raison est à l'oeuvre, ayant récupéré la revendication pour l'enfermer dans la propriété privée, ayant récupéré le culturalisme pour renforcer les tendances ségrégatives du fonctionnalisme ; l'idéologie municipaliste est ainsi parvenue à intégrer "les dissidents" au système et à leur faire accepter les rapports de domination en échange de leur participation.

(1) R. Ledrut, "L'espace en question", op. cit., p. 288

(2) idem, p. 115

b) la contrainte structuro-fonctionnaliste est donc toujours à l'oeuvre véhiculant le mythe de l'acteur intentionnel qui donne son sens à l'action et agit sur le réel par l'utilisation d'une logique décisionnelle ; l'acteur-auteur, responsable individuel et unique prendrait donc en charge le développement du système, définirait les objectifs du système, ignorant tactiques, stratégies ou pratiques sociales : tel est le fondement du pouvoir technobureaucratique institutionnel dont la planification est un produit ; aucune société n'a vraiment "collé" au plan bien que l'arbitraire implicitement contenu dans celui-ci (les coups de force) ait conduit à d'étonnantes destructurations qui constituent autant d'effets pervers remettant en question jusqu'à l'existence du système dont la caractéristique est d'être une utopie négative.

c) le système libéral régulé vise l'élimination des effets pervers qui, se manifestant au niveau des institutions, peuvent aller jusqu'à la destructuration du système, en substituant les stratégies organisationnelles au déterminisme décisionnel. Ainsi déplacés, les effets pervers deviennent des dysfonctionnements localisés et intégrés : telle est la manipulation libérale qui ne remet pas en question les contraintes structuro-fonctionnalistes, mais au contraire les renforce en les diffusant et en les faisant passer comme résultant du libre choix des acteurs. Le présupposé contraignant des stratégies organisationnelles réside dans l'universalité des relations de pouvoir (le pouvoir est un "fait vital", constate Crozier), universalité qui implique la nécessité des rapports de domination, ceux-ci se trouvant voilés, du fait de l'idéologie libérale, par les stratégies librement consenties des acteurs à l'intérieur des organisations ; les stratégies des acteurs consistent à saisir les opportunités apparaissant dans le développement du système et à les orienter dans le sens de la satisfaction de leurs intérêts catégoriels, contingents et non plus dans le sens structuro-fonctionnaliste de la satisfaction de besoins nécessaires, universels et classifiables ; avec le libéralisme, la méthode de domination s'affine : elle devient intégration librement consentie, librement négociée, d'où l'efficacité du système régulé qui, ne remettant en question ni l'existence des rapports de domination, ni la domination comme finalité du système, s'humanise à travers la diversification organisationnelle et assouplit ses structures par la diversification relationnelle.

d) système dynamique et alternative démocratique.

L'alternative consisterait à dériver l'urbanisme d'une pratique sociale globale, directe et collective ce qui supposerait que les prises de décision appartiennent d'abord à tous ceux qui usent de la ville et contribuent à son développement et à sa transformation. Il s'agirait là de permettre, par des prises de décision collectives, une véritable appropriation de leurs conditions de vie par les groupes territoriaux, ce qui pourrait être envisagé en radicalisant les processus de décentralisation et de pseudo-participation. Encore faudrait-il que la décision collective s'exerce par delà la structuration urbanistique, c'est-à-dire sur la base d'un inachèvement et d'un devenir sans cesse actualisé de l'organisation spatiale ; encore faudrait-il remettre en question tous les monopoles décisionnels qu'ils soient d'ordre politique (le monopole des représentants ou des agents de l'administration), technique (le monopole des experts architectes, urbanistes), économique (le monopole des promoteurs et financiers) ou même social (le monopole des "sciences humaines" pour ce qui concerne l'organisation et la structuration du système) ; ainsi pourraient être supprimée la rigidité à la fois des procédures de décision, mais également des opérations d'urbanisme et d'aménagement qui en ont résulté.

Quelle que soit la forme de l'alternative démocratique proposée (il ne s'agit pas ici d'établir un "programme" dont les aspects négatifs et réducteurs ont suffisamment été relevés, mais d'énoncer les conditions de possibilité d'une éventuelle alternative et les implications qui en résulteraient sur le plan des pratiques) elle ne peut occulter ni le rôle de la planification ni son statut qui dépend de l'alliance entre l'Etat et la fraction dominante du capitalisme ; de cette sorte, sera démystifiée la planification-régulation et dévoilée la planification-domination puisqu'il est un fait que l'apparition des plans et des projets est contemporaine de la formation de l'Etat comme incarnation d'un système politique rationnel et expansionniste. Mais cette tendance hégémonique n'a cessé d'être interférée de par les manifestations sociales des effets pervers perceptibles même dans les villes nouvelles ; ainsi, à Brasilia, à Chandigarh ou à Cergy-Pontoise, les projets ont-ils "dérapé" car les besoins et les usages ne se sont pas adaptés à la

planification initiale. Et il en est de même des opérations d'urbanisme concernant l'aménagement des villes anciennes et les exemples abondent d'échecs de la planification et de la programmation (le cas de Lomé est en cela révélateur) parce que celle-ci heurtaient de front ou de biais des intérêts économiques, des statuts juridiques, des modes de vie, bref du social urbain institué vis-à-vis duquel objectifs et pratiques dirigées se sont trouvés inadéquats ; il semble vain de viser la transformation de la ville par sa réduction à une simple succession d'objets urbains utilitaires ou rationnellement juxtaposés. Certaines tendances dominantes peuvent être renforcées par la planification mais celle-ci ne parviendra jamais à réduire complètement la dimension sociale.

Cela signifie que, quels que soient les rapports économiques, sociaux, politiques, culturels et idéologiques, ils incarnent toujours des forces et des intérêts antagonistes visant une domination exclusive de toute régulation ; et même si le terrain urbain se trouve approprié par des forces sociales dominantes (intérêts privés, intérêts du capital, Etat), les forces dominées restent toujours présentes soit directement (associations, mouvements de lutte) soit indirectement (petite propriété foncière, loyers loi de 1948, logements sociaux). La ville pourrait également être définie de la manière dont Althusser caractérise l'histoire : un "procès sans sujet", puisque toute nouvelle division de l'espace s'inscrit dans une division antérieure. Il existe toujours un "déjà-là", une forme ancienne d'occupation vis-à-vis de laquelle les agents de la planification doivent composer (telle est la contrainte sociale de la planification), ce qui rend le procès dans son ensemble (donc le projet ou le plan en particulier) continu par rapport à l'histoire, et aléatoire par rapport à sa finalité du fait de la manifestation sociale des effets pervers.

Certes, tout projet et tout plan constituent un système abstrait confronté à la réalité préexistante du système urbain ; de la confrontation de ces deux systèmes résulte le procès général par lequel la ville se trouve en croissance continuée, dans un mouvement d'extension sur le territoire alentour, mais également dans un mouvement de reconversion (destruction-reconstruction) interne sur le même territoire. Mais la ville, en tant qu'espace habité, lieu de pratiques, support de la vie collective ou individuelle, expression de modèles culturels, enjeu de modes de production, n'est jamais qu'un espace inachevé, irréductible à une quelconque croissance

quantifiée ou à un système planifié. La ville est à la fois structure interne, mais également dépassement et changement de structure, transformation et extension des cadres physiques par l'intervention de la dimension sociale : ainsi, devrait pouvoir s'exprimer l'institution sociale de l'espace puisque, "aussi répétitifs et aussi rigides que soient les cycles de ses activités et de ses rites, la vie la plus étroitement présente d'une société se déroule toujours dans la référence explicite et implicite au passé, comme dans l'attente et la préparation de ce qui est socialement certain, mais aussi dans la certitude de l'incertitude et devant la virtualité de l'altérité imprévue et imprévisible ; l'existence effective du social (...) est efficace présente du passé dans sa tradition (...) comme elle est efficace présente de l'avenir dans l'anticipation, l'incertitude (loin au delà de ce qui peut être pris en compte, prévu, enserré dans une bande de probabilités)" (1).

Il en résulte que la pratique sociale, en tant que tradition, est exclusive de toute organisation, et en tant que virtualité, exclusive de toute planification, c'est-à-dire de toute institution étatique de l'espace social. Il en résulte également que le moment stratégique de confrontation du pouvoir et du social se trouve toujours dans le présent ; et c'est dans la présentification des institutions (étatiques ou sociales ou culturelles ou idéologiques) qu'apparaît le rapport de la dimension sociale à la planification urbaine. Un tel rapport contient toujours en lui-même une tension (effective ou virtuelle) qui résulte de l'autodéploiement de la dimension sociale ; dans la temporalité s'exerce donc cette double tendance, tantôt contradictoire, tantôt complémentaire, d'altérité-altération.

Or le système urbain tel qu'il est déterminé par les projets plans, programmes, stratégies des politiques urbaines, pratiques urbanistiques, institutions bureaucratiques, organisations, enjeux économiques et significations idéologiques, constitue un système rigide, contraignant, structuré de tous côtés et s'opposant à toute détermination structurelle d'ordre politique ou social qui viendrait se transcrire à la surface du réel urbain. Mais aucun système n'est achevé en-soi, même si la rigidité que lui imprime le pouvoir constitue une entrave au changement ; de ce fait, système urbain et pouvoir politique sont tellement liés que la transformation du premier peut remettre l'existence

(1) C. Castoriadis, "l'institution imaginaire de la société", op. cit., p. 301

de l'autre en question, d'où l'utilité (vaine, certes) du processus planification-programmation urbaines pour bloquer les changements systémiques que pourrait provoquer la dimension sociale ; à travers la planification, il y va de la reproduction du système politique de domination.

Inversement, un système qui donnerait libre cours à la dimension sociale (autrement que par des stratégies d'intégration) devrait pouvoir être dynamique et favoriser la variabilité des positions des acteurs, de leurs choix, de leurs stratégies conflictuelles ; toutes les variations ne sont peut-être pas possibles, mais de nombreuses sont envisageables ; un système dynamique devrait également permettre la mise en relation, dans l'action, d'éléments hétérogènes (tels qu'institutions, pratiques sociales, techniques, processus économiques) juxtaposés, coextensifs ou en interaction afin d'aboutir aux transformations, changements ou mutations des règles et pouvoirs qui relient les éléments de l'action ; un pouvoir qui ne tourne pas est un pouvoir volé, un pouvoir de domination. Ce n'est qu'à travers les processus temporels d'élaboration que peuvent s'opérer cette articulation des différentes composantes de l'action et le développement des virtualités de cette dernière. Un système dynamique s'avère donc ouvert à ses propres mutations, parmi lesquelles :

- l'apparition de nouvelles composantes, de nouvelles méthodes d'articulation,
- la modification des rapports entre éléments intra-systémiques,
- la dérivation de nouvelles institutions à partir de celles qui existent déjà ; dans ce cas, une nouvelle législation ou de nouveaux règlements ou un nouveau plan peuvent ne pas affecter la nature des rapports de domination ; le changement est alors superficiel puisqu'il implique la continuité, le retour ou la répétition des mêmes structures ;
- la substitution d'une institution à une autre, inaugurant ainsi une nouvelle positivité en rupture ou en discontinuité avec la précédente.

De telles mutations systémiques sont, dans la plupart des cas (sauf pour ce qui est du changement superficiel), en opposition avec les principes structuralistes selon lesquels il existe une inertie et une continuité des structures d'elles originelles et déterminantes. En fait, si aucun système

n'est vraiment achevé, sa dynamique ne peut être réduite (sauf idéologiquement c'est-à-dire pour fermer le système) à de simples dualismes comme système visible-désordre caché, organisation institutionnelle-dispersion spatiale, unité du plan-multiplicité des pratiques, etc.

Un système dynamique et temporel suppose des systèmes d'action "en situation", mais également régis par la démocratie directe : telle est la seule manière d'interférer l'utopie technocratique qui aboutit à la réification sociale et spatiale ainsi qu'à "l'annulation de la trace d'histoire et le travestissement méthodique" (1) en donnant l'illusion de la démocratie par l'intégration des sujets dans les organisations afin de les mieux soumettre à la censure étatique institutionnalisée. Un système dynamique et temporel suppose encore que soient préalablement dévoilés tous les modèles idéologiques, sociaux et culturels d'intégration ainsi que les modèles bureaucratiques, ou du moins tous les modèles qui s'opposent à l'expression de la démocratie directe en enfermant la dimension sociale dans des rapports de domination exclusifs. D'où l'utilité de prendre en considération tous les contre-pouvoirs qui s'exercent à l'encontre des organisations ou des institutions établies. Telles sont quelques préalables à l'établissement d'une dialectique urbaine dynamique, ouverte et conflictuelle par laquelle pourrait s'exercer le contrôle effectif collectif des conditions spatiales d'existence et de coexistence. Encore faut-il reconnaître tous les niveaux qui sont inclus dans le système et ne peuvent en constituer sa dynamique qu'à condition de trouver, en dedans ou en dehors du système, un champ d'expression politique direct, une capacité de transformation du système et une liberté vis-à-vis de toute intégration organisationnelle dirigée. Telle est la raison pour laquelle le système n'est vraiment dynamique qu'à sa marge, là où sont en préparation les effets pervers.

(1) P. Lengendre, "L'amour du censeur", op. cit., p. 253

CONCLUSION GENERALE .

1) La réduction de l'action.

L'étude du processus planification-programmation urbaines a découvert une visée de limitation de l'espace social urbain à travers l'institution étatique des organisations sociales. L'institution étatique n'est pas la seule institution effective ; il en est trois principales qui sont apparues comme cadre ou enjeu de la planification :

- le projet politique, en amont,
- la tendance sociale collective, en aval,
- la logique des pratiques, hic et nunc.

Il demeure que l'intervention étatique, ce capital pouvoir-savoir produit de la Ruse de la Raison, est essentielle pour ce qui est d'institutionnaliser la structuration de l'action et de limiter l'expression des phénomènes sociaux aléatoires, foyers permanents d'effets pervers potentiels.

2) Les différents paradigmes réductionnistes.

L'étude de la planification, de ses conditions de possibilité et de ses implications sociales et politiques a permis d'isoler ; sur le plan de la sociologie politique, certains paradigmes constitutifs du capital pouvoir-savoir, parmi lesquels :

- le paradigme déterministe, paradigme dominant, fondant autant le fonctionnalisme que le structuralisme ou le capitalisme et par lequel les actes sociaux sont entièrement explicables à partir d'éléments qui leurs sont antérieurs (contraintes structurelles, culturelles, économiques...) ;

- le paradigme interactionniste, référence du système libéral et théorisé par Tocqueville selon qui le comportement des individus n'est pas réglé en fonction de normes transcendantes : tel est l'utilitarisme qui met l'accent

sur l'individu calculateur cherchant à réaliser au mieux ses préférences, sur le libre choix individuel, l'intentionnalité (et non plus sur les contraintes environnementales ou les structures sociales ou sur les institutions) et la recherche de l'intérêt personnel en fonction du contexte social existant ; l'addition et la combinaison des choix individuels produisent ainsi des effets macrosociologiques, mais à la base, les actes individuels s'expliquent d'abord par les intentions et préférences des acteurs ; la régulation organisationnelle dérive de ce paradigme interactionniste, les stratégies de groupes servant à composer et à exprimer les intérêts individuels communs à différents acteurs ; il faut également reconnaître une "dérive totalitaire" du paradigme interactionniste lorsque celui-ci fonde la logique décisionnelle, la totalité de l'action étant alors monopolisée par une classe (et non plus des acteurs atomisés ou des groupes organisés) qui, du fait de sa domination, institue des contraintes sociales, impose des structures arbitraires et développe une logique du pouvoir par laquelle la modification des individus est censée résulter d'une socialisation dirigée ; dans cette optique "totalitaire", les individus apparaissent comme support de structures sociales actualisées par l'utilisation des coups de force. L'étude de la planification a montré que l'efficacité du système libéral provient de sa capacité à utiliser, selon les circonstances, toutes les ressources et dérive du modèle interactionniste ; intérêts individuels, stratégies organisationnelles et logique décisionnelle participent donc, complémentirement ou simultanément, de la même Ruse de la Raison et de la même Raison d'Etat qui n'est pas exclusive du déterminisme structurel ;

- le paradigme fonctionnaliste, référence autant des méthodes de planification que de la pratique urbanistique ou de l'organisation sociale, ramène les individus à de simples exécutants de rôles définis par une structure de classe ; tel est le fondement des analyses de Bourdieu pour qui ce sont les classes sociales qui s'expriment et se reproduisent à travers les habitus individuels ; le fonctionnalisme apparaît donc comme une autre variante du déterminisme.

Tous les systèmes de détermination, qu'ils soient rationnels (liés à un projet politique global) ou collectif (relatifs à une tendance sociale collective historique) participent donc, par l'intermédiaire des modèles et systèmes d'action, à la réduction et à la récupération des pratiques sociales. Néanmoins de la confrontation ou des contradictions entre ces différents systèmes et modèles, peut toujours surgir une dimension sociale imprévisible et déstabilisante.

3) La dialectique de l'action.

Les institutions technosstructurelles agissent sur la dimension sociale de deux manières différentes :

- en associant domination et régulation afin d'aboutir à l'organisation économique de l'espace et à sa gestion monopolisée,
- par intégration-répression perceptible à travers le découpage politique de l'espace et les modes de décision monopolisée.

Ainsi s'opère la structuration de l'espace, selon un "processus dialectique par lequel une espèce biologique particulière (particulière puisque divisée en classes), l'homme, se transforme et transforme son environnement dans sa lutte pour la vie et pour l'appropriation différentielle du produit de son travail" (1) ; certes, les rapports sociaux historiques déterminent le processus de production de l'espace, mais il faut également reconnaître ce qui est occulté par la perspective marxiste déterministe, à savoir la réalité des rapports stratégiques en situation qui constituent l'actualité et la temporalité de la dimension sociale. De fait, s'il est probable que les processus stratégiques sont déterminés par les contraintes du "système", il n'en reste pas moins vrai que celles-ci peuvent être remises en question de par l'utilisation de certaines stratégies sociales ; ainsi est-il permis de reconnaître avec Crozier la valeur sociale de certaines stratégies et de regretter que "jamais on ne consacre un temps suffisant pour les analyses préalables du contexte dans lequel ou sur lequel on opère ; c'est très rarement même qu'on reconnaît l'existence de ce problème ; on investit des sommes considérables d'énergie, et aussi d'argent, à étudier, analyser, décomposer les aspects techniques et économiques des problèmes ; mais on oublie que ces problèmes n'existent qu'à travers les systèmes d'action qui les résolvent, et que ces systèmes ne se réduisent pas à des problèmes matériels, mais constituent des contruits humains n'obéissant jamais mécaniquement aux injonctions ou décisions d'un sommet ou régulateur central" (2) et, à travers ces analyses contextuelles

(1) M. Castells, "la question urbaine", op. cit., p. 152

(2) M. Crozier, "L'acteur et le système", op. cit., p. 355

peut être montré qu'il existe une pluralité de solutions aux problèmes d'organisation ou d'action collective et que le choix d'un possible parmi d'autres n'exclut pas sa révocabilité. L'analyse stratégique (en situation ou en régulation, qu'importe ici son orientation) procède donc d'une logique inductive puisque "ce n'est pas au sommet que les finalités prennent leur sens ; c'est au niveau où elles sont effectivement vécues ; certes, des choix sont nécessaires au sommet, mais ils ne commandent pas automatiquement les choix qui se font à la base" (1) ; il en résulte une faiblesse chronique de toute planification qui impose, du sommet, une finalité au réel, se donne les moyens de son accomplissement (législation, contraintes bureaucratiques, institutions étatiques, arbitraire de l'administration centrale), mais n'en relève pas moins d'un idéalisme réifiant, séparé de toute expérience vécue à la base (d'où l'utilité systémique de la programmation qui permet que soient reformulés certains objectifs de la planification, au contact de la réalité des collectivités locales).

La dimension sociale qui s'exprime à travers les stratégies remet donc en question toute matérialisation d'un quelconque modèle cybernétique fondé sur une rationalité à-priori ou sur une logique normative et déductive. A l'inverse du déterminisme structurel, il faut reconnaître la contingence autant des systèmes que des stratégies, si bien que les stratégies sont susceptibles de contribuer à la déstructuration d'un système, à condition qu'elles ne soient pas complètement intégrées et qu'elles puissent s'exercer hors organisations bureaucratiques : telle est la dimension politique des stratégies sociales. Il existe donc deux champs d'où se développe la dialectique de l'action urbaine.

- le champ structural qui détermine le fonctionnement et le reproduction du système urbain : c'est ici que sont définis les objectifs de la planification, si bien qu'avec Castells il est possible de reconnaître dans la planification urbaine "l'intervention du politique sur l'articulation spécifique des différentes instances d'une formation sociale au sein d'une unité collective de reproduction de la force de travail, dans le but d'assurer sa reproduction élargie, de régler les contradictions non antagoniques suscitées et de réprimer les contradictions antagoniques, assurant ainsi les intérêts de la classe sociale dominante dans l'ensemble de la formation sociale et la réorganisation du système urbain, de façon à assurer la reproduction structurelle du mode de

(1) op. cit., p. 379

production dominant" (1),

- le champ des stratégies et des pratiques sociales des agents sociaux, qui forment le processus social et aboutissent à l'institution sociale et culturelle de l'espace ; de là surgissent toutes les contradictions qu'expriment les mouvements sociaux, ainsi qu'un certain nombre d'effets pervers qui remettent en question le système institutionnel bureaucratique, contribuent à la transformation du système urbain et favorisent le rejet du système politique de domination, imposant à celui-ci un surcroît de repression-intégration afin que soit conservé l'ordre urbain établi.

A travers cette confrontation entre deux formes d'institution se trouve posée la question de l'efficacité décisionnelle lorsque des décisions unilatérales ou même contractuelles visent à contenir certains changements en "muselant" la dimension sociale. Sans préjuger d'aucune issue possible, il est néanmoins réaliste de constater qu'à chaque volonté bureaucratique d'intégration au système s'opposera la résistance des acteurs, à chaque contrainte imposée par le système s'opposeront des stratégies sociales contingentes (mais quelquefois tout aussi structurées que ne l'est le système lui-même), bref, il faut reconnaître que chaque système (aussi rigide ou aussi souple soit-il) produit et favorise l'émergence d'effets pervers qui apparaissent comme révélateurs de la dynamique sociale face au système de domination. Parmi les différentes sortes d'effets pervers, les plus caractéristiques sont :

- les effets pervers individuels intrasystémiques (absentéisme, ralentissement des rythmes de production, défense des privilèges acquis...),
- les effets pervers collectifs intrasystémiques (grèves, stratégies groupes ou de classes qui s'opposent à la rigidité des structures...),
- les effets pervers collectifs extrasystémiques (contre-pouvoirs sociaux, pratiques culturelles...),
- les effets pervers individuels extrasystémiques (délinquance, terrorisme...),

Une analyse des effets pervers nécessite donc une prise en compte des différents niveaux de l'action et des différents acteurs qui agissent par

(1) M. Castells, "la question urbaine", op. cit., p. 477 478

rapport au système.

4) Planification et développement.

A l'issue de la confrontation entre expériences de la planification en pays développé et en PVD, il serait justifié de comparer la décentralisation (en France) avec la décolonisation (des PVD), non pour abonder dans le sens de l'universalisation, mais pour montrer que c'est le même système qui est à l'oeuvre et qu'il utilise les mêmes mécanismes de domination, à savoir, l'endettement, la dépendance économique, la perpétuation de la tutelle politique. Il serait même utile de se demander si l'intérêt politique de l'aide économique au développement n'est pas (dans la pratique de la domination) supérieur à l'intérêt économique de l'aide politique au développement, si bien que le développement des "développeurs", de la même manière que la planification des "planificateurs", serait incompatible avec l'expression locale de la démocratie (domination centrale ou extra-centrale oblige !). Inversement l'émancipation sociale dans les PVD pourrait remettre en cause les modèles et pratiques de domination occidentale. Ainsi s'explique "l'appui" que les gouvernements démocratiques offrent aux diverses dictatures des PVD : appui "logistique" logique, appui financier ou militaire sans autre intérêt que politique et géopolitique et au mépris de toute émancipation sociale.

Planification et développement participent donc du même objectif politique qui consiste à marquer sur l'espace :

- l'idéologie fonctionnaliste, afin d'aboutir à l'intégration sociale et à l'uniformisation des modes de vie,
- le pouvoir de la Raison et de l'Etat.

A cette fin, la Ruse de la Raison et ses Etats utilisent les institutions techniques et politiques par lesquelles se trouvent soumises les pratiques sociales autonomes ou réfractaires. Il en résulte, par les institutions bureaucratiques de domination, un monopole du politique et une spécialisation autant technique que politique par lesquels se trouvent muselées toute expression politique et sociale directe, et donc toute démocratie directe. Un pouvoir monopolisé est un pouvoir volé.

5) Science, technique et idéologie.

Il est enfin apparu, à travers la planification, une utilisation idéologique des sciences sociales chargées de fournir une raison naturelle à la domination de l'Etat et de constituer les bases d'une unité sociale qui voilerait les rapports de domination et d'exclusion. En ce sens, les sciences sociales ont toujours valorisé les systèmes d'action (décisionnels, régulés, autorégulés ou conflictuels) et de détermination, mais rarement les phénomènes aléatoires. Elles ont légitimé la Loi par laquelle les individus se trouvaient classés en bons et mauvais, en justes et injustes ; et, de la même manière, elles ont légitimé le Plan, sa logique administrative et institutionnelle ; la Loi et le Plan ainsi fondés devaient rappeler constamment la toute puissance de l'Etat et son système de domination. Et lorsque ce dernier s'est avéré trop rigide, c'est encore aux sciences sociales qu'il est revenu de le réguler, de l'ouvrir au social (afin que le social y pénètre et s'y laisse prendre), de le moderniser, de le pacifier, de l'humaniser, de l'adapter ; ainsi s'est opérée la différenciation des censures et des ségrégations, grâce au concours de tous les idéologues et techniciens, spécialistes de la soumission paternaliste par laquelle le réel se trouve englobé dans des systèmes d'explication et d'action, dans des systèmes théoriques d'explication de l'action, systèmes qui tous furent présentés comme naturels ou nécessaires et donc universels : tel est l'aspect idéologique des sciences Sociales qui n'a d'égal que l'idéologie technicienne elle-même. C'est pourquoi développeur et planificateur participent communément à la même mise du réel social en système, à la même structuration sociale dirigée ; et ainsi le blocage de la dimension sociale se trouve scientifiquement justifié par la nécessité de dressage des pratiques ; le mouvement social est alors réduit à sa plus simple expression : l'adhésion aux valeurs et aux rapports de domination.

La science sociale moderne a été instituée comme support d'Etat avec la rationalité wébérienne : rationalité de la science, de la technique et de l'organisation ; face au dépérissement des traditions culturelles provoqué par l'urbanisation et l'industrialisation, l'intégration devait s'opérer par la fétichisation de la science, comme substitut culturel, nouveau modèle idéologique d'intégration, condition de la formation du capital pouvoir-savoir. Ont été alors mis en oeuvre tous les moyens efficaces par rapport à cette finalité de soumission du social : la rationalisation des choix

à l'intérieur des organisations a été effectuée et sont apparues les stratégies qui visaient la réduction des marges d'incertitude et l'optimisation des décisions ; toute une "armée" d'experts, de spécialistes, de techniciens s'est alors déployée à la surface du social, fabricant analyse systémique, théorisant les stratégies organisationnelles, inventant des logiques décisionnelles et finalement aboutissant à soumettre le politique et le social au technique afin que désormais, et dans la mesure du possible, la logique des choses dicte les nécessités objectives.

A l'inverse, un contre-pouvoir de démocratie directe n'est envisageable qu'à partir d'un déblocage de la communication, afin que le social se trouve libéré de toute censure culturelle ou idéologique, afin que soient réhabilités le politique, l'intersubjectivité et l'espace urbain comme espace-temps en situation et non plus en tant qu'espace planifié et dirigé "d'en haut" par la planification bureaucratique (aboutissant à l'homogénéisation de l'espace social) ou "du dedans" par la science sociale et technique et par l'idéologie de "la nouvelle écologie urbaine" (aboutissant à la normalisation de l'espace social).

6) Recherche et perspectives.

Une recherche "en situation" consistera à provoquer des événements qui interfèrent le système.

Trois pratiques de la recherche semblent en fait possibles :

- comprendre comment ça fonctionne : la recherche tautologique,
- analyser comment ça réagit : la recherche impliquée, soit dans l'analyse du social contre le pouvoir, soit dans la participation à la reproduction du pouvoir,
- calculer combien ça fonctionne : la recherche technique qui vise également la reproduction du pouvoir par l'optimisation de son fonctionnement.

Il semble néanmoins que le pouvoir n'est intéressant à analyser qu'en ce qu'il peut être diminué, débordé, réduit (sa suppression ou son

"partage" seraient presque un faux problème). Pour cela, il faut préalablement montrer son mode de domination, ses ramifications spatiales et sociales, ses structures, sa vulnérabilité et donc démêler les effets de connaissance scientifique des effets de connaissance idéologique et institutionnelle ; ainsi apparaîtront les failles du système ou les conditions de possibilité et d'émergence des effets pervers. Dans cette perspective, l'espace ne servirait plus d'instrument et de légitimation d'une domination sociale (la dimension sociale de la planification), mais serait le lieu d'expression d'effets pervers sociaux en dehors de toute intégration locale (la dimension sociale contre la planification).

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- L. Althusser : "Pour Marx", Maspéro, 1965
- Althusser et Balibar : "Lire le Capital", Maspéro, 1968
- Auzelle : "Technique de l'Urbanisme", PUF, 1953
- "Cours d'Urbanisme", Vincent-Fréal, 1967
- Bardet : "Problèmes d'Urbanisme", Dunod, 1941
- Y. Barel : "La reproduction sociale : systèmes vivants, invariance et changement", Anthropos, 1973
- P. Barrère : "Les quartiers de l'agglomération bordelaise", Auch, 1956
- Bastie : "La croissance de la banlieue parisienne", PUF, 1964
- Bastie et Dezert : "L'espace urbain", Masson, 1980
- Beaujeu-Garnier et Chabot : "Traité de Géographie Urbaine", Armand Colin, 1963
- Blanchard : "Grenoble", 1e éd. 1911, 2e éd. 1935
- P. Boccara : "Etudes sur le Capitalisme Monopolistique d'Etat, sa crise et son issue", éd. Sociales, 1973
- P. Boudon : "Pessac de Le Corbusier", Dunod, 1977
- "Richelieu, Ville Nouvelle", Dunod, 1978
- R. Boudon : "Effets pervers et ordre social", PUF, 1977
- P. Bourdieu : "Le sens pratique", éd. de Minuit, 1980
- F. Braudel : "La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II", t. I, Armand Colin. 1966
- "Civilisation matérielle et capitalisme"
- Armand Colin, 1967

- M. du Camp : "Paris, ses organes, ses fonctions et sa vie dans la deuxième moitié du XIXe siècle", Hachette, 1875
- Carré, Dubois et Malinvaud : "La croissance française", Seuil, 1972
- M. Castells : "Luttes urbaines", Maspéro, 1973
"La question urbaine", 1972, Maspéro, 1981
- Castex et Depaule : "Formes urbaines : de l'îlot à la barre", Dunod, 1977,
C. Castoriadis : "L'institution imaginaire de la société", éd. du Seuil, Coll. Esprit, 1975
- G. Chabot : "Les villes", Armand Colin, 1952
- C. Chaline : "La dynamique urbaine", PUF, 1980
- F. Choay : "Urbanisme : utopies et réalités", éd. du Seuil, coll. Espacement, 1965
"Le sens de la ville", Seuil, 1972
- Chombart de Lauwe : "Essai de sociologie", éd. Ouvrières, 1952
"Des hommes et des villes", Payot, 1963
"Paris, essais de sociologie, 1952-1964", éd. Ouvrières, 1965
- R. Clozier : "La gare du Nord", 1940
- H. Coing : "Rénovation urbaine et changement social", éd. Ouvrières, 1966
- M. Crozier : "L'acteur et le système", Seuil, coll. Points, 1981
- Demangeon : "Paris et sa banlieue", Bourrelly, 1933
- P.H. Derycke : "Economie et planification urbaines", PUF, coll. Thémis, 1982
- R. Descartes : "Le discours de la Méthode", Gallimard, coll. la Pléiade
- J. Dreyfus : "La ville disciplinaire", Galilée, 1976
- G. Duby : "Histoire de la France urbaine", t. I, Seuil, 1980

- Durkheim : "Le suicide", PUF, 1976
"Les règles de la méthode sociologique", PUF, 1977
- L. Febvre : "La terre et l'évolution humaine", Albin Michel, 1922
- Forrester : "Dynamique urbaine", éd. Economica, 1978
- M. Foucault : "Les mots et les choses", Gallimard, 1966
"L'archéologie du savoir", Gallimard, 1969
"Surveiller et punir", Gallimard, 1975
- P. Francastel : "Art et technique", Denoël-Gonthier, coll. Médiations, 1956
- P. George : "Etudes sur la banlieue de Paris", Armand Colin, 1950
"Géographie urbaine", PUF, 1961
"L'ère des techniques", PUF, 1974
"Précis de Géographie Urbaine", PUF, 1974
- F. Gibert : "Composition Urbaine", Dunod, 1972
- S. Giedion : "Espace, temps, architecture", Denoël-Gonthier, coll. Médiations, 1978
- F. Godard : "La rénovation urbaine à Paris, structure urbaine et luttes de classe", Mouton, 1973
- Grafmeyer et Joseph : "L'école de Chicago, naissance de l'écologie urbaine", éd. du champ Libre, 1979
- G. Gurvitch : "La vocation actuelle de la sociologie", t. I, PUF, 1950
- J. Habermas : "La technique et la science comme idéologie", éd. Denoël-Gonthier, coll. Médiations, 1973
- M. Halbwachs : "Les expropriations et le prix des terrains à bâtir (1860-1900)", Paris, éd. Cornely, 1909
- Hegel : "La Raison dans l'Histoire", 10/18, 1965
"Science de la logique", éd. Aubier, 1971
- L. Houdeville : "Pour une civilisation de l'habitat", éd. Ouvrières, 1969
- L. Jaussely : "Avertissement à l'étude pratique des plans de ville de R. Unwin", Librairie Centrale des Beaux-Arts, 1922
- P. Judet : "Transfert de technologie et développement", Librairies Techniques, 1974
- J. Jung : "L'aménagement de l'espace rural : une illusion économique", Calmann-Levy, 1971

- K. Kosik : "La dialectique du concret", Maspéro, 1970
- A. Koyré : "Du monde clos à l'univers infini", Gallimard, Coll. Idées, 1973
- H. Kwakumé : "Précis d'histoire du peuple Ewé", éd. du clergé togolais, 1948
- H. Lavedan : "Histoire de l'urbanisme", éd. Laurens, 1952
"Géographie des villes", Gallimard, 1959
"Les villes française", Vincent Fréal, 1960
- F. de Lavergne : "Economie politique des équipements collectifs", éd. Economica, 1979
- Lawrence et Lorsch : "Stratégie et structure de l'entreprise", éd. d'Organisation, 1973
- Le Corbusier : "La Charte d'Athènes", Paris, éd. de Minuit, 1941
"La ville radieuse", Vincent Fréal, 1933
- R. Ledrut : "Sociologie urbaine", PUF, 1968
"L'espace social de la ville", anthropos, 1968
"L'espace en question", anthropos, 1976
- H. Lefebvre : "La Révolution urbaine", Gallimard, 1970
"La pensée marxiste de la ville", Castermann, 1972
- P. Legendre : "L'amour du censeur", Seuil, coll. le champ freudien, 1974
- C. Lévi-Strauss : "Le cru et le cuit", Plon, 1964
"Race et Histoire", Gonthier, coll. Médiations, 1967
- K. Marx : "Manifeste communiste", éd. Sociales, 1962
"L'idéologie allemande", éd. Sociales, 1974
"Le Capital", Gallimard, coll. La Pléiade
- S. Moos : "Le Corbusier : l'architecte et son mythe", éd. Horizons de France, 1971
- L. Mumford : "La cité à travers l'histoire", Seuil, 1964
- F. Nietzsche : "La généalogie de la morale", Gallimard, 1971
- H. Nonn : "Strasbourg : des densités aux structures urbaines", Paris, éd. les Belles Lettres, 1965
- C. Palloix : "Travail et production", Maspéro, 1978
- P. Panerai et J.C. Depaule : "Eléments d'analyse urbaine", AAM éditions, 1980

- F. Parfait : "La planification urbaine : alibi ou espoir", éd. Eyrolles, 1973
- E. Pisani : "Utopie foncière", Gallimard, 1977
- N. Poulantzas : "Pouvoir politique et classes sociales", Maspéro, 1968
- M. Ragon : "L'homme et les villes", Albin Michel, 1975
- V. Renard : "Plans d'urbanisme et justice foncière", PUF, coll. Espace et liberté, 1980
- Rey, Pidoux et Barde : "La science de plan des villes", Dunod, 1928
- I. Sachs : "Pour une économie politique du développement", éd. Flammarion 1977
- P. Sansot : "La poétique de l'espace", éd. Klincksieck, 1973
- M. Santos : "Dix essais sur les villes des pays sous-développés", Génin, 1970
- J.P. Sartre : "Critique de la raison dialectique", Gallimard, 1960
- B. Schwan : "L'urbanisme et l'habitation de tous les pays", Berlin, 1935
- H. Sellier : " La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne", Paris, imp. municipale, 1921
- M. Tafuri : "Projet et utopie", Dunod, 1979
- C. Topalov : "Les promoteurs immobiliers", Mouton, 1974
- A. Touraine : "Pour la sociologie", Seuil, coll. Points, 1974
- J. Tricart : "Cours de géographie urbaine", Paris, CDU, 1951
- M. Weber : "Economie et Société", Plon

REVUES SPECIALISEES

A.M.C. , Novembre 1967

Analyse et Prévision, Février 1973,

Y. Barel, "Prospective sociale : une proposition de méthode"

Annales de la Recherche Urbaine, n° 7, 1980

"Fabriquer des espaces", n° 22, 1984

M.J. Daunton, "L'histoire de la planification urbaine existe-t-elle" ?

Annales de l'université de Grenoble, 1918,

R. Blanchard, "Trois villes du Sud-Est : Lyon, Marseille et Nice"

Les Cahiers Français, "Le Monde urbain", publ. documentation française,
n° 203, 1981,

J. Beaujeu-Garnier, "Le rôle des villes"

Cahiers Internationaux de Sociologie, PUF, vol. LII, 1972,

J. Lojkine, "Contribution à une théorie marxiste de
l'urbanisation capitaliste"
vol. LXXII, 1982

Cahiers de l'IAURP, n° 21 et 31

Cahiers de l'ORSTOM, vol. LXXII, 1982,

Y. Marguerat, "Reflexions cursives sur l'évolution des réseaux
urbains en Afrique Noire"
vol. XIX, 1983,

Courade, Bruneau, "Développement rural et processus urbain dans
le tiers-monde"

Economie et Politique, n° 236, mars 1974,

E. Préteceille, "Planification urbaine : les contradictions de
l'urbanisation capitaliste"

C. Topalov "Politique Monopolistique et propriété du logement"

Encyclopédia Universalis, t. XIV, 1954,

R. Auzelle, "L'évolution des quartiers résidentiels"

Espaces et Sociétés, "Paris : Urbanisme, classes, pouvoir", n° 13-14, 1974,

J. Ceaux, "Rénovation urbaine et stratégie de classe : rappel de
quelques aspects de l'haussmanisation"

P. Choubersky, "La politique foncière en région parisienne"

M. Cornu, "Paris et le pouvoir"

B. Fortier, "L'urbanisme parisien à la fin de l'ancien régime"
n° 16, 1975

- A. Lipietz, "Approche théorique des transformations de l'espace français"
- B. Poche, "Mode de production et structures urbaines
Etudes et Synthèses, Paris, INSEE,
- P. Deit, "Le développement des villes modernes"
Méthode de Géographie Urbaine, n° 16, 1922,
Article de R. Blanchard
- Notes de Etudes Documentaires, "Les instruments de la planification urbaine",
publ. documentation française, 1976
- Paris-Projet, n° 19-20
- Recherches, n° 13, 1973,
- CERFI, "Généalogie du capital : les équipements du pouvoir"
Revue Française de Sociologie, vol. VI, 1965,
- M. Crozier, "Pour une analyse sociologique de la planification française"
Revue Projet, "L'explosion urbaine du tiers-monde", n°162, 1982
- R. de Maximy, "Les forces sociales à l'oeuvre"
- M. Gérard, "La mort des démiurges"
Urbanisme, 1959 ; n°90-91, 1965 ; n°195, 1983,
- A. Gérard, "Petite histoire des quartiers chez les urbanistes"
Vie Urbaine, n°4, 1919 ; 1920 ; 1922 ; 1934 ; 1937
articles de H. Sellier et Marcel Poète

RAPPORTS

- Banque Mondiale, "Habitat, politique sectorielle", 1975
- "Besoins essentiels, document de synthèse", 1980
- "Logement, série pauvreté et besoins essentiels", 1980
- "Directives pour l'emploi des consultants par les emprunteurs
de la BM ou par la BM en tant qu'agence d'exécution", 1981
- Commissariat Général du Plan, "Développement urbain", rapport de préparation
du IXe Plan, publ. documentation française, 1983

Compte-rendu du congrès mondial de la population, vol. V, éd. des Nations-Unies, 1954,

P. George, "La notion de quartier urbain"

Compte-rendu du colloque de Saint-Riquier, "Les pratiques foncières locales en Afrique Noire", déc. 1983,

Y.A. Aziaha, "Comportements des propriétaires et acquéreurs de terrains face aux interventions de l'Etat dans les environs de Lomé"

EL H.M. Diop, "Note sur la situation foncière au centre-ville de Lomé"

DO Felli, "Les pratiques foncières face à l'organisation dans la région maritime du Togo"

Y. Marguerat, "Le capitalisme pervers ou cent ans de production de l'espace à Lomé"

Compte-rendu du colloque, "Les syndicats, leurs services d'entraide et d'accession au logement", CNTT, Lomé, 1983

CRU, "L'urbanisation française", 1964,

P. George, "La grande vague d'urbanisation du siècle dernier"

J. Bastié, "La région parisienne : croissance et organisation"

Direction Générale du Plan et du Développement (Togo), "Bilan des plans quinquennaux"

Groupe de Sociologie Urbaine, 1970,

Y. Charreyne, C. Delage, "La rénovation urbaine et les communes"

Laboratoire de Sociologie Régionale, 1963,

R. Azra "Détermination des quartiers de Strasbourg"

E. Lerner, "Résultats de l'enquête socio-économique de la zone d'aménagement de Bè", doc. mult. AGETU, CCL, DGUH, 1980

Rapport Général du Plan Directeur de la ville de Lomé, Technosynésis, 1981

Proposition pour une politique de l'habitat", Rapport de la Commission Nationale de l'Habitat (TOGO), 1976

Termes de référence des études de développement de la ville de Lomé, 1982

Agence Coopération Aménagement, 1981,

Gibbal, Le Bris, Marie, Osmont, "Approche anthropologie de l'espace habité dans les villes des pays sous-développés"

Mission de la Recherche Urbaine du Ministère de l'Urbanisme et du logement

(France), "Urbanisme et habitat en Afrique Noire francophone avant 1960", 1984

"Prospective, Planification, Programmation", publ. documentation française, 1976

Rapport ORSTOM, coll. Mémoires,

M. Agier, "Commerce et sociabilité", 1983

Rapport ORSTOM, "Le développement : idéologies et pratiques", 1983,

J.P. Dozon, "Evolution récente des doctrines sur les opérations de développement"

M. Lalou-Keraly, "La programmation linéaire"

E. Le Roy, "Démarche systémique et analyse matricielle des rapports de l'homme à la terre en Afrique Noire"

Rapports ORSTOM mult. :

A. Schwarz, "quatre plans quinquennaux de développement au Togo (1966-1985), les politiques sectorielles, mythes et réalités", 1984

D. Vandenberghe, "Les quartiers de Lomé", 1980

Y. Marguerat, "Les pratiques foncières à Lomé, deuxième synthèse provisoire", 1983

Rapport IGN, 1973,

E. Antheaume, "Du village à la ville, Bè à Lomé"

VIe Plan de développement économique et social (France), 10/18

UPA de Strabourg, 1977,

A. Gérard : "Quartier et unité de voisinage"

JOURNAUX

"L'éveil des travailleurs togolais", journal syndical CNTT, 1981

"Le Monde" du 13 janvier 1983,

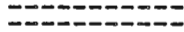
R. Cornevin, "Aires ethniques et frontières nationales"

P. Decraene "Un marché en mal de clientèle"

"Jeune Afrique Economie" du 20 Mai 1983

"La nouvelle Marche" du 20 Aout 1982

ANNEXE



PLANIFICATION URBAINE ET DEVELOPPEMENT :

LE CAS, DE LOME,

TENTATIVE DE TRANSPOSITION DU MODELE

I N T R O D U C T I O N

A travers une analyse des politiques urbaines qui déterminent, en théorie, le développement d'une ville (ses rapports sociaux, les conditions de vie de ses habitants, et son extension spatiale), seront étudiés les intentions, les pratiques, les résistances, les effets et, plus généralement, les conditions de possibilité d'instaurer une planification urbaine à l'échelle d'une capitale d'Etat d'un pays en voie de développement : LOME, capitale de la République du TOGO.

1) URBANISATION ET DEVELOPPEMENT

"La rapidité avec laquelle les villes grandissent et la population urbaine augmente est un phénomène général dans les pays sous-développés. Ce fait est d'autant plus important que c'est la ville, dans le tiers-monde, qui cristallise la volonté de progrès et qui prépare, en réalité, le processus de développement. Si elle est le reflet du monde industriel par l'importance des édifices modernes et par la présence de tant de signes de confort moderne, elle montre aussi les plaies et la pauvreté de sa région d'influence, tant par les fonctions qu'elle exerce que par son paysage et même par la désorganisation et l'insuffisance de ses services publics. C'est là tout le drame du monde sous-développé : la grande ville est située au point de rencontre de deux genres de civilisation différents et même opposés" (1). Et de fait, les statistiques confirment que si la croissance démographique mondiale diminue, la croissance urbaine s'accélère à cause de l'exode rural et de l'augmentation de la population urbaine.

(1) M. Santos, *"Dix essais sur les villes des pays sous-développés"*, 1970, Génin

Dans certains cas, existe-t-il vraiment des villes tellement l'implantation spatiale est peu maîtrisée, lorsque les zones urbanisées sont sans contours précis, sans limites, sans équipements ni services publics, lorsque la ségrégation est extrême comme dans les bidonvilles des périphéries des grandes agglomérations ?

Par certains côtés, la situation actuelle des villes du tiers-monde n'est pas sans rappeler celle de la France vers la fin du XIX^e siècle : l'ouvrier se rend à son travail par ses propres moyens car les transports en commun, lorsqu'ils existent, lui sont financièrement inabordables ; l'habitation populaire se caractérise par le surpeuplement, le manque d'hygiène et de sécurité ; les quartiers populaires sont dépourvus de rues stabilisées, d'eau, d'égout et d'électricité ; l'organisation urbaine révèle, comme au cours du Second Empire, une tendance à la séparation des classes sociales dans l'espace ; enfin, "la consommation ouvrière (...) est une consommation de subsistance dont l'origine des biens n'est nullement le mode de production capitaliste, mais les formes marchandes du mode de production antérieur (...) (car) ce n'est pas le mode de production capitaliste qui, à partir de son propre procès de production et de son propre système productif, détermine directement la valeur d'échange de la force de travail" (1).

Cependant, la différence essentielle entre la situation urbaine au XIX^e siècle en France et l'organisation sociale actuelle dans les villes du tiers-monde tient à ce que ces dernières se développent selon un mode de production (et développement des modes de vie) pré-capitaliste greffé sur un mode de production capitaliste, si bien que les formes et les modèles urbains futuristes sont sans cesse présents dans ces villes aux structures sociales encore traditionnelles où les conditions de vie, pour une grande partie de la population, relèvent du paupérisme. C'est ainsi qu'il n'est plus possible d'ignorer le choc des modes de vie et de production, d'autant plus que c'est cette rupture qui a généré la situation actuelle de non-maîtrise du développement.

(1) C. Palloix, *"Travail et Production"*, Maspéro, 1978, p. 89 à 95

La ville reflète donc ce changement de civilisation, ainsi que la co-existence de civilisations différentes ; l'objet "ville", de par son importance stratégique sur le plan national, sert même d'instrument à ce bouleversement culturel et économique dont la "fatalité" et la rapidité apparentes paraissent n'accepter aucune transition, aucun choix, aucune concertation, bref aucune prise en considération de la dimension sociale. Tout se passe comme si la ville à faire était décidée d'avance par des experts machiavéliques du développement urbain, alors qu'en réalité, rien n'y est stabilisé et tout est encore à faire.

A la fin du XIX^e siècle, Durkheim (1) a introduit dans le corpus sociologique, la notion "d'anomie" qui expliquerait le taux important de suicides à une époque donnée par la désorganisation sociale et la destructuration des liens qui rattachent l'individu au groupe. Par analogie, cette notion a été transposée à la problématique urbaine : l'anomie urbaine caractériserait donc, en opposition avec un monde supposé solidaire, structuré et contraignant, un état spécifique de l'évolution urbaine qui engendrerait la destructuration sociale et l'individualisme : telle est la théorie développée par certains représentants de l'Ecole de Chicago au début du XX^e siècle (mais également par certains "aménageurs" des villes du tiers-monde) ; ainsi, L. Wirth, après avoir donné une définition minimale de la ville considérée comme "un établissement relativement important, dense et permanent d'individus", y constate "l'affaiblissement des liens de parenté et le déclin de la signification sociale de la famille, la dispersion du voisinage et l'érosion des bases traditionnelles de la solidarité sociale" (3). Un tel jugement pourrait apparemment s'appliquer aux villes africaines où la dispersion géographique des membres d'une même famille, l'utilisation des services publics anonymes, la cohabitation, dans un même quartier, d'ethnies, de langues, de cultures et de religions différentes semblent autant d'éléments propices à un état d'anomie urbaine. Cependant, contrairement aux théories déterministes, nos-

(1) Durkheim, *"le Suicide"*, Paris, PUF, 1976

(2) L. Wirth, *"le phénomène urbain comme mode de vie"*, 1930, cité par Grafmeyer et Joseph, *"l'Ecole de Chicago"*, éd. du Champ Libre, Paris, 1979, p. 258.

(3) Idem, p. 272-273

taligues et normatives de l'écologie urbaine, une étude plus approfondie des pratiques et des stratégies urbaines permettra de montrer qu'il existe entre le milieu et les groupes sociaux qui le composent, une relation complexe, un va-et-vient permanent où sont développés des réinterprétations, des réactivations, des processus d'adaptation et des médiations entre les pratiques traditionnelles et les contraintes urbaines modernes. De ce fait, le changement de culture ne peut y être assimilé à une acculturation généralisée.

2) LE CHOIX D'UN TERRAIN

Il est toujours quelque peu décevant, pour un chercheur, de travailler sur les grandes métropoles du tiers-monde car celles-ci ont souvent évolué contre toute logique, contre toute nature, contre les sociétés humaines qui les composent. La recherche urbaine se fonde donc sur ce constat d'échec, sur l'impuissance à réorienter le cours d'un temps révolu ou à trouver des solutions véritables à partir de la seule ville - capitale étudiée. Il faudrait décentraliser, enrayer l'exode rural, améliorer le niveau de vie des paysans, revitaliser les villes moyennes et les zones rurales de l'intérieur, assainir la gestion des finances publiques, rendre les échanges mondiaux plus équitables..., mais les meilleures intentions restent pour l'instant lettre morte pendant que ces villes modernes et démesurées n'en finissent pas de grandir et de vivre. Elles existent au présent, possèdent leurs propres dynamiques et valeurs, produisent un mode de vie particulier, abritent un pouvoir d'Etat, engendrent des rapports de production spécifiques, du chômage, de la délinquance, des problèmes en matière d'habitat, de transport, d'organisation administrative et spatiale. Et ces problèmes là, même s'ils relèvent de l'aberration, méritent pourtant d'être étudiés car ils concernent la vie quotidienne des habitants. Et qu'existe-t-il de plus actuel et de plus sensible que la vie quotidienne ? Les analyses et recherches en matière de politique urbaine ou d'organisation spatiale ne seront donc jamais suffisantes en elles-mêmes, mais elles demeureront incontournables et indispensables tant que des hommes vivront dans les villes.

Il existe cependant des capitales à dimension humaine, où les questions urbaines sont encore maîtrisables, même si, à certains endroits, les conditions de vie y sont déplorables. Et Lomé appartient à ces métropoles encore cernables mais déjà confrontées à des problèmes d'habitat et d'organisation spatiale qui deviennent, de jour en jour, de plus en plus aigus. C'est d'abord pour cette raison, que tout est encore possible tant que la ville ne domine pas complètement ses habitants, que Lomé a été choisie comme terrain de la présente recherche.

Lomé, capitale d'un pays indépendant depuis 1960 : une ville à dimension humaine, mais que transforme la croissance démographique, économique et géographique. Il a paru intéressant, à un moment où les autorités politiques togolaises elles-mêmes entamaient un examen des acquis et des échecs de la planification urbaine qu'elles avaient décidée une décennie auparavant, d'en établir un bilan et d'en dégager quelques perspectives. Le choix de Lomé est donc également lié à une opportunité politique ; mais il fût encore motivé par l'accueil, la compréhension et l'intérêt que nous savions trouver, et que nous ont effectivement manifestés les différents responsables et acteurs de cette tentative de planification urbaine.

3) LES OBJECTIFS

La ville de Lomé se développe selon une logique non dirigée, c'est-à-dire par une dynamique foncière autonome (exclusive de toute planification et ancrée dans la tradition) bien établie. Il existe cependant une législation urbaine ainsi que toute une série d'institutions urbaines dont le nombre et la vocation, pas toujours clairement définie, confèrent à l'administration un caractère pléthorique qui aboutit à l'inefficacité de certaines structures de planification urbaine.

Il s'agira d'abord d'identifier tous les intervenants en matière d'urbanisme et de répertorier les statuts qui fondent ces sociétés (d'Etat,

pour la plupart). Une analyse comparative des différentes vocations de ces multiples intervenants devraient aboutir à déceler les causes structurelles de leur inefficacité.

Il existe, entre ces différentes institutions, une complémentarité fonctionnelle déclarée dont la finalité est la maîtrise des terrains urbains. Cependant, la réalité est toute autre. Il s'agira donc de confronter les intentions aux réalisations en analysant les interventions de chacune de ces institutions en matière d'urbanisme.

Après avoir dressé un bilan des opérations planifiées et exécutées, les dysfonctionnements du système décisionnel seront saisis plus précisément à travers la généalogie d'une opération programmée par la Banque Mondiale à Lomé : la réhabilitation et la restructuration du quartier BE. Dans ce cas, se trouveront confrontées deux logiques d'intervention en matière de planification urbaine : celle des pouvoirs publics locaux et celle de la Banque Mondiale.

Apparaîtront également les bureaux d'études internationaux dont le rôle est de programmer, de chiffrer et de suivre l'opération jusqu'à son terme. La politique urbaine de la Banque Mondiale (fondements théoriques, idéologie et stratégie) sera étudiée. Comment la Banque Mondiale intervient-elle sans s'immiscer tout en interférant les structures locales ? Comment cette dynamique de la Banque Mondiale est-elle inscrite dans ses orientations, et enfin, comment s'applique-t-elle dans le cas de Bè ? D'autre part, seront analysées les réactions des autorités locales compte tenu du caractère pléthorique des institutions mise en place. Il s'agira donc de cerner la manière dont s'exercent des rapports de pouvoir et de compétence, et de déceler les pôles dominants qui apparaissent ainsi que les types de tension qui se manifestent.

Dans le cadre de ce projet d'aménagement urbain de Bè, sera également décrite la procédure d'appel d'offres et d'évaluation opérée par les instances urbaines locales en accord avec les prescriptions de la Banque

Mondiale, vis-à-vis des différents bureaux d'études internationaux à sélectionner. La stratégie et la pratique de ces bureaux d'études seront analysées. Avec quelles institutions locales projettent-ils de s'associer ? Comment eux-mêmes conçoivent-ils une opération de planification et selon quels modèles d'intervention ? Comment la dimension technique influe-t-elle sur les décisions politiques ?

Il n'existe pas d'institution urbaine qui ne se cherche une base sociale. Toujours dans le cadre de ce projet de restructuration de Bé, les interlocuteurs locaux (chefs traditionnels, notables, responsables des cellules du parti...) des instances décisionnelles seront enquêtés afin de comprendre l'idée qu'ils se font de la réhabilitation de leur quartier, et de déterminer les rapports qu'ils entretiennent avec les multiples autorités techniques et politiques. Différentes idéologies et stratégies spatiales seront ainsi mises à jour, qui expliqueront les difficultés à concevoir une politique urbaine cohérente appliquée à un pays en voie de développement. De plus, à travers l'étude du fonctionnement des structures urbaines d'intervention, c'est la nature même des rapports qu'entretiennent les instances techniques, politiques et sociales, et donc, la possibilité d'instaurer une planification urbaine, qui seront donc analysées.

4) PRESENTATION GENERALE DE LA VILLE DE LOMÉ

a) Historique de la ville de Lomé

Bourg commercial de 2000 habitants en 1896, Lomé est d'abord marquée par trente années de présence allemande (de 1884 à 1914). L'administration décide, en 1897, l'implantation de la capitale du Togo à Lomé. En 1898, un plan d'urbanisme de la ville est établi par l'allemand Köhler, qui préfigure le développement urbain et démographique de l'actuelle capitale ; deux quartiers principaux sont alors délimités à l'intérieur d'une ceinture de boulevards en forme de demi-cercle : à l'ouest, un vaste quartier administratif et résidentiel pour européens s'étend sur 150 hectares, et à l'est, se



échelle : 1/100.000^e

SOURCE : direction de la cartographie

situe le quartier résidentiel africain et les commerces qui sont insérés dans l'ancienne bourgade pré-coloniale (de nos jours, beaucoup d'européens habitent encore à l'ouest, et le centre commercial de Lomé se trouve toujours à l'Est de la ville). Une voie de chemin de fer sépare ces deux zones depuis 1898. En 1900, l'édification du wharf (un nouveau wharf, terminal des voies de chemin de fer installé sur un ponton au-dessus de l'océan, sera construit par les français et inauguré en 1928) et la construction de trois lignes de chemin de fer desservant l'intérieur du pays, permettront à Lomé de devenir un noeud de trafic commercial et donc de s'affirmer comme capitale économique. Les frontières actuelles du Togo furent établies en 1919. Lomé deviendra la capitale officielle du Togo en 1920. De cette date à 1958, le Togo sera placé sous administration française. Dès avant l'indépendance (acquise en 1960), la lagune qui se trouve au Nord des limites du premier plan allemand, est franchie à certains endroits par le "front d'urbanisation". La construction du port à l'Est de la ville, entre 1964 et 1967, vitalise cette partie de la capitale et favorise l'émergence de nouveaux quartiers, densifiant ainsi la zone située entre Bè (zone d'étude de la présente recherche) et le port.

b) La croissance urbaine

Celle-ci apparaît assez modérée avec un taux de l'ordre de 6 % à 8,5 % par an. Sur le plan morphologique, cette faible croissance se traduit par une urbanisation exempte de bidonvilles ; cependant certaines zones d'habitat précaire existent à Lomé, particulièrement dans la zone qui sera étudiée. D'autre part, les services urbains et les équipements collectifs font souvent défaut dans les quartiers périphériques récents. Une autre caractéristique de cette croissance réside dans la sous-densification des quartiers existants. Il existe à Lomé des contraintes physiques et administratives à l'expansion de la ville ; celle-ci est bloquée au Sud par l'océan, au Nord-Ouest et au Sud-Est par une bande de terre humide et inondable, à l'Ouest par la frontière avec le Ghana et à l'Est par la présence du port et de la zone industrielle ; il en résulte une expansion de la ville orientée vers le Nord, le franchissement à l'Est de la zone industrielle n'étant pour le moment que timidement amorcé. Jusqu'en 1970, la croissance de la ville a surtout consisté à densifier la zone centrale. Après 1970, la demande de terrain

a dépassé les possibilités du marché à cause de l'augmentation des emprises publiques, de l'installation de zones économiques et du déplacement après évacuation d'un quartier entier de Lomé (le quartier zongo dont il sera question par la suite). Donc à partir de 1970, la croissance s'est distribuée à la périphérie de la ville : 25 000 nouveaux habitants se sont installés à l'Est, et 50 000 au Nord, si bien que la zone centrale ne représente plus que le tiers de la population totale de l'agglomération urbaine. L'expansion urbaine résulte d'une pratique pavillonnaire réinterprétée ; à Lomé, cela ne s'appelle "la quête du chez" (contraction de "chez soi") qui, à la différence de la pratique occidentale, concerne autant la ville intra qu'extra-muros. De 1970 à 1981, la population de Lomé a ainsi doublé et la superficie de la ville s'est trouvée multipliée par trois.

c) La population urbaine

Quelques chiffres pour conclure cette présentation de la ville de Lomé, permettront de saisir la croissance de sa population (cf. le tableau de la page suivante).

Il est intéressant de noter qu'au fur et à mesure de l'accroissement de la population loméenne, la densité habitative diminue, ce qui correspond à une sous-densification des quartiers existants simultanément à une forte expansion spatiale. Même si Lomé n'appartient pas à la catégorie des "mégavilles", même si le nombre de ses habitants n'a pas encore atteint "le seuil de débordement", il n'en reste pas moins que le problème de la maîtrise des sols urbains se pose aux pouvoirs publics, justifiant ainsi le choix et la mise en oeuvre d'une politique urbaine.

Lomé : la croissance démographique

Année	Nombre total d'habitants à Lomé	% d'hab. de Lomé rapporté à la pop. totale du Togo	Superficie de la ville en Km2	Densité habitative nbr. d'hab./Km2
1920	18 000		85	211
1940	32 000			
1950	65 000			
1958	90 000			
1970	193 000	9,9 %	1 420	
1981	370 000	13,5 %	6 500	57
2000	1 000 000			

Source : Rapport général du Plan Directeur de la ville de Lomé, Technosynésis, 1981

CHAPITRE I

LE CADRE JURIDIQUE ET SOCIAL

DE LA POLITIQUE URBAINE

1) LA LEGISLATION URBAINE.

Elle a pour fonction de fixer les cadres juridiques et légaux de la propriété individuelle ou publique des terrains urbains. Les anciennes puissances coloniales avaient imposé leur propre législation aux territoires d'outre-mer et, lorsque ceux-ci acquirent leur indépendance, ils conservèrent la plupart du temps, l'esprit sinon la lettre même de l'arsenal juridique moderne dont ils avaient hérité. Les nouvelles nations indépendantes se trouvèrent alors elles-mêmes confrontées au problème de l'adaptation des modes traditionnels d'usage et de transmission des terres aux exigences du droit de propriété moderne. Pour saisir cette évolution entre le droit traditionnel et le droit moderne, il semble nécessaire de préciser l'esprit de ce droit moderne tel qu'il fut prescrit en 1804 par la réforme du droit de propriété, en France, afin de remplacer les anciens droits féodaux. "L'esprit de la réforme repose sur une dissociation entre les qualités reconnues au détenteur de l'espace et les qualités reconnues à l'espace lui-même (...)". Le droit est personnifié, subjectivé et l'individu objectivé, neutralisé, comme l'espace. De là naît cette apparente contradiction d'un droit de propriété exclusif et absolu tandis que l'espace va devenir mesurable et transmissible grâce à son inscription dans des "idéo-espaces" que sont les cartes géographiques et les cadastres" (1). Dès lors, le droit de propriété s'affirme indépendamment de l'usage des terres. Cette contradiction entre la propriété et l'usage sera à la base du décalage entre la conception occidentale abstraite et idéaliste, et la pratique spatiale africaine pré-coloniale fondée sur le statut des individus par rapports aux groupes auxquels ils appartiennent.

(1) E. Leroy, "Démarche systémique et analyse matricielle des rapports de l'homme à la terre en Afrique Noire", in "Le développement : idéologies et pratiques", ORSTOM, Paris, 1983, p. 166

Toute législation foncière est déterminée par la pratique des forces sociales et, de ce fait, dévoile les rapports sociaux qui génèrent l'urbanisation ; c'est ainsi que dans une optique pré-coloniale, les rapports de l'homme à la terre valorisaient la reproduction du groupe, la réciprocité des droits et des obligations entre les différents membres d'un même groupe, la cohésion et la solidarité des catégories sociales et le respect d'une hiérarchie bien établie. La confrontation de ce type de rapports avec les objectifs productivistes et spéculatifs du droit moderne modifiera les stratégies et les pratiques foncières en même temps qu'elle nécessitera la mise en place d'une politique urbaine de la part des pouvoirs publics.

a) Droit coutumier et droit foncier

Dans le droit coutumier, le propriétaire de la terre est l'ancêtre ; les habitants et occupants vivants ne sont considérés que comme les héritiers d'un patrimoine indivis. Les notions de partage et de propriété individuelle sont donc absentes de la pratique du droit coutumier. L'introduction du droit moderne, à Lomé, a provoqué une confusion entre le droit de jouissance sur un patrimoine indivis et le droit de propriété fixé sur une portion particulière de ce patrimoine. Si, de son vivant, le chef de famille n'a pas transformé son droit de jouissance en droit de propriété, se faisant attribuer un ou plusieurs titres fonciers qu'il léguera, selon sa convenance à ses héritiers, le terrain restera propriété familiale indivis et aucun des héritiers ne pourra s'en réclamer propriétaire. Les terrains n'étant pas attribués individuellement, ils ne seront pas mis en valeur ; les densités d'occupation resteront faibles, mais par contre, les espaces bâtis seront suroccupés et il restera de larges espaces non-bâtis à l'intérieur de la concession familiale. L'occupant usera de l'espace qu'il estime lui revenir et laissera non-bâties les autres parties du terrain, refusant d'investir sur un patrimoine dont il sera peut-être un jour dessaisi ; il préférera acquérir à son propre nom des terres, à la périphérie de la ville, qu'il mettra en valeur en toute sécurité. Il reste que dans le droit coutumier, par delà la famille,

le pouvoir de jouissance appartient au groupe, à l'ethnie dont l'ancêtre occupant était un membre ; c'est le groupe, par son représentant (chef de clan ou de lignage), qui lui a attribué l'usage de la terre ; c'est le groupe ethnique qui en demeure le véritable propriétaire collectif (sauf, comme c'est parfois le cas, lorsque le chef de clan ou de lignage, a réussi à se faire attribuer par les autorités "modernes" un titre foncier sur l'ensemble des terrains collectifs ; le chef devient dès lors propriétaire et les habitants peuvent devenir ses locataires-débiteurs). Ainsi, la parcellisation des domaines coutumiers, en Afrique, est issue des ethnies ; au niveau des stratégies foncières confrontées au droit moderne et à la nécessité de définir une politique urbaine, il en résulte qu'une partie de "l'organisation de la croissance urbaine peut échapper au pouvoir municipal au profit des populations natives ; ou si le représentant du pouvoir municipal appartient au groupe ethnique propriétaire de l'espace urbanisé, ce pouvoir est renforcé. Il peut faire pièce au pouvoir national" (1). Trois pouvoirs se partageraient donc la maîtrise du domaine foncier urbain : le pouvoir ethnique, le pouvoir municipal, et le pouvoir national. A Lomé, le pouvoir municipal ne jouit que d'une influence relative, mais les tensions sont manifestes entre les acteurs ethniques dépositaires du droit coutumier (mais sachant utiliser les ressources et les failles du droit moderne) et les services techniques d'Etat ayant en charge la généralisation des principes du droit moderne et la clarification des propriétés foncières par l'attribution des titres fonciers individualisés.

b) Historique de l'attribution des terrains urbains à Lomé

Le premier cadastrage de la ville date de l'époque allemande (1896) et il avait principalement consisté à attribuer des parcelles de la vieille ville commerciale de Lomé. Les terrains publics à l'Est de la ville avaient également été délimités au cours de la période allemande. En 1919,

(1) Maximy, "Les forces sociales à l'oeuvre", revue *Projet* n° 162

"L'explosion urbaine du Tiers-monde", 1982, p. 153

lorsque l'administration française hérita de Lomé, elle confirma l'attribution d'immenses propriétés entre la lagune et l'océan aux notables Mina (bourgeoisie de commerçants étrangers fixés à Lomé par une politique matrimoniale de mariages croisés) et autochtones (les chefs des anciens villages de Bè et d'Amoutivé se firent alors octroyer les terrains coutumiers convertis ainsi au droit moderne). Dans les années 1928-1930, l'administration française "morcella certains de ces domaines périphériques (... entre la vieille ville et la lagune) pour les distribuer à ses fonctionnaires selon le régime de la concession, "le seul cas où il fut appliqué à Lomé, alors qu'il a été le mode le plus fréquent d'affectation des sols urbains en Afrique francophone" (1). La plupart des affectations foncières de l'océan à la lagune ont ainsi été réalisés dans les années 1930. L'évolution du foncier et la pratique spéculative devaient être enrayées par la crise économique de 1930 jusqu'en 1945. Après la guerre, le centre-ville se caractérisera par une très grande stabilité foncière, seule exception : une flambée spéculative se manifesta au cours des dix années qui suivirent l'indépendance de 1960 et les nouveaux riches rachetèrent massivement des lotissements qu'ils revendirent à des prix élevés. Si les français, lorsqu'ils ont hérité de Lomé, n'ont pas remis en cause le développement spatial de la ville inscrit dans le premier plan d'urbanisme allemand, s'ils ont poursuivi (ou laissé faire) les actes d'attribution des terres aux groupes dominants (mina et autochtones) ou à leurs représentants (les chefs de village), ils ont quand même voulu "matérialiser leur puissance par la mise en place du corpus juridique et administratif français (2)".

c) La production juridique

Il semble utile de passer en revue les différents textes de loi promulgués depuis la période française et réglementant les questions urbaines, afin de comprendre les moyens que les pouvoirs publics se sont donnés pour s'assurer la maîtrise du développement de Lomé, et comment les usagers ou les

(1) Y. Marguerat, "Le capitalisme perversi ou cent ans de production de l'espace urbain à Lomé", intervention au colloque de Saint-Riquier : "Les pratiques foncières locales en Afrique noire", déc. 1983

(2) "Urbanisme et habitat en Afrique noire francophone avant 1960", publication du Ministère de l'Urbanisme et du Logement, Mission de la Recherche Urbaine, Avril 1984, p. 218

groupes sociaux dominants ont utilisé ou contourné la juridiction urbaine.

- Le décret du 23/12/1922 adapte au Togo la législation de l'A.O.F. de 1906 qui fixe les cadres juridiques au système des concessions et de l'immatriculation foncière ; ce décret organise donc le régime de la propriété foncière et met en place un nouveau cadastre qui reconnaît cependant la valeur juridique du cadastre allemand ("Grundbuch") ; ce décret, ainsi que cela fut mentionné précédemment, a permis que le sol urbain de Lomé soit investi par les grandes familles mina à qui les collectivités autochtones ont cédé gratuitement des lots à bâtir ; certains mina ont ainsi acquis d'immenses étendues sur lesquelles ils ont effectué des plantations de cocotiers ;

- le décret du 21/4/1926 définit les règles de la santé et de la salubrité publiques ;

- le décret du 17/9/1930 (qui sera applicable à l'ensemble du territoire du Togo en 1953) contient les prescriptions relatives aux mises en exploitation des terrains urbains ; par son article 2, ce décret permet à la puissance publique de demander "la cession à titre gratuit de certaines superficies pour des routes, des places publiques, des espaces libres et des terrains de jeu, superficies pouvant aller jusqu'à 20 % de la surface totale. Les superficies destinées aux installations publiques et les parties des espaces libres dépassant le pourcentage de 20 % doivent être indemnisées. Si les parties ne peuvent conclure un accord à l'amiable, il y a lieu d'appliquer les prescriptions d'expropriations" (1) ;

- l'arrêté du 30/11/1932 détermine le mode de constitution, de fonctionnement ainsi que le régime administratif et financier des communes mixtes du Togo ;

- l'arrêté du 8/6/1935 réglemente les permis de construire, l'hygiène, l'urbanisme et la voirie dans les centres urbains du Togo ;

(1) *"Urbanisme et Habitat en Afrique noire francophone avant 1960"*,
op. cit., p. 271

- l'arrêté du 1/9/45 règlemente l'expropriation pour cause d'utilité publique et précise ainsi le décret du 17/9/1930 ; c'est à partir de 1945 que l'administration française commence à s'intéresser véritablement au développement de la ville de Lomé ; en effet, après la deuxième guerre mondiale, les textes relatifs à l'urbanisme dans les TOM sont applicables au territoire du Togo ;

- le décret du 10/1/1948 règlemente l'autorisation des projets de construction ; "la largeur minima des rues est fixée à dix mètres, la hauteur du jour des pièces d'habitation à 3,20 m et la grandeur minima des dites pièces à 12 m² ; on peut élever la construction à une hauteur égale à la largeur de la rue ; le maximum de la superficie bâtie des lotissements est fixée à 25 % (1)" ; il va sans dire que de telles réglementations ne sont pas appliquées, ni par les constructeurs d'habitations privées, ni lors de la réalisation d'édifices publics ou de cités "à caractère social" ; il n'y a aucune obligation d'utiliser l'assistance d'un architecte et les services d'autorisation des permis de construire n'existent pas ;

- le décret du 3/4/1956 institue la Commission Nationale d'Urbanisme et de l'Habitat ; quand celle-ci adopte un plan, il n'est pas possible de faire appel à des interdictions prononcées à des fins publiques ; de plus, il est possible de procéder à des expropriations de terrains à bâtir, sans plan particulier, lorsque la Commission propose ces expropriations ;

- la loi du 6/8/1960 relative à la protection foncière des citoyens togolais "stipule notamment qu'une autorisation préalable est nécessaire à la validité de tout bail d'une durée supérieure à 9 ans consenti par un citoyen togolais à un étranger, sous peine de la nullité de l'acte de bail ; pour contourner la difficulté, les nationaux louent habituellement pour une période de 3, 6 ou 9 ans au plus, renouvelable par tacite reconduction jusqu'à dénonciation du contrat par l'une des parties" (2).

(1) *"Urbanisme et habitat en Afrique noire francophone avant 1960", op. cit., p. 271*

(2) *El H. M. Diop, "Note sur la situation foncière au centre ville de Lomé", communication au colloque de Saint-Riquier, op. cit.*

- le décret du 24/10/1967 règle le permis de construire dans les agglomérations ;

- le décret du 26/6/1971 fixe le prix des terrains à bâtir dans le périmètre urbain de Lomé et divise la ville en trois zones ; ce décret est fondamental en ce qu'il a entravé le fonctionnement des institutions urbaines ainsi que cela sera précisé par la suite ; de plus il a favorisé l'apparition d'un marché parallèle des terrains pour contourner le blocage des prix ; l'Etat lui-même ne s'embarrassera pas pour revendre à la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie, en 1978, après le déguerpissement des habitants du Zongo, l'emplacement qu'ils occupaient (un terrain d'une contenance graphique de plus d'un hectare) à 8 000 F CFA/m² alors que le prix officiel y est fixé à 600 F CFA/m² ;

- le décret du 16/6/1981 porte approbation du SDAU de Lomé réalisé par un bureau d'études italien et dont il sera fait mention ultérieurement ; de plus, ce décret du 16/6/1981 autorise et déclare d'utilité publique l'aménagement de la ville de Lomé ; par ce décret, l'Etat se reconnaît le droit d'intervenir comme "bon lui semble" à l'intérieur du périmètre urbain de Lomé.

L'arsenal juridique ne fait donc pas défaut qui devrait permettre une maîtrise du foncier et un contrôle du développement de la ville de Lomé. Certes, les procédures d'expropriation furent maintes fois utilisées et les normes fixant les superficies du domaine public dans les nouveaux lotissements tendent à s'imposer. Cependant, l'Etat, faute de moyens ou de volonté politique, ne s'est manifestement pas servi des textes à sa disposition pour anticiper, orienter et organiser la croissance urbaine.

La question demeure donc de savoir si de telles réglementations sont adéquates ou applicables à un régime foncier libéral où la loi de l'offre et de la demande est unanimement respectée même si elle est contraire à la loi. Un décalage existe donc entre la pratique quotidienne qui utilise la loi lorsque celle-ci est profitable mais la transgresse pour les mêmes raisons, et la lettre ainsi que l'esprit du droit moderne qui transcendent la réalité sociale mais pèsent sur elle comme une épée de Damoclès.

d) Le fonctionnement du cadastre

Il existe au Togo deux types de titres de propriété : le titre coutumier pour les terrains relevant du droit coutumier et le titre foncier pour ceux qui dépendent du droit moderne.

- La procédure pour l'obtention d'un titre coutumier est utilisée par les habitants n'étant pas en possession d'un titre foncier mais désirant obtenir un document officiel leur garantissant la propriété du terrain que leur famille occupe depuis plusieurs générations ; le chef de famille est donc amené à effectuer une attestation, sur l'honneur, d'occupation familiale du sol, auprès des services de la préfecture afin d'obtenir un extrait du livret foncier indigène (celui-ci a été instauré en 1934) par lequel il pourra légaliser sa situation acquise et procéder au morcellement et au lotissement de sa parcelle ; une publicité de l'attestation sera effectuée et après un délai de trois mois au cours desquels une enquête publique et contradictoire sera réalisée auprès de la population avoisinante, la préfecture délivrera son extrait au chef de famille ; cette procédure vise à convertir au droit moderne les terres régies par la tradition orale du droit coutumier.

- L'obtention d'un titre foncier est nécessaire pour toute mutation de propriété. Lorsque l'achat d'un terrain a été effectué et légalisé par un contrat de vente, le plan parcellaire est soumis à la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat ainsi qu'à la Direction de la Cartographie ; lorsque le plan a été visé par les services techniques, une demande d'attribution du titre foncier est envoyée à la préfecture ou à la mairie (suivant l'endroit où se trouve la concession à immatriculer) ; après dépôt du dossier au service de la Conservation foncière et acquittement des taxes par l'utilisateur, un avis d'immatriculation est déposé au journal officiel pour publication ; ensuite, le dossier est retourné au service de la Cartographie Nationale pour la fixation du bornage du terrain ; l'avis d'immatriculation doit être affiché publiquement et, passé un délai de trois mois (pour enquête publique contradictoire), le titre foncier est délivré. Cette procédure d'obtention d'un titre foncier s'avère assez longue, de par la multiplicité des services techniques par lesquels

il faut transiter (un délai de 2 à 4 années peut être nécessaire pour l'obtention d'un titre foncier) ; la lourdeur bureaucratique apparaît quelque peu dissuasive, sans compter les frais qui sont acquittés par l'utilisateur, et qui peuvent atteindre jusqu'à 6,50 % de la valeur du terrain à immatriculer. Afin de réduire le montant de ces taxes, mais aussi pour se conformer à la loi réglementant le prix des terrains urbains, la valeur marchande de ceux-ci sera sous-évaluée dans l'acte de vente.

Il existe également un autre document administratif attestant de la légalisation d'une propriété : il s'agit du certificat administratif enregistré au registre foncier régional (alors que le titre foncier est inscrit au registre foncier national), mais il ne suffit pas pour effectuer des mutations foncières.

En résumé, l'extrait du livret indigène légalise la propriété et suffit pour la conservation du patrimoine familial ; il autorise la mutation, mais lorsque celle-ci a lieu, il y a nécessité pour le nouveau propriétaire d'acquiescer un titre foncier, s'il désire légaliser son acquisition, la morceller ou la revendre ultérieurement. Ce système permet donc de généraliser les demandes de titres fonciers puisque toute transaction n'est possible que par l'obtention de ce document administratif. Cependant, s'il existe une grande stabilité foncière et peu de tendances spéculatives, les demandes restent limitées.

En 1904, lors de la constitution du cadastre allemand (Grundbuch), 171 lots ont été enregistrés ; en 1912, il y avait 513 lots comprenant les maisons de commerce avec leurs entrepôts, les missions et les parcelles administratives ; en 1935, 4 500 titres fonciers avaient été enregistrés dans l'ensemble de la commune élargie de Lomé ; en 1960, on en comptait 4 500 et à ce jour 15 000 titres fonciers sont inscrits aux services du cadastre.

Il est utile de noter que le cadastrage de la ville de Lomé n'a encore pu être effectué. Les contestations, usurpations, perte de documents officiels et litiges de toutes sortes constituent autant de blocages à la cons-

titution du plan et des relevés cadastraux. La stabilité foncière, les arrangements de gré à gré et la pratique coutumière traditionnelle semblent devoir retarder de plusieurs dizaines d'années le cadastrage de la ville, au grand regret des autorités publiques qui ne peuvent donc pas instaurer (ni percevoir) l'impôt foncier. Une politique de maîtrise des sols urbains semble également difficile à mettre en place tant que les véritables propriétaires des terrains ne seront pas connus. En attendant, l'action des pouvoirs publics ne peut s'opérer qu'au coup par coup, lorsqu'ils désirent constituer des réserves domaniales par exemple.

e) La domination foncière

Le Togo est resté, jusqu'à la fin de la colonisation, un territoire qui, du fait de son faible développement économique et urbain, n'intéressait guère les gouvernements français. Cette situation se vérifie par l'absence de mise en oeuvre, lors de la période coloniale, d'un programme d'aide à l'habitat, et de toute politique urbaine ; ainsi aucun des plans d'urbanisme ne fut appliqué. Les conséquences de cette situation sont encore sensibles aujourd'hui puisque le retard accumulé (et entretenu) provoque d'énormes difficultés dans les tentatives de maîtrise de la croissance urbaine. Ainsi, on estime à près de 60 %, le nombre des appropriations foncières qui se sont réalisées en dehors des cadres légaux (sans enregistrement ni demande de titre foncier, ni même consultation des relevés cadastraux). Nombreux furent les lotissements sauvages dans lesquels n'était réservé aucune place pour la voirie de desserte praticable ou des équipements publics ; l'habitude aidant, ce genre de lotissements est encore pratiqué de nos jours et les pouvoirs publics se retrouvent souvent devant le fait accompli. "Cette faiblesse d'équipements du Togo souligne qu'une politique urbaine et d'aide à l'habitat dans le système colonial n'est appliquée pour un pays que lorsque celui-ci présente un intérêt économique évident" (1).

(1) "Urbanisme et habitat en Afrique noire francophone avant 1960",
op. cit., p. 273

De fait, si nombre de petits propriétaires sont parvenus à se constituer un patrimoine en dehors de tout cadre légal, en profitant de cette situation de "laisser faire", ils se trouvent actuellement dans une situation de vulnérabilité, n'ayant aucun titre de propriété à présenter, par exemple, lorsque des procédures d'expropriation sont entamées ; il en résulte qu'ils ne peuvent bénéficier, dans ce cas là, d'aucune indemnisation. Il n'en a pas été de même d'une autre catégorie de grands propriétaires fonciers qui ont su profiter d'une réglementation qu'ils assimilaient et se sont faits délivrer des titres fonciers (quelquefois pour des terrains qui ne leur appartenaient pas). Cette classe autochtone, dominante et proche du pouvoir, est issue de l'administration coloniale qui l'a façonnée à l'aide de modèles européens importés, acceptés et utilisés.

Ces anciens fonctionnaires autochtones devenus depuis notables ou dirigeants ont eux-mêmes formé à l'école du profit les nouveaux et actuels fonctionnaires nantis pour qui il s'agit de "transposer en terre africaine les éléments des villes européennes, comme le firent les colons avant eux (...). Cette classe possédante peut toujours spéculer sur les terrains, contruire, louer des demeures à des prix excessifs et, pour que la spéculation soit plus profitable, violer les règlements et les plans d'urbanisme quand ils existent (...). C'est pourquoi le cadastre, moyen de contrôle réglementaire et fiscal, est si difficile à établir (...).

Si les tenants de la classe possédante suivent, au mieux de leurs intérêts, les modèles européens, sans se soucier apparemment de ceux de la collectivité urbaine, ils sont eux-mêmes considérés comme des modèles par les petits citoyens qui imitent leurs comportements (1)". C'est ainsi que se transmet, par la classe dominante, l'idéologie urbaine et que se forme un consensus social autour du modèle d'accession à la propriété : telle est la logique capitaliste d'urbanisation par laquelle s'opère l'intégration urbaine des habitants (nouveaux et anciens) citoyens. Cette intégration urbaine nécessitera, suivant le groupe

(1) *Maximy, op. cit., p. 154-155*

social qui la vise, l'utilisation de diverses stratégies et pratiques.

2) LES PRATIQUES FONCIERES

C'est l'introduction du droit foncier européen qui a déterminé l'utilisation de pratiques foncières différenciées ; le droit moderne a ainsi permis à un certain nombre de propriétaires avisés, de légaliser leurs appropriations par une transcription cadastrale. L'usage traditionnel du sol reposant sur une gestion collective des terres considérées comme inaliénables, fut remis en question. Ainsi s'opérait le passage d'une pratique foncière collective à une logique individuelle et capitaliste ; "d'une manière assez générale, des réseaux urbains à la fois incomplets et à la structure déséquilibrée ont été créés par les pouvoirs coloniaux ou leurs substituts, soit par utilisation de bourgades ou de vieilles civilisations urbaines, soit par des créations ex-nihilo, en fonction à la fois du drainage économique et du contrôle politique d'un espace rural hétérogène" (1). Il s'agit, dans le cas de Lomé, d'une création urbaine ex-nihilo à vocation économique et commerciale, les populations autochtones alentours possédant un mode de vie à caractère rural. L'introduction du droit européen permettait donc à la puissance coloniale, par l'instauration du cadastre, d'exercer un contrôle social sur les terrains et de convertir progressivement les populations autochtones (ou leurs représentants) à la logique foncière capitaliste. Cette assimilation s'est opérée par l'acceptation du modèle d'habitation de la maison familiale acquise et conservée. La constitution de ce patrimoine foncier et individualisé était dictée par un comportement capitaliste, la terre étant considérée comme une marchandise qu'il s'agissait d'acquérir. Le mythe de la propriété privée s'est rapidement propagé puisqu'on estime, à l'heure actuelle, qu'à peu près 25 000 ménages sur 75000 que compte la ville de Lomé, sont propriétaires de leur habitation (2). Cette pratique foncière de l'espace est originale en Afrique et se différencie de la situation abidjanaise, par exemple, où l'on recense

(1) Courade, Bruneau, "Développement rural et processus d'urbanisation dans le tiers-monde", Cahiers ORSTOM, vol. XIX, 1983, p. 61

(2) d'après les estimations de Y. Marguerat dans "le capitalisme perversi...", op. cit.

quelques 95 % des chefs de famille qui sont locataires. La période des mutations massives (acquisitions ou aliénations) s'étend au cours de la décennie 1920-1930 qui coïncide au début du mandat de la France et à l'introduction d'une nouvelle réglementation. Au cours de cette décennie, on enregistre 28,7 % de ventes parmi l'échantillon de parcelles étudiées en centre-ville (1) ; c'est ainsi que "les propriétaires ont progressivement dispersé leurs avoirs, ou les ont répartis entre leurs héritiers ; on arrive à une situation de grand éclatement de la propriété : 86 % des propriétaires ont un lot unique (...). L'héritage restant le plus souvent indivis, un pareil nombre d'ayant-droit est le plus sûr moyen de paralyser toute décision" (2) ou de geler le patrimoine foncier et immobilier ; ce dernier n'étant pas légué à un héritier unique, il s'en suit une dégradation, par manque d'entretien, du bâti existant.

En dehors de cette période de fièvre spéculative, la tendance est plutôt à la stabilité foncière ; ainsi, 40 % des titres fonciers n'ont jamais été aliénés depuis leur inscription au Grundbuch ; ceux qui ont subi une seule aliénation représentent 43 % de l'ensemble des titres fonciers recensés par M. Diop. La pratique courante actuelle consiste en l'achat d'un terrain sur lequel le nouveau propriétaire bâtira sa maison ; un délai de deux à quatre années peut être nécessaire entre l'acquisition du terrain et la réalisation de la construction. Après avoir acquis un lot en ville (s'il en a les moyens), le propriétaire cherchera à acquérir un second lot en périphérie par crainte d'un déguerpissement ou par anticipation de sa situation familiale. Pour amortir son investissement, le propriétaire louera une partie de sa concession à un jeune néo-citadin ou à une famille "d'étrangers". On estime ainsi à près de 60 % le nombre des terrains voués à la location à la périphérie de Lomé (3). Le système de location n'est pas sans poser de problèmes suivant la période à laquelle la location a été effectuée. Ainsi, dans les années 1948-1958, de nombreux terrains lotis ont été loués par une sorte de "contrat symbolique"

(1) El H. M. Diop, "Note sur la situation foncière au centre ville de Lomé", *op. cit.*

(2) Y. Marguerat, "le capitalisme pervers...", *op. cit.*

(3) Source : Rapport général du Plan directeur de la ville de Lomé, *op. cit.*

entre un détenteur coutumier et un "étranger" (à l'ethnie installée sur le sol), ce qui a engendré "des litiges inextricables : tout s'est passé sans papiers, il y a plusieurs décennies, entre des contractants décédés depuis longtemps ; en gros, plus d'un tiers des loyers ne sont plus payés depuis des années" (1).

Une autre conséquence de ce désir de possession d'un terrain et d'une maison sur celui-ci, est une propension de la ville de Lomé à une grande dispersion spatiale à sa périphérie. C'est ainsi que, si l'on constate une grande stabilité foncière au centre-ville, les mutations et les pratiques spéculatives sont nombreuses et incontrôlées en périphérie où les lotissements clandestins ont tendance à se multiplier. Une pratique courante de la part des propriétaires-spéculateurs (particuliers ou collectivités), afin de se prémunir contre d'éventuelles sanctions (relatives au non-respect des plans d'urbanisme et des règles de lotissement), consiste à céder certains de leurs lots à des personnes bien placées dans la hiérarchie administrative afin que celles-ci fassent pression sur les services techniques, lors des décisions d'approbation de lotissement. Quoi qu'il en soit de cette collusion d'intérêts entre différents groupes sociaux, elle révèle néanmoins que la périphérie constitue l'enjeu des prochaines années, où se manifestent des stratégies foncières sur lesquelles il faudra revenir par la suite.

Les pratiques et les stratégies foncières sont déterminées également par le prix des terrains. Dans la logique capitaliste, le prix du foncier est lié à la rareté des terrains disponibles, à leur éloignement du centre urbain et au taux d'inflation que connaît le pays. Au Togo, les changements de propriété sont libres, qu'il s'agisse ou non de terrains à bâtir. Le prix des terrains varie donc selon le marché de l'offre et de la demande, même à Lomé, malgré l'existence de la loi réglementant le prix des terrains urbains. Jusqu'au cours des années 1980, on a assisté à une stabilisation du prix des terrains à un bas niveau (2), ce qui explique l'hétérogénéité du bâti et la mixité

(1) Y. Marguerat, *"Le capitalisme perversi..."*, op. cit.

(2) A titre de comparaison, à Cotonou, capitale du Bénin (pays limitrophe du Togo), le prix des terrains est trois fois supérieur à celui pratiqué à Lomé.

sociale des quartiers. Mais il semble que Lomé connaît actuellement une nouvelle période de spéculation, surtout en périphérie, les terrains du centre-ville restant bloqués ou conservés.

3) LES STRATEGIES FONCIERES

Celles-ci impliquent des rapports de domination ou de confrontation entre différents groupes organisés (dominants ou minoritaires) et l'Etat ou la classe dirigeante. Il importe donc, avant d'examiner les stratégies foncières mises en oeuvre, de cerner quels sont les acteurs qui les utilisent. Reprenant la terminologie de Y. Marguerat, il faut distinguer "les détenteurs coutumiers" des "propriétaires anciens". Les premiers sont issus des communautés autochtones d'origine rurale et ils comprirent rapidement les profits qu'ils pourraient réaliser à vendre ou à bâtir les terrains qu'ils possédaient traditionnellement à la périphérie de la ville. C'est surtout après la guerre que ces terrains furent vendus, lotis ou loués. Ce sont principalement les représentants des communautés traditionnelles qui profitèrent de ces mutations. Ainsi, les chefs traditionnels d'Amoutivé et de Bè (les deux villages autochtones préexistants à la ville), furent reconnus par les autorités coloniales comme chefs de canton et donc investis de pouvoirs officiels qui les hissèrent (eux et leurs familles) "au-dessus de leurs administrés et en firent des opérateurs décisifs du foncier à Lomé" (1).

Les propriétaires anciens "appartiennent à la bourgeoisie Mina qui a fondé Lomé. Ils firent du centre ancien, au début du siècle, un objet de spéculation très active qui s'est progressivement arrêtée. "Les descendants de cette bourgeoisie possèdent toujours, à 91 % le centre ancien et ils ont vendu la moitié du centre moyen à ses propriétaires actuels" (2).

Enfin, le dernier acteur est l'Etat représenté par les autorités politiques et les services techniques du cadastre et de l'urbanisme ; ses

(1) Y. Marguerat, *"Le capitalisme perversi..."*, op. cit.

(2) Y. Marguerat, *idem*.

règlementations qui visent à organiser le régime foncier ont précédemment été exposées.

La principale source de conflits entre ces différents acteurs, réside dans la confusion du droit d'usage et du droit de propriété lors du changement d'affectation des terres agricoles collectives en terrains urbains lotis et bâtis.

a) Les moyens de perversion du droit d'usage

Selon le système traditionnel d'attribution, l'appropriation suppose l'usage et la mise en valeur des terres ; l'occupant doit donc vivre sur la terre et vivre de la terre occupée. C'est de la terre que les communautés traditionnelles tiraient leurs moyens de subsistance ; le territoire de la communauté (groupe ethnique) s'arrêtait là où commençait le territoire de la communauté voisine et les limites étaient reconnues comme immuables par les membres des différentes communautés. A l'usage collectif est associé la notion de territoire ; dans une phase de transition entre droit coutumier et droit moderne, ces territoires seront considérés comme des "propriétés collectives" ; la notion de "collectivité" est préservée mais spécifiée par celle de "propriété" : c'est une ébauche de transition du droit traditionnel au droit moderne, qui comporte cependant un élément de blocage pour un passage progressif au droit moderne, par le fait que le propriétaire n'est pas un individu, mais une communauté. Il faut remarquer que l'usage traditionnel de la terre comporte lui-même certaines limites qui peuvent aboutir à des blocages structurels ; en effet, au fur et à mesure de la croissance démographique de la communauté, "les domaines de cultures" se morcellent progressivement, jusqu'à aboutir à saturation des sols. Les limites des terrains attribués à chacun des membres de la communauté ne sont matérialisés que par des repères temporaires ; seules les limites du territoire communautaire (ou des propriétés collectives, suivant le système de référence choisi) sont fixes. Dans une conjoncture où se généralise la pratique de la propriété privée, si les territoires

communautaires sont situés à proximité des villes et sont susceptibles d'être intégrés par celles-ci, si les ressources tirées de la terre ne sont plus suffisantes pour subvenir aux besoins de la famille (en raison de l'appauvrissement des terres ou de leur exiguité à la suite du morcellement), s'il existe un risque, pour un individu ou une famille de dessaisissement ou de morcellement par leur collectivité, des terres qu'ils occupent, si tout ou partie de ces facteurs sont réunis, une tendance peut se manifester à l'appropriation individuelle des sols (selon les principes du droit moderne) et au changement d'affectation de ceux-ci qui, de terres agricoles deviendraient des terrains urbains bâtis, lotis et susceptibles de pratiques spéculatives.

Le droit d'usage suppose l'appartenance à la communauté sur les terres desquelles il s'exerce et il est attribué par le chef de la communauté soit sous forme de prêt conditionné, soit sans condition ; le prêt conditionné est celui qui prévoit dans les accords une redevance en nature (récoltes, bétails ou volailles) ; le prêt sans condition ne prévoit aucune redevance et il est fondé sur la solidarité et l'assistance mutuelle (1). Il existe un droit d'usage prêté à un tiers "étranger" qui ne peut s'exercer sans l'accord du chef de la communauté. Nombre de litiges apparaissent à l'occasion de ces transferts d'usage qui ont tendance à se transformer en droit de propriété. Le pôle de décision, lors de ces transferts, est le chef de communauté, celui-ci est susceptible de tirer profit de ces transferts en les monnayant et, avec la complicité intéressée du tiers, de transformer la terre en propriété privée enregistrée au cadastre. Même sans inscription au cadastre et au fil des générations, ces transferts ont tendance à se transformer en droit réel de propriété pour les occupants "étrangers" qui se sont intégrés à la communauté autochtone.

Les donations permettent également de contourner la coutume de l'inaliénabilité des terres ; après paiement en nature (bouteilles d'alcool, etc.) ou en nature et en espèces (de nos jours), le bénéficiaire se considère

(1) M. Do FELLI, "les pratiques foncières face à l'organisation, dans la région maritime du Togo" communication au colloque de ST Riquier op. cit.

désormais comme l'unique et véritable propriétaire (au sens moderne du terme) des terres.

Ces différentes appropriations individuelles du sol par perversion du droit d'usage direct, prêté ou donné, aboutissent à la négation de la notion de propriété collective des terres.

b) La réponse des pouvoirs publics

L'argument de règlement des conflits qui résultent de l'appropriation individuelle de terres collectives, consiste, pour les pouvoirs publics, à considérer que "la force de travail appliquée à une partie d'une terre collective ne peut conférer le droit de propriété sur cette partie, mais sur les produits résultant de cette force de travail" (1). Toute appropriation d'une terre collective sera donc jugée comme une usurpation de propriété. Deux cas d'usurpation sont les plus fréquents : par l'intermédiaire d'un mandat ou à l'occasion de travaux de lotissement. Dans le premier cas, l'usurpation est le plus souvent le fait d'un chef traditionnel ou du régent (lorsque le chef est décédé) ; c'est par un acte notarié qu'est conféré à un membre de la communauté, le droit de représenter celle-ci et de gérer le bien collectif ; il arrive que le représentant transforme, à son profit, le mandat qui lui a été attribué, en pur droit de propriété, et même quelquefois parvienne à se procurer un titre foncier à son nom ; si un lotissement est réalisé sur les terres collectives, il se fera donc au nom du mandataire. Dans le second cas, le bénéficiaire est le plus souvent un géomètre à qui une communauté a demandé de lotir les terres collectives (le lotissement libre est interdit au Togo). De nombreux lotissements clandestins ont ainsi été réalisés en dehors des règles d'urbanisme requises par les services techniques de la ville. Comme les collectivités ne peuvent, le plus souvent payer en espèce les "services" du géomètre, elles cèdent à celui-ci le tiers ou quelquefois la moitié des terres loties clandestinement.

(1) M. Do Felli, *op. cit.*

Afin de ne pas s'exposer personnellement auprès des autorités publiques ayant en charge le respect des réglementations et la répression des usurpations foncières, le géomètre fait rarement immatriculer les terres qu'il s'est octroyé abusivement ; il revendra immédiatement celles-ci en spéculant sur leur valeur, et disparaîtra des parages avant que la collectivité ne se rende compte de la supercherie. "Les géomètres font donc la chasse aux terres à lotir sans distinguer celles qui sont constructibles de celles qui ne le sont pas (...) ; ils ont régné pendant près de 20 ans, de 1960 à 1980, avec un pouvoir omniprésent de 1969 à 1979" (1). Devant l'accroissement des litiges fonciers les pouvoirs publics ont tenté de moraliser la profession de géomètre en la réglementant ; n'est plus géomètre qui veut : 30 géomètres ont donc été agréés pour la ville de Lomé ; depuis 1976, les géomètres sont désormais nommés individuellement et agréés par le Ministère des Travaux Publics. Ces usurpations de terrains sans attestation écrite des transactions effectuées, ou alors par attribution abusive de documents officiels, résultent de la coexistence conflictuelle de deux logiques foncières exclusives l'une de l'autre, ainsi que du manque d'information, du bas niveau d'instruction et de la crédulité de la population. A ces deux logiques foncières (le droit coutumier et le droit moderne) correspondent deux comportements sociaux antagonistes : un comportement capitaliste qui recherche le profit par tous les moyens et joue sur la spéculation foncière et un comportement plus traditionnel qui vise à la conservation du patrimoine mais ne refuse pas la transformation des domaines collectifs en propriétés individuelles, puisque telle est la pratique dominante confortée par une idéologie marchande et capitaliste diffusée quotidiennement par les médias ou les modes de vie des classes dominantes ou dirigeantes auxquelles la population a tendance à s'identifier. Cette idéologie étant entretenue, elle légitime tous les excès commis par ceux qui s'en réclament logiquement. De plus, il s'agit bien d'une idéologie dominante, à cause de laquelle la loi s'avère inadéquate aux pratiques et aux stratégies foncières ; cette loi qui contient encore une contradiction en elle-même en ce qu'elle défend le

(1) M. Do Felli, *op. cit.*

régime de la propriété privée, en conservant le système d'appropriation collective des terres (sûrement pour ne pas saper l'autorité des notables traditionnels garants d'une certaine stabilité sociale). Il en résulte un blocage de la situation foncière : sur le plan social, les habitants ont dépensé, en toute innocence, d'importantes sommes d'argent pour l'achat de leurs concessions dont ils se considèrent à présent comme légitimes propriétaires ; ces investissements sont irrécupérables lorsque "les usurpeurs" ont disparu ou sont décédés ; plus le temps passe, plus sont cumulatifs les effets pervers car les habitants se sont installés sur des terrains lotis où ils ont construit leurs maisons ; conscients de leurs bons droits, ils ont quelquefois eux-mêmes vendu leurs parcelles ; dans d'autres cas, certains géomètres ou propriétaires spéculateurs ont même été jusqu'à vendre leurs lots à plusieurs personnes différentes évidemment sans délivrance de titres fonciers si bien qu'aucun des acquéreurs n'est légalement propriétaire. Tous ces gens qui ont été spoliés individuellement en se faisant complices involontaires d'une stratégie de détournement de la propriété collective, sont donc considérés, au regard de la loi, comme des occupants non propriétaires ; ils ne peuvent espérer aucune indemnisation en cas de déguerpissement ou d'expropriation. Deux types de solutions sont à la disposition des pouvoirs publics pour clarifier ces situations : la solution juridique avec les risques de procès inextricables et interminables, ou alors le coup de force, l'arbitraire, le déguerpissement avec ou sans procès par la suite. Cependant, sur le plan juridique, la situation est également bloquée car les litiges ne peuvent équitablement être résolus par le recours au droit coutumier. Sur le plan administratif, enfin, le cadastrage de la ville ne peut s'effectuer sans la généralisation de l'attribution systématique et même rétroactive de titres fonciers ; il ne semble donc pas exister de possibilités de cadastrage sans un choix politique de modernité.

Ce choix politique a été effectué pour organiser, maîtriser et orienter le développement urbain de Lomé. Une politique urbaine a été décidée qu'il va s'agir à présent d'examiner.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE URBAINE

C'est au cours des années 1974-1975 que s'est manifestée, au sein de l'administration togolaise, une prise de conscience des problèmes que commençait à poser une croissance urbaine incontrôlée, surtout dans la ville de Lomé. Une politique de l'habitat a donc été élaborée dans le cadre du 3ème Plan quinquennal (1976-1980), qui devait permettre aux pouvoirs publics de parvenir à la maîtrise des sols urbains. Jusqu'à cette période, l'Etat n'était pratiquement pas intervenu au niveau de la globalité urbaine, excepté lors de l'exécution du Plan d'Urbanisme allemand de 1898 (Plan Köhler, du nom de l'ingénieur qui l'a réalisé). Le développement de Lomé s'était donc effectué d'une manière totalement improvisée et inorganisée, malgré la mise en place, par la puissance coloniale française, d'une législation urbaine qui n'était pas appliquée, la ville se développant d'elle même, au gré des besoins croissants en terrains et des opportunités foncières qui s'offraient aux habitants. Il est résulté de cette situation des difficultés de plus en plus sensibles, d'ordre social (pénurie de logements, implantation désordonnée de citadins dans les périmètres urbains et hors de ces périmètres), technique (lotissements et ventes incontrôlées de terrains urbains, absence de commodités en eau et électricité dans la majorité des habitations, impossibilité d'appliquer les plans d'urbanisme) et financier (l'augmentation des coûts des V.R.D., des équipements et des services publics lorsqu'une organisation préalable fait défaut, et d'autre part, une spéculation foncière en augmentation, aux dépens de l'intérêt général) (1).

1) LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE URBAINE

S'ils n'étaient pas modestes, ces objectifs apparaissaient tout de même comme "généreux". Il s'agissait d'abord pour les pouvoirs publics de contrôler toutes les opérations foncières s'effectuant à l'intérieur et à la périphérie de la ville de Lomé. L'Etat se donnait encore comme but, l'équipement des agglomérations en réseau d'eau, d'électricité et d'égouts ainsi que la construction d'établissements socio-collectifs.

(1) cf. "Proposition d'une politique d'habitat", Rapport Ministère des T.P. et des Mines, Ministère du Plan, Commission Nationale de l'habitat, 1976.

Il fallait ensuite aboutir à la satisfaction des besoins en logements pour la population à faibles revenus et donc à la constitution, par l'Etat d'un parc de logements à caractère économique ; pour cela l'administration devait prendre en charge l'amélioration en quantité et en qualité des ouvriers et des professionnels du bâtiment. Il est bien évident que de tels objectifs ne pouvaient être atteints rapidement. Tout au moins, une dynamique pouvait être engagée et donc, une petite décennie après que cette politique urbaine fût décidée, une tendance s'en dégagera qu'il s'agira d'analyser.

2) LA STRATEGIE URBAINE DES POUVOIRS PUBLICS

a) Le plan juridique

Les nouveaux textes de loi ont surtout consisté à réglementer la propriété foncière urbaine. Tout d'abord, il a été décidé que le titre foncier (ou son équivalent du droit coutumier, c'est-à-dire l'extrait du livret indigène) constituerait désormais l'unique document de propriété foncière. D'autre part, par décret du 24/6/1971 (déjà mentionné), a été fixé un prix officiel des terrains urbains de l'agglomération loméenne ; ce décret qui est toujours en vigueur partage la commune de Lomé en 3 zones correspondant à 3 catégories de prix des terrains à bâtir : dans la première zone (de l'océan à la lagune), le prix du terrain est fixé à 600 F CFA/m², soit 360 000 CFA pour un lot de 600 m² (superficie moyenne des concessions familiales à Lomé) ; dans la deuxième zone (de la lagune à une limite considérée comme périphérique : la bretelle reliant la route Lomé-Kpalimé à la route Lomé-Atakpamé), le prix au m² est de 300 F CFA (180 000 F CFA/600 m²) ; la troisième zone correspond au reste de la commune de Lomé, zone de lotissements récents ("banlieue" déstructurée, selon les normes européennes) où le prix du m² est fixé à 150 F CFA (soit 90 000 F CFA pour un lot de 600 m²). La spéculation foncière qui pré-existait à l'instauration de cette réglementation, s'est poursuivie par la suite, la loi étant contournée et transgressée systématiquement ; un marché parallèle est apparu, le prix déclaré des terrains correspondant au prix officiel, tandis que le prix réel continuait à être fixé par la loi de

l'offre et de la demande, la différence entre les deux prix constituant des "transactions de dessous de table". Il est évident que cette spéculation favorise l'appropriation des terrains par les nantis, au détriment des économiquement faibles qui se retrouvent refoulés dans les périphéries les plus éloignées des centres d'activités urbaines. Conjointement à l'élaboration de ce décret, avait été décidée une révision, tous les cinq ans, des textes fixant les limites des périmètres urbains (pour tenir compte du franchissement des limites par le front d'urbanisation et du changement du statut des zones urbaine, périphérique et rurale de la commune) et des textes réglementant le prix des terrains (afin de prendre en considération des données économiques nationales, comme l'inflation, mais aussi la revalorisation des terrains consécutivement à l'amélioration des conditions de vie et d'habitat qui aurait pu apparaître entre temps). Ces révisions n'ayant jamais été effectuées, la loi s'est avérée caduque : inappliquée et inapplicable.

b) Le plan foncier

L'orientation fondamentale de cette politique urbaine consistait à faire de l'Etat le plus grand propriétaire de terrains non-bâtis, dans l'agglomération loméenne. Par la constitution d'immenses réserves urbaines, et par l'utilisation du droit de préemption sur les immeubles devant faire l'objet de mutations de propriété, l'Etat pouvait ainsi se réserver le droit exclusif de lotir et d'équiper les terrains à sa disposition. La constitution de ces réserves foncières permettait en outre de contourner le droit coutumier dans le cadre duquel l'Etat rencontre d'énormes difficultés à se rendre "maître et possesseur" des terrains urbains. Par ce système, il ne s'agissait pas d'entreprendre une nationalisation des terres et de remettre en cause l'orientation libérale du régime politique et économique togolais. L'autorité de la puissance publique devait plutôt se manifester en respectant les valeurs marchandes des terres et en veillant à ne pas déposséder les propriétaires fonciers. Toutefois, afin d'éviter la spéculation, et conjointement à l'encadrement juridique des transactions foncières par le blocage des prix des terrains, une stratégie de contournement du système libéral fut mise au point. Dans la réalité, deux applications de cette stratégie furent décidées : l'une concernant les zones périphériques, l'autre se rapportant aux zones urbaines intra-muros :

- La stratégie en zones périphériques : elle consistait à rendre l'Etat acquéreur de tous les terrains disponibles en périphérie afin de ceinturer la ville de Lomé par un maximum de réserves foncières publiques. Ainsi, l'expansion urbaine pouvait être freinée, canalisée et contrôlée ; en effet, l'interdiction de lotir ou de construire sur les réserves foncières de l'Etat devait dissuader les nouveaux habitants de s'installer en zones périphériques et les contraindre à trouver un logement dans les zones déjà urbanisées où de nombreux terrains sont disponibles ; il en aurait été de même au delà de ces réserves foncières, les mauvaises conditions d'accessibilité et l'éloignement des zones d'emploi du centre-ville constituant d'autres facteurs de dissuasion à l'installation.

- La stratégie en zones urbaines intra-muros : elle reposait sur l'incitation à densifier les zones déjà urbanisées et pourvues, relativement, en voirie et en infrastructures élémentaires ; tel était l'objectif prioritaire et le plus économique à atteindre avant que ne soit programmée l'urbanisation de la périphérie. Lomé apparaît en effet comme une ville peu densément peuplée où l'habitat est bien aéré, la plupart des maisons étant de plein pied ce qui provoque une faible occupation des sols ; on estime ainsi qu'un tiers de la superficie totale de la ville est inoccupée à cause, soit de grandes cours, soit que les propriétaires gèlent leurs parcelles pour y établir leurs héritiers ou pour effectuer une éventuelle spéculation. Afin de contrarier ces pratiques financières, la politique urbaine des pouvoirs publics prévoyait une forte imposition des terrains nus ou insuffisamment mis en valeur. D'autre part, pareillement aux zones suburbaines, l'Etat devait contrôler et organiser le marché foncier, mais selon une autre stratégie : le propriétaire de terrain urbain ne pouvant acquitter les taxes sur sa parcelle inoccupée serait contraint de la vendre à l'Etat au prix officiel ; afin qu'il ne se sente pas lésé, l'Etat s'engageait à lui céder, toujours au prix officiel et au moment où il serait décidé à l'occuper pour lui-même ou sa famille, un terrain équivalent dans le même quartier où se trouvait sa parcelle précédente. Un délai de trois années entre la promulgation du décret instituant cette stratégie et son application, était laissé aux propriétaires afin que les plus nécessiteux d'entre eux puissent revendre leurs terrains au prix du marché de l'offre et de la demande

(donc, supérieur au prix officiel), sans être lésés, et pour inciter les nouveaux ou anciens acquéreurs à bâtir et à valoriser leurs parcelles. Passé ce délai, l'Etat était en droit d'acheter autoritairement (en utilisant le droit de préemption) tout terrain inoccupé ou insuffisamment mis en valeur. Le libéralisme foncier se trouvait donc contourné par une réglementation. Associé aux pratiques de gel de terrains, le libéralisme n'est plus dynamique : il devient amorphe. La politique urbaine mise en place par les pouvoirs publics devait rétablir la dynamique libérale et annuler ses effets pervers qui, sous le prétexte de la liberté de spéculation ou de la libre disposition des biens acquis, provoquent une crise du logement et empêchent la maîtrise de la croissance urbaine.

3) LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE URBAINE

Afin d'exécuter les objectifs définis et d'appliquer avec le maximum d'efficacité la stratégie mise au point par les pouvoirs publics, une série d'institutions urbaines, ayant le statut de Sociétés d'Etat, furent créées ; complémentaires les unes des autres, elles devaient servir d'instruments de définition, de conception et d'exécution des programmes urbains publics. L'analyse des opérations effectuées par chacune de ces sociétés d'Etat devrait permettre d'aboutir à un bilan général de la politique urbaine.

a) L'Agence d'Equipement des Terrains Urbains (AGETU) :

C'est une Société d'Etat créée par ordonnance du 17/11/77 et qui constitue pour l'Etat le moyen privilégié d'assurer la maîtrise des sols urbains.

En tant que principal organe d'exécution de la politique urbaine, les objectifs de l'AGETU sont essentiellement d'acheter des terrains urbains, de les lotir, les viabiliser et les rétrocéder à des personnes physiques ou morales ; les opérations de l'AGETU doivent être en conformité avec les dispositions prévues par le Plan Directeur d'Urbanisme de la ville de Lomé, à l'application duquel elle participe.

Ainsi, tout immeuble, maison ou terrain mis en vente dans le périmètre urbain de Lomé, devrait obligatoirement être proposé à l'AGETU qui devrait l'acquérir au prix officiel fixé par la loi. Un patrimoine public foncier et immobilier aurait donc été constitué autant en périphérie qu'en zone intraurbaine. En fait, c'est sur l'AGETU que devait reposer la stratégie urbaine définie par les pouvoirs publics. Ainsi, en zone périphérique, afin d'adapter la croissance spatiale aux nécessités démographiques et de freiner les pratiques spéculatives des géomètres qui lotissent clandestinement sans viabiliser les terrains, l'AGETU serait donc devenue un passage obligé entre les propriétaires désireux de vendre leurs terres et les éventuels acquéreurs. Mais l'Etat n'a jamais alloué à l'AGETU un budget suffisant qui lui aurait permis d'investir dans l'achat de terrains ou dans le lotissement et la viabilisation des réserves déjà constituées et qui restent gelées. La spéculation sur les terrains périphériques s'est donc poursuivie et d'autres lotissements clandestins sont apparus.

Pour ce qui est de la ville intra-muros, l'AGETU devait, pareillement en devenir l'agence foncière publique ; cette "municipalisation libérale" des sols aurait donc dû annuler les effets pervers du marché de l'offre et de la demande et se substituer aux pratiques foncières du droit coutumier par lesquelles la chefferie attribue elle-même les terres collectives disponibles. Mais là encore, cette stratégie de constitution et de socialisation des réserves n'a pu être mise en oeuvre pour les mêmes raisons d'absence de budget d'investissement ; de plus, le décret qui devait fixer une taxe sur les terrains non lotis, n'a jamais été promulgué, ni réajusté le décret fixant le prix officiel des terrains urbains. Donc, même si l'AGETU avait pu bénéficier d'un budget d'investissement, elle n'aurait pu acquérir les terrains disponibles parce que les prix fixés par la loi (à laquelle l'AGETU, en tant que société d'Etat, est contrainte de se soumettre) sont nettement sous-évalués ; les propriétaires restant libres de vendre, soit à l'AGETU au prix officiel, soit à des acquéreurs privés au prix officieux supérieur au prix officiel, c'est la loi de l'offre et de la demande qui a prévalu : ainsi, alors que le prix officiel dans Lomé est fixé à 600 F CFA/m², le m² revient dans la réalité à plus de 2 000 F CFA et il peut être jusqu'à 10 fois supérieur au prix officiel. Pour ces multiples

raisons, l'AGETU n'a donc pas été en mesure de se constituer un patrimoine foncier, mais 3 zones d'intervention ont cependant été délimitées :

- la zone d'AGOENYVE (43 ha.) pour un projet AGETU - USAID de viabilisation de 900 parcelles assainies,

- la zone d'ADIDOGOME où il est prévu l'acquisition de 322 ha. parmi lesquels 36 ha. seront réservés pour un projet AGETU - CNTT de construction de logements économiques,

- la zone d'ADAKPAME (110 ha.) est programmée pour un projet AGETU - Banque Mondiale de réalisation de parcelles assainies.

L'arrêté du 30/3/81 porte délimitation de ces 3 zones d'équipement dont la localisation a été effectuée sur la base de l'exploitation de photographies aériennes et de documents cartographiques.

Afin d'expliquer aux habitants-propriétaires le but des projets, "l'AGETU organise, avec le concours du préfet et du maire, des meetings d'information et de sensibilisation des habitants" (1) ; des communiqués en langue vernaculaire ont également été effectués par voie de presse et à la radio. Dans ces trois zones, l'AGETU a aussi entrepris des enquêtes socio-économiques, l'expertise immobilière et le recensement des droits fonciers des propriétaires en vue de leur indemnisation après un éventuel achat de leurs terrains. Cependant les actions de l'AGETU se sont heurtées à la résistance des propriétaires : menaces physiques, arrachage de piquets et de bornes, fabrication de briques et construction nocturne de clôtures de lots, constitution de groupes de pression auprès de la préfecture ou des instances supérieures pour contraindre l'AGETU à abandonner ses projets, actions en justice

(1) *Intervention au colloque de Saint-Riquier, op. cit., M.Y.A. Aziaka, "Comportements des propriétaires et acquéreurs de terrains face aux interventions de l'Etat dans les environs de Lomé".*

et autres manifestations que les propriétaires justifient en disant "que l'Etat a déjà pris suffisamment de terrains et qu'il ne leur en reste plus pour leurs cultures vivrières et pour donner en héritage à leurs enfants (...) ; de plus, ils jugent modique le prix de 150 F CFA le m² auquel l'AGETU veut acheter les terrains" (1) ; cependant, si le prix d'acquisition est réévalué, l'AGETU craint de ne pouvoir réaliser des opérations à caractère social. Les activités de l'AGETU se sont également orientées vers la programmation des types de lotissement à équipement minimum ; il s'agit d'un projet AGETU - Caisse d'Epargne du Togo - USAID dans la zone de Baguidja (20 ha.) où des constructions expérimentales de logements sociaux ont été effectuées : les parcelles équipées sont proposées aux éventuels acquéreurs à des prix variant de 320 000 F CFA à 1 300 000 F CFA pour des superficies de 150 à 600 m² (des maisons évolutives ont également été construites dont il sera fait mention dans le chapitre sur la Caisse d'Epargne du Togo). Concernant ces lots équipés, ils sont jugés trop petits par la population et ne permettent pas d'y adjoindre une cuisine traditionnelle, ni d'aménager une cour intérieure, donc de reproduire le mode de vie traditionnel. L'AGETU dévoile cependant sa stratégie dans ce domaine puisque "en recourant aux moyens éducatifs publicitaires (sic) d'information et de reconversion des mentalités, ce type de production de lots de diverses tailles et à équipement minimum, finira par s'imposer à terme compte tenu de l'importance des besoins à satisfaire et de l'augmentation du coût de la vie" (2). Cette stratégie de changement des modes de vie et d'habiter n'est-elle pas une des raisons de l'absence d'impact sur les populations vis-à-vis de l'action de l'AGETU et plus généralement vis-à-vis de la politique urbaine décidée par les pouvoirs publics ?

La dernière zone d'activité de l'AGETU concerne le quartier de Bé (dont une étude détaillée sera effectuée dans le troisième chapitre), où, sur une superficie de 186 ha., a été programmé un projet AGETU - Banque Mondiale d'amélioration du tissu urbain existant. L'AGETU a déjà entrepris des études sur le prolongement et le renforcement des réseaux d'eau et d'électricité, ainsi

(1) *Idem*

(2) *Idem*

que sur l'assainissement. Mais, concernant la réhabilitation du quartier, l'AGETU, ici aussi, s'est heurtée aux pressions et aux forces de résistance "de la tradition".

Trois causes principales peuvent expliquer le blocage institutionnel de l'AGETU : les raisons financières, les raisons juridiques et les raisons sociales. Sur le plan financier, il est certain que le coût des terrains et de leur viabilisation coûte très cher ; la conjoncture économique internationale ne favorise pas l'AGETU dont les partenaires financiers étrangers lui accordent des crédits à des taux d'intérêt trop élevés ; la conjoncture économique nationale joue également en sa défaveur puisque l'Etat n'est disposé ni à emprunter à l'étranger, ce qui accroîtrait sa dette extérieure, ni à prêter à des sociétés d'Etat non productives à court terme. Sur le plan juridique, la révision des textes anciens n'ayant pas eu lieu, la stratégie de l'AGETU s'en trouve contrariée. Quant au domaine social, l'efficacité d'une telle stratégie reposait sur un engagement commun et solidaire des propriétaires privés, de l'Etat et de l'AGETU ; les deux premiers acteurs ayant fait défaut, le troisième n'a pu remplir son contrat ; de ce point de vue, l'Etat a fait le jeu des intérêts privés contre sa propre politique urbaine.

b) La Société Immobilière Togolaise (SITO) : Elle fut créée par ordonnance du 24/10/1970 sous forme de société anonyme d'économie mixte et d'intérêt public jouissant d'une autonomie financière et astreinte à équilibrer son compte d'exploitation ; le capital social de la SITO se monte à 300 millions FCFA, l'Etat détenant 40 % des parts tandis que les 60 % restants appartiennent aux principales banques de la place (B.T.D. , S.N.I., C.E.T.), la C.N.S.S. (Caisse Nationale de Sécurité Sociale) et l'O.P.A.T. (Office des Produits Agricoles du Togo). La première vocation de la SITO fût la construction de logements pour les coopérants ; c'est ainsi que la SITO fit réaliser, en 1974, deux immeubles au centre ville de Lomé. A partir de 1977, la SITO est rénovée et réhabilitée (par ordonnance du 17/11/1977) ; une nouvelle impulsion lui est donnée dans le cadre des objectifs fixés par la Politique Nationale de l'Habitat : la SITO devra désormais contribuer à satisfaire les besoins en logements des catégories sociales à bas revenus. Pour ce faire, elle devra d'abord enregistrer les besoins immédiats en logements ; puis, entreprendre la restructuration des vieux quartiers afin de moderniser le centre-ville et d'accroître

la densité de la population urbaine ; enfin, la SITO devra réaliser des logements de tous standings afin de satisfaire la demande sociale.

La SITO a donc ciblé ses activités vers "les besoins prévisibles au titre de l'accroissement de la population urbaine" ; celui-ci provoque une demande annuelle de logements estimée entre 1.500 et 2.000 unités. A partir de 1982, la SITO s'engageait donc à construire 500 logements par an et à satisfaire 25 % de la demande. En fait, c'est surtout la demande urbaine solvable que la SITO cherche à satisfaire et cela, en utilisant le système de location-vente de maisons individuelles ou en bandes. De sa cible est donc exclu le secteur rural qualifié d'amonétaire et qui "devra continuer à se loger grâce à l'autoconstruction". Parmi les ménages urbains salariés, 37 % de ceux-ci qui ont un revenu mensuel inférieur à 20.000 FCFA sont exclus, 15 % d'entre eux parce qu'ils sont insolvables et 22 % restants parce qu'ils ne peuvent accéder à la propriété et pourraient bénéficier de logements en location simple, ce qui ne correspond pas aux objectifs de la SITO ; 3 % des salariés sont considérés comme suffisamment aisés pour ne pas être ciblés par les programmes économiques de la SITO ; donc 60 % des salariés seraient potentiellement destinataires des constructions économiques ou de moyen standing réalisées par la SITO. De fait, la SITO a sélectionné 3 types de logements en location-vente.

- les logements économiques ou super-économiques en bandes pour les catégories sociales à bas revenus (disposant d'un salaire de l'ordre de 20.000 FCFA par mois),

- les logements évolutifs,

- les logements de moyen standing pour les cadres de la fonction publique.

La SITO avait projeté la construction d'appartements locatifs, mais elle se trouve, dans ce domaine, en concurrence avec le secteur privé ; en effet une pratique togolaise, déjà mentionnée, consiste, pour les particuliers désireux de rentabiliser leurs investissements en matière d'achat de

terrain et de construction de maison, à densifier leurs parcelles par le système dit de "maisons wagons" (logements locatifs de 2 pièces chacun, disposés en alignement autour de la parcelle) ; ces logements "wagons" sont loués aux alentours de 5.000 FCFA, alors que la location d'un studio réalisé par la SITO (calculé en fonction du critère de récupération des coûts de construction et des charges d'entretien) reviendrait entre 15.000 et 20.000 FCFA par mois. Les logements locatifs publics paraissent donc peu concurrentiels et ont été abandonnés dans les objectifs de la SITO.

La pratique immobilière de la SITO était liée à la stratégie définie par la politique urbaine : la SITO devait acheter à l'AGETU des terrains viabilisés en infrastructures primaires ; par contre, elle devait prendre en charge les infrastructures secondaires (eau, électricité, téléphone) ainsi que la construction des centres commerciaux et des espaces verts ; les écoles et les centres sociaux et équipements publics devaient être supportés par l'Etat ou la Municipalité. L'AGETU n'ayant pas rempli sa fonction et l'Etat s'étant désisté pour assurer la couverture en V.R.D., équipements publics et centres sociaux, la SITO a donc été amenée à rechercher d'autres partenaires. Elle s'est ainsi tournée vers les banques ; seulement, au Togo, les banques n'autorisent des prêts que contre remboursement sur une période de 10 ans, et à des taux d'intérêt avoisinant les 13 %, ce qui met les emprunts hors de portée des possibilités du plus grand nombre. Malgré des recommandations gouvernementales fréquentes, les banques ont refusé d'octroyer des taux d'intérêt préférentiels à la SITO. Afin de contourner les contraintes de crédits des banques, la SITO, dans le cadre d'une de ses opérations immobilières (construction de "la Cité de l'Union" dans le quartier Tokoin, près de l'aéroport de Lomé), a d'abord acheté le terrain sur fonds d'une de ses banques actionnaire (le prix du terrain correspondant à la contribution de cette banque au capital de la SITO), et elle a ensuite effectué des emprunts auprès des autres banques de la place ; elle a ainsi obtenu des prêts remboursables sur 10 ans à un taux d'intérêt de 12,5 % (majoré de 2 % par la SITO pour amortir les frais de fonctionnement) ; grâce à un apport financier sur ses fonds propres, la SITO a réussi à échelonner les remboursements sur 15 ans à des taux de 14,5 %.

De telles manipulations témoignent de la capacité de gestion dont les responsables des Sociétés d'Etat doivent faire preuve pour réaliser certaines de leurs opérations.

La Cité de l'Union a été la seule réalisation de la SITO, menée à son terme. Elle indique cependant quelles sont les possibilités d'une Société Immobilière d'Etat, d'agir dans le domaine du logement social au Togo. Le financement de cette cité a été effectué à 29 % sur les fonds propres de la SITO, à 56 % par des crédits bancaires et à 15 % par l'apport des clients. La superficie des lots était de 314 à 403 m² et le coût de revient du lot bâti pour la SITO, suivant les différents types d'habitats réalisés, s'est échelonné de 5 à 10 millions FCFA. Il s'agissait d'une tranche de 120 logements, tous proposés en vente à crédit, et qui ont tous trouvé un acquéreur. La majorité des acquéreurs appartiennent à la catégorie socio-professionnelle aisée (commerçants, employés d'organismes internationaux, professions libérales). Parmi les 204 demandes d'attribution qui sont parvenues à la SITO, 107 venaient de clients togolais et 97 de clients résidents à l'étranger. L'apport minimum exigé par la SITO était de 845.140 FCFA (représentant 15 % du coût total de la construction) ; l'apport maximum était de 1.430.698 FCFA ; parmi les demandes, 48 togolais pouvaient effectuer un apport financier supérieur ou égal à 750.000 FCFA, tandis que 72 étrangers étaient en mesure de l'effectuer ; donc, si les clients togolais sont plus nombreux par rapport aux clients étrangers, ces derniers sont plus riches que les togolais. Et il faut être fortuné pour acquérir les maisons de la SITO. A preuve : les remboursements mensuels sur 15 ans s'échelonnent, suivant le type de logement choisi, de 69.483 FCFA à 117.624 FCFA. Si l'on considère que le remboursement du crédit au logement représente 20 % du salaire de l'emprunteur, les acquéreurs devraient donc percevoir un salaire compris entre 347.415 et 588.120 FCFA. A titre de comparaison, il faut signaler que le salaire minimum garanti au Togo (et de nombreux "travailleurs informels" ne le touchent pas) est de l'ordre de 15.000 FCFA.

Pour terminer sur les réalisations de la SITO, il est utile de mentionner l'étude d'un projet de 1.500 logements pour le compte de la C.N.T.T. (syndicat unique togolais), ciblé pour les catégories à faibles revenus et prévu en 3 tranches de 300, 500 et 700 logements. Le coût estimatif de chaque villa serait de 4 millions FCFA. Le bilan des activités de la SITO permet de conclure que l'importance des besoins en matière de logements est supérieur aux possibilités financières de la SITO ; compte tenu de la croissance démographique de Lomé (7 % l'an), il faudrait créer quelques 2.000 logements par an, mais chaque logement revenant à 4 millions FCFA minimum, la SITO serait incapable de faire face au coût total qui en résulterait. Et c'est un fait : la SITO a réalisé 120 logements en 4 ans alors qu'elle s'était fixée comme objectif une construction annuelle de 500 logements. Le second "manque aux objectifs fixés" réside dans l'incapacité de la SITO à produire des logements sociaux accessibles aux couches défavorisées de la population urbaine. Il semble que le critère de "récupération des coûts de construction" soit incompatible avec la réalisation d'opérations à caractère social, tant que les coûts de construction seront aussi élevés. Et ils le sont pour de multiples raisons : d'abord parce qu'en amont, l'AGETU (qui devait fournir des terrains lotis et viabilisés à la SITO) et l'Etat (qui devait financer à des conditions avantageuses les opérations immobilières de la SITO) (1) ne remplissent pas leurs fonctions ; ensuite, pour l'attribution des marchés, la SITO est contrainte de se soumettre à la procédure nationale des appels d'offres qui aboutit à retarder la prise de décision et élève d'autant les devis des entreprises de bâtiment qui sous-traiteront les travaux à réaliser à des tâcherons, alors qu'en utilisant directement les tâcherons (ou les petites entreprises artisanales), la SITO pourrait parvenir à rabaisser les coûts de construction ; une autre solution consisterait à ce que l'Etat exonère la SITO des taxes immobilières et des taxes de voirie ainsi que des droits de douanes sur les matériaux importés (ces exonérations furent effectuées pour l'opération Tokoin, mais ne le seront plus désormais !). Si la SITO réalisait des logements en location-simple et si l'Etat prenait en charge le coût

(1) Le Ministère du Budget perçoit pourtant le 1 % patronal sur les salaires, consacré théoriquement à la construction de logements sociaux, mais il ne rétrocède pas les sommes perçues aux Sociétés d'Etat comme l'AGETU et la SITO, pour leur permettre d'investir.

des V.R.D., les services financiers de la SITO ont calculé que les loyers pourraient être diminués du tiers. Toutes ces mesures permettraient peut-être à la SITO d'adapter ses constructions aux cibles sociales qu'elle s'était fixée d'atteindre. En l'absence de telles dispositions, et afin d'atteindre les catégories sociales défavorisées, la SITO devrait peut-être réviser ses méthodes d'intervention et, au lieu de construire des logements neufs et chers, envisager plutôt une assistance technique et financière à l'auto-construction ; il semble en effet que seule une participation active de la population permette un substantiel abaissement des coûts de construction. D'autre part, pour remédier aux défections de l'AGETU et de l'Etat, la SITO devrait pouvoir bénéficier, auprès des banques, de facilités de financement adaptées à ses objectifs sociaux, et qui consisteraient en des prêts sur une durée de 15 ans à des taux variant entre 8 et 9 % ; c'est ce que la SITO propose à la C.E.T. et à la C.N.S.S., mais elle cherche également des sources extérieures de financement auprès de Shelter Afrique (filiale de la Banque Africaine de Développement). De l'avis de ses dirigeants, c'est par une ouverture à des partenaires extérieurs que la SITO pourra parvenir à augmenter son capital social et donc, à entreprendre des actions plus efficaces dans le domaine du logement social. Mais qu'advient-il de la politique urbaine si les pouvoirs publics en sont dessaisis ? Ils se sont en fait désengagés en ne contrariant pas la main-mise du secteur privé dans le domaine immobilier. Et, à travers le cas de la SITO, il est manifeste que les pratiques d'habitat reposant sur l'acquisition d'une propriété privée, vont bénéficier de plus en plus à la classe bourgeoise qui maîtrise les mécanismes de la spéculation foncière, profite de celle-ci et possède les capacités financières pour supporter l'augmentation du prix des terrains urbains (plus longtemps les terrains seront gelés, plus ils deviendront rares et plus ils reviendront chers) et l'accroissement des coûts de construction.

c) La Société Togolaise de Promotion pour le Développement :

TOGOPROM

Cette société d'Etat ne fut vraiment opérationnelle qu'à partir de 1973 ; elle possède le statut de société d'économie mixte jouissant

d'un capital de 200 millions F CFA constitué, à parts égales, par 4 actionnaires : l'Etat togolais, la SNI (Société Nationale d'Investissement), la CNSS et la SETIMEC, société française de promotion immobilière.

Les activités de TOGOPROM sont orientées vers plusieurs domaines d'intervention : l'initiation, l'étude et le montage de projets ; l'identification et la mise en relation des partenaires promoteurs, industriels et financiers ; l'aménagement, l'équipement et la rénovation des quartiers ; la programmation et la réalisation des immeubles commerciaux, administratifs ou résidentiels. Ainsi TOGOPROM développe ses activités autant pour le compte de l'Etat togolais que pour des investisseurs privés nationaux ou étrangers.

A Lomé, l'objectif essentiel de TOGOPROM consistait en l'aménagement du centre traditionnel quelque peu déstructuré et en la création d'un nouveau centre moderne sur l'emplacement de l'ancienne gare de Lomé. Ce nouveau centre devait abriter des activités commerciales et administratives (le secteur privé des affaires puisque le centre administratif public existe déjà) et contribuer à la revitalisation de Lomé en incitant des investisseurs privés à y installer les sièges de leurs entreprises. Toutes proportions gardées, il s'agissait de réaliser une opération semblable à celle de "la Défense" à Paris. Pour y parvenir, la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUH) ou l'AGETU devaient rétrocéder à TOGOPROM des terrains, qu'après avoir viabilisés, cette dernière aurait vendus ou loués à des investisseurs privés ; les bénéfices réalisés au cours de ces opérations auraient ensuite été utilisés par TOGOPROM dans la réalisation de nouveaux projets. En fait, la plupart des programmes visant à restructurer le centre de Lomé, sont restés à l'état de projets. A cela 2 raisons principales : l'une technique et financière car le terrain n'a jamais été mis à la disposition de TOGOPROM, l'Etat se refusant à engager des dépenses pour enlever les rails de chemin de fer et déménager la gare à proximité de la zone portuaire ; d'autre part, les grandes entreprises étrangères hésitent à s'implanter à Lomé qui est une place économiquement et financièrement peu attractive, si bien que n'existe pas encore un marché suffisant qui permette d'envisager la construction et la rentabilité d'immeubles de bureaux.

Concernant la promotion des projets urbains, TOGOPROM (société dynamique composée d'un personnel pluridisciplinaire) a cependant réalisé certaines études et opérations ponctuelles dans le cadre de l'aménagement du centre-ville de LOME ; au chapitre des études, il faut citer celles se rapportant à l'aménagement de la zone lagunaire de Hanoukopé (et le projet de construction du nouveau marché municipal de Hanoukopé) et à l'installation d'une zone résidentielle en bordure de mer. Les activités de TOGOPROM devaient déborder sur tous les centres urbains du Togo. En fait, l'essentiel de son actif a consisté en l'étude du centre-ville de LOME et en l'aménagement de la zone ferrovière (bande de terrain bordant le quartier administratif et comprise entre l'océan et le boulevard circulaire) en pôle d'activités commerciales ; une étude de faisabilité et de marché a donc été réalisée, qui prévoyait le déménagement des installations ferrovières, la division en parcelles du terrain rendu disponible et la recherche d'investisseurs intéressés à s'installer dans ce nouveau centre. A cet endroit, il faut mettre à l'actif de TOGOPROM la réalisation du complexe de TABA (galerie commerçante, cinémas) à l'extrémité sud de la zone d'intervention et loué pour 50 ans, ainsi que la construction du supermarché GOHI-SCORE (vendu) et du parking, loué pour 25 ans, de ce même supermarché. A l'actif de TOGOPROM, il faut encore noter sa participation à l'aménagement de l'ancien ZONGO (où sont maintenant installés deux grands immeubles de bureaux achetés par deux grandes banques de la place) ainsi que la construction de logements de haut standing sur une superficie de 3 ha. à l'est de LOME (près de l'hôtel SAKAKAWA) et sur l'ancien terrain de la banque BOAD qui s'est installée depuis sur l'ancien quartier ZONGO sus-mentionné. Le fonctionnement de TOGOPROM révèle une fois encore l'incohérence de la planification urbaine et les dysfonctionnements de la politique urbaine à LOME, puisque cette société d'études doit son existence à l'Etat qui n'a pas mis à sa disposition les terrains pour la promotion desquels elle a été créée. Un exemple de l'incohérence de l'administration concernant TOGOPROM peut être relevé en analysant la manière dont s'est effectué le réaménagement de l'ancien ZONGO : voici une zone que l'Etat a déguerpie en 1977, qui est devenue depuis une zone d'activité administrative, et dont TOGOPROM a mis deux ans à obtenir la gestion ; alors que l'Etat a créé TOGOPROM pour promouvoir de tels projets, c'est à un bureau d'études parisien (L'OCGR) que l'administration a d'abord demandé de réaliser une étude (au demeurant très coûteuse et de qualité discutable) de faisabilité et de marché.

En fait, aucune opération de remplacement n'avait été prévue par les pouvoirs publics pour occuper la zone en question. Le déguerpissement a eu lieu et un vide urbain est apparu qu'il s'est agi de combler par des opérations "au coup par coup", sans aucune organisation urbaine entre ces différentes opérations : deux banques y ont construit des immeubles de bureaux, mais la voirie de desserte n'a pas été prévue et l'alignement entre les deux édifices réalisés n'a pas été respecté.

En fait, toutes ces opérations non planifiées, avortées, retardées ou partiellement réalisées par rapport aux objectifs initiaux, révèlent une mauvaise gestion de son patrimoine (ou l'incapacité à le gérer) par l'administration. En l'absence de plans sectoriels urbains et d'études préalables, en l'absence d'une coordination entre les différents services administratifs chargés de l'aménagement urbain, aucune planification urbaine globale ne semble possible à Lomé.

d) La Société d'Etudes pour le Développement : (SOTED)

créée en 1978 (opérationnelle à partir de 1980) sous forme de société d'économie mixte, c'est l'Etat togolais qui en détient la majorité des parts (80 %) tandis que les 20 % restant sont partagés entre différents bureaux d'études internationaux (Louis Berger, BCEOM, TECHNOSYNESIS...). Ces bureaux d'études s'engagent à faire participer la SOTED à tous les marchés d'Etat qu'ils obtiennent au Togo. Le Ministère de tutelle de la SOTED est celui du Plan et de la Réforme administrative par lequel transitent tous les marchés d'Etat. La vocation de la SOTED consiste à traduire, rapidement et efficacement, les programmes nationaux de développement en projets bancables. C'est ainsi que la SOTED apparaît comme un outil indispensable d'aide à la réalisation des objectifs fixés par le Plan ; elle est également un instrument du gouvernement pour l'analyse des projets d'investissement ; elle a enfin pour fonction de servir d'instrument aux organismes financiers (nationaux ou internationaux) qui désirent tester la viabilité de leurs projets au Togo ; dans cette perspective, la SOTED est habilitée à élaborer les dossiers d'investissement qui lui sont demandés.

Les domaines d'intervention de la SOTED sont multiples : la définition des termes de référence des études réalisées par elle-même ou confiées à l'assistance technique extérieure ; les enquêtes socio-économiques ; l'élaboration de programmes de développement et de schémas d'aménagement ; les études de marché ; la constitution de dossiers de factibilité technique, économique et financière ; la rédaction de dossiers d'exécution ou d'appels d'offres ; le suivi et le contrôle technique de l'exécution des projets.

La stratégie d'action de la SOTED réside dans le rapport qu'elle entretient avec les bureaux d'études internationaux et principalement avec deux d'entre eux : TECHNOSYNESIS, bureau d'études italien qui a remporté le marché concernant l'exécution du SDAU de Lomé et des principales villes secondaires togolaises ; le BCEOM, bureau d'études français, qui est à l'origine de la création de la SOTED et qui, en liaison avec elle, a déjà obtenu le marché de plusieurs études rurales. En fait, si les bureaux d'études étrangers participent à parts égales à la constitution de 20 % du capital de la SOTED, c'est par l'intermédiaire de la SOTED qu'ils exercent une influence sur les prises de décision et le choix des bénéficiaires des marchés d'Etat. Ainsi, la SOTED sert de relai et d'intermédiaire entre le secteur public et les bureaux privés internationaux. Deux stratégies sont alors possibles :

- Secteur PUBLIC $\longrightarrow$ Secteur para-public $\longleftrightarrow$ Secteur PRIVE
SOTED

dans ce cas, l'Etat donne un marché à la SOTED qui le sous-traite aux bureaux d'études internationaux.

- Secteur PUBLIC Secteur para-public $\longleftrightarrow$ Secteur PRIVE
SOTED

là, l'Etat donne un marché à un bureau d'études international qui, en échange de l'obtention du marché, s'engage à faire participer la SOTED aux études.

Suivant que l'on analyse le type de rapports entre ces trois acteurs, la stratégie de chacun d'eux apparaît plus clairement :

- le rapport secteur public - secteur para-public : c'est le pôle public politique et décisionnel qui domine le pôle technique car le secteur para-public est tributaire des commandes et des marchés publics ;

- le rapport secteur privé - secteur para-public : c'est un rapport technique et financier : sur le plan technique, la compétence est du côté du secteur privé, mais ce dernier est soumis à l'influence que peut exercer la SOTED sur la Commission Nationale des Marchés, organisme public qui attribue les marchés d'Etat desquels dépend le financement des bureaux d'études internationaux ;

- le rapport secteur public-secteur privé : il est le plus souvent filtré par la SOTED, mais il peut, le cas échéant, déboucher sur des pressions directes du secteur privé vis-à-vis du secteur public lorsqu'il s'agit d'influencer une décision d'attribution de marché ; dans ce cas, tous les moyens sont ou peuvent être utilisés... La stratégie de la SOTED est donc liée à celle de ces bureaux d'études internationaux : elle leur est indispensable et ils ne peuvent pas faire sans elle pour parvenir à "décrocher" des marchés d'Etat, mais elle leur est soumise sur le plan de la compétence technique et concernant le financement de son propre capital (il est vrai qu'en participant à parts égales à la constitution de ce capital, l'un ne peut exercer plus d'influence que les autres sur la SOTED, théoriquement).

La SOTED est structurée en deux départements : l'un rural et de programmation d'aménagements ruraux ; l'autre orienté vers les études générales, industrielles ou d'infrastructure. Dans son actif, la plupart des études de la SOTED concernent des projets de développement rural ; touchant l'aménagement urbain, la SOTED a réalisé un projet d'adduction d'eau à Lomé en collaboration avec le BCEOM, sur financement FACT (coopération française). Le peu de réalisation de la SOTED s'expliquerait peut-être par la composition de son personnel qui ne comprend ni architecte, ni urbaniste. Donc la SOTED se trouve dans une situation de dépendance vis-à-vis des bureaux d'études internationaux lorsqu'il s'agit de réaliser des projets urbains. Dans ce domaine, le mode de fonctionnement de la SOTED ("boîte aux lettres" de bureaux d'études étrangers qui n'ont aucun intérêt à ce qu'elle devienne autonome et opérationnelle) semble peu compatible avec une réelle efficacité de terrain. De plus, se pose pour elle le problème de sa dépendance vis-à-vis de l'Etat, son seul client qui

lui assure le remplissement de son cahier des charges ; et lorsque les marchés manquent à la SOTED, celle-ci se retrouve en cessation d'activités ; en période de crise économique, lorsque les investissements deviennent rares, l'Etat n'est plus susceptible d'utiliser la SOTED dans les fonctions qu'il lui a imparties. De fait, il semble que la SOTED n'est pas en mesure d'assurer par elle-même des études de dimensions importantes ; peut-être serait-il plus approprié qu'elle cible ses activités dans la réalisation d'études de pré-factibilité de moyennes et petites dimensions que lui garantirait l'administration afin de connaître la rentabilité des projets d'Etat avant de les mettre en oeuvre. Concernant son statut, la SOTED se trouve face à un dilemme, coincée par la tutelle que le Ministère du Plan exerce sur elle et redoutant tout accroissement de participation publique à son capital, elle espère néanmoins conserver le monopole des études publiques. Comme à la SITO ou à TOGOPROM, il existe à la SOTED un désir d'émancipation et d'indépendance vis-à-vis des structures étatiques considérées comme sclérosantes. Un vent de libéralisme économique et institutionnel souffle sur ces Sociétés d'Etat dont le personnel avoue un certain désenchantement provoqué par les promesses non tenues des pouvoirs publics, ainsi que par l'absence d'une véritable politique urbaine planifiée et suivie d'effets.

e) Le Fonds National de l'Habitat (FNH) : il devait être le pivot financier grâce auquel les diverses Sociétés d'Etat auraient pu mettre en oeuvre la politique urbaine. Sa création, décidée dans le cadre de l'exécution du troisième Plan Quinquennal, a sans cesse été différée. A ce jour, le FNH, qui devait être placé sous la tutelle de la SNI (Société Nationale d'Investissements), n'existe toujours pas.

Le FNH aurait eu pour objectifs d'apporter une aide financière à la construction de logements sociaux collectifs ou individuels ; de contribuer à l'installation d'équipements urbains tels que la voirie, l'eau, l'électricité, l'assainissement des quartiers, tandis que le financement des réseaux primaires et des équipements socio-collectifs (écoles, dispensaires, marchés...) devait être pris en charge par l'Etat.

Il avait été prévu que les ressources du FNH devant servir au financement de l'habitat social, pouvaient être dégagées par la perception d'impôts et de taxes telles que :

- "une dotation annuelle de l'Etat,
- une taxe sur les matériaux de construction de luxe importés,
- une taxe sur les terrains viabilisés non-bâti,
- une taxe sur les terrains viabilisés mais insuffisamment bâtis,
- une taxe de solidarité nationale sur les salaires,
- une taxe patronale sur la masse salariale versée par les employeurs." (1)

Les fonds ainsi collectés auraient ensuite été répartis entre l'AGETU, la SITO et TOGOPROM. En l'absence du FNH, ce sont les banques qui ont financé la SITO, l'AGETU et TOGOPROM. Les banques se sont substituées au FNH, mais sans pouvoir accorder aux différentes sociétés d'Etat des conditions de prêt avantageuses ; en effet, il avait été prévu que, si ces sociétés étaient tenues au remboursement de leurs emprunts, le FNH aurait pris en charge la totalité des intérêts sur les prêts aux logements économiques, ce qui aurait permis à la SITO d'abaisser le prix de vente des logements construits (cela n'aurait sûrement pas suffi pour rendre ces logements accessibles au plus grand nombre). Mais, c'est en paralysant l'AGETU que l'absence du FNH a provoqué un blocage de la politique urbaine, car, faute de support financier, l'AGETU n'a pu investir dans l'achat de terrains urbains et suburbains, laissant ainsi le champ libre à "l'épanouissement" des intérêts privés.

f) Le Centre de la Construction et du Logement (CCL) : créé depuis 1968 dans le cadre de l'accord d'assistance technique des Etats-Unis (PNUD) avec le Togo, opérationnel depuis 1970, le CCL est particulièrement chargé

(1) M. Y. A. Aziaha, *Intervention au colloque de Saint-Riquier*, op. cit.

de la recherche pour l'amélioration de l'habitat ; c'est une Société d'Etat à caractère social et qui possède une autonomie de gestion ; le CCL, en tant que service public, n'est pas tenu de réaliser des bénéfices, ce qui le distingue des autres Sociétés d'Etat (qui doivent équilibrer leurs budgets), mais également du secteur privé immobilier. Le CCL bénéficie de dispositions favorables de la part des pouvoirs publics ; depuis le départ du PNUD, l'Etat a régulièrement pris en charge les salaires du personnel ainsi que les frais de fonctionnement courant. C'est ainsi que le financement du CCL provient pour 80 % de subventions d'Etat, tandis que le reste est assuré par autofinancement (vente de matériaux de construction et prestations de service pour le compte d'entreprises locales).

Les activités du CCL portent sur la mise au point de matériaux de construction à base de matières premières locales ; la recherche en matière de construction et d'habitat ; la formation et le perfectionnement des ouvriers de la construction ; l'information du public et la vulgarisation des études par la constitution d'une documentation traitant des problèmes de l'habitat.

Pour atteindre ces objectifs, le CCL est organisé en six divisions :

- la division laboratoire chargée des analyses physiques, chimiques, et mécaniques des matières premières, de la composition des matériaux, de l'élaboration des normes de fabrication et du contrôle de la qualité des matériaux locaux et importés ;

- la division architecture chargée de la prospection architecturale dans le domaine de la construction traditionnelle et de l'étude de plans-types de logements dans la perspective de l'abaissement des coûts de construction ;

- la division opération étudie les coûts de construction et les méthodes d'exécution des ouvrages ; elle réalise également des prototypes expérimentaux ;

- la division économie recherche la rentabilité des coûts de production et suit l'évolution des coûts des matériaux de construction ;

- la division formation initie les ouvriers du bâtiment ; à l'emploi de nouveaux matériaux ;

- la division documentation assure la réalisation et la diffusion des documents d'information du centre ; elle collecte également les informations scientifiques et techniques publiées à l'étranger.

Cette énumération, pour ainsi "ennuyeuse" soit-elle, n'en est pas moins exhaustive ; elle montre le degré de bureaucratie que peut atteindre une Société d'Etat de petite dimension. Cette pléthore de divisions et de sous-divisions, d'institutions, de réglementations et d'organisations, de hiérarchies et de clivages chroniques, est quasi-générale dans l'administration qui n'en finit pas de se référer à elle-même et constitue un vase presque clos dont l'impact sur la population reste limité. Le CCL est néanmoins parvenu à certaines réalisations. Des expériences de laboratoire ont ainsi été effectuées sur les mécanismes de stabilisation des terres ainsi que sur des matériaux plus classiques tels que le ciment ou le béton ; la fabrication de produits hydrofuges a également été réalisée. D'autres analyses sur les terres argileuses ont abouti à la fabrication de briques cuites et de carreaux ; une briquetterie artisanale a pu ainsi être mise en service à l'intérieur du pays, qui, à l'aide de 3 fours, produit et commercialise jusqu'à 600 tonnes de chaux par an. Dans les environs de Lomé, le CCL s'est heurté à l'interdiction des pouvoirs publics pour réaliser des carrières d'argile sur les réserves administratives ; les propriétaires privés ont également refusé au CCL de récupérer de la terre et de l'argile sur leurs terrains pour réaliser des briques en terre stabilisée avec du ciment. Le CCL a quand même entrepris de vulgariser l'usage de la terre stabilisée présentée comme matériau économique de construction. Mais il s'est avéré que la terre stabilisée n'est pas concurrentielle par rapport aux matériaux modernes comme l'aggloméré de ciment ; le prix élevé de la terre stabilisée provient des coûts additionnés de transport, de fabrication, de main-d'oeuvre et du prix du ciment. Pour ces raisons de coûts de production, le CCL n'est pas parvenu à fabriquer la quantité prévue de briques cuites (prévue par le Plan Quinquennal) ; pour ce qui concerne la fabrication

de chaux par une technique artisanale locale, un impact a été réalisé puisque (selon les estimations du CCL) 10 à 15 % des besoins du pays et 40 % des besoins à Lomé ont été couverts ; cependant ces techniques artisanales n'ont aucun impact auprès des architectes ou des entrepreneurs qui réalisent la plupart des grands travaux et se satisfont d'une main-d'oeuvre peu qualifiée (et peu coûteuse en salaires).

Sur le plan architectural, plusieurs réalisations sont à mettre à l'actif du CCL : 5 cités ouvrières (400 logements au total) pour le compte d'entreprises nationalisées (CTMB, CIMA0, BTD), un centre de réinsertion des mineurs, la participation à la réinstallation des habitants expulsés du quartier Zongo, de Lomé, et une opération de déplacement d'un village avec sensibilisation de la population aux problèmes d'aménagement ; dans ce cas, les habitants se sont organisés pour adapter leur nouveau village à leurs besoins et à leur pratique de l'espace ; l'action du CCL a surtout porté sur la réalisation des bâtiments publics (infirmerie, école) ainsi que sur l'assistance technique à la construction des habitations par la population. Enfin, la division architecture a conçu et réalisé, dans l'enceinte du CCL, un prototype de logement minimum évolutif, en déchets de chaux, ayant une superficie de 33 m², plus proches des cases rurales que des maisons urbaines. En fait, c'est surtout aux zones rurales que les réalisations du CCL s'adaptent le mieux. Quant à la division formation, elle a organisé des stages à l'initiative d'institutions tant nationales qu'internationales (BIT, OMS, PNUD, Université...). Mais ces stages ont connu des succès très "contrariés", surtout à cause des problèmes d'intendance : les équipements de base (locaux, matériel) n'ont pas été suffisants et le déplacement des stagiaires n'a pas été organisé. Cependant, les tâcherons ont acquis une meilleure maîtrise des techniques d'autoconstruction au cours de ces stages ; ils venaient surtout de l'intérieur du pays. Quant aux ouvriers des petits entrepreneurs, leur apprentissage n'aura pas été suivi d'effets car sitôt leur stage terminé, nombre d'entre eux ont quitté leur entreprise initiale, et, forts de leurs nouvelles connaissances, ils ont créé de nouvelles entreprises ; devenant patrons, ils n'ont plus effectué de

travail de terrain et leurs acquis n'ont donc pu être utilisés, ce qui fait dire à un ancien responsable du CCL : "il faut les former, mais pas trop" (sic). Il est certain que face à l'analphabétisation de la plupart des ouvriers et tâcherons, face à leurs lacunes et à leur manque d'organisation, la méthode du CCL de vulgarisation des techniques de construction par l'apprentissage sur le terrain, semble la mieux adaptée. Pour ce qui est des grandes entreprises du bâtiment, les techniques de construction du CCL doivent les laisser indifférentes car elles n'ont envoyé aucun de leurs ouvriers suivre les stages. Ainsi, 767 stagiaires ont été pris en charge par le CCL ; mais il faut reconnaître que les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances puisqu'il y a eu 75 % d'échec aux épreuves de fin de stages. Cependant, les efforts déployés par le CCL en matière d'apprentissage semblent être son entreprise la plus prometteuse.

Concernant le bilan du CCL en matière de politique urbaine, l'échec est total dans l'assistance technique qu'il devait fournir à l'AGETU et à la SITO (ou aux autres sociétés publiques qui investissent dans l'immobilier, comme la CNSS). En effet, aucune réalisation n'a pu être effectuée, les compétences et les acquis des uns et des autres s'excluant mutuellement et chacun réalisant ses opérations pour "garnir sa propre vitrine". De plus, la procédure d'appel d'offres par concours à laquelle est soumise la SITO, avantage beaucoup plus le secteur des entreprises privées de construction que le CCL qui préconise une méthode d'intervention beaucoup plus pragmatique, utilisant les techniques artisanales traditionnelles et adaptant les réalisations aux besoins et à la participation des populations, tandis que la SITO et le secteur des entreprises privées adoptent un mode de construction résolument moderne avec constitution d'un projet préétabli et utilisation des principes de la division du travail et de la spécialisation des fonctions dans les travaux à accomplir. Donc, même en ce qui concerne le mode de construction, un conflit s'est instauré au sein des différentes sociétés d'Etat, entre le modernisme et la tradition, et comme aucune volonté politique ne semble se dégager pour favoriser l'habitat social et réhabiliter les techniques de construction traditionnelles, le conflit reste ouvert sans qu'aucune coopération ne puisse s'établir entre Sociétés d'Etat aux objectifs planifiés complé-

mentaires. Le cas du CCL illustre bien que des objectifs ne suffisent pas pour impulser une politique urbaine ; encore faut-il préciser également les modes d'intervention à utiliser et la multiplicité de ceux-ci peut déboucher sur des antagonismes et des blocages institutionnels.

D'autre part, il semble que le CCL parviendra à obtenir un impact plus important auprès des populations en adoptant une structure décentralisée (telle est d'ailleurs l'orientation qui a été retenue mais qu'il reste à concrétiser) ; en effet, installé à Lomé, le CCL n'y obtient qu'une audience très limitée (il ne possède même pas de magasin à l'intérieur de la capitale), tandis que son action pourrait être très profitable à l'intérieur du pays où il est absent. Tel est le paradoxe d'une centralisation excessive de l'administration et des institutions togolaises.

g) La Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUH) :

il n' s'agit pas d'une Société d'Etat régie de la même manière que les précédentes institutions urbaines analysées, mais plutôt d'une administration publique dont l'action devait cependant apparaître déterminante pour la mise en oeuvre de la politique urbaine. La DGUH fut créée par décret du 12/10/1977 en vue de présider à l'élaboration du Plan Directeur de Lomé et des principales villes secondaires du Togo. Par la suite, et dans le cadre de la politique urbaine définie par les pouvoirs publics, la DGUH a eu en charge l'application du Plan Directeur. Le rôle de la DGUH est donc à la fois politique puisqu'elle doit se conformer aux orientations fixées par la planification urbaine, technique en ce qu'elle applique les réglementations contenues dans le Plan Directeur, et social parce qu'elle doit veiller à leur correcte utilisation par les acteurs sociaux (particuliers, géomètres, sociétés immobilières...).

En l'absence d'une politique urbaine globale et concrète, la DGUH se réfère donc principalement au Plan Directeur qui est, pour l'heure, le seul outil d'organisation urbaine en sa possession. Elle est en outre habilitée à modifier le Plan Directeur : c'est ainsi qu'il semble que seulement 25 % de celui-ci soit pris en compte par la DGUH (principalement, le plan

de grande voirie). Dans la pratique, c'est à partir des plans de détail contenus dans le Plan Directeur que la DGUH examine toutes les demandes de permis de construire et de plans de lotissement ; pour l'établissement de ceux-ci, une complémentarité de fonction devrait s'exercer entre les services de la DGUH (qui contrôle la conformité des plans particuliers au Plan Directeur) et les services municipaux (qui prennent la décision finale d'accepter ou de refuser un plan particulier, en considérant l'avis technique émis par la DGUH) ; de plus, les services municipaux devraient exercer sur le terrain, un contrôle de correcte exécution des plans particuliers autorisés par ses services ; or, l'autorité municipale n'exerce pas ce contrôle. Ainsi, même après que la DGUH ait conçu des plans de lotissement conformes au Plan Directeur, si les services municipaux ne contrôlent pas efficacement leur exécution, apparaissent des lotissements clandestins, comme c'est le cas dans la banlieue Nord de Lomé. Le manque de compétence technique et l'incapacité à assurer une évaluation et un suivi des travaux exécutés par les particuliers, provoquent une mauvaise gestion de ses terrains par la municipalité, et donc, un manque d'organisation urbaine.

Cependant, depuis 1979, la procédure d'obtention des plans de lotissement confère à la DGUH, un rôle décisif dans la maîtrise de la croissance urbaine. En effet, c'est à la DGUH que le propriétaire doit d'abord se rendre pour demander une autorisation de tracer un plan de lotissement ; la DGUH lui remet alors (et à lui seul) un plan de détail extrait du Plan Directeur afin que soit assurée la conformité du plan de lotissement avec le zonage établi par le Plan Directeur ; c'est à un géomètre agréé que le propriétaire demandera ensuite d'exécuter sur le terrain le plan de lotissement et le géomètre produira enfin le Plan d'exécution aux services de la DGUH qui en contrôleront la conformité au plan de détail du Plan Directeur. Seulement, avant de demander l'autorisation de lotir, le propriétaire doit attester que le terrain lui appartient en présentant un titre foncier. Or, ainsi que cela a été montré précédemment, la procédure d'obtention d'un titre foncier est très longue (elle peut prendre de 2 à 4 ans) et sans titre foncier, il n'est pas délivré

d'autorisation de bâtir ou de lotir. Las des lenteurs administratives, nombre de propriétaires ont abandonné la procédure d'obtention d'un titre foncier et se sont ainsi mis en marge de la légalité ; ils n'ont pas sollicité d'autorisation de lotir et de nombreux lotissements clandestins sont donc apparus qui ne respectaient ni les réglementations, ni les zonages prescrits par le Plan Directeur. Pour contourner les lenteurs administratives relatives à l'obtention du titre foncier, et afin de pouvoir contrôler les plans d'exécution de lotissement, la DGUH n'exige plus la présentation du titre foncier par le propriétaire, mais simplement une pièce administrative justifiant la propriété (la présentation d'un acte notarié ou d'un certificat administratif est désormais suffisante). A travers cette procédure d'obtention des plans de lotissement, la profession de géomètre se trouve "surveillée" puisque c'est la DGUH qui impose un tracé de lotissement que le géomètre complète par un plan d'exécution sur lequel il précise les côtes et les dimensions des différents lots. Le géomètre devient de ce fait un simple exécutant, contraint de respecter les limites fixées par les réglementations en vigueur.

La stratégie que s'efforce de mettre en oeuvre la DGUH consiste à favoriser l'accession à la propriété pour les particuliers, dans le cadre du respect de la légalité. Au niveau de la DGUH, une distinction est donc opérée entre les propriétaires-résidents qui désirent simplement lotir leurs terrains pour eux-mêmes ou leur famille, et les propriétaires-logeurs qui lotissent le plus souvent en dépit des règles élémentaires (et avec la complicité des géomètres) afin de réaliser d'importants bénéfices et de s'assurer une rente de situation par la location de leurs terrains. Les loyers étant libres au Togo, la DGUH s'efforce de repérer les propriétaires-logeurs afin de permettre à l'Etat de percevoir les taxes sur les loyers.

Pour informer la population des procédures administratives, des réglementations en vigueur et des objectifs des divers services publics et Sociétés d'Etat, la DGUH, en collaboration avec le CCL, l'AGETU et la SITO, organise des émissions de radio. Ces émissions, de l'avis des responsables de la DGUH, sont peu écoutées, sauf lorsqu'elles appellent à des réunions organisées avec la participation des chefs traditionnels.

Il semble, d'une part que la population préfère le contact direct avec les responsables administratifs, et d'autre part que ce contact ne peut s'établir que par la médiation de la chefferie, celle-ci étant considérée empreinte de légitimité et garante des intérêts de la communauté ; la stratégie de la DGUH consiste donc à utiliser la chefferie comme organe social d'organisation urbaine et intermédiaire entre l'administration et la population. Le pouvoir politique de la chefferie s'en trouve ainsi conforté ce qui n'est pas sans provoquer certaines réactions : de la part des autorités politiques modernes (cellules du parti, par exemple) qui s'estimeront dépossédées de leur rôle d'organisation, ou de la part de la population qui manifesterà un sentiment de suspicion vis-à-vis des autorités traditionnelles "se fourvoyant" avec l'administration moderne.

Une grande part des activités de la DGUH consiste donc, avec de faibles moyens, à exercer un contrôle sur la croissance urbaine et à empêcher l'établissement de lotissements clandestins en effectuant le rôle de police (débornage, contrôles sur le terrain) que les autorités municipales n'exercent pas.

L'action positive que la DGUH aurait dû exercer dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique urbaine, s'est transformée, en l'absence de celle-ci, en interventions ponctuelles et parcellaires visant à maintenir un minimum d'organisation urbaine ; la DGUH veille ainsi au respect des plans de voirie et à l'application des règles élémentaires d'urbanisme (comme l'obligation de libérer des réserves publiques lors de la réalisation des lotissements, l'interdiction de lotir ou de construire en zones non-aedificandi). Cette action de surveillance, de contrôle ou de répression est perçue négativement par la population ; sur le plan technique, elle illustre l'absence d'un véritable urbanisme opérationnel qui consisterait, par exemple, à délimiter des zones d'aménagement intégré. En fait, aucune logique globale ne semble présider aux interventions dans le domaine urbain ; le type même de ces opérations "au coup par coup" est l'aménagement de l'ancien Zongo, déguerpì par les pouvoirs publics mais dont aucune occupation de remplacement n'avait

été prévue préalablement au déguerpissement. L'Etat laisse faire et n'impulse aucune stratégie d'occupation rationnelle des sols, soit par manque de moyens financiers, soit pour favoriser les intérêts privés ; ceci explique l'obsolescence de la voirie, de l'assainissement ou des équipements publics (la vieille ville de Lomé n'est même pas viabilisée). Il existe cependant un projet oublié d'aménagement de la lagune qui traverse la ville ; l'étude en a été effectuée, mais la réalisation reportée à une période d'opulence (il est vrai que ce projet nécessiterait d'entreprendre des procédures d'expropriation au coeur même des quartiers les plus traditionnels et les plus densément peuplés de Lomé) ; un projet de rocade reliant l'axe Sud à l'axe Nord de la ville et permettant la traversée de Lomé, est en cours de réalisation ; un autre projet d'élargissement de la route qui longe la frontière ghanéenne va être prochainement entrepris (il s'agit là d'impératifs militaires prioritaires).

De fait, la DGUH est le seul organisme public possédant, grâce au Plan Directeur, une vision globale de la réalité urbaine ; mais sans l'appui d'une véritable politique urbaine des pouvoirs publics, la DGUH ne peut développer une stratégie opérationnelle globale. L'appui des pouvoirs publics devait se concrétiser par la création d'un Secrétariat d'Etat chargé de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, duquel devait dépendre la DGUH ; il aurait été placé sous l'autorité du Président de la République et il devait être chargé "de la législation, de la coordination et du contrôle technique des sociétés immobilières", en liaison avec le Ministère des Finances et le Ministère du Plan. La création de ce secrétariat d'Etat aurait manifesté une réelle volonté politique d'appliquer les objectifs décidés par les pouvoirs publics en matière d'aménagement urbain ; inversement, son absence illustre le désengagement délibéré de l'Etat.

D'autre part, il devait être créé, au sein de la DGUH, une Commission Nationale d'Attribution des Terrains équipés et des logements qui devait veiller à la distribution équitable des terrains fournis par l'AGETU et des logements réalisés par la SITO. Le blocage de l'AGETU a rendu inutile la création de cette commission. La DGUH s'est donc retrouvée isolée comme les autres Sociétés d'Etat ; toutes ont fonctionné "au ralenti" sans référence aux principes d'action initiaux. Le "privé" s'est alors substitué au "social".

4) LES ORGANISMES BANCAIRES ET LES FILIERES DE FINANCEMENT

Ne seront considérées dans ce paragraphe que les institutions financières publiques se trouvant impliquées dans et par la politique urbaine, et devant servir à la soutenir. Mais il faut savoir qu'il existe également deux autres filières de financement : l'une relevant d'organismes internationaux, (Banque Mondiale, PNUD, FACT, FED, USAID...), dont la stratégie d'intervention sera précisée dans la troisième partie, à l'occasion de l'analyse d'un projet concret (avorté) d'aménagement de quartier ; l'autre, constituée par les sources "privées" ou "traditionnelles" (ou "non-structurées", pour reprendre une terminologie trompeuse), c'est-à-dire les usuriers, les "prêteurs sous l'arbre" ou le système d'entraide familiale et communautaire, ne concerne pas directement le présent objet d'étude. Le crédit au logement est principalement accordé par deux banques : la Banque Togolaise de Développement et la Caisse d'Epargne du Togo ; dans un troisième temps seront analysés les investissements immobiliers de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, laquelle ne peut être identifiée à une banque, mais le fait qu'elle draine d'importants capitaux et qu'elle participe, sur ses fonds propres, au financement du logement, justifie que ses activités soient comparées à celles des organismes bancaires.

a) La Banque Togolaise de Développement (BTD) : il s'agit de l'ancien Crédit du Togo, créé en 1958 afin d'accorder des prêts à la construction et de construire des habitations. Les ressources du Crédit du Togo provenaient "d'un prêt (sur 10 ans, à 2,5 %, de 150 millions) de la Caisse Centrale, de dotations agricoles (de 15 millions), de cotes de réescompte auprès de la Banque Centrale (8,5 millions) et de divers dépôts à terme du fonds commun des mutuelles. Les prêts étaient affectés sous diverses formes : amélioration de l'habitat, matériaux de construction et prêts immobiliers (les plus élevés et les moins nombreux). La gestion des prêts était fixée par convention entre le Crédit du Togo et la Caisse Centrale. Les prêts à la construction étaient divisés en 5 tranches accordées à la suite de visites du chantier, la dernière tranche étant délivrée à l'achèvement des travaux" (1).

(1) "Urbanisme et habitat en Afrique Noire francophone avant 1960", op. cit., p. 273

Ce bref rappel historique permet de montrer la main mise de la Banque Centrale (organisme financier de la coopération française) sur le Crédit du Togo ; main-mise tardive puisqu'elle date de 1958, ce qui tendrait à prouver le désintérêt porté par la puissance coloniale pour le financement de l'habitat social.

Il semble que ce secteur continua d'être ignoré puisque ce n'est qu'en 1967 que la BTD fut mise en place, et il s'agissait de la première banque togolaise ayant vocation à financer l'habitat social. De fait, jusqu'en 1974, les crédits accordés au secteur immobilier par la BTD représentaient 90 % du total des prêts accordés ; de 1967 à 1979, 64 % de la masse globale des crédits étaient réservés à la construction ; aujourd'hui, 37 % seulement des ressources de la BTD se trouvent encore engagées dans le financement de l'immobilier : parmi ces 37 %, 3 % sont des prêts accordés au secteur public, tandis que 97 % sont orientés vers le secteur privé. Donc la BTD n'a pas joué la carte du financement des Sociétés d'Etat chargées de l'application de la politique urbaine. Cette banque nationalisée contrôlée par les pouvoirs publics ne s'est pas conformée aux orientations définies par ces mêmes pouvoirs publics : le secteur bancaire illustre ainsi la dualité des stratégies de l'administration.

De plus, les conditions de crédit permettent de préciser la cible socio-professionnelle recherchée. En l'occurrence, pour bénéficier d'un prêt immobilier, il faut d'abord posséder une domiciliation de compte à la BTD ; ensuite, être muni d'un titre foncier du terrain sur lequel l'habitation sera construite ; il faut encore avoir la caution d'un fonctionnaire qui servira à suppléer le bénéficiaire du prêt en cas de difficultés de remboursement de sa part ; une assurance-vie sera également nécessaire qui servira de garantie à la BTD ; après avoir rempli ces conditions et avoir attendu la décision d'attribution du prêt pendant 12 mois, le crédit immobilier sera disponible. La valeur des prêts immobiliers autorisés par la BTD s'échelonne de 250 000 à 7 millions de F. CFA (alors qu'il peut atteindre les 30 millions de F. CFA pour les autres secteurs d'activité) ; de fait, la majorité des prêts immobiliers consentis se situent dans une fourchette comprise entre 1,5 million et

3,5 millions de F. CFA. Le taux d'escompte préférentiel de la BTD est de 8 %, auxquels sont ajoutés 3 % de charge, si bien que les taux de crédits immobiliers sont de 11 % ; la durée du crédit immobilier est de 10 années. Il faut remarquer que la plus grande partie des impayés de la BTD, pour le remboursement des crédits, se situe dans le secteur des crédits immobiliers (46 % d'impayés par rapport à "l'encours") ; c'est pour cette raison que des conditions draconiennes de crédit ont été mise en place :

les garanties et cautions diverses permettent à la BTD de ponctionner le salaire des fonctionnaires "distracts" en cas de difficultés de remboursement ; cette solution a été choisie de préférence aux hypothèques qui nécessitent des procédures longues et complexes. Pour ce qui concerne les réalisations immobilières de la BTD, 2 bâtiments à étages ont été construits et loués dans Lomé, un lotissement a été réalisé à l'intérieur du pays (à Pia) et un autre dans le quartier Tokoin à Lomé ; il s'agit de la Cité de l'Avenir qui totalise 200 villas construites en 2 tranches : l'une en 1961, l'autre dans les années 1970-1972 ; toutes les villas (spacieuses, bien aérées, bien situées dans un cadre ombragé) ont été cédées en location-vente sur 15 ans ; la majorité des occupants sont des fonctionnaires (80 %) qui ont réalisé là une bonne affaire (les mensualités s'échelonnent de 7 000 à 15 000 F. CFA pour la première tranche, et de 15 000 à 28 000 F CFA pour la deuxième tranche) ; 60 à 70 % des acquéreurs habitent la cité tandis que 30 à 40 % d'entre eux spéculent sur les maisons en les sous-louant (source : BTD). Parmi ses autres activités, la BTD finance l'immobilier à caractère commercial (privé ou public) ; c'est ainsi qu'elle a financé le grand marché de Lomé ; elle a également participé au financement du système d'adduction d'eau de Lomé pour le compte de la mairie.

Devant le nombre effrayant de mensualités de crédit impayées et face à la détérioration de l'appareil économique togolais, la BTD, à partir des années 1978-1979, a reçu la consigne gouvernementale de favoriser le développement économique plutôt que le secteur de l'habitat social ; c'est à partir de ce moment là que de sévères restrictions furent adoptées pour limiter le nombre de crédits immobiliers : désormais ceux-ci n'ont été consentis que

pour la construction de la résidence principale, ce qui bouscule les traditions togolaises ; en effet, nombre de togolais possèdent ou aspirent à la possession de deux habitations : l'une proche du lieu de travail, l'autre au village d'origine.

Concernant le lien entre la BTS et la politique de l'habitat, il faut le chercher dans la SITO dont la BTS est l'un des actionnaires. Dans un certain sens, la SITO pourrait être perçue comme l'émanation de la BTS puisque l'actuel directeur de la SITO n'est autre que l'ancien responsable du secteur immobilier de la BTS. C'est ainsi que la BTS a participé au financement de la Cité de l'Union dont la SITO est le maître d'oeuvre. Mais il existe un autre lien entre les réalisations de la SITO et celles de la BTS : leur cible, constituée par les classes moyennes, celles-là même dont la SITO considère qu'elles ne sont pas concernées par la construction immobilière publique à vocation sociale (certes, nombre de nantis, mais également des gens aux revenus modestes ont su profiter des largesses et de l'imprévoyance de la BTS, pour se faire accorder des prêts qu'ils n'ont pu ou n'ont voulu rembourser) ; cette même classe moyenne, avec l'appui des banques, va pouvoir investir de plus en plus dans la construction jusqu'à peut-être parvenir à s'approprier progressivement la ville (telle serait du moins la tendance si le processus se continuait ou s'amplifiait). S'il existe un "appui" des banques à cette tendance, elles exercent également une "complicité active" en ce que, même les habitations accessibles aux revenus modestes (comme la Cité de l'Avenir), sont réservées aux classes moyennes.

b) La Caisse d'Epargne du TOGO (CET) : c'est par une loi du 20/6/1960 qu'elle fut créée avec mission de collecter l'épargne populaire, mais ce n'est que par le décret du 10/4/1973 que fut institué le régime d'épargne-logement ; un autre décret du 10/1/1980 a conféré l'autonomie de gestion à la CET qui possède désormais le même statut que n'importe quelle institution financière togolaise ; ainsi, comme les banques, la CET est régie par un conseil d'administration et est habilitée à recruter directement ses agents (en plus des fonctionnaires de l'administration qui sont détachés auprès d'elle). Traditionnellement, la CET est considérée comme "la banque des pauvres" qui lui confient leur épargne qu'elle est chargée de redistribuer en

la faisant fructifier. Et un des modes de redistribution consiste à diriger l'épargne vers la construction immobilière. C'est donc le décret du 10/4/1973 qui détermine la stratégie de la CET dans ce domaine ; la CET se trouve autorisée à consentir des prêts aux particuliers soit pour l'achat d'un terrain, soit pour effectuer des dépenses relatives à la construction, l'acquisition, la réparation ou l'amélioration d'un logement ; la CET est également sollicitée à participer au financement de cités immobilières : c'est ainsi qu'elle se trouve actionnaire de la SITO, avec pour objectif de promouvoir l'habitat social. Le décret du 10/4/1973 fixe également le taux débiteur de la CET qui doit être supérieur de 2 à 5 points au taux créditeur consenti par la CET sur l'épargne logement (actuellement, le taux créditeur sur l'épargne logement est de 7 %) ; or, la CET a fixé son taux débiteur au minimum autorisé par la loi si bien qu'elle se trouve en mesure de consentir des prêts à des taux de crédit plus intéressants que ceux accordés par les banques de la place. Il faut enfin souligner, pour préciser la stratégie de la CET, que toutes ses activités sont financées par les dépôts des particuliers. La procédure, pour qu'un particulier puisse bénéficier d'un prêt de la part de la CET, implique certaines conditions : il faut d'abord posséder un livret d'épargne ordinaire pendant un minimum de deux années et effectuer sur celui-ci un placement qui procure au minimum 15 000 F CFA d'intérêts (le premier versement sur le livret d'épargne doit être au moins égal à 10 000 F CFA et les versements ultérieurs mensuels ne peuvent être inférieurs à 3 000 F CFA) ; ces conditions étant remplies, l'épargnant est autorisé à ouvrir un livret d'épargne logement ; il s'agit d'un contrat qui le lie à la CET et par lequel il peut prétendre à un prêt au bout de deux années supplémentaires ; le droit de conserver le livret d'épargne logement peut durer 30 ans, et le livret peut être cédé à une tierce personne. Il faut donc 4 ans à l'épargnant pour solliciter un prêt afin de construire ou d'améliorer son logement (le décret du 10/4/1973 est assez large, qui fixe les différentes utilisations des prêts immobiliers) ; après avoir étudié avec la CET le montant du prêt possible et souhaité, le dossier de prêt est constitué et soumis à un comité de crédit ; celui-ci doit prendre sa décision d'accord ou de refus à l'unanimité ; si le prêt est accordé, le paiement s'opère en 4 tranches (de 20, 30, 40 et 10 % de la valeur

du prêt pour chacune d'entre elles) qui correspondent à 4 étapes du travail à effectuer ; des inspecteurs de la CET assurent un suivi et un contrôle des travaux. Tous les prêts consentis par la CET sont hypothécaires, mais à ce jour, le recours à l'hypothèque ne s'est pas encore présenté et il est déclaré "incompatible avec la vocation sociale de la CET". Par contre, la CET s'assure de certaines garanties : un titre foncier ou une caution d'une tierce personne solvable si le titre foncier est en création ; la CET exige également la souscription d'une assurance-vie. Le taux débiteur actuellement proposé par la CET est de 9,5 % (alors qu'il atteint 13 à 15 % dans les banques) ; le montant maximum des prêts au logement est de 5 millions de F. CFA pour une durée qui doit être comprise entre 2 et 15 ans (le montant moyen des prêts accordés est de 2 millions de F. CFA). Par ce système de prêts, la CET rencontre peu d'impayés ; par contre, elle doit faire face quelquefois à des retards de remboursement. Il faut enfin noter que, comme la BTG, la CET ne consent des prêts au logement que lorsqu'ils concernent l'habitation principale.

Compte tenu de la masse totale de ses dépôts (3 milliards de F. CFA), la CET l'utilise pour 8% à des prêts au logement consentis aux particuliers, pour 3 % en participation au capital de différentes sociétés d'Etat (dont la SITO et l'AGETU), pour 35 % à des prêts d'Etat (servant à la construction de bâtiments publics ou à la participation au budget de l'Etat). Les prêts au logement ne représentent donc pas un objectif prioritaire de redistribution de l'épargne ; ainsi, si 132 000 livrets d'épargne ordinaires ont été ouverts, si 2 402 livrets d'épargne logement existent, seulement 115 prêts ont été accordés par la CET à des particuliers. Parmi les projets de construction de logements sociaux, il faut signaler une collaboration AGETU-CET-USAID afin de réaliser des maisons évolutives à BAGUIDA (banlieue Est de LOME). Des prototypes de villas ont d'ailleurs été déjà construits ; les lots y sont de 600 m², avec possibilité de les diviser jusqu'au quart (et de n'acheter ainsi qu'1/4 de lot). La CET a également en cours un projet de création d'un Plan d'Epargne Crédit, par lequel il s'agirait d'accorder aux particuliers des crédits personnels à court terme pour l'achat d'équipement (mobilier, outils pour les artisans) ; ces prêts seraient consentis au bout de 6 mois après

possession d'un livret d'épargne et constitution d'un certain capital ; le taux d'intérêt serait de 13 à 16 % pour une durée de 24 mois et le montant maximum du prêt serait fixé à 1 million de F. CFA. Il semble que, après 10 années de tâtonnements, la CET ait enfin pris sa vitesse... de rodage ; c'est pourquoi, après une période expérimentale, la CET a décidé de passer au stade de la vulgarisation et "proposera à ses clients des plans-types de maisons, les conseillera sur l'utilisation des matériaux de construction locaux, au premier rang desquels l'argile" ("La Nouvelle Marche", du 20/08/1982). En mettant au point des procédures de prêts très "vigilantes", elle a ainsi pu éviter les échecs rencontrés par la BTD (celle-ci lui aura sûrement servi de contre-modèle). Ses conditions de prêts sont pourtant avantageuses par rapport aux autres banques, mais restent limitées car la CET est également mise à contribution pour participer au redressement économique du pays.

c) La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) : sa fonction première est d'assurer le versement aux salariés des prestations sociales auxquelles ils ont droit (allocations familiales, retraites, indemnisation des accidents du travail, pension vieillesse), en échange des cotisations salariales que ceux-ci versent à la CNSS. Les ressources financières de celle-ci proviennent donc de l'autofinancement (par les salariés) et sont très importantes, car la pyramide des âges avantage la CNSS ; en effet, la plupart des salariés appartiennent à des classes d'âge en activité, ce qui réduit le montant des prestations sociales les plus coûteuses (pension vieillesse, par exemple). De plus, il n'existe pas vraiment au Togo (comme dans la plupart des P.V.D.) une réelle protection sociale des travailleurs (contre le chômage ou les accidents du travail), si bien que la CNSS a pu ainsi dégager d'énormes bénéfices des cotisations des salariés (même si elle rencontre parfois certaines difficultés dans le recouvrement de ces cotisations). Donc, plutôt que de reverser les ressources accumulées, soit sous forme de prestations sociales aux salariés, soit sous forme de participation au budget de l'Etat, la CNSS a entrepris, depuis 1972, une vaste politique d'investissements immobiliers. Les activités de la CNSS se distinguent cependant des pratiques bancaires, en ce qu'elle n'a pas vocation à accorder des prêts aux particuliers ou aux organismes publics ; par contre, comme les banques, elle participe à la

constitution du capital social de diverses sociétés d'Etat (telles la SITO, TOGOPROM), et même au capital de certaines banques (la SNI, la BTCL, la BIAO). Donc, que ce soit sous forme de participation au capital de la SITO et de TOGOPROM, ou par ses propres réalisations de cités immobilières, la CNSS a fait le choix politique et économique (et elle en a les moyens financiers) d'investir dans le logement social.

La concrétisation de ce choix s'est d'abord manifestée pour la construction de la Cité du Bénin, totalisant 367 villas réalisées en 3 tranches :

- la première tranche en 1972 comprend 72 villas cédées en location simple, les loyers s'échelonnant de 47 700 à 116 600 F. CFA.

- la deuxième tranche de 142 villas autorise les 3 systèmes de vente directe (prix d'achat des villas : de 10 à 18 millions de F. CFA), location-vente (mensualités de 44 000 à 75 000 F. CFA), et location simple (loyers mensuels de 50 880 à 116 600 F. CFA).

Peu de ventes directes ont été effectuées, mais une majorité de locations-ventes permettent aux acquéreurs de spéculer sur leurs villas en les sous-louant ;

- la troisième tranche livrée en 1983 comprend 153 villas en location-vente (mensualités de 130 000 à 170 000 F. CFA) ou en location simple (de 95 400 à 135 700 F. CFA) ; il semble que, pour cette tranche, la CNSS ait réussi à éviter les phénomènes de spéculation en élevant le coût des locations-ventes par rapport à celui des locations simples.

Cependant la Cité du Bénin (construite à l'origine pour les coopérants) reste une citée réservée aux nantis, car les loyers ou les mensualités ne sont pas accessibles au plus grand nombre. Ce sont donc les fonctionnaires togolais ou étrangers, les riches commerçants ou les cadres du secteur privé qui constituent la cible sociale atteinte par la CNSS lors de l'attribution des villas de la Cité du Bénin.

La deuxième réalisation de la CNSS est la Cité de BAGUIDA (à l'Est de LOME, après les installations portuaires) ; cet ensemble résidentiel regroupe, sur une superficie de 26 ha., 156 villas (143 étaient prévues à l'origine) et 20 appartements collectifs (se situant dans 4 immeubles à 3 niveaux). Cette cité a été livrée en 1983 ; les fiches de prospection prévoyaient de céder les villas soit en location-vente, soit en vente directe. Or, les coûts de construction ont été tellement élevés que, pour rentabiliser l'opération, il aurait fallu fixer un prix de vente démesuré et sans rapport avec la valeur des constructions réalisées. Le système de location simple a donc été préféré, qui permet à la CNSS de conserver son patrimoine plutôt que de réaliser une affaire déficitaire en vendant les villas. "Politique de l'autruche" donc, mais également oeuvre sociale puisque les villas sont louées entre 10 000 et 20 000 F. CFA par mois, ce qui constitue un loyer accessible pour la cible choisie par la CNSS : les familles mono-nucléaires de type occidental et dont le chef de famille appartient à la catégorie des cadres moyens ou des ouvriers spécialisés. La référence au modèle occidental s'explique par le type d'architecture choisie ; en effet, contrairement au mode d'habitation traditionnel (des concessions familiales ceintes d'un mur et comportant une grande cour et une distribution spatiale hiérarchisée), les villas de BAGUIDA ne possèdent pas de cour, ni de mur de clôture et ressemblent aux quartiers résidentiels réalisés dans les villes nouvelles françaises. Un autre facteur de désintérêt pour ces villas, réside dans l'éloignement de la Cité de Baguida par rapport au centre ville de Lomé ; ici, la CNSS a peut-être exagérément anticipé la croissance urbaine. Les locataires togolais occupant ces villas ont sûrement été plus sensibles à la modicité des loyers qu'aux habitations elles-mêmes.

Il faut cependant revenir sur ces dépassements des coûts de construction qui semblent justifier le pessimisme et l'incapacité des promoteurs publics (SITO-CNSS) à réaliser des logements sociaux-économiques. Le marché de la construction de la Cité de Baguida a été signé en janvier 1982 ; le chantier a été terminé en octobre 1983 ; le coût initial des travaux s'élevait à 1 milliard 600 millions de F CFA ; les révisions successives ont abouti à un total de 157 millions de F CFA supplémentaires, ce qui représente un dépassement de presque 10 %. Les raisons invoquées pour justifier ces dépassements sont toujours d'ordre conjoncturel : augmentation du prix des matériaux, élévation du prix de la main-d'oeuvre. Mais il semble que des causes plus profondes soient à l'origine du niveau élevé des coûts de construction ; ainsi,

alors que les services techniques de la CNSS ont compétence pour réaliser des études de marché et des suivis de chantier, c'est à un architecte privé qu'il a été fait appel pour assurer la maîtrise d'oeuvre et les études préliminaires. Certaines sociétés immobilières privées et certains cabinets d'architecture exercent un véritable monopole d'exécution des marchés d'Etat ; ils constituent un passage obligé, et, avec la complicité des pouvoirs publics, fixent très haut le prix de leurs travaux qui pourraient être effectués par les services techniques de la CNSS se retrouvant en l'occurrence mal ou sous-employés. L'utilisation des grandes entreprises de construction privées plutôt que des tâcherons (aussi compétents, mais moins chers, et à qui les travaux sont quand même sous-traités), contribue également à l'élévation des coûts de la construction (les mêmes problèmes ont été déjà mentionnés pour les réalisations de la SITO) ; dans ce domaine là aussi, les services techniques de la CNSS devraient pouvoir exercer un contrôle sur les travaux des entreprises, ce qui permettrait peut-être d'éviter certains vices de construction ; or, aucune coordination entre le travail de chantier et les services techniques de la CNSS, n'existe. Par contre, ces derniers auront à faire face à de fréquents problèmes d'entretien après l'exécution des travaux et l'occupation des villas ; la lenteur des réparations provoquera des manifestations de mécontentement de la part des habitants ; c'est alors que commenceront à se poser les problèmes de recouvrement de loyers, et les lenteurs administratives dans la gestion de l'immobilier engendreront elles-mêmes d'importantes pertes de revenus pour la société exploitante ; ces réactions en chaîne peuvent ainsi accentuer l'échec de ce genre d'opérations immobilières ; elles expliquent également les réticences des sociétés immobilières publiques à entreprendre de réelles opérations d'habitat social.

Mais, et cela semble évident pour la CNSS, la tendance est à l'augmentation des investissements immobiliers pour les catégories sociales à hauts ou moyens revenus, ce qui constitue un paradoxe puisque la CNSS tire ses ressources majoritairement des cotisations des travailleurs à bas revenus. De plus, se pose pour la CNSS, un dilemme d'ordre "philosophique" : faut-il

favoriser la protection sociale et le droit à la santé pour les ouvriers qui sont insuffisamment couverts, ou alors favoriser le droit à l'habitat et réaliser des constructions à caractère social, compte tenu du fait que le droit à la santé et le droit au logement sont deux droits élémentaires ? Il semble que la CNSS a opté pour la réalisation de logements... de haut et de moyen standing.

A l'issue de cette analyse de 3 filières publiques de financement, il apparaît que les conditions peu avantageuses de crédit et le manque de collaboration entre banques et Sociétés d'Etat, explique une partie de l'échec de la mise en oeuvre de la politique urbaine décidée pourtant par les mêmes pouvoirs publics qui contrôlent le secteur bancaire. Les logements publics existants, que ce soit pour leur exécution ou pour leur appropriation, ne semblent bénéficier qu'aux catégories sociales aisées qui peuvent également profiter des crédits bancaires. Seul le crédit d'Epargne-logement de la CET semble accessible aux couches moins fortunées de la population. Des campagnes de sensibilisation devraient pouvoir encourager la constitution et l'utilisation du système de l'épargne et orienter celle-ci vers le logement social. A la lumière des expériences acquises, il semble également que des modifications dans les modes et les méthodes de construction, soient à envisager afin de rabaisser les coûts de construction.

5) LES INSTITUTIONS POLITIQUES EXTRA-URBAINES

Parmi les instances garantes de l'organisation sociale de la ville, il faut citer principalement la municipalité, la préfecture, le syndicat, les cellules du parti et la chefferie.

a) La municipalité : c'est en 1929 que fut nommé le premier administrateur-maire (français) qui avait en charge la gestion de la ville de Lomé ; en 1930, Lomé acquiert le statut de commune disposant d'un budget et d'une administration. Jusqu'à l'indépendance, la gestion municipale fut assurée

tantôt par un conseil des notables, tantôt par une commission municipale, tantôt par une délégation spéciale (1) ; aujourd'hui, le maire est nommé par décret présidentiel ; son action reste cependant limitée tant il est délicat de gérer une ville-capitale qui abrite les pouvoirs exécutif, législatif et traditionnel. De fait, les services publics relevant de la municipalité sont insuffisamment ou nullement assurés, illustrant l'absence de maîtrise de la croissance urbaine par les autorités municipales ; ainsi, l'assainissement est pratiquement inexistant, ce qui pose de sérieux problèmes d'hygiène publique ; sur 800 km de voirie que compte la ville de Lomé, moins de 70 km sont bitumés (et encore sont-ils mal entretenus) les transports publics sont inexistantes et les déplacements sont assurés par des taxis privés (30 autobus avaient pourtant été acquis entre 1966 et 1970 qui, faute d'entretien et de pièces de rechange, ne sont plus utilisables) ; les fonctions de contrôle des lotissements ne sont pas assurées ; les fonctions sociales (santé, service social) sont inexistantes ; seul le ramassage des ordures ménagères est effectué dans des conditions satisfaisantes : la mairie a concédé cette tâche à une entreprise privée (il lui en coûte 170 millions de F CFA par an). Deux causes principales sont à l'origine de cette dégradation des services municipaux :

- le manque de ressources financières de la ville, provoqué par une mauvaise gestion ; en effet, faute d'assurer le recouvrement des impôts et taxes (une taxe de 1 500 F CFA par mois, prélevée sur les salaires, est cependant perçue par la municipalité), aucun budget d'investissement ne peut être dégagé ; les erreurs de comptabilité constatées par le Ministère des Finances, illustrent (mais n'expliquent pas) les difficultés à couvrir les dépenses courantes de fonctionnement,

(1) cf. Michel Agier, *"Commerce et Sociabilité"*, Mémoires ORSTOM, 1983, p. 25 et 26

- L'absence de personnel compétent, qualifié et motivé.

Il était prévu d'associer la municipalité à la mise en oeuvre de la politique urbaine ; elle devait en être un des organes d'exécution. Or, l'état actuel de ses ressources et compétences l'empêche de s'acquitter des responsabilités indispensables à la maîtrise de la croissance urbaine. Il paraît également impossible que la municipalité participe efficacement à certaines opérations de développement urbain telles que la réhabilitation de quartiers, l'aide à la construction ou la viabilisation des concessions ; "la mairie n'a pas aujourd'hui les moyens humains, techniques et financiers de participer activement à de telles opérations, aussi bien au niveau de leur réalisation qu'à celui de leur fonctionnement ultérieur" (1). Pourtant, la municipalité aurait à remplir un rôle utile de médiation entre les divers services techniques nationaux et les multiples collectivités traditionnelles. Il semble que l'action municipale oscille entre une tendance à l'inertie bureaucratique et une adhésion "aux méthodes autoritaires" d'aménagement urbain ; elle dissuade ainsi toute participation des collectivités locales à quelque politique urbaine que ce soit.

b) La préfecture : concernant la ville même de Lomé, elle n'a pratiquement aucune fonction à assumer dans le domaine de l'aménagement urbain. Elle intervient cependant dans les décisions de lotissement à la périphérie de la ville, tandis que celles qui concernent la ville intra-muros, sont du ressort de la mairie. Il n'empêche que les attributions de ces deux instances ne sont pas suffisamment définies puisque se manifestent des conflits de compétence pour la signature des contrats de vente de terrains.

c) La Confédération Nationale des Travailleurs Togolais (CNTT) : il s'agit du syndicat ouvrier togolais (syndicat unique), organe de transmission des décisions politiques, économiques et sociales, situé entre l'Etat et la

(1) *Termes de référence des études de développement de la ville de Lomé*,
8/2/1982, p. 29

"Société Civile" ; il est également un organe de propositions, garant de la bonne application des "idéaux révolutionnaires". Représentant les travailleurs, son contact avec la réalité sociale lui permet de connaître et d'apprécier les dysfonctionnements du système et de proposer des solutions qui correspondent à la fois au maintien des objectifs et des orientations politiques, mais également à l'intérêt des travailleurs : en ce sens, la CNTT apparaît comme un syndicat réformiste.

L'organisation de la CNTT s'opère à partir de l'échelon préfectoral, mais surtout de son implantation dans les entreprises. Cependant, le problème d'une intervention à la base existe à Lomé où le secteur informel non-syndiqué est très développé réduisant donc l'impact et l'audience de la CNTT auprès de la population. C'est par l'intermédiaire des cellules du parti dont la plupart des membres actifs appartiennent également à la CNTT que celle-ci parvient à se constituer un auditoire. Pour son financement, en plus des subventions gouvernementales, la CNTT opère une pönction de 100 F CFA par mois sur le salaire de chaque travailleur. L'appartenance au syndicat est obligatoire pour les travailleurs déclarés et la CNTT peut bénéficier du bénévolat de ses membres les plus actifs pour diffuser "son message" syndical.

Le rôle de la CNTT en matière de politique de l'habitat ou de politique urbaine (les deux sont en fait indissociables) consiste en une série de recommandations auprès de la mairie et des ministères concernés. Ces recommandations apparaissent plutôt comme des revendications qui portent principalement sur :

- l'application de la réglementation fixant le prix des terrains urbains et suburbains ;

- la mise en place d'une commission mixte (syndicat, secteur privé, secteur public) afin de régler l'attribution des lots et de sensibiliser

"les nantis pour freiner leur influence sur le Plan Directeur d'Urbanisme" (1) ; la CNTT propose même que soit limité le nombre de lots dont peuvent disposer les habitants fortunés ; elle espère ainsi lutter contre une des causes de la spéculation foncière et immobilière ;

- l'instauration d'une réglementation du prix des loyers par un contrôle du système locatif privé ; en effet, le marché locatif étant libre, il s'en suit une augmentation des loyers, les logements étant attribués aux plus offrants, au détriment des plus nécessiteux ; la CNTT envisage des actions de sensibilisation dans le domaine du logement, destinées aux travailleurs-locataires et aux propriétaires-logeurs afin de susciter une concertation sur la fixation des loyers ;

- la lutte contre la spéculation par la réglementation de la profession de géomètre ; ceux-ci étant les principaux agents de la spéculation foncière, la CNTT réclame qu'ils soient recensés, recyclés et pénalisés lorsqu'ils commettent des actions frauduleuses ; de plus, la CNTT demande à l'Etat de fixer un prix unique de main-d'oeuvre pour tous les géomètres agréés.

Parmi ces quatre principales revendications, seule la dernière a été entendue par les pouvoirs publics ; il est vrai qu'elle concerne une corporation qui ne jouit pas de l'admiration des masses. Quant aux trois autres revendications qui touchent à la limitation et à la réglementation des intérêts privés, et contrariant la stratégie libérale, elles sont restées lettre morte...

Cependant, la CNTT adhère parfois aux thèses libérales. Ainsi, elle regrette que la mairie ne donne pas satisfaction aux usagers pour les transports urbains, les vidanges de fosses septiques ainsi que l'entretien et l'amélioration de la voirie ; pour remédier aux carences de la municipalité, la CNTT propose que des conventions soient signées avec des entreprises privées

(1) *Compte rendu du colloque sur "les syndicats : leurs services d'entraide et d'accession au logement" du 4 au 14 mai 1983, publ. CNTT*

sur le modèle de la concession accordée à une société privée (la SOTOEMA) pour le ramassage des ordures ménagères. En ne proposant pas la réorganisation des services municipaux, la CNTT fait peut-être montre de "réalisme tactique", reprenant à son compte le sentiment général de défiance vis-à-vis de l'institution municipale.

Concernant la politique urbaine, la CNTT réclame une plus grande intervention de l'Etat pour ce qui concerne l'acquisition et la vente des terrains urbains : elle "demande que l'Etat assure directement la vente de tous les terrains urbains de manière à garantir à chaque togolais les chances de posséder une maison d'habitation" (1) ; cette déclaration semble adhérer à la stratégie urbaine de municipalisation des sols qui avait pour pivot l'AGETU dont la CNTT regrette "l'inopérationalité". La CNTT critique également la SITO dont les logements construits ne sont pas accessibles au plus grand nombre. L'action des banques nationales est également jugée insuffisante en ce qu'elles n'investissent pas dans l'habitat social. La principale critique adressée aux investisseurs publics concerne le choix de leurs populations ciblées qui ne coïncide pas avec les populations atteintes ; et la CNTT cite le cas de la CNSS qui visait des populations à bas revenus et dont les logements ont bénéficié à des fonctionnaires déjà bien installés. Pour remédier à cette situation, la CNTT propose que les constructions soient modulées en fonction des revenus des catégories modestes ; 3 sortes de lots pourraient ainsi être proposés :

- des lots utilisés en autoconstruction ;

- des lots viabilisés en semi-construction, le propriétaire effectuant lui-même les finitions de la maison ;

- des lots viabilisés en construction complète.

(1) *Extrait du n° 16 de "l'Eveil des Travailleurs Togolais", pub. CNTT, 1981, p. 5*

Afin de concrétiser ces propositions, la CNTT définit ainsi ses perspectives d'action : "les syndicalistes se doivent non plus d'agir seulement par la méthode classique (...), mais aussi de prendre parallèlement des initiatives en vue d'actions directes pour satisfaire les besoins les plus pressants de leurs adhérents. A cet effet, les organisations syndicales doivent envisager la création de leurs propres bureaux d'études et de leurs propres organismes (coopératives de logement, coopératives de construction, coopératives de matériaux de construction, caisses ouvrières d'épargne)". Malheureusement, de telles bonnes intentions n'entrent pas forcément dans le champ des compétences d'un syndicat ouvrier. Ainsi, la CNTT a acquis un terrain dans la banlieue Nord de Lomé (à Agoenyivé) en vue d'y construire des logements sociaux, mais le sol s'est avéré tellement marécageux que les coûts de terrassement seraient revenus plus chers que le coût des logements ; le projet a donc été abandonné. La CNTT a alors entrepris diverses collaborations afin de réaliser des constructions accessibles aux revenus modestes. C'est en ce sens qu'elle s'est associée avec l'AGETU pour un projet de construction de logements économiques, et avec la SITO qui a réalisé l'étude de faisabilité pour un autre projet du même type (ces projets ont précédemment été mentionnés). Il faut cependant signaler que les logements de ce dernier projet étaient ciblés pour les travailleurs capables de payer des traites d'un minimum de 20 000 F CFA sur une période de 15 ans pour accéder à la propriété de leur habitation. Malheureusement encore, ce projet intéressant rencontre l'hostilité des pouvoirs publics qui n'ont pas accordé l'autorisation de le financer aux sociétés de crédits de la place. En effet, les restrictions imposées par le FMI dans le cadre de son plan de redressement de l'économie togolaise, contraignent les pouvoirs publics à annuler tous les financements de projets urbains.

Les tentatives de contournement de ces restrictions ont jusqu'à présent été vaines : ainsi, le syndicat travailliste israélien avait été pressenti pour financer le projet, mais la rupture des relations diplomatiques entre Israël et la plupart des pays africains, a fait échouer cette solution ; la CNTT prospecte au niveau des bailleurs de fonds saoudiens dont les prêts

à 7,5 % semblent intéressants. Ainsi, le financement des logements apparaît encore comme l'obstacle principal à leur construction.

Il semble logique, pour un syndicat réformiste tel que la CNTT, de critiquer le fonctionnement des instances techniques (Sociétés d'Etat, administration) qui "perturbent" le système par une mauvaise application des décisions politiques, mais de conserver sa confiance au pouvoir politique qui a créé ces mêmes instances techniques sans leur donner les moyens de fonctionner. La CNTT apparaît ainsi comme garante de la lettre des orientations politiques ; quant au pouvoir politique, il se légitime et se "purifie" à travers les prises de position de la CNTT ; sa tactique consiste à se servir des instances techniques comme "bouclier" et "bouc émissaire". Les revendications de socialisation et de nationalisation (contraires à la stratégie de privatisation des pouvoirs publics) servent à consolider le ciment social et à donner confiance aux travailleurs qui se sentent ainsi compris par leurs représentants "autorisés" et officiels. Donc, malgré ses revendications généreuses, la CNTT constitue et reste la bonne conscience du pouvoir politique.

d) Les cellules du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) :

elles sont l'émanation du Parti (RPT), garant de l'orthodoxie révolutionnaire. Le RPT est donc une structure organisée de façon pyramidale : en haut le chef du parti, le Président de la République ; ensuite, tous les ministères et toutes les administrations sont l'émanation du Parti ; le ministère de l'Intérieur est spécialement chargé de l'organisation. Du ministère de l'Intérieur dépendent la Municipalité, la CNTT et toutes les cellules du RPT qui convergent vers l'Intérieur, dernier relai avant le Chef suprême du Parti. Le Parti est chargé d'encadrer la population et de transmettre l'idéologie du pouvoir politique ; le pays entier, et plus particulièrement les villes, sont donc divisés en "cellules", organes de base du Parti, par lesquelles s'opère le contrôle de la population.

En milieu urbain, les cellules sont regroupées dans "les comités de villes" dont le président est le Ministre de l'Intérieur ; ainsi, le comité

de ville de Lomé regroupe-t-il 53 cellules réparties sur toute l'étendue de la capitale. Le comité de ville est réuni régulièrement pour prendre le pouls de la population et discuter des questions qui concernent l'organisation urbaine globale.

L'idéologie véhiculée par le RPT s'apparente au populisme : animation politique (par des défilés, des réunions politiques), ferveur populaire, culte de la personnalité, appui inconditionnel aux décisions politiques, séances théoriques et pratiques de civisme (ainsi, une campagne de nettoyage de la ville a-t-elle été organisée à l'initiative du RPT, qui consiste en des corvées hebdomadaires). Le RPT est donc une instance essentielle et omniprésente d'organisation urbaine.

e) La chefferie traditionnelle

Alors que les instances précédentes sont résolument modernistes, datant soit de la période coloniale (mairie, préfecture), soit de la période qui a suivi l'Indépendance (CNTT, RPT), l'organisation ethnique préexistait à la création de "la cité-Etat" ou de "l'Etat-Nation". Après avoir analysé la formation de la ville moderne et l'état actuel de celle-ci, il est nécessaire d'opérer un détour par "l'histoire mythique" afin de comprendre l'origine de l'installation des premiers occupants sur les terrains de ce qui est aujourd'hui une capitale d'Etat. A l'origine, les premiers habitants appartiennent au peuple Ewé qui serait originaire du Nord-Est, du côté du Niger. A la suite d'attaques et d'invasions de la part de voisins belliqueux, le peuple Ewé décide d'émigrer. Un clan s'établit alors à Notsé. Plus tard, ayant à subir les persécutions d'un roi cruel et tyrannique (le roi Ago-Koli), les Ewés entreprennent de fuir Notsé une nuit de l'an 1630. Dans leur fuite, ils se scindent encore en trois groupes dont l'un prend la route du Sud et s'installe à proximité de l'actuel quartier de Bè et à Baguida (aujourd'hui, quartiers de Lomé) ; un autre groupe émigre à l'Est, vers Togoville, et le dernier groupe s'établit à l'Ouest, près de la Volta.

C'est un chasseur du groupe installé à proximité de Bè, et nommé Dzitri, qui devient le fondateur de Lomé. Il s'était établi à un endroit qu'il dénommait Alomé (littéralement : "au milieu des Alos", ceux-ci étant les fruits des arbres proches de la première case construite). ALOME se transforma plus tard en Lomé. La première installation de la famille de DZITRI fut le quartier communément appelé de nos jours "ancien Zongo" (d'où furent expulsés en 1977, les occupants haoussas). Plus tard, DZITRI fonda un autre village, pour son fils aîné, ADELA, qu'il dénomma ADELATO ("quartier de chasseurs") devenu Bè par la suite. A Bè vinrent se réfugier des émigrés du Dahomey (dont le féticheur, AGODO, fondateur de la forêt sacrée) qui, craignant d'être découverts par leurs ennemis, se firent une règle de ne jamais parler à haute voix, ni de tirer des coups de fusils, ni de s'amuser la nuit au son du tam-tam ; c'est pour cette raison que le village fut surnommé Bè ("la cachette"). Aujourd'hui encore, beaucoup d'habitants de Bè respectent les interdits de leurs ancêtres. DZITRI devint donc le premier roi d'Alomé et de Bè. Il entra en guerre contre des ennemis dahoméens à qui il infligea une défaite au cours de laquelle un jeune guerrier Ewé, fils unique de sa mère, trouva la mort. Désolée par cette perte cruelle, "la vieille", se vengea en empoisonnant l'unique puits d'Alomé. Les victimes de cet empoisonnement furent nombreuses, ce qui décida la population à quitter Alomé. Le groupe se scinda de nouveau, et un clan vint se réfugier à Bè. Plus tard, ce clan, ne voulant pas abandonner les tombeaux de leurs pères à Alomé, s'installèrent à proximité de leur ancien village et construisirent leurs cases à un endroit où poussait un arbre-jumeau, au bord de la lagune ; ils dénommèrent leur nouveau village AMUTI-EVE ("l'arbre-jumeau") qui devint Amoutivé par la suite (1).

Bè, Amoutivé, Lomé ne sont donc qu'une implantation parmi d'autres du peuple Ewé.

En fait, le territoire Ewé (Eweland) s'étend de la Volta (à l'Ouest) au fleuve Mono (à l'Est) et jusqu'à la ville de Notsé (au Nord).

(1) cf. Henry Kwakumé, *"Précis d'Histoire du Peuple Ewé"*, éditions du clergé togolais, 1948

La réunification de l'Eweland fut une revendication constante depuis la fixation, lors de la période allemande (1884-1914), de frontières artificielles. De 1914 à 1919, pendant la période anglaise, l'Eweland unifié devient une réalité. Mais la frontière sera officiellement fermée entre 1940 et 1943, séparant la "Gold Coast" (actuel Ghana) et le Togo afin de faire pièce aux revendications coloniales allemandes au lendemain de l'armistice de 1940.

"L'indépendance du 27 avril 1960 met une sourdine à ces revendications qui ressurgissent pourtant périodiquement, d'autant que les cérémonies coutumières continuent à rassembler les Ewés de toutes origines. Ainsi, à Notsé, chaque année, au mois d'août, a lieu la commémoration de l'exode historique des différents rameaux Ewés". (1) Ce détour par "l'histoire mythique" et "l'histoire contemporaine" est important puisque 2/3 des togolais ne sont pas Ewés et que le détenteur du pouvoir politique actuel dont le siège se trouve à Lomé (terre d'origine des Ewés), est originaire du Nord du pays. La mémoire collective traditionnelle se trouvera donc enchevêtrée dans le discours idéologique officiel ; les référents ne seront pas les mêmes, suivant que l'acteur du discours est proche du Parti (les référents seront, là, l'histoire contemporaine post-coloniale, le nationalisme, les problèmes économiques) ou se situe par rapport aux traditions (il évoquera ses origines, la nécessité de préserver l'authenticité culturelle, il regrettera que les interdits ne soient plus respectés...). L'organisation sociale et spatiale est très marquée par les traditions : ainsi, la ville est découpée en quartiers qui correspondent, à certains endroits (Bè et Amoutivé), aux anciens villages fondateurs ; mais l'échelon dominant est celui du canton ; un canton regroupe plusieurs quartiers traditionnels et le "chef de canton" est reconnu par la population comme le véritable dépositaire de la sagesse et de la tradition ; il est entouré d'un conseil des notables, personnes influentes des différents quartiers dont est composé le canton (une manifestation du pouvoir traditionnel sont les séances du jugement coutumier au cours desquelles le chef et ses notables ont

(1) Robert Cornevin, *"Aires ethniques et frontières nationales"*,
Le Monde du 13/1/1983, p. 8 et 9

à trancher les conflits quotidiens entre membres de la communauté ; leur jugement doit convenir à toutes les parties qui doivent l'accepter). Le chef de canton est garant de la solidarité et de l'entraide communautaires ; en l'absence d'un pouvoir municipal efficace et reconnu, il exerce des fonctions quasi-administratives. Son pouvoir de mobilisation de la communauté le place en concurrence avec les responsables des cellules du parti qui appartiennent souvent à LOME à la même communauté que le chef de canton. Le Ministère de l'Intérieur exerce un contrôle sur la chefferie, et la nomination des chefs doit être approuvée par le Ministre de l'Intérieur. Les pratiques et stratégies foncières dépendent également du pouvoir traditionnel (ainsi que cela a déjà été mentionné dans le premier chapitre et se trouvera confirmé dans le troisième) ; en effet, "les détenteurs coutumiers" qui contrôlent une grande partie du foncier à Lomé sont les représentants du pouvoir traditionnel. La chefferie constitue donc un pôle incontournable et reconnu, de toute l'organisation sociale à Lomé.

6) ORGANIGRAMME INSTITUTIONNEL EXPLICATIF

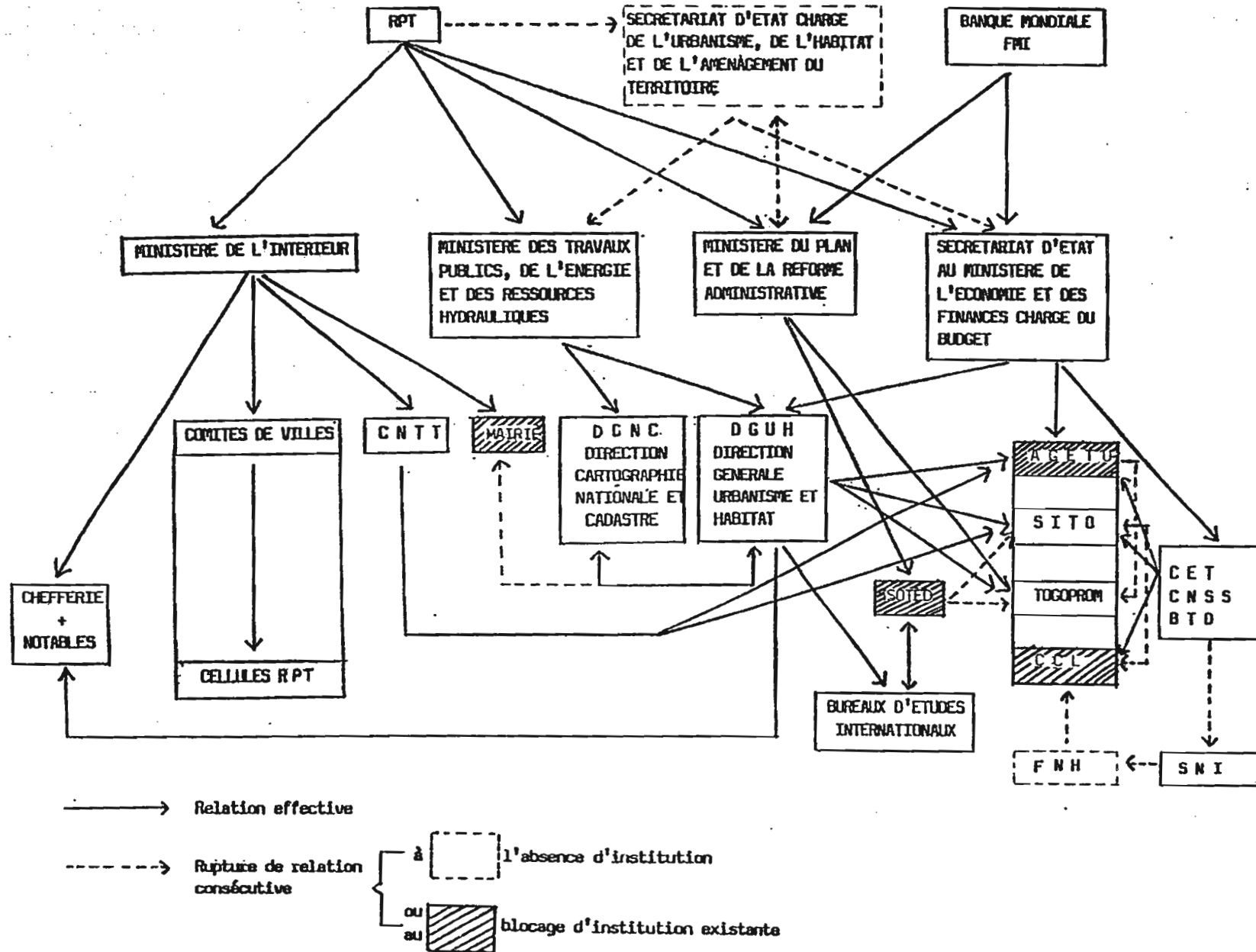
A présent que tous les intervenants ont été situés, il est possible de caractériser globalement la situation actuelle par rapport au projet initial de mise en oeuvre d'une politique urbaine. Il est remarquable qu'il existe une imprécision dans la répartition des fonctions des différentes Sociétés d'Etat ; les rôles et les attributions de chaque institution ne sont ni respectés, ni clairement définis, ce qui provoque l'apparition de différents types de dysfonctionnement par :

a) L'absence de coordination et l'inexistence de complémentarité des fonctions entre :

- la mairie et la DGUH pour ce qui concerne le contrôle des plans de lotissement,

- la SITO et le CCL pour ce qui concerne les recherches sur les matériaux de construction qui permettraient d'abaisser les coûts de construction,

ORGANIGRAMME SCHEMATIQUE ET RECAPITULATIF



A la lecture de cet organigramme, le DGH apparaît bien comme le pôle dominant des institutions urbaines.

- l'AGETU et la SITO ; l'AGETU et TOGOPROM ; l'AGETU et la CNSS pour ce qui concerne la recherche des terrains, leur viabilisation (fonction de l'AGETU) et leur affectation (fonction de la SITO, de TOGOPROM, et de la CNSS).

- les banques nationalisées et les Sociétés d'Etat (telles que la SITO et l'AGETU) pour l'obtention de facilités de crédit,

- le Ministère du Budget et les Sociétés d'Etat (SITO, AGETU, TOGOPROM) pour la constitution du budget d'investissement des Sociétés d'Etat,

- l'AGETU, la SITO et la SOTED ; l'AGETU, TOGOPROM et la SOTED ; n'ayant pu bénéficier des terrains que lui aurait rétrocédé l'AGETU, TOGOPROM a développé son action de promotion sur les terrains qui appartenaient déjà à l'Etat et dont certains ne sont même pas encore disponibles. Ainsi, l'inefficacité de l'AGETU a provoqué des blocages en aval qui ont considérablement ralenti les opérations de la SITO et de TOGOPROM ; pour contourner cette situation, une relation s'est établie entre la DGUH (se substituant ici à l'AGETU) et TOGOPROM. En amont de la SITO et de TOGOPROM, la SOTED devait réaliser des études de pré-factibilité, mais celle-ci n'étant pas suffisamment rodée et compétente pour réaliser de telles études, la SITO et TOGOPROM les ont effectuées pour leur propre compte. Le Ministère du Plan (dont dépend la SOTED) était également demandeur d'études de pré-factibilité pour la promotion des terrains urbains ; c'est TOGOPROM qui a réalisé ces études pour le compte du Ministère du Plan alors qu'elles auraient dû être effectuées par la SOTED.

b) La confusion des fonctions entre :

- l'AGETU et la SITO ; l'AGETU et la CNSS pour ce qui concerne les fonctions de lotissement et celles de construction immobilière,

- la CNTT et l'AGETU ; la DGUH et l'AGETU pour ce qui concerne les fonctions de maîtrise d'oeuvre et de maîtrise d'ouvrage lors de la réalisation de lotissements ; ainsi, alors que l'AGETU est seule habilitée à lotir les

terrains ; l'AGETU s'est donc trouvée courtcircuitée dans son fonctionnement et privée des ressources financières qui devaient contribuer à ses investissements, car la DGUH réserve au Trésor Public les taxes de lotissement qu'elle perçoit ; la logique de la politique urbaine se trouve altérée par le fait que la DGUH cumule les différentes fonctions de conception, d'exécution et de vérification.

- la CNSS et la SITO pour ce qui concerne les fonctions de financement et de maîtrise d'ouvrage ; alors que la SITO a été créée pour réaliser des logements publics et qu'elle ne peut assumer sa fonction faute de moyens financiers, la CNSS qui dispose de moyens financiers et dont la finalité première n'est pas d'investir dans l'immobilier, construit des cités d'habitation.

c) Les divergences dans l'interprétation de la politique urbaine

entre la DGUH dont la pratique favorise l'appropriation individuelle des terrains urbains, et l'AGETU dont les objectifs tendraient vers la municipalisation des sols par l'instauration d'une agence foncière publique possédant le monopole de la vente et l'achat de tous les terrains urbains.

d) L'interférence des intérêts privés et des fonctions publiques :

ainsi, alors que le réaménagement du nouveau ZONGO à AGOUENYIVE était dans les attributions de l'AGETU et de la SITO, c'est à une société immobilière privée, la SIB, que le lotissement a été confié.

Il existe une grande part de responsabilité politique à tous ces dysfonctionnements d'ordre technique ou financier. En effet, le manque de coordination des différents ministères dans la préparation et la mise en oeuvre des décisions (entre les Ministères du Plan, du Budget, des Travaux Publics et de l'Intérieur) a abouti à vider de son sens la politique urbaine ; l'absence de certaines structures de décision comme le Secrétariat d'Etat chargé de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, est, de ce point de

vue, très révélatrice. Trois hypothèses d'explication (non exclusives les unes des autres) peuvent être retenues pour comprendre le manque de conséquences des décisions politiques : soit que la pression des groupes privés (géomètres et défenseurs de la spéculation foncière et immobilière) s'est manifestée efficacement au niveau politique pour contrarier l'application d'une politique urbaine gênante ; soit que des raisons économiques ("conseils" du FMI ou de la Banque Mondiale) ont prévalu (ainsi, en décembre 1982, le conseil du Parti a décidé de supprimer, par mesure d'économie, les subventions allouées à diverses sociétés d'Etat dont l'AGETU, la SITO et TOGOPROM) qui ont empêché la mise en oeuvre du projet politique urbain ; soit que l'amorphisme de la structure administrative centralisée ait débouché sur une atomisation des différents services, chaque intervenant préférant s'engager timidement de son côté ; par crainte de déplaire ou d'échouer ou par volonté de surenchère (chacun "tirant son épingle du jeu"), les responsabilités collectives et coordonnées n'ont pu être prises. Ici encore, les pratiques et actions ponctuelles ont primé sur la logique, la politique et les stratégies urbaines globales. Deux niveaux superposés exclusifs l'un de l'autre, sont à mettre en relief : celui des pratiques effectives et celui des stratégies planifiées.

A travers cet organigramme et l'analyse des différentes Sociétés d'Etat, deux axes potentiellement opérationnels mais divergents peuvent être distingués, dont les composantes de chacun possèdent des stratégies d'intervention complémentaires :

- l'axe AGETU - CCL - CET - CNTT dont la tendance est à la réalisation des logements sociaux,

- l'axe SITO - TOGOPROM - SOTED - CNSS - BTD plus porté à satisfaire les besoins en logements de moyen et haut standing des classes fortunées.

Pour l'heure, des restructurations ont été décidées qui visent à regrouper certaines Sociétés d'Etat aux objectifs similaires ou complémentaires : ainsi, l'AGETU a été dissoute et ses attributions de lotissement et

de viabilisation des terrains confiées à la SITO ; TOGOPROM a été scindée en deux départements, l'un de promotion immobilière qui revient à la SITO, et l'autre de bureau d'études dont hérite la SOTED. Mais de politique urbaine et de sources de financement, il n'a pas encore été question. Quoi qu'il en soit, la SITO et la SOTED sortent enforcées de cette restructuration privilégiant ainsi le second axe (qu'il serait possible de qualifier de "libéral") mentionné précédemment.

7) LA PLANIFICATION URBAINE

Après avoir situé les différents acteurs institutionnels et analysé leur mode de fonctionnement, il apparaît utile de rechercher comment les structures planificatrices ont contribué aux dysfonctionnements du système institutionnel qu'elles ont engendré, et donc provoqué l'échec de la politique urbaine qu'elles avaient définie.

La planification qui énonce les objectifs globaux à atteindre et les moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir, s'élabore, au Togo, à partir des Plans Quinquennaux réalisés au Ministère du Plan. Depuis 1966 (date du premier plan), trois plans se sont écoulés et le quatrième est en voie d'achèvement (en 1985). Il apparaît donc possible d'apprécier l'évolution du développement urbain à travers les objectifs contenus dans les plans successifs et leur évaluation par ces mêmes instances planificatrices.

Pour les différents plans, le développement urbain est contenu dans la rubrique "développement des infrastructures et des services" et plus précisément dans la sous-rubrique "infrastructures de communication, équipements urbains et touristiques" ; ce dernier secteur "a bénéficié successivement de 58 %, 42 % et 24,2 % du total des investissements réalisés au titre du premier, deuxième et troisième plans" (1) (les infrastructures de communication

(1) Alfred Schwarz, *"Quatre Plans Quinquennaux de développement au TOGO (1966-1985) les politiques sectorielles, mythes et réalités"*, mult. ORSTOM, 1984.

comprennent : les infrastructures routières, portuaires, ferroviaires, aéro-portuaires, de télécommunication ; les équipements urbains et touristiques regroupent : les études d'urbanisme, l'électrification, l'adduction d'eau, l'assainissement, l'aménagement des rues, la construction d'habitations, les équipements sportifs et les équipements touristiques). Compte tenu des crédits alloués pour tous les équipements urbains et touristiques, la catégorie construction d'habitations en représente 56,76 %, 35 % et 1,09 % (!) pour les 1er, 2ème et 3ème plans (dans le 3ème plan, les crédits consommés pour la construction de "l'hôtel du 2 février" représentent 72,4 % des crédits alloués au secteur "équipements urbains et touristiques") (1) ... Il faut remarquer que le financement accordé au secteur "constructions d'habitations" comprend autant les sommes alloués aux Sociétés d'Etat ou organismes para-publics que les crédits bancaires accordés à ces mêmes Sociétés d'Etat ou aux particuliers pour la construction de logements.

C'est ainsi qu'à l'issue du 1er plan quinquennal, une recommandation est contenue dans le bilan qui est établi : "l'essentiel de l'effort financier (concernant la construction d'habitations) doit être fait par les particuliers" (2). Les objectifs fixés par le 2ème plan, dans ce domaine, seront donc modestes et les moyens financiers seront orientés en priorité vers le secteur privé (cf. le tableau de la page suivante).

(1) *Source : Bilan des Plans Quinquennaux. Direction Générale du Plan et du Développement.*

(2) *"Bilan du 1er Plan Quinquennal", p. 135.*

FINANCEMENT DE L'IMMOBILIER AU COURS DU 2ème PLAN

	Nombre de logements réalisés sur financement public (A)	Crédits publics alloués (B) en millions de F CFA	Prix de revient par unité de logement (B/A) en millions de F CFA
Privé.....	1 674	5 038,72	3
Public.....	326	2 049,268	6,28
Total : privé + public	2 000	7 087,988	3,54

Il résulte du tableau de la page précédente que les logements publics reviennent nettement plus cher que les logements construits par les particuliers (parmi les 326 logements réalisés par des organismes para-publics, 112 l'ont été par la BTB pour la deuxième tranche de la Cité de l'Avenir, et 214 par la CNSS pour les première et deuxième tranches de la Cité du Bénin ; le prix du logement BTB revient à 1,77 million de F CFA tandis que celui du logement CNSS est de 8,04 millions de F CFA). Mais, en favorisant le secteur privé, la spéculation foncière et immobilière s'accroît ; cet effet pervers est signalé dans le bilan du deuxième plan qui conclut à la nécessité de mettre au point un programme cohérent de construction de logements qui soit compatible avec une nécessaire maîtrise publique des sols urbains afin d'enrayer les effets de la spéculation. Le troisième Plan reprend le bilan dressé par le deuxième Plan : "Ce secteur (celui de l'habitat et du logement) est caractérisé par une absence totale de politique devant permettre sa rationalisation" (1). Il est en effet constaté :

- "une faible contribution des activités de construction et de production des matériaux à la formation du P.N.B.,
- une occupation anarchique des terres des zones périphériques urbaines,
- une insuffisance et une mauvaise répartition des équipements socio-collectifs,
- une absence de coordination des activités des organismes intervenant à des titres divers dans le domaine immobilier,
- une inexistence des normes en matière d'habitat et une insuffisance de la formation des travailleurs du bâtiment,

(1) *"Troisième Plan de développement économique et social", (1976-1980)*
"Direction Générale du Plan et du Développement", p. 98.

- un manque de système de financement ou d'incitation à un développement de l'habitat" (1).

C'est à partir de ce constat qu'est définie la nouvelle politique urbaine (objet de la présente recherche), avec pour objectif prioritaire de "favoriser à tous l'accès à un logement décent" (2). Les moyens mis en oeuvre ont déjà été analysés ; il s'agit de :

- "la création de la DGUH,
- la création de l'AGETU à laquelle mission est confiée d'effectuer à Lomé l'acquisition et l'équipement de 102 ha. de terrains; le coût de l'opération est estimé à 1 074,3 millions de F CFA dont 51,2 millions F CFA pour l'achat des terrains sur lesquels pourraient être logés 2 046 ménages,
- la rénovation de la SITO à laquelle un budget d'investissement de 1 714 millions CFA est alloué pour la construction de logements,
- la création du FNH,
- la poursuite des activités du CCL".

Le bilan du troisième plan sera très en dessous des objectifs qu'il s'était fixé ; les investissements dans le secteur de l'habitat et du logement restent faibles, surtout à cause du manque de financement comme l'atteste le tableau de la page suivante. Le FNH qui devait servir à financer les diverses Sociétés d'Etat n'ayant pas été créé, celles-ci se sont trouvées dans l'incapacité d'investir.

Le quatrième plan réalisé en 1981 se devait de constater et de corriger l'inefficacité des structures mises en place à l'occasion du troisième plan. Or, ce sont le développement rural, industriel et la valori-

(1) *Idem*

(2) *Idem*, p. 101.

FINANCEMENT PUBLIC DE L'IMMOBILIER AU COURS DU 3ème PLAN

	AGETU	SITO	DGUH	CCL	TOTAL
Financement prévu (en millions de F CFA).....	2 000	1 714	19,5	131	3 864,5
Financement obtenu (en millions de F CFA).....	53	200	19,5	50	322,5
% du financement obtenu.....	2,65	11,66	100	38	8,34

sation des ressources minières et énergétiques qui constituent les priorités déclarées du quatrième plan. Pour ce qui est du développement urbain, il n'est envisagé qu'à travers l'amélioration des installations touristiques (il est vrai que le tourisme rapporte des devises étrangères).

Concernant l'aspect pléthorique, générateur de dysfonctionnements, des structures administratives (constaté à travers l'organigramme des diverses institutions et Sociétés d'Etat ayant en charge le domaine de l'urbain), le quatrième plan préconise une nécessaire restructuration de l'administration. Les objectifs fixés à la réforme administrative sont :

- "modifier ou rationaliser les circuits administratifs dont la plupart sont actuellement inadéquats, afin de minimiser le coût du travail administratif,

- dynamiser l'esprit professionnel des agents togolais,

- rechercher des solutions en matière de coordination et de cohérence entre les différents départements des ministères (1),

- restructurer les départements ministériels sur une base plus rationnelle, répartir et définir les tâches d'une manière plus fonctionnelle afin d'éviter le plus possible des conflits interministériels de compétence et d'éliminer les doubles emplois" (2).

Comment atteindre ces objectifs et quels sont les "circuits administratifs" ou les "départements ministériels" visés ? Ces questions restent sans réponse. Il est même prévu, lorsque l'administration aura trouvé son propre dynamisme, d'élargir ses fonctions aux prestations du secteur privé, alors que, dans la réalité, c'est à ce dernier que s'adresse l'administration pour combler ses propres carences (ainsi dans le domaine des transports, dans celui

(1) *Idem*, p. 49.

(2) *Idem*, p. 211

du ramassage des ordures ménagères et, de plus en plus, dans le secteur industriel où les prises de participation privées sont sollicitées). Pour ce qui concerne les institutions financières, le quatrième plan constate une certaine faiblesse de leurs interventions et une mauvaise orientation des crédits ; deux explications sont avancées :

- "la relative faiblesse de l'épargne nationale et sa fuite fréquente vers l'extérieur empêche le développement d'un système bancaire efficace pour les investissements nationaux,

- dans la majorité des cas, les crédits octroyés par les institutions financières de développement s'orientent moins vers les activités artisanales, industrielles et minières que vers les activités immobilières qui constituent souvent des opérations de spéculation" (1).

Comment retenir l'épargne et éviter la spéculation immobilière par l'application de la politique urbaine définie en ce sens, dans le troisième plan ? Il n'en est pas fait mention.

D'autre part, le quatrième plan constate que la non-viabilité des projets d'industrialisation qui sont présentés, est due à "une méconnaissance des techniques de gestion" ; pour y remédier, le plan confirme la SOTED dans son double rôle d'encadrement technique et financier des entreprises, et d'intermédiaire entre celles-ci et les institutions financières. La SOTED est-elle en mesure d'assumer de telles fonctions ? La SOTED existe, donc elle est compétente : tel est le présupposé du plan.

Concernant les institutions urbaines d'aménagement, les objectifs visés par le quatrième plan sont énoncés comme suit :

(1) *Idem*, p. 50

- "rendre plus opérationnel les instruments d'application de la politique nationale de l'habitat et du logement (CCL, SITO, AGETU, FNH),

- faire du tourisme un facteur de développement et d'unité nationale (sic)" (1).

Mis à part que le tourisme est assimilé aux interventions d'aménagement urbain (alors qu'il ne constitue pas un facteur de développement puisqu'il n'améliore pas les conditions de vie et de logement de la population), le plan ignore l'inexistence du FNH ainsi que les blocages et dysfonctionnements des autres structures urbaines. Tout se passe comme si un nouveau plan avait été conçu uniquement par référence au plan précédent, sans tenir compte du bilan de ce dernier. Ici, le présupposé est plus élaboré : des institutions ont été planifiées (lors du troisième plan), donc elles existent, donc elles sont opérationnelles. Le quatrième plan fixe même des prévisions aux différentes Sociétés d'Etat ayant en charge le domaine urbain :

- la SITO devra construire 1 000 logements ; cet objectif est qualifié de "programme minimal" ; il est en fait irréaliste et inconséquent (le coût global à la charge de l'Etat est fixé à 4 000 millions de F CFA que la SITO n'a jamais perçus),

- les orientations de l'AGETU devront se poursuivre, alors qu'elles n'ont pas encore commencé à se réaliser, faute de moyens financiers,

- les orientations du CCL sont également réaffirmées et développées ; il devra produire "des matériaux locaux de construction qui coûtent moins cher que les matériaux importés" (2) ; ainsi, 1 million de briques cuites par an seront fabriquées par le CCL et distribuées à bas prix ; ces prévisions ne seront pas réalisées.

Le plan n'envisage pas les dysfonctionnements

(1) *Idem*, p. 154

(2) *Idem*, p. 165

de ces différentes Sociétés d'Etat ; mieux : il les ignore ; mais en ne cherchant pas à y remédier, il enlève toute crédibilité à ses objectifs d'assainissement administratif, puisqu'il s'avère incapable de les appliquer à lui-même. Une critique de l'administration est formulée à l'intérieur du quatrième plan qui pourrait fort bien s'appliquer au plan lui-même : "l'administration togolaise est confrontée aux problèmes réels que pose sa structure, son organisation et son fonctionnement. Il existe entre les aspirations et les réalisations, entre les besoins et les capacités de l'appareil administratif à les satisfaire, un déséquilibre qui constitue l'un des principaux obstacles au développement national" (1).

Du premier plan quinquennal au quatrième, la planification urbaine peut être caractérisée de la même manière que M. A. Schwartz qualifie la politique de développement rural : "une prolifération de structures institutionnelles plus ou moins coordonnées, des investissements insuffisants et pas toujours judicieusement orientés, des résultats (...) très en deçà des ambitions"(2).

Le tournant de la planification se situe, en fait, au cours du troisième plan quinquennal (1976-1980) ; l'explication est d'ordre économique. En effet, 1974 est l'année de flambée des cours du phosphate, principale ressource économique du Togo puisque les ventes de phosphate représentent près de la moitié du budget national (soit 30 milliards de F CFA par an, ou la moitié du montant total des exportations togolaises) ; en 1974 donc, les prix du phosphate atteignent 75 dollars la tonne ; une espèce d'euphorie s'empare des agents décideurs et planificateurs, qui se concrétisera dans les orientations du troisième plan ; c'est à ce moment là qu'est mise au point la politique urbaine et que sont prévus de larges moyens à sa disposition ; malheureusement, à partir de la fin de l'année 1978, débute la chute des cours et la mévente des phosphates (ils fluctuent actuellement entre 40 et 50 dollars la tonne, et

(1) *Idem*, p. 211

(2) A. Schwarz, *op. cit.*

le Maroc continue de casser les cours pour financer sa guerre contre le Polissario), amputant presque de moitié les prévisions budgétaires. Les objectifs du troisième plan se retrouvent donc caducs en cours de réalisation et sont révisés à la baisse : "depuis 1979, les dépenses courantes ont été brutalement bloquées : le crédit a été sévèrement encadré (...) ; en novembre 1982, le comité central du Parti unique a décidé la création d'un impôt de solidarité nationale, fixé à 5 % du salaire des travailleurs, prélevé le 1er janvier 1983" (1).

Certains secteurs, considérés comme non prioritaires ont également été sacrifiés, dont le secteur urbain, provoquant l'asphyxie de la politique urbaine.

Il n'en demeure pas moins une incapacité chronique des instances planificatrices à analyser le fonctionnement des structures administratives et techniques qui sont les instruments planifiés d'exécution des plans, et à les réorienter pour les adapter aux aléas de la conjoncture. Tout se passe comme si trois niveaux exclusifs les uns des autres étaient en présence :

- celui de la planification : autonome, transcendant, idéal et inconséquent,

- celui des agents administratifs et techniques frappés d'atonie à l'intérieur de structures cloisonnées, et dépourvus de moyens,

- celui des agents sociaux dont les pratiques contournent les plans et les programmes.

Ainsi, il serait possible d'appliquer aux instances planificatrices, la critique que développe P. Bourdieu à l'encontre du structuralisme qui, en "privilégiant la construction par rapport à la matérialité de la réalisation pratique, réduit à une actualisation d'une sorte d'essence anhistorique,

(1) P. Decraene, *"Un supermarché en mal de clientèle"*, "Le Monde" du 3/01/1983, p. 11

c'est-à-dire à rien, la pratique individuelle, le faire, la facture, et tout ce qui se détermine dans le moment pratique, par référence à des fins pratiques, c'est-à-dire le style, la manière et, à la limite, les agents" (1). Si aucune connexion ne s'établit entre le monde de la planification et celui des agents administratifs et techniques, une distance encore plus grande sépare le plan de la dimension sociale.

8) LA PROGRAMMATION URBAINE

En l'absence de mise en oeuvre de la politique urbaine, les programmes d'aménagement qui étaient prévus en application de celle-ci, n'ont pu se réaliser. Le seul outil d'organisation urbaine qui sert de référence aux pouvoirs publics, demeure donc le Plan Directeur d'Urbanisme réalisé par un bureau d'études italien et approuvé par décret en 1981. C'est à la DGUH que revient la fonction de veiller au respect et à l'application du Plan Directeur ; telle est la principale raison pour laquelle cette institution apparaît comme dominante dans l'organigramme de l'ensemble des institutions urbaines.

Le Plan Directeur se présente comme un outil à la disposition des pouvoirs publics, qui fixe les orientations à l'aménagement des zones concernées notamment par l'extension des agglomérations. Généralement, un Plan Directeur est composé de plusieurs rubriques, dont :

- l'analyse de la situation existante et des principales perspectives de développement de l'agglomération considérée,
- le parti d'aménagement adopté,
- l'échéancier des réalisations,
- les mesures prises en compte pour la préservation de l'environnement,

(1) Pierre Bourdieu, "Le Sens Pratique", éditions de Minuit, coll. "le sens commun", Paris, 1980

- les documents graphiques de localisation des zones d'extension, des secteurs de restructuration et de rénovation, des sites à protéger, des équipements publics ; l'organisation de la circulation, et des transports, les réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que les systèmes d'élimination des déchets sont également cartographiés,

- l'analyse des effets prévus à moyen terme (5 à 10 ans),

- les bilans chiffrés concernant le coût d'un équipement public ou la rénovation d'un quartier.

D'autre part, un Plan Directeur est élaboré après concertation avec les principaux organismes économiques et professionnels intéressés. L'information de la population est également prévue, soit par voie d'affichage ou voie de presse.

Pour ce qui concerne le Plan Directeur de Lomé, les rubriques concernant l'échéancier, les effets prévus et les bilans chiffrés restent imprécises du fait de leur caractère aléatoire. Le parti d'aménagement adopté est celui de la densification "in situ" plutôt qu'une tendance à l'expansion spatiale ; ainsi qu'il a déjà été signalé précédemment, la densification "in situ" se trouve en contradiction avec les pratiques sociales d'appropriation de l'espace, qui consistent en l'acquisition d'un "chez", maison familiale située sur une vaste concession et qui est transmise le plus souvent par indivis ; ce modèle d'habitat par désir d'accession à la propriété familiale provoque une croissance spatiale caractérisée par une réduction de la densité brute de la population (la demande croissante d'espaces pour les équipements publics et les activités productives modernes contribuent également à diminuer les densités de population). Afin que les pouvoirs publics parviennent à inverser cette tendance, le Plan Directeur recommande une diminution de la taille des parcelles ; il préconise ainsi des dimensions-types de lots : 12 x 12. Ainsi que cela a été le cas pour la cité de Baguida (construite par la CNSS), il est vraisemblable que les réactions de rejet se manifesteront de la part de

la population. De telles recommandations qui vont à l'encontre des modes de vie et d'habiter demeureront inapplicables à court et à moyen terme. Les perspectives de développement périphérique contenues dans le Plan Directeur semblent également relever soit de l'utopie, soit d'une méconnaissance flagrante de l'environnement ; en effet, la constitution d'espaces verts et de terrains cultivés (agriculture péri-urbaine) est recommandée dans les zones d'extension urbaine et particulièrement le long des voies de circulation, là où se trouvent précisément les terres constructibles ; cette perspective de développement par le gel des terrains semble justifiée par la nécessité de freiner l'extension urbaine ; l'effet pervers d'une telle mesure se manifesterait rapidement par l'appropriation et le lotissement des zones marécageuses non constructibles (qui sont déjà occupées à certains endroits mais ce phénomène s'amplifierait si les prescriptions du Plan Directeur étaient appliquées). Quant aux espaces verts, le plan directeur ignore leur coût élevé, hors des possibilités du budget consacré aux aménagements urbains dans les PVD ; ici, il s'agit tout simplement de transposer un modèle occidental d'aménagement urbain qui restera irréalizable et irréalisé pour des villes comme Lomé qui sont confrontées à des problèmes bien plus urgents. Par contre, les perspectives d'organisation de la circulation (les plans de la grande voirie surtout) semblent avoir retenu l'attention de la DGUH qui s'efforcera de les rendre applicables. Quant aux rendus plani-métriques et cartographiques, ils s'avèrent inutilisables (ainsi, pour l'assainissement, certaines bases de projection sont erronées, ce qui fausse tous les calculs ultérieurs).

A l'observation du Plan Directeur de Lomé, se pose le problème de l'application de ce genre de document d'urbanisme aux besoins et à la réalité des villes en développement. Pour qu'un Plan Directeur soit réellement adapté à la situation des villes qu'il se propose d'aménager et d'équiper, certaines conditions sembleraient devoir être préalablement envisagées, ainsi :

- tenir compte du caractère très diffusé des mouvements migratoires qui n'en demeurent pas moins orientés vers certaines zones de l'agglomération ; une analyse de ces zones de captation de la population migrante

permettrait peut-être de canaliser les flots migratoires, même si l'anticipation de ces derniers reste très aléatoire ; il n'empêche : les affinités ethniques, l'intérêt de s'installer à proximité des zones d'emploi ou des zones pourvues en équipements, constituent des motivations à prendre en considération lors de l'élaboration d'un Plan Directeur, ne serait-ce que pour anticiper les terrains à aménager, ou pour les aménager préalablement à leur occupation. Plutôt qu'un zonage rigide, peut-être serait-il préférable d'orienter le développement urbain avec plus de souplesse ; encore s'agirait-il non plus d'adapter les populations aux nécessités du Plan, mais de reconnaître le primat de la dimension sociale en effectuant par exemple, des études d'impact plus fréquentes par lesquelles les effets de tel choix d'aménagement sur les populations concernées, sur l'environnement ou sur le site seraient discutés ou analysés publiquement. La simple transposition des schémas occidentaux de programmation débouchera indubitablement sur des choix d'aménagement inapplicables parce que tout simplement les notions de voisinage, de rue, d'espace public, de quartier, de jeu, de religion, de proximité... sur lesquelles sont fondés les perspectives de développement, n'ont pas le même sens en Europe et ailleurs (ainsi, à Lomé, la localisation et le fonctionnement des activités de commerce quotidien sont incontournables dans une perspective d'aménagement ; d'autre part, la délimitation de zones d'artisanat est contraire aux pratiques locales qui diffusent en milieu urbain afin de rapprocher l'artisan de sa clientèle).

- Il serait également souhaitable que les Plans Directeurs qui engagent la ville dans le temps futur, contiennent différentes perspectives d'aménagement réalisées à partir d'une concertation non seulement avec les autorités locales, mais également avec les collectivités locales (par des réunions publiques) et leurs représentants. Sans cette base sociale, les Plans ne pourront être exécutés que par la force, et les concepteurs se feront ainsi complices de l'arbitraire politique ; "la seule chose que nous puissions dire, est que les habitants de ces immenses agglomérats humains ont droit à la parole

et que la priorité dans l'action à mener est de trouver des moyens d'échange, de communication et de mode de décision dans lesquels ils puissent réellement s'exprimer" (1) ; parvenir à cerner les collectivités locales semble être une condition indispensable à la réussite de toute tentative d'aménagement. Il semble que les concepteurs du Plan Directeur de Lomé en aient fait l'économie. Un autre intérêt réside dans le fait de proposer différents scénarii d'aménagement : cela permet aux pouvoirs publics locaux de moduler leurs interventions en fonction des aléas de la situation urbaine et des moyens financiers qui sont à leur disposition ;

- pour contribuer à élargir les possibilités de choix, il semble donc nécessaire d'effectuer une évaluation financière de chaque solution d'aménagement proposée ;

- pour tirer parti des ressources disponibles sans geler les sols, peut-être serait-il utile non seulement de prévoir une affectation aux réserves foncières déjà constituées, mais également d'utiliser celles-ci pour satisfaire les besoins actuels ou anticipés en logements ; le lotissement des réserves foncières devrait donc être envisagé afin que l'expansion urbaine (par laquelle indubitablement, tous les espaces vides ou gelés seront occupés) puisse être maîtrisée ;

- des solutions de relogement aux éventuelles mesures d'expropriation prévues dans le cadre de certains aménagements, devraient être envisagées par les concepteurs des Plans Directeurs, sinon ils ne font que déplacer un déséquilibre (considéré comme légitimant l'expropriation) d'un endroit à un autre.

Ainsi, les qualités de flexibilité, d'adaptabilité, les propositions alternatives, les évaluations financières des projets et surtout la connaissance sociologique du milieu, devraient être à la base de tout Plan Directeur ; or, ces conditions d'application semblent faire défaut à celui

(1) Chombart de Lauwe in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXII, 1982, p. 16

établi pour la ville de Lomé.

Il demeure que ce Plan Directeur existe en tant qu'unique document de globalité urbaine à la disposition des services techniques de l'urbanisme. L'ensemble des réglementations et des recommandations qu'il contient l'insère dans l'arsenal juridique formel et abstrait déjà constitué ; par les perspectives d'aménagement qu'il propose, il peut être assimilé aux objectifs irréalistes et inconséquents définis par la planification urbaine ; dans les deux cas, le Plan Directeur apparaît comme transcendant et inadéquat à la réalité. C'est pourquoi il est utilisé, à la DGUH, avec souplesse et discernement. Alors qu'il devait servir de support à un projet urbain, à des objectifs et des stratégies planifiées, à des programmes exécutés, bref à une politique urbaine, il devient caduc en l'absence de celle-ci car il ne peut servir à lui seul de base d'opérationalité. Le Plan Directeur apparaît donc comme un référent autonome dont les partis d'aménagement et d'organisation urbaine ne peuvent se concrétiser qu'en utilisant des méthodes par lesquelles les pratiques sociales se trouvent "forcées" : "le coup de force" se substitue ainsi aux "ruses de la raison" qui auraient été déployées dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique urbaine (les institutions urbaines constituant des médiations effectives entre les objectifs du Plan et les pratiques sociales). Telle est l'une des explications aux déguerpissements et expropriations que la population subit périodiquement.

9) LES DEGUERPISSEMENTS

Ils sont simultanément la preuve et l'effet de l'absence de politique urbaine, ainsi que la confirmation de l'incapacité des services techniques à maîtriser et orienter le développement urbain.

Expulsions urbaines plus ou moins massives effectuées par l'armée sur ordre (dans la plupart des cas) du Ministère de l'Intérieur, les déguerpissements constituent un "coup de force" par lequel la population comme les services techniques sont mis devant le fait accompli.

Ces méthodes qu'il serait possible de qualifier de "déménagements urbains" (par opposition aux "aménagement urbains") ont marqué, par leur ampleur, l'organisation spatiale de la ville de Lomé. Parmi les plus importantes opérations de déguerpissement, il faut citer :

- en 1963-64, l'appropriation par l'Etat des terrains de l'actuelle zone portuaire est effectuée à l'issue d'une déclaration d'utilité publique. Aucune procédure d'expropriation n'avait été engagée ; aucune enquête foncière n'avait été réalisée préalablement. Les terrains ont donc été déguerpis afin d'entreprendre le projet de construction du port ; les travaux eux-mêmes n'ont commencé qu'à partir de 1968. Les anciens propriétaires n'ont pas été dédommagés, l'Etat considérant qu'ils ne pourront l'être que lorsque les installations seront rentables ; cependant, cela pose un problème inextricable de droit car l'ancien propriétaire est toujours légalement propriétaire de ses terrains tant qu'il n'a pas été dédommagé. Parmi les anciens propriétaires, il faut relever le chef Aklassou de Bè qui s'est trouvé spolié de 176 ha. sur les 434 qu'il s'était arrogé au début du siècle ;

- en 1976, quelques 800 ha. sont déguerpis dans la périphérie Nord de Lomé ; 1150 personnes sont contraintes de déménager. Ce déguerpissement a été précédé par une déclaration d'utilité publique : il s'agissait d'une opération planifiée visant à bloquer l'expansion urbaine et à réaliser quelques aménagements, dont les projets de construction du palais présidentiel (effectivement construit), d'un palais des congrès, d'un musée et également d'un projet de lotissement (les rues sont en train d'être tracées ; les lots prévus seront d'une superficie minima de 2 400 m²). Quoi qu'il en soit, jusqu'à aujourd'hui, ces terrains sont restés (pour la plupart) gelés ; des opérations de prestige y ont été planifiées, mais jamais il n'a été question de rétrocéder ces terrains à l'AGETU (par exemple) ; il faut enfin noter que, là encore, les anciens propriétaires n'ont toujours pas été dédommagés ;

- en 1977, le quartier Zongo (en plein centre de Lomé) est déguerpé et détruit ; les commerçants soudanais musulmans (appelés communément

"Haoussa") qui y étaient installés sont relogés dans un lotissement périphérique situé à 15 km du centre de Lomé. Le nouveau lotissement qu'ils occupent à Agouenyivé a été viabilisé et leurs maisons réalisés par autoconstruction assistée. Les Haoussas avaient commencé à immigrer à Lomé dès la fin du XIX^e siècle, en même temps que Lomé se constituait comme capitale. Leur immigration se poursuit de nos jours "dans un va-et-vient permanent de commerçants itinérants et de voyageurs musulmans" (1). Les Haoussas représentent 1,2 % de la population loméenne ; en tant que minorité déracinée, ils organisent leur vie sociale en circuit fermé ; c'est pourquoi le quartier "Zongo" (littéralement "quartier des étrangers") s'apparente à un ghetto et signifie autant la communauté étrangère qui y vit que le quartier lui-même (2). Etrangers, nomades, les Haoussas n'en constituaient pas moins une communauté avec ses traditions, son histoire et son quartier ; pourtant, le terrain sur lequel ils s'étaient établis au centre de Lomé appartenait au domaine public. Pour des raisons "d'hygiène publique" et surtout afin de procéder au réaménagement du centre-ville, le Ministère des Travaux Publics, en liaison avec le Ministère de l'Intérieur, a donc décidé de vider le terrain de ses occupants ;

- en 1982, le RIT (Régiment d'Infanterie Togolaise) agrandit son camp militaire dans le quartier Tokoin, au Nord de la lagune ; Raison d'Etat qui provoque la fermeture de la rocade nord de Lomé ;

- en 1983, le Ministère de l'Intérieur expulse les pêcheurs installés à proximité de la zone portuaire, dans les quartiers Katanga et Akodessewa. Il s'agit en fait d'un prolongement "pervers" de la première opération d'appropriation de ces terrains par l'Etat en 1963. Depuis, 1968, le port a été construit et, à proximité, une zone industrielle a été implantée ; mais le

(1) Michel Agier, *"Commerce et sociabilité"*, Ed. ORSTOM, coll. "Mémoires" n° 95, 1983, p. 10

(2) *Idem*

reste de ces terrains était toujours inoccupé ; de plus, les anciens propriétaires, toujours légalement propriétaires puisqu'ils n'ont pas encore été dédommagés, se sentant lésés, ont loué à des saisonniers leurs terrains que l'Etat considère comme faisant partie de ses réserves foncières. Face à cette appropriation de fait (les saisonniers, liés aux anciens propriétaires par les loyers versés, se sentaient effectivement chez eux) d'une réserve administrative, l'Etat a donc réagi en récupérant les terrains par la force, une affaire de moeurs ayant opportunément servi de prétexte à cette opération de déguerpissement présentée comme une mesure de sécurité publique destinée à assurer la tranquillité des quartiers avoisinants. Pêcheurs saisonniers (donc considérés comme nomades) étrangers (puisque ghanéens pour la plupart), ils n'en appartenaient pas moins à la même ethnie que les populations autochtones du Sud Togo ; installés près du port, à proximité de leur lieu de travail, ils pouvaient ainsi transporter leurs marchandises et leur matériel, à moindre frais. Après leur déguerpissement, ils se sont installés, comme beaucoup d'Haoussas (aux conditions sociales similaires et frappés par les mêmes mesures qu'eux), dans les quartiers avoisinants où ils ont été aidés et pris en charge par la population autochtone. Entassés par familles entières dans des baraquements précaires et insalubres, leurs nouvelles conditions de vie déplorables les incitera à quitter définitivement cette zone : tel est du moins l'espoir des autorités. Il n'est pas rare de voir, en pleine "campagne", des groupes d'hommes et d'enfants, transporter, sur leurs dos, d'énormes moteurs de bateaux dans leurs baraquements à présent fort éloignés de leur lieu de travail. De telles opérations de déguerpissement, outre leur caractère traumatisant pour les populations qui les subissent, provoquent de réels bouleversements sociaux et économiques ; les relogements n'ayant pas, le plus souvent, été envisagés par les pouvoirs publics, les expulsés viennent grossir les populations des quartiers contigus dans lesquels des déséquilibres internes (de type ségrégationniste) peuvent apparaître ; de plus, comme c'est le cas pour les pêcheurs ghanéens, certains rapports de production les liant aux populations autochtones sont susceptibles d'être remis en question (ainsi,

les habitants avaient-ils investi dans l'achat de matériel de pêche et utilisaient-ils à leur profit cette force de travail ghanéenne bon marché, ce qui expliquerait la "solidarité" qui s'est manifestée après les déguerpissements). Cette zone portuaire, du fait de la multiplicité des groupes sociaux qui s'y sont installés et des "affaires" qui s'y traitent (comme c'était le cas dans l'ancien Zongo) constitue un espace incontrôlable et incontrôlé ; c'est ainsi que "l'accumulation d'une force de travail allochtone toujours plus importante et à rotation rapide a parfois débouché sur une urbanisation physique. Doublet urbain où se côtoient agriculteurs vivriers, commerçants et artisans, prostituées et chômeurs à la recherche d'un emploi saisonnier (...). C'est une agglomération à mi-chemin entre le bourg à demi-rural et le bidonville urbain : y cohabitent des natifs contrôlant le foncier et des immigrés déracinés tentant de retrouver une communauté sociale. Des éléments plus dynamiques tentent de tirer profit de la masse salariale distribuée aux manoeuvres" (1) : telle était la situation aux abords de la zone portuaire avant les déguerpissements ; telle est encore la situation à proximité de la zone déguerpie puisque déplacer la population ne fait que déplacer la situation qui la caractérise d'un endroit à un autre, sans pour autant résoudre les problèmes qui préexistaient au déguerpissement. Cependant, confrontés à l'impossibilité de contrôler les groupes sociaux et à l'incapacité de maîtriser les terrains qu'ils occupent (en l'occurrence, ces terrains constituent un enjeu convoité dans le cadre de l'expansion des installations portuaires), les pouvoirs publics ont tendance à réagir par la méthode de la "tabula rasa".

Il est important de remarquer que l'utilisation de telles méthodes semble contradictoire avec une politique de logement cohérente et efficace qui consisterait plutôt à améliorer les conditions de logement des populations défavorisées, qu'à les expulser sans prévoir leur relogement : "l'une des mesures inefficaces les plus courantes consiste à démolir périodiquement les quartiers pauvres et à les reconstruire pour d'autres usages.

(1) Courade, Bruneau, *op. cit.*, p. 78

Les autorités se refusent le plus souvent à reconnaître que des logements de qualité inférieure peuvent fournir, au moins à titre transitoire, une solution au problème du logement urbain. Ainsi, les habitants sont amenés continuellement à construire des habitations temporaires qui durent jusqu'au moment où les pouvoirs publics les rasent pour utiliser le terrain à d'autres fins, ou jusqu'au moment où elles sont balayées par des averses tropicales" (1). Cette stratégie de domination par "le coup de force" de la part des pouvoirs publics, consiste donc, le plus souvent, à déstructurer les groupes sociaux considérés comme gênants en leur imposant une organisation spatiale planifiée ou non-planifiée préalablement. Il peut s'agir d'opérations de grande envergure comme c'est le cas pour les déguerpissements, mais cette méthode du "coup de force" est utilisée beaucoup plus fréquemment à une échelle plus modeste, lors des expropriations effectuées par les services techniques d'aménagement urbain. Ainsi, à Lomé, la DGUH a-t-elle cette charge dans le cadre de l'application du Plan Directeur et certaines dispositions de celui-ci planent sur la tête des populations : par exemple, le projet d'aménagement de la lagune et le tracé d'une route en bordure de celle-ci (projet qui existe depuis 1972 et qui a été repris par le Plan Directeur de 1981) nécessitera l'expropriation des riverains (de la frontière du Ghana à la zone portuaire).

Deux formes d'expulsion et de déplacement arbitraire des populations existent donc à Lomé :

- le déguerpissement effectué par le Ministère de l'Intérieur pour raisons de sécurité, de salubrité ou d'hygiène publiques, mais également pour Raison d'Etat ; cette méthode d'intervention par le vide peut être assimilée au "fait du Prince" dont l'intérêt est supérieur à toute organisation spatiale planifiée ; "le coup de force" peut également s'exercer pour l'application d'un plan d'aménagement lorsqu'il s'agit, par exemple, de "libérer" des zones d'aménagement différé, ou de regrouper certaines fonctions urbaines dans

(1) Banque Mondiale, *"Habitat, politique sectorielle"*, publ. B.M., 1975, p. 16

une zone particulière ; dans ce cas, la pratique de l'urbanisme par zonage nécessite (et se rend donc complice de) l'utilisation de méthodes arbitraires ;

- les expropriations réalisées par les services techniques de l'urbanisme, pour le compte soit du Ministère du Plan, soit du Ministère des Travaux Publics ; cette forme fréquente de déplacements domestiques révèle l'absence de maîtrise du foncier par les pouvoirs publics (qui sont mis devant "le fait accompli" lorsque des lotissements clandestins ou des constructions irrégulières apparaissent, et réagissent donc en conséquence), mais également le manque d'opérationalité des plans qui ont été exécutés au mépris de la réalité sociale existante et qui n'ont prévu aucune concertation avec les collectivités locales, ni dans le cadre de leur élaboration ni dans celui de leur exécution.

Un partage des rôles existe donc entre le Ministère du Plan (ou des Travaux Publics et la DGUH) et le Ministère de l'Intérieur : la première instance s'occupe de l'organisation spatiale cernable (échelle de la concession ou du groupe de concessions) ; la seconde a en charge non seulement l'organisation, mais plus précisément l'ordre social : elle est utilisée lorsqu'existent des risques de résistance aux décisions d'évacuation et lorsque l'ampleur des zones à "vider" et le nombre important des habitants concernés par les mesures d'expulsion, nécessitent l'utilisation des "grands moyens".

10) PLANIFICATION, PRATIQUES FONCIERES ET POLITIQUE URBAINE

Un rappel récapitulatif des principales opérations publiques d'aménagement réalisées à Lomé, permettra ensuite de préciser la logique des pouvoirs publics et les perspectives d'urbanisation qui en résultent. Parmi les interventions publiques, il faut citer :

- d'abord la constitution de 3 000 ha. de réserves foncières en périphérie ;

- la réalisation de bâtiments publics (ministères, gendarmerie, écoles...) ;

- le lotissement du quartier Hanoukopé (120 lots de 625 m² chacun) dans les années 1928-1930 ;

- la cité de l'Avenir à Tokoin-Solidarité dont le maître d'oeuvre est la BTD ;

- les cités de Baguida et du Bénin réalisées par la CNSS ;

- la cité de l'Union à Tokoin-aéroport et deux immeubles collectifs en centre-ville construits par la SITO ;

- la cité du port réservée aux fonctionnaires qui travaillent dans l'enceinte portuaire ; c'est une résidence de standard élevé et l'occupation des sols y est faible (10 logements par hectare) ; construite "à l'occidentale", les parcelles n'ont pas de murs d'enceinte et les maisons sont disséminées sous les arbres...

- enfin, l'urbanisation du nouveau Zongo à Agouenyive ; le nouveau quartier a été loti par l'Etat ; les habitants ont construit eux-mêmes leurs maisons, les rues sont à peine tracées, une grande partie du terrain est inondable et seulement deux bornes fontaines desservent 400 parcelles.

Ces quelques opérations s'avèrent nettement insuffisantes par rapport à l'étendue des besoins effectifs ; elles se caractérisent d'autre part, par l'aspect ségrégatif des cibles qui en bénéficient. Les diverses institutions qui ont en charge la construction de logements sociaux à Lomé ne semblent pas en mesure de résoudre, ni d'anticiper la crise du logement qui commence à se manifester. C'est pourquoi les réserves périphériques gelées sont (et seront de plus en plus) illégalement mais inévitablement occupées et les règlements d'urbanisme transgressés, obligeant les pouvoirs publics à réagir par la manière forte. De plus, le développement (laissé-faire par les pouvoirs publics) de la spéculation foncière et immobilière favorise le gel des terrains privés et constitue une incitation supplémentaire à l'appropriation.

tion illégale des réserves foncières publiques vacantes ; ainsi, en 1975, dix mille lots viabilisés non-bâties ont été recensés dans Lomé et, à l'heure actuelle "une bonne partie de la population n'est pas en mesure d'acquérir au prix du marché, un lot de terrain qui revient cher (1 000 F. CFA/m² minimum)" (1). Parallèlement, l'apparition et le développement d'un processus de taudification semble également, sur de telles bases, inévitable ; tel était le cas sur les terrains vagues de la zone portuaire ; "l'apparition de ces taudis est la réponse spontanée à la pénurie de logements économiques" (2) et les opérations de déguerpissement en sont la conséquence logique.

En fait, un tel engrenage "transgression-répression" résulte de l'absence d'une politique urbaine adaptée, effective, mais également facteur de cohésion sociale et de développement économique (la construction de logements publics pouvant exercer un effet d'entraînement en relançant les industries de fabrication de matériaux de construction ou les petites et moyennes entreprises du bâtiment). Cet engrenage est également révélateur du fait que les pratiques foncières traditionnelles (par addition des concessions individuelles et petite spéculation généralisée) ont atteint la limite au delà de laquelle elles se retournent contre les groupes sociaux qui les utilisent ; elles aboutissent désormais à la destructuration sociale et spatiale (par pénurie de logements), légitiment la mise en oeuvre de stratégies de classes et de domination (de la part des groupes nantis) et favorisent l'émergence d'un capitalisme qui n'est plus pervers, mais bien réel.

Par leur politique de "laisser-faire", les pouvoirs publics portent la responsabilité de cette situation ; le blocage des institutions urbaines, l'insuffisance des opérations publiques d'aménagement, les hésitations politiques et l'absence de prise de décision dans la mise en oeuvre de la politique urbaine confirment la tendance au désengagement de l'Etat.

(1) Intervention au colloque de Saint-Riquier de M. Y. A. Aziaha, *op. cit.*

(2) *Idem.*

Peut-être les instances politiques décisionnelles les plus influentes ne considèrent-elles pas qu'existe une réelle crise du logement à Lomé ; en conséquence, l'application de la politique urbaine n'apparaîtrait pas comme prioritaire par rapport aux préoccupations d'ordre économique.

La tradition foncière (acquisition d'une parcelle et construction) permettrait donc à l'Etat de se décharger de la question du logement sur les particuliers. Certes, un arsenal juridique et réglementaire a été constitué, mais uniquement dans le but de servir de support à des opérations publiques ponctuelles ou au maintien des intérêts de la classe dominante ; sinon, cet arsenal aurait été complété par la mise en application d'un projet urbain planifié, programmé, contrôlé et suivi d'effets. Deux explications (non exclusives l'une de l'autre) semblent justifier l'abandon d'un tel projet urbain de la part des instances décisionnelles : soit que le secteur privé est considéré comme la seule solution possible à la pénurie de logements, soit que la crise économique constitue un prétexte à la sauvegarde des intérêts privés. Mais l'effet pervers de ce désengagement de l'Etat, réside dans le fait que la spéculation foncière et immobilière accentuera progressivement et inévitablement la crise encore limitée mais réelle du logement.

CHAPITRE III

LE CAS DE BE :

UN PROJET D'AMENAGEMENT URBAIN

Afin d'illustrer à la fois le désengagement de l'Etat, mais également la situation réelle dans un quartier de Lomé, il a paru intéressant d'effectuer la généalogie analytique d'un projet urbain particulier de restructuration et de réhabilitation de quartier. Pourquoi le quartier a-t-il été choisi ? Quels sont les acteurs de ce projet d'aménagement ? Quelles sont leurs stratégies d'aménagement ? et enfin comment un tel projet est-il perçu par la population ? Telles sont les principales questions auxquelles il sera tenté de répondre.

1) PRESENTATION DU QUARTIER DE BE (1)

Le quartier BE est à l'origine un vieux village qui a été rattrapé, dans les années 1970, par la croissance urbaine. Les activités rurales ont quasiment été abandonnées mais les types traditionnels d'habitat subsistent ainsi que les pratiques de sacralisation de l'espace (fétiches, forêt sacrée). Le caractère introverti de communauté villageoise y est donc encore perceptible malgré "le boom démographique" des années 1970 provoqué par l'exode rural. Sur le plan ethnique, il existe une assez grande homogénéité puisque la majorité de la population du quartier est originaire du Sud du pays (Ewé, Mina).

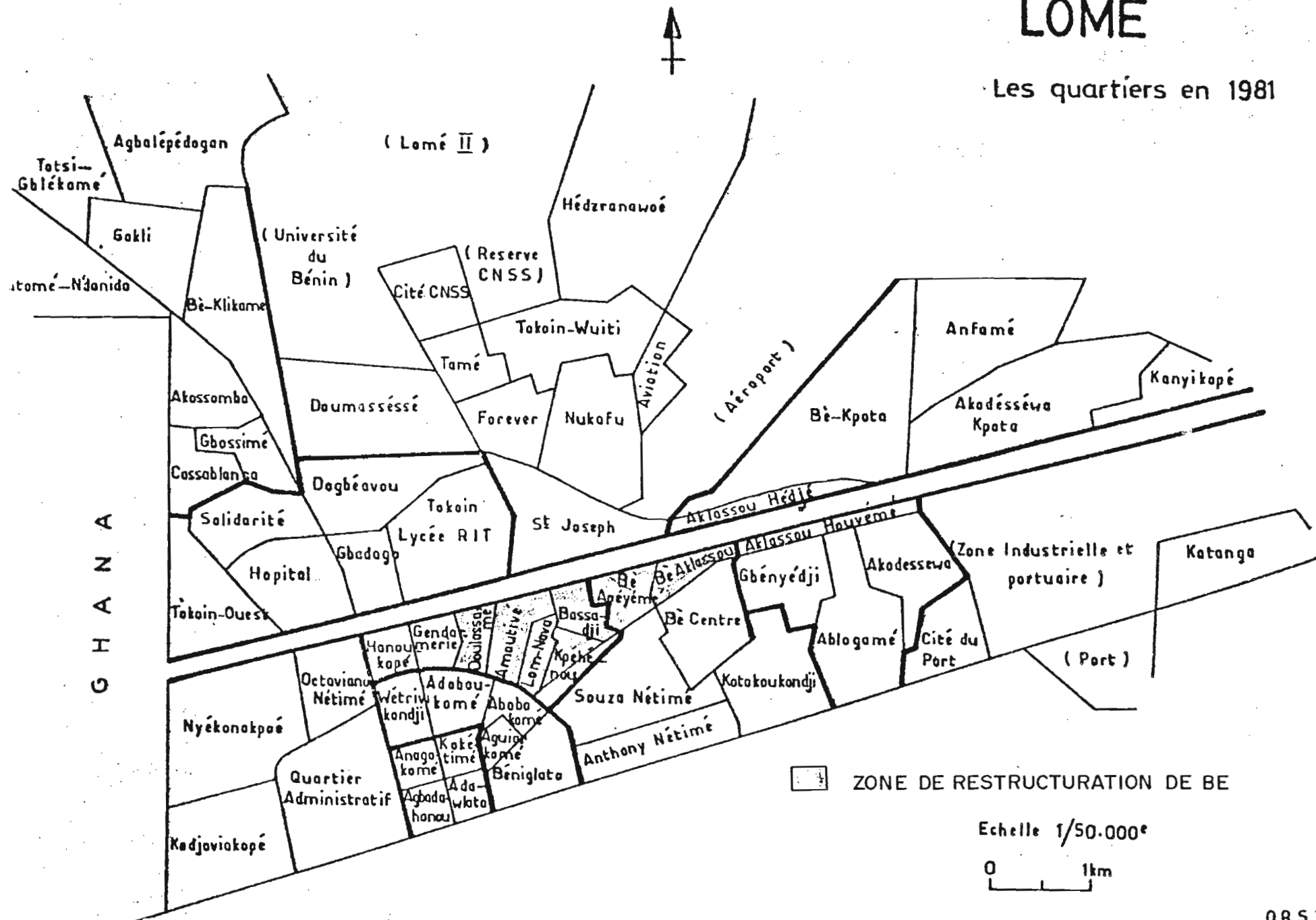
En fait, le quartier BE n'est qu'une partie de la zone de BE visée par la restructuration ; cette zone comprend divers quartiers :

(1) - *Différentes études ont servi de référence à la description de BE :*

- E. Lerner, "Résultats de l'enquête socio-économique de la zone d'aménagement de BE," doc. mult. AGETU - CCL - DGUH, Mars 1980.
- Giball, Le Bris, Marie, Osmont, "Approche anthropologique de l'espace habité dans les villes des pays sous-développés", publication Agence Coopération Aménagement, déc. 1981 ;
- Y. Marguerat, "Les pratiques foncières à Lomé ; deuxième synthèse provisoire", document ORSTOM mult., nov. 1983.
- Dominique Vandenberghe, "Les quartiers de Lomé", Doc. mult. ORSTOM 1980
- E. Antheaume. Mission IGN, "Du village à la ville : BE à Lomé", 1973 ;
- Technosynésis. "Schéma Directeur de Lomé", 1981.

LOME

Les quartiers en 1981



Doulassamé, Amoutivé, Lom-Nava, Kpéhénou, Bassadji, BE-Apéyéme, BE-aklassou ; elle est limitée : au Nord par la lagune, à l'Ouest par le camp de la gendarmerie nationale, au Sud-Ouest par le boulevard circulaire, au Sud-Est par la rue de BE et à l'Est par la rue du Chef Aklassou.

La plus grande partie de la zone conserve néanmoins les caractéristiques d'anciens villages urbanisés ; il s'agit d'une des zones les plus densément peuplées de Lomé : 200 habitants à l'hectare (à comparer avec les 57 habitants à l'hectare : moyenne de densité sur l'ensemble de la ville de Lomé) ; sur 200 hectares se trouvent disséminées 2.500 parcelles où vivent quelques 40.000 habitants, sans pratiquement aucun équipement et dans des conditions précaires d'habitat et d'hygiène publique.

L'existence de cette zone est donc antérieure à la décision de création de Lomé comme capitale du Togo en 1897. Cependant, les transformations structurelles dans les modes de production, de consommation, de vie, les mœurs, les pratiques foncières, etc... y ont été grandement déterminées par la proximité de la ville-capitale-urbanisée à laquelle cette zone a finalement été rattachée par décision administrative : en 1954 pour la partie Ouest d'Amoutivé, en 1970 pour la partie Est comprenant le vieux village de BE.

a) La fondation de BE :

"L'histoire - mythique" de la fondation de BE fait suite à l'histoire du peuplement de Lomé énoncée précédemment ; BE aurait été fondé au 17^e siècle par ADELA, fils d'un émigrant éwé nommé DZITRI (déjà mentionnés). ADELA s'installa donc dans un coin caché de la forêt, près de la lagune, pour éviter d'être repéré par ceux qui pratiquaient le prélèvement des esclaves sur le littoral ; d'où le nom de BE (littéralement "cachette") qui fut donné à la retraite d'ADELA. Celui-ci eut trois enfants dont chacun fonda un quartier nouveau pour installer les siens : ADJOROMETI (le premier quartier),

HEDJE et APEYEME. Du vivant d'ADELA, un féticheur nommé AGODO, venant du Dahomey, vint s'installer à BE. Il obtint d'ADELA une parcelle de terrain sur laquelle il installa son fétiche (le NYIGELE) : de là viendrait l'origine de la forêt sacrée. Les descendants d'Agodo créèrent de nouveaux quartiers autours de BE : AGODO (ou AGODOTIME), DANGBIPE et AGODOGAN ; de nos jours encore, les prêtres responsables de la forêt sacrée sont originaires de ces trois quartiers.

b) La religion traditionnelle :

Le pôle religieux dominant à partir duquel se diffusent toutes les pratiques de sacralisation, est constitué par la forêt sacrée. Celle-ci est donc habitée par le dieu NYIGELE (considéré comme le dieu des ancêtres éwés) qui est gardé par un Grand-Prêtre, habituellement assez âgé, assisté de collaborateurs, et servi, pour le culte du dieu, par de jeunes vierges. Le Grand-Prêtre est issu d'une dynastie (un nombre limité de familles peuvent prétendre à sa succession) et choisi par le dieu dont un conseil des anciens exprime la volonté. Une fois rentré dans la forêt, le Grand-Prêtre n'en sort que pour aller invoquer le dieu au bord de la lagune de BE (qui appartient également au dieu). Le rôle essentiel du Grand-Prêtre est de prier pour le peuple dont il est le protecteur. L'accès à la forêt sacrée est très règlementé : tout étranger qui y entre ne peut y accéder qu'après une cérémonie de lustration ; il lui faut se déchausser, nouer un pagne autour des hanches ; l'adultère, l'homicide, l'injustice et la calomnie sont interdits dans la forêt sacrée. Les rois (chaque Grand-Prêtre est considéré comme un roi, issu d'une dynastie) sont enterrés dans la maison royale de la forêt sacrée.

Avec l'augmentation de la population et l'installation d'étrangers d'origines ethniques différentes, des bouleversements sont apparus dans les pratiques religieuses et le respect des règles traditionnelles : les interdits sont transgressés (parmi les interdits quotidiens, il faut mentionner les

faits de siffler la nuit ou de balayer la nuit...). Ces dérogations aux règles de conduites sont à l'origine de nombreux conflits inter-personnels entre les tenants de l'orthodoxie et "les étrangers" qui ne s'y soumettent pas (ou les jeunes natifs qui ne s'y soumettent plus).

c) Les modèles culturels :

En reprenant la terminologie de P. Bourdieu, il serait possible de considérer l'histoire mythique fondatrice et les règles de conduite religieuses comme des éléments constitutifs des habitus individuels qui, eux-mêmes expriment ou reflètent la classe (ou le groupe) comme un système subjectif mais non individuel de structures intériorisées, schémas communs de perception, de conception et d'action, qui constituent la condition de toute objectivation et de toute aperception (1) ; c'est donc à partir de ces "habitus" que se développeraient les diverses pratiques objectives, sorte de tronc commun générateur de tous les actes individuels. Les modèles culturels issus de ces "habitus" de groupe ayant subi des transformations de par l'effet de l'éducation transmise, des progrès technologiques, des modes de production et de l'urbanisation, les modes de vie s'en trouvent eux-mêmes bouleversés : ainsi, à BE, les aîeux étaient cultivateurs et pratiquaient le troc ; les hommes sont à présent commerçants ou fonctionnaires, des phénomènes de prostitution de quartier apparaissent, les ordures s'entassent aux abords de la forêt sacrée dénotant une perte du sentiment religieux. Les mécanismes de contrôle social ne semblent plus suffisamment dissuasifs ; l'autosuffisance communautaire n'existe plus : auparavant, des réserves de maïs et de manioc étaient constituées tandis qu'à présent, les maisons recouvrent les champs et la sécheresse décourage les tentatives de petite agriculture périurbaine ; même la cohésion sociale est affectée : les familles se trouvent éclatées, leurs membres disséminés dans la ville ou ailleurs à cause du manque de travail ou du manque d'espace à l'intérieur de concessions familiales

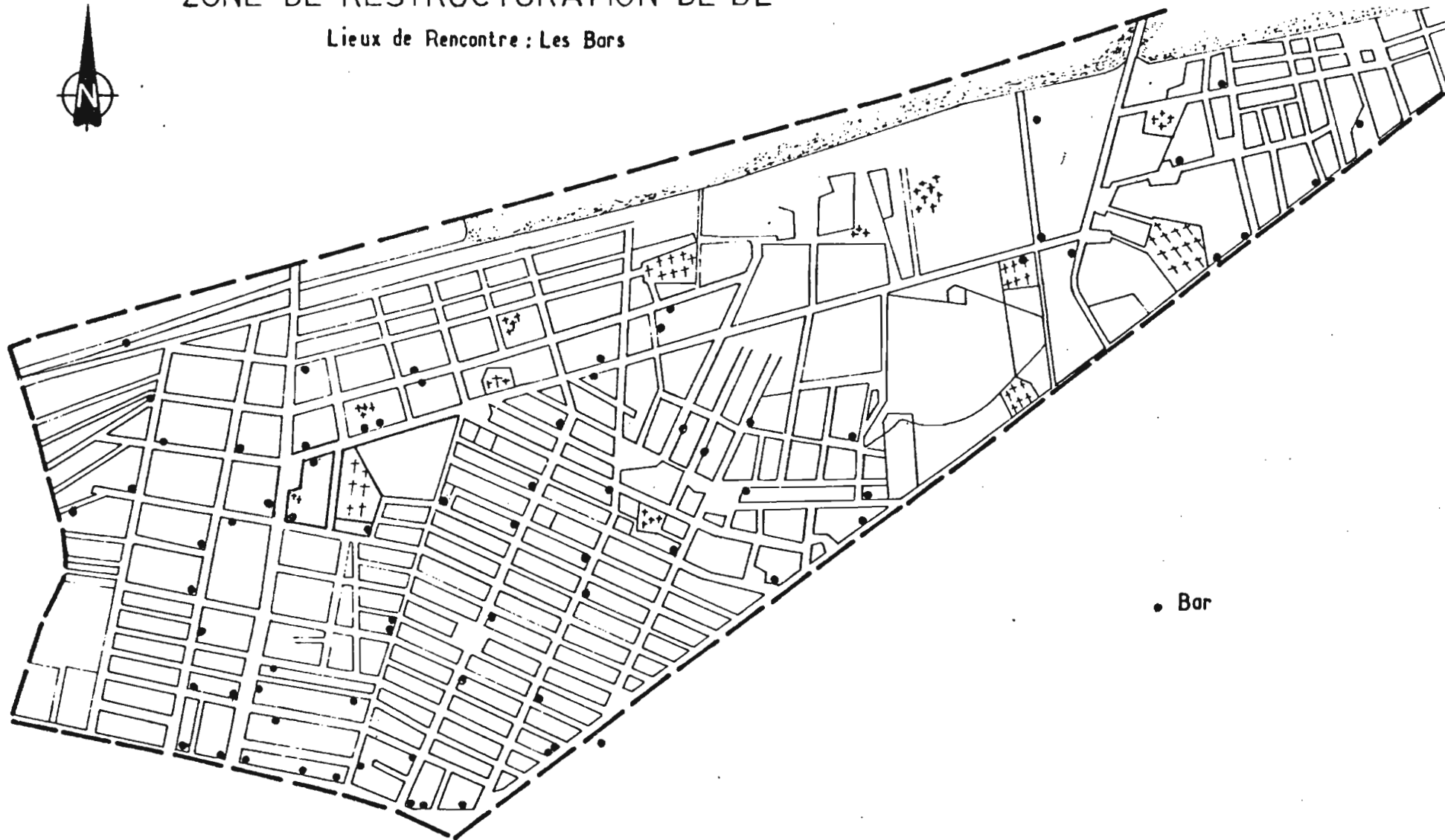
(1) P. Bourdieu, "Le sens pratique", *op. cit.*, p. 101

saturées ; les réunions de famille ont encore lieu, mais elles sont moins fréquentes ; les conseils de famille sont cependant toujours rassemblés à l'occasion d'un décès ou de conflits matrimoniaux ou d'héritage. Tous ces propos nostalgiques sont tenus quotidiennement par les notables et les anciens qui jouissent encore du respect des leurs, mais constatent avec amertume le rétrécissement de leur aire d'influence. Telles sont les marques de ce que Henri Lefebvre caractérise sous le terme de "réduction urbaine", processus irréversible (mais qui pourrait être maîtrisé) de transformations culturelles et sociales. Même les endroits (comme la zone de Bè) où sont fortement ancrées les traditions et les habitudes communautaires, sont touchés par ce processus de modernisation. La sociabilité s'exerce désormais autour de certains points d'attraction parmi lesquels : les marchés (d'Amoutivé, de Bè), les bornes fontaines, au sein des églises ou des temples, à l'intérieur des nombreux bars, des clubs ou des associations ; cependant, le lieu de sociabilité quotidien le plus valorisé reste la cour, à l'intérieur des concessions clôturées. Selon M. Lerner, ce repliement vers un espace semi-privé dénote une tendance à l'anémie sociale et à la désaffectation de la vie de quartier. Il n'en est rien : les relations familiales et sociales existent toujours, même si les réseaux constitués ont été bouleversés. En fait, le système résidentiel a subi certaines transformations qui ont atteint les modes de sociabilité dont la base traditionnelle était et reste la structure familiale. Schématiquement, trois systèmes résidentiels différents peuvent être distingués auxquels correspondent trois types de structures familiales :

- un système résidentiel continu matérialisé par une contiguïté spatiale et sociale et lié à l'existence de la famille étendue ;
- un système résidentiel distendu générateur de dispersion spatiale mais d'une certaine continuité du réseau social et dont l'expression est la famille élargie (qui intègre des parents par alliance) ;
- un système résidentiel éclaté révélateur d'une dispersion spatiale et sociale et de la constitution d'une structure familiale de type mononucléaire.

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Lieux de Rencontre : Les Bors



• Bar

ECHELLE :



SOURCE: ENQUÊTE DIRECTE

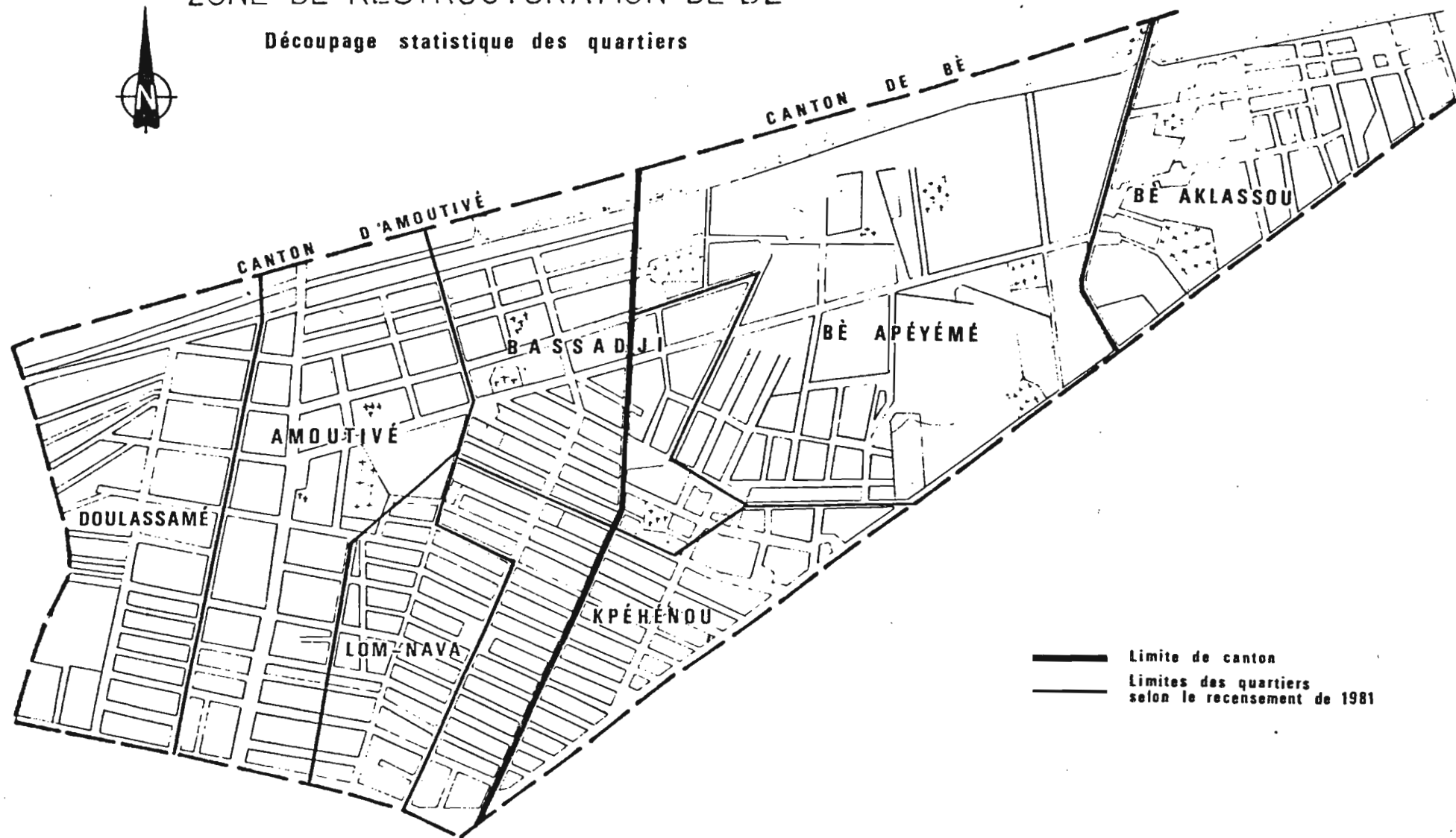
Ainsi, le modèle dominant est actuellement à LOME (mais également dans la zone de Bè) celui de la famille élargie. Les structures spatiales participent donc à l'évolution des structures sociales et familiales ; l'urbanisation, la saturation de l'espace sont des facteurs générateurs de ces transformations. Ce passage de la famille étendue à une structure familiale de type élargie conserve encore aux pratiques culturelles traditionnelles une réelle efficience. Mais des failles apparaissent qui résultent de la confrontation de plus en plus marquée avec un modèle culturel occidental que certains ont déjà partiellement adopté (cependant, la famille mononucléaire ne semble pas être un modèle qui s'impose).

d) Les pratiques foncières

Comme les structures familiales, les pratiques foncières subissent de par l'introduction du régime foncier moderne et la contagion du modèle occidental d'accession à la propriété privée, d'importants bouleversements par rapport aux modes traditionnels d'appropriation et d'occupation des terrains. Ainsi, les nécessités de l'urbanisation ont fait que de nombreux terrains appartenant aux communautés villageoises traditionnelles ont été annexés, soit par la force, soit par la négociation, soit avec dédommagement (au cours du mandat français), soit sans dédommagement (pendant le protectorat allemand et depuis l'indépendance) : les terrains du port, de l'aéroport, de l'université de LOME II appartenaient traditionnellement aux communautés villageoises de BÈ et d'AMOUTIVE. A cause de ces nombreuses spoliations par expropriation ou déguerpissement, les habitants éprouvent une certaine méfiance vis-à-vis de toute intervention d'aménagement par crainte de se retrouver encore expulsés ou dépossédés et, de la même manière qu'ils réagissent face à la transformation des mœurs ou à la perte du sentiment religieux, ils manifestent leur résistance au modernisme. Cependant, quelques uns des principaux acteurs fonciers de la ville de LOME sont issus des communautés villageoises de Bè et d'Amoutivé ; ainsi, les deux derniers chefs d'Amoutivé, (Jacob ADJALLE de 1907 à 1943 et Joseph ADJALLE de 1943 à 1978) cédèrent-ils certaines de leurs terres coutumières à l'Etat, afin que celui-ci édifie l'aéroport ou l'hôpital, mais ils surent, avec la complicité

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Découpage statistique des quartiers



— Limite de canton
- - - Limites des quartiers
selon le recensement de 1981

0 100 500m

SOURCE :
DIRECTION DE LA STATISTIQUE

de géomètres privés, lotir et vendre de nombreux terrains communautaires ; ils firent inscrire ceux-ci au Livret Foncier et se firent délivrer des actes individuels de propriété. La plupart des profits réalisés furent dilapés en vaines dépenses ostentatoires. A Bè, le Chef AKLASSOU s'était approprié 434 hectares (4 000 parcelles) dont les collectivités installées lui contestent aujourd'hui le droit de propriété. En fait, les puissances coloniales successives (allemande et française) ont su gagner la confiance de ces chefs peu scrupuleux en leur faisant miroiter d'énormes profits à la prise de possession des terrains communautaires ; certains chefs traditionnels qui ne voulaient pas collaborer ont été remplacés ; les autres ont obéi, perdant ainsi une bonne part de la confiance et de la respectabilité que leur vouait la population : telle est également l'une des raisons à la désagrégation des structures traditionnelles. Si certains "détenteurs coutumiers", membres des vieilles familles d'AMOUTIVE ou appartenant aux familles des chefs traditionnels, contrôlent encore aujourd'hui une grande partie du centre Nord de LOME (les héritages sont nombreux surtout dans les vieux villages absorbés par la ville : ils représentent, selon Y. MARGUERAT, 50 % des parcelles à BASSADJI et 56 % à AMOUTIVE N.), si certains habitants de BASSADJI se sont constitués de véritables rentes de situation par la location de terrains situés à TOKOIN (au Nord de la lagune), il n'en demeure pas moins que le patrimoine traditionnel des Bè qui, avant la colonisation, s'étendait de l'Océan à AGOUENYIVE, a été sérieusement amputé. Ainsi, les "propriétaires anciens" (opérateurs fonciers, membres de la bourgeoisie côtière qui fonda LOME à la fin du 19ème siècle) ont-ils acheté leurs terrains du centre ville aux familles d'AMOUTIVE ; cette seconde catégorie d'acteurs est donc parvenue à se constituer d'énormes lots enregistrés (pour exemple, LOM-NAVA et une grande partie de KPEHENOU appartenaient à deux de ces propriétaires anciens : Félício de SOUZA et Emmanuel Kotokou ANTONY) que ses descendants ont, depuis, et pour la moitié des titres fonciers établis, morcellés et vendus à leurs propriétaires actuels. Comme pour les familles des "détenteurs coutumiers" la multitude des héritiers de ces "propriétaires anciens" qui convoitent le reste du patrimoine de leurs ancêtres, aboutit à des situations inextricables de litige.

L'enquête d'Y. MARGUERAT montre que l'urbanisation des vieux villages est récente ; les années médianes d'occupation s'échelonnent en effet,

de 1950 à 1966 (1951 pour AMOUTIVE Sud, 1960 pour LOM-NAVA, 1959 pour KPEHENOU et 1966 pour BASSADJI). Les quartiers appartenant à la zone de restructuration sont à présent très attractifs de par leur proximité au centre de LOME. De plus, leur saturation introduit un phénomène de rareté et donc de relative cherté des terrains.

Pour ce qui concerne la tenure des logements, selon l'enquête Lerner, les parcelles sont occupées (pour plus de 80 % des cas) par les propriétaires résidents. Mais ces derniers ne représentent pas la majorité de la population puisque, d'après le schéma directeur Technosynésis, 60 % du stock de logements de Bè, est constitué de locations (les locations représentent 50 % de l'ensemble des logements de Lomé). Il existe cependant certaines disparités entre les différents quartiers de la zone de Bè ; ainsi à Doulassamé, Amoutivé et Lom-Nava, les locataires représentent plus de 75 % des habitants, tandis qu'à Bassadji, Kpéhénou et Bè, ils sont moins de 45 %. Les loyers perçus dans la zone de Bè seraient légèrement inférieurs à ceux de l'ensemble de la ville de Lomé ; les bas loyers représenteraient jusqu'à 25 % du total des logements en location (sûrement faut-il inclure ici les ménages logés "presque gratuitement" qui appartiennent aux familles élargies des propriétaires).

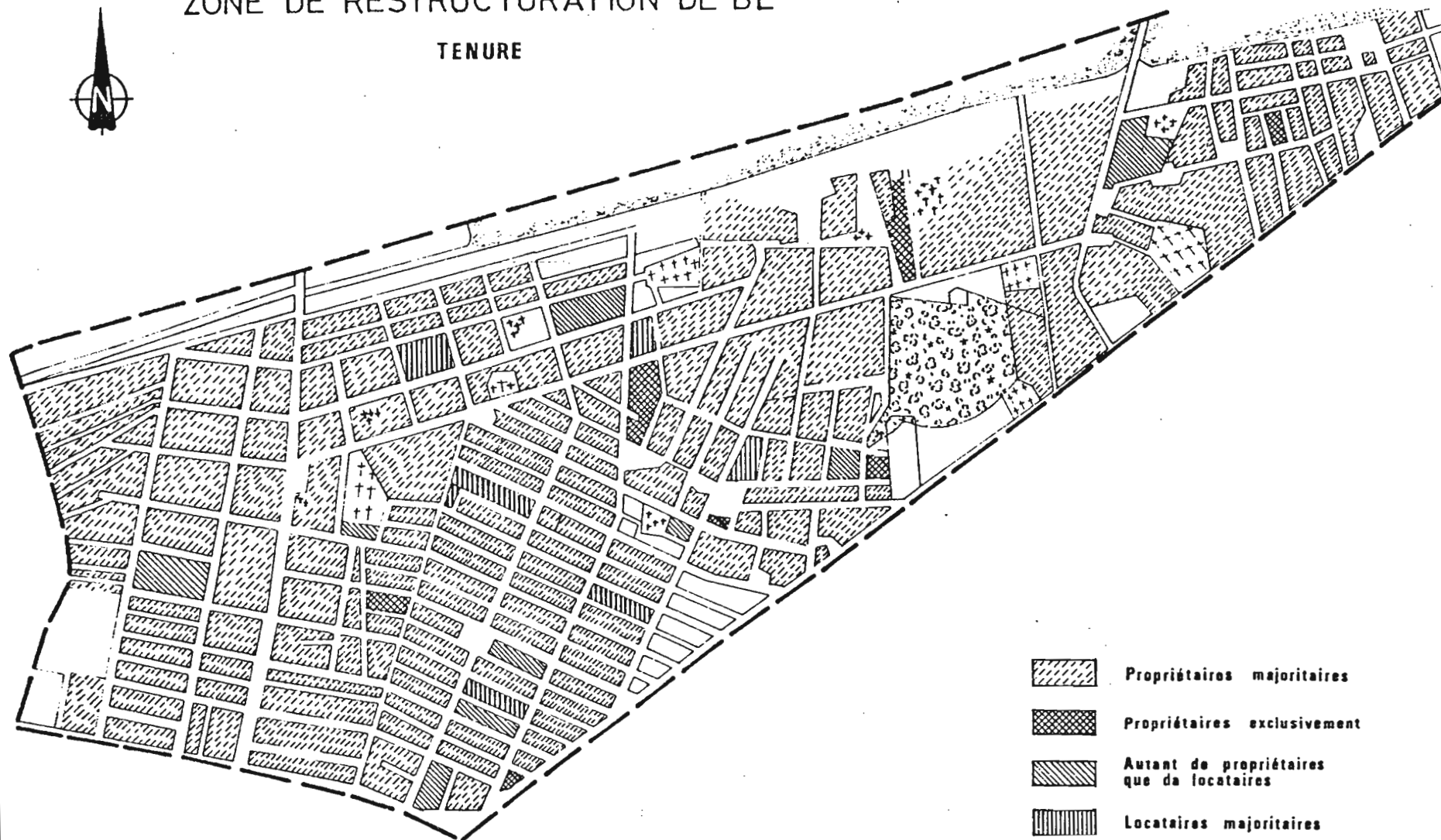
A titre indicatif, quelques chiffres permettront d'éclairer
la situation foncière dans la partie Ouest de la Zone de Bè (1).

	DOULASSAME	AMOUTIVE N.	AMOUTIVE S.	LOME-NAVA	APEHENOU	BASSADJI
% de parcelles vendues après location	35 à 49 %	- 5 %	5 à 9 %	5 à 9 %	25 à 34 %	5 à 9 %
% de parcelles louées	5 à 9 %		15 à 24 %		5 à 9 %	
% de lots dotés de titres fonciers	- 20 %	+ 33 %	+ 33 %	+ 50 %	+ 33 %	+ 20 %
Taille de parcelles en m ²	- 400	500 à 549	- 400	400 à 449	400 à 449	- 400
Densité des parcelles = nombre d'habitants/parcelle	12 à 13	+ 20 (jusqu'à 50)	14 à 15	12 à 13	12 à 13	10 à 11
Surface résidentielle par habitant = nombre m ² /habitant	25 à 29	- 25	- 25	- 40 à 44	40 à 44	30 à 34
Taux d'occupation résidentielle de l'espace = % d'espace habité	50 à 60 %	40 à 45 %	40 à 45 %	61 à 74 %	61 à 74 %	+ 75 %

(1) Ces chiffres sont tirés de l'enquête effectuée par Y. MARGUERAT, op. cit.

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

TENURE



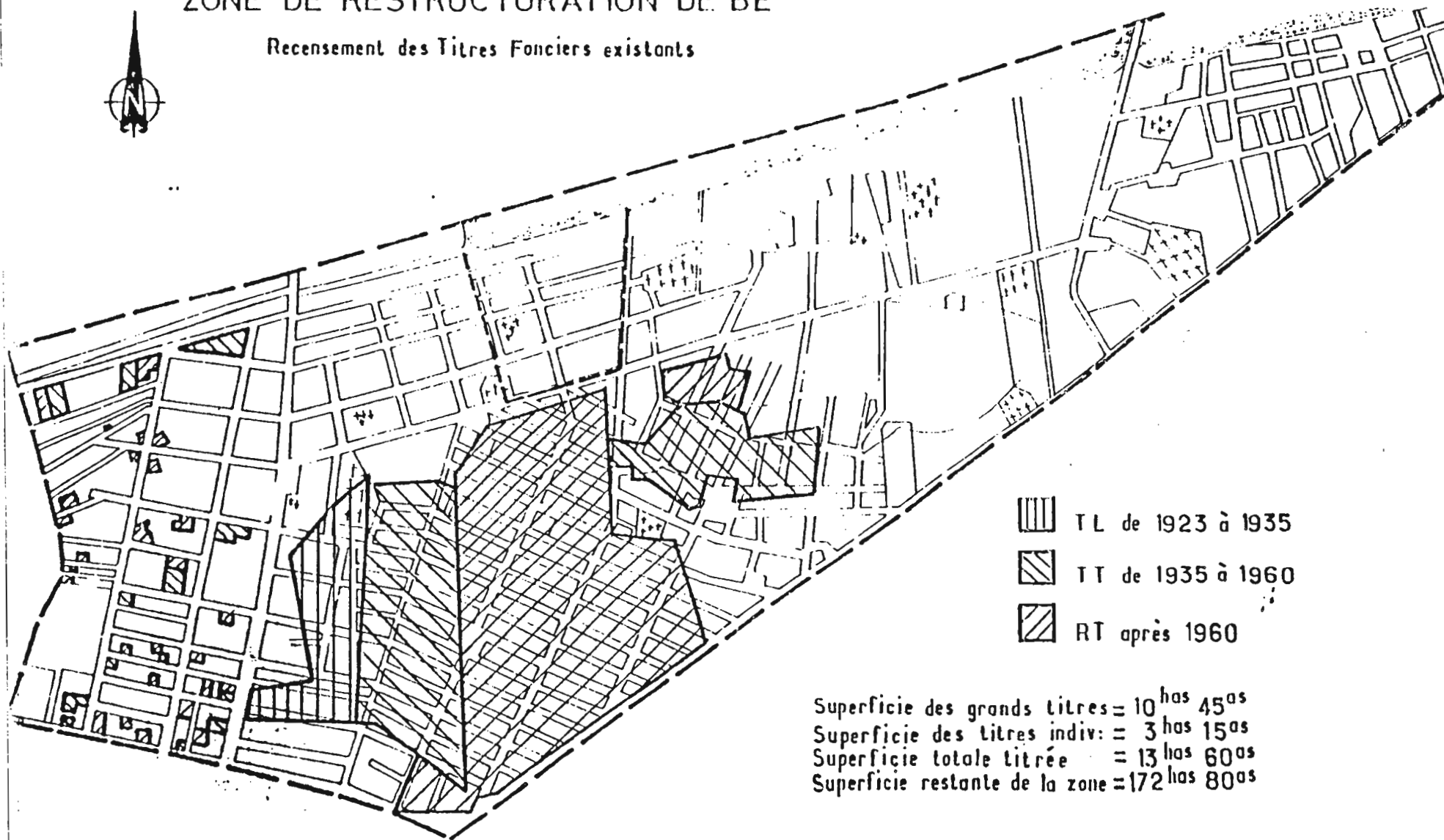
-  Propriétaires majoritaires
-  Propriétaires exclusivement
-  Autant de propriétaires que de locataires
-  Locataires majoritaires
-  Forêt sacrée

0 100 500m

SOURCE : AGETU

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Recensement des Titres Fonciers existants



-  T L de 1923 à 1935
-  T T de 1935 à 1960
-  RT après 1960

Superficie des grands titres = 10^{has} 45^{as}
Superficie des titres indiv = 3^{has} 15^{as}
Superficie totale titrée = 13^{has} 60^{as}
Superficie restante de la zone = 172^{has} 80^{as}

ECHELLE :



SOURCE : ENQUÊTE DIRECTE

Certaines remarques permettront d'éclairer ces données cartographiques et statistiques :

- Le pourcentage des parcelles vendues après location concerne surtout la périphérie lotie des vieux villages ; tel est le cas pour Doulassamé et Kpéhénou. Par contre, à l'intérieur des vieux villages, s'est perpétué le système de location, même si après vingt ou trente années d'occupation continue, les habitants se considèrent comme propriétaires de leurs parcelles et ne payent plus leurs loyers depuis des années (tel est le cas, d'après Y. Marguerat, pour 1/3 des loyers) ;

- le pourcentage de titres fonciers est de 45,5 % des lots sur l'ensemble de la ville de Lomé. Les quartiers à l'Ouest de la zone sont en dessous de ce chiffre moyen parce que le système de location-vente était un arrangement entre particuliers en dehors de toute légalité ; à l'Est de la zone, dans le canton de Bè où se trouve le vieux village de Bè, le nombre de titres fonciers enregistrés est quasiment nul, ce qui ramène le pourcentage total de titres fonciers acquis, pour l'ensemble de la zone, à 7,29 % (1). Le faible nombre de titres fonciers révèle d'autre part une forte stabilité résidentielle dans la zone de Bè puisque les mutations de propriété nécessitent l'obtention de titres fonciers qui ne sont pas réclamés par les habitants. Lom-Nava et Kpéhénou sont les quartiers des grandes familles des "propriétaires anciens" ; les terrains y ont été lotis, morcellés et vendus, ce qui explique le nombre important de titres fonciers existants ;

- la taille moyenne des parcelles à Lomé est de 530 m² ; à l'Ouest de la zone de Bè certaines disparités existent cependant entre les différents quartiers. Le Nord d'Amoutivé est particulièrement surpeuplé et d'autant plus que 25 % des parcelles ont une superficie inférieure à 300 m² (il en est de même à Amoutivé S., Doulassamé et Bassadji, ce qui tend à prouver que les "détenteurs coutumiers" ont loti plus petit que les "propriétaires anciens" parce qu'ils cherchaient plus à louer qu'à vendre). D'après l'enquête Lerner, les densités moyennes par parcelles sur l'ensemble de la zone se décomposeraient

(1) Recensement effectué à la direction de la cartographie nationale et du cadastre

comme suit :

. nombre d'habitants par ménage	:	4,4
. nombre de ménages par parcelle	:	3,5
. nombre d'habitants par parcelle	:	15,4

- Le taux d'occupation résidentielle doit être comparé à la norme fixée par les réglementations urbaines qui impose que 50 % de la superficie des nouveaux lotissements soient réservés à la voirie et aux équipements collectifs. Le taux moyen pour l'ensemble de la ville est de 35 % qui est occupé par l'habitat. Dans la zone de Bè, et plus particulièrement dans les quartiers lotis à la périphérie des vieux villages, le taux d'occupation est nettement supérieur à la norme réglementaire. Aucun espace vert ni aucune réserve publique n'ont été constitués à l'intérieur de la zone. Il faut cependant remarquer le faible taux d'occupation résidentielle du vieux village d'Amoutivé qui est, d'autre part, le quartier le plus surpeuplé à l'Ouest de la zone : l'aération du quartier s'explique par le nombre important de cimetières et la présence du marché.

L'analyse foncière révèle donc des besoins urgents à satisfaire, pour l'amélioration des conditions de vie des habitants, surtout dans les quartiers lotis par les "détenteurs coutumiers" (Doulassamé et Amoutivé Nord) ; les quartiers lotis par les "propriétaires anciens" (Kpéhénou, Lom-Nava) semblent plus aérés et plus fonctionnellement lotis. Cependant Bassadji, vieux village traditionnel de "détenteurs coutumiers" paraît conserver une "dimension humaine" face au processus d'urbanisation ; l'explication vient peut-être de ce que (comme le montre l'enquête anthropologique de A. Marie), dès 1951 - 1952, l'administration coloniale a procédé à l'établissement d'un plan d'urbanisme suivi par le bornage du parcellaire et le maillage des rues : une forte stabilité sociale et un système résidentiel fondé sur la conservation du patrimoine familial ont également permis que la surface des parcelles encloses et habitées ne représente que moins d'1/4 de la superficie totale du quartier ; les 3/4 restants sont occupés par la voirie, les places, les cimetières et les

terrains vagues (encore faut-il ajouter, qu'à l'intérieur des parcelles, 20 % de l'espace est constitué par les cours, tandis que 80 % de celui-ci représente le bâti, tout en dur et de type horizontal traditionnel). Mis à part les équipements et la voirie, Bassadji apparaît donc comme un cas "exceptionnel" d'urbanisation harmonieuse.

e) Analyse socio-économique

Les réseaux urbains en Afrique, sont le plus souvent déterminés par la solidarité familiale et ethnique à partir de laquelle s'établissent les positions socio-professionnelles ; ainsi, "à Lomé, 80 % des citadins trouvent dans leurs réseaux d'interconnaissance, les moyens de vivre" (1). Cette imbrication entre les structures sociales traditionnelles et les modes de production modernes, entre les relations sociales et les relations professionnelles, caractérise la ville africaine et en constitue son originalité : "la survie des citadins en ville où, dans d'autres cas, les promotions individuelles, se font à travers des réseaux d'interconnaissance centrés sur quelques individus à qui leur position économique confère un statut social de redistributeurs de numéraire, de logement et de nourriture, de travail et de faveurs" ; l'insertion urbaine s'organise donc par l'entraide communautaire fondement de relations sociales, matrimoniales et professionnelles. Dans la zone de Bè où les structures villageoises traditionnelles sont encore dominantes, cette solidarité ethnique se retrouve dans tous les instants de la vie quotidienne.

Concernant les catégories socio professionnelles en présence, il paraît utile de procéder à une comparaison des activités sur l'ensemble de la ville de Lomé avec celles qui sont exercées dans la zone de Bè (2) :

(1) Michel Agier, *op. cit.* p. 45.

(2) Pour les activités sur l'ensemble de Lomé, seront utilisées les données tirées du recensement de 1975 ; pour la zone de Bè, l'enquête Lerner sera utilisée qui date de 1980 ; le décalage de cinq années qui sépare les deux enquêtes ne peut toutefois remettre en cause la validité des différences les plus criantes.

EN %	HAUTS FONCTIONNAIRES	FONCTIONNAIRES DE L'ADMINISTRATION	REVENDEURS - REVENDEUSES PERSONNEL DE SERVICE OUVRIERS - MANOEUVRES OUVRIERS SPECIALISES CHAUFFEURS DE TAXIS ET DE CAMIONS - APPRENTIS	AGRICULTEURS	SANS EMPLOI DECLARE
LOME	- de 5	4,5	+ de 75	1,2	13
ZONE DE BE	15	15,7	57,5	2,5	2,4

De ce tableau comparatif, il ressort que la zone de Bè, de par sa situation centrale, semble très attractive pour nombre de fonctionnaires ou des professions libérales où cette catégorie, qui appartient au secteur tertiaire, est plus concentrée à Bè que dans le reste de la ville de Lomé. Il faut signaler que l'appartenance au secteur tertiaire, s'il signifie une certaine stabilité des revenus, n'implique pas nécessairement des salaires élevés. La deuxième constatation portera sur le secteur informel regroupé dans la troisième catégorie socio-professionnelle :

il représente la majorité de la population à Lomé et dans la zone de Bè (même si, dans cette dernière, il est moins important que dans le reste de la ville) : chômage déguisé, économie de subsistance, faibles revenus sont les caractéristiques de ce secteur informel. De par la proximité de la lagune et les pratiques d'agriculture péri-urbaine, le pourcentage du secteur primaire est plus élevé dans la zone de Bè que sur l'ensemble de la ville. Quant à la quatrième catégorie, son absence de valeur scientifique a été maintes fois soulignée, nombre d'enquêtés se rangeant dans cette catégorie par crainte d'être taxés.

Selon l'enquête Lerner, 25 % des chefs de ménages sont des femmes dont la plupart d'entre elles (ainsi que celles qui ne sont pas chefs de ménages) appartiennent à la troisième catégorie du secteur informel et exercent des activités de marchandes ou de revendeuses.

En 1980, les loyers étaient, en moyenne, de 2.100 FCFA/mois. Selon l'enquête Lerner, 54 % des locataires enquêtés, seraient disposés à payer en moyenne 3.100 FCFA en plus de leur loyer afin d'accéder à la propriété de leurs logements ou parcelles. Il est un fait, et les entretiens le montre systématiquement, que la majorité des locataires visent prioritairement l'accession à la propriété même au prix de nombreux et longs sacrifices (sur la nourriture ou les vêtements, par exemple). L'utilisation du crédit est fort peu répandue dans cette zone aux modes de vie encore traditionnels et où les îlots de grande pauvreté sont très nombreux : seulement 7 % des ménages enquêtés ont obtenu un crédit et un nombre peu élevé d'habitants possède un compte bancaire ou un livret de caisse d'épargne.

Le revenu médian par ménage est, dans la zone de Bè, de 20.000 FCFA/mois alors qu'il atteint 35.000 FCFA sur l'ensemble de Lomé ; il se décompose ainsi :

. moins de 20.000 FCFA/mois	: 50 % des ménages
. de 20.000 à 100.000 FCFA/mois	: 46 % des ménages
. plus de 100.000 FCFA/mois	: 4 % des ménages.

Le projet de restructuration de la zone de Bè comportait un volet de réhabilitation des logements ; le revenu requis pour profiter de l'opération de réhabilitation, était compris dans la fourchette de 20.000 à 100.000 FCFA/mois : 50 % des ménages qui, à n'en pas douter, habitent les quartiers les plus déshérités de la zone (Doulassané, Amoutivé, abords de la lagune, vieux village de Bè, abords de la forêt sacrée) auraient donc été exclus de la réhabilitation. Les enquêtes, si elles n'infléchissent pas les cibles visées, auront au moins montré l'importance des besoins à satisfaire.

f) Typologie spatiale :

Sur le plan de la morphologie urbaine, il est possible de distinguer, à l'intérieur de la zone de Bè, trois grandes catégories :

- Les deux villages anciens de Bè (à l'Est autour de la forêt sacrée) et d'Amoutivé (au centre Ouest de la zone) : l'habitat y est désordonné ; les habitations y sont de petite dimension ; cette catégorie se caractérise par une forte densité de population ;

- Les lotissements (au Sud-Ouest de la zone : au Sud d'Amoutivé, à Kpéhénou et Lom-Nava) ; les maisons y sont de taille moyenne, rectangulaires et certaines d'entre elles se distinguent par la qualité du bâti (étage, toits en terrasse) ; ces lotissements datent des années 1955 (pour Amoutivé Sud) et 1959 (pour Kpéhénou) ; à en juger par l'étroitesse des cours et la saturation du bâti, ces lotissements commencent à être fortement densifiés ;

- L'habitat précaire, au Nord de la zone et bordant la lagune où le terrain est inondable en saison des pluies ; les conditions d'hygiène y sont très mauvaises, mais l'assèchement de la lagune pourrait permettre d'envisager l'amélioration des conditions de vie et la réhabilitation des logements des habitants.

Concernant une typologie du bâti, cinq catégories d'habitation peuvent être distinguées dans la zone de Bè :

- L'habitat de fortune composé de bâtiments précaires et insalubres, signe d'une tendance à la taudification et qui nécessite, pour éviter sa propagation, des interventions rapides de réhabilitation ; beaucoup d'"étrangers" vivent là, dans une sorte de ghetto ; leurs ressources financières sont faibles ;

- Les maisons de rapport ou "maison-wagon" destinées le plus souvent à la location ; elles sont compartimentées en plusieurs logements, chacun d'eux étant divisé en deux pièces séparées par un mur ou un rideau (la pièce côté cour sert de salon, celle à l'arrière de chambre à coucher) ;

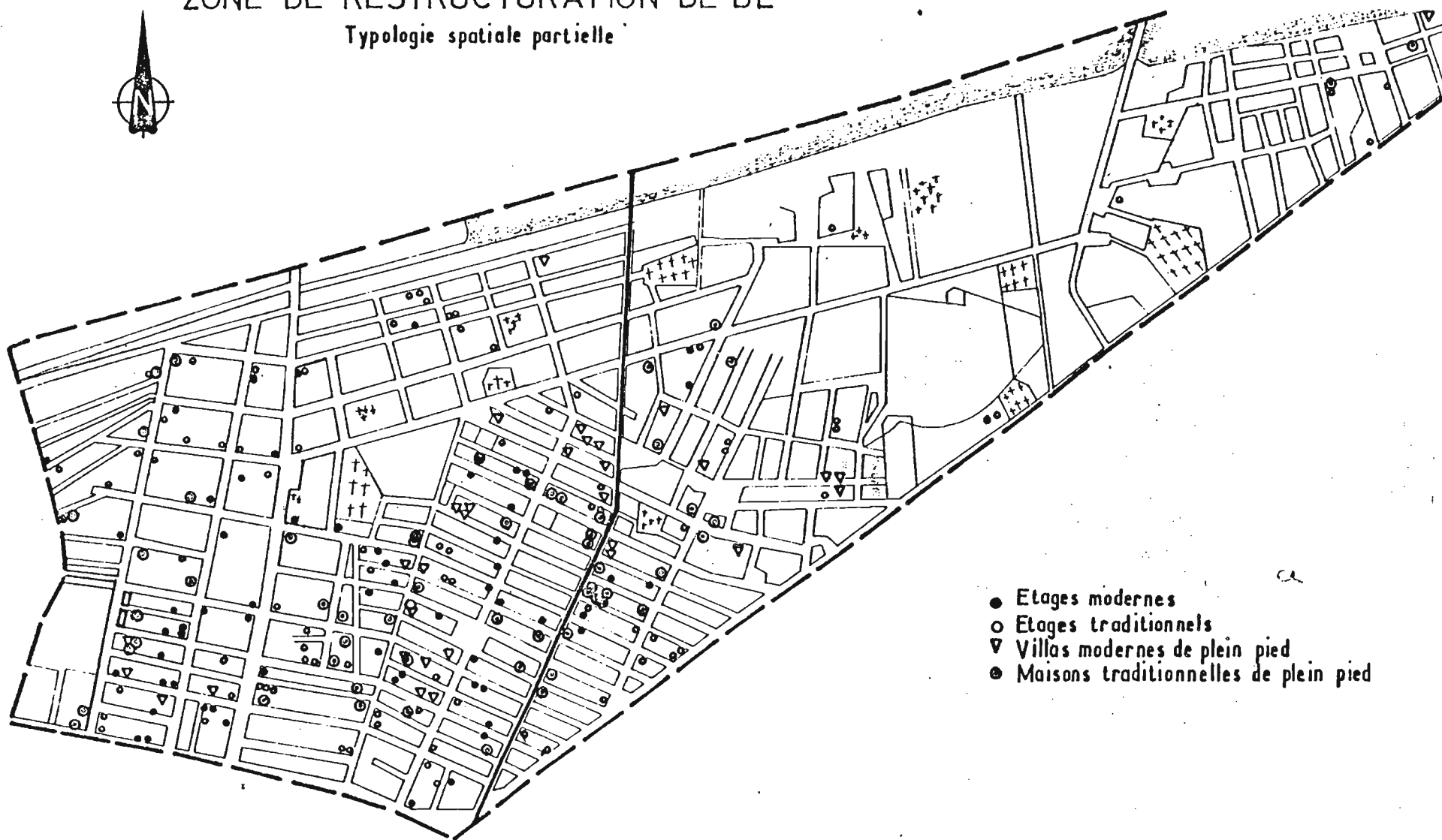
- La maison traditionnelle familiale, de plein pied, situé souvent en fond de cour, face à la porte d'entrée de la concession ; généralement bien entretenue, les chambres y sont distribuées à partir du salon, pièce centrale qui sert d'espace de réception et de réunion ; la cuisine et l'espace des femmes et des enfants sont quelquefois séparés du corps de la maison et se trouvent alors relégués près de la porte d'entrée de la concession ;

- La maison bourgeoise traditionnelle, ou maison traditionnelle familiale améliorée qui a été surélevée ; c'est le plus souvent une maison de notable autochtone ; elle se distingue des habitations avoisinantes par son aspect massif ; sa typologie la rapproche des constructions modernes, mais elle a conservé l'apparence (couleur, matériaux, forme) des habitations traditionnelles si bien qu'elle s'intègre et participe à la continuité du paysage urbain ;

- La villa moderne, massive, en béton, à étage, de couleur blanche et comportant balcon et larges ouvertures ; c'est la transposition d'un modèle d'habitat occidental qui signifie une rupture à la fois des modes de vie traditionnels mais également dans la continuité urbaine du bâti ; ce type d'habitation appartient le plus souvent à des riches étrangers ou à des notables

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Typologie spatiale partielle



- Etages modernes
- Etages traditionnels
- ▼ Villas modernes de plein pied
- Maisons traditionnelles de plein pied

ECHELLE :

0 100

500m

SOURCE: ENQUÊTE DIRECTE

parvenus ; les cours n'existent plus et sont remplacées par des massifs herbeux ; les familles qui habitent ces villas sont plutôt de type mononucléaire.

Sur l'ensemble de la ville de Lomé, les constructions de plain-pieds représentent 92,5 % du bâti et les constructions à étage constituent les 7,5 % restants (1). A Doulassamé, Amoutivé et Lom-Nava, sur 100 concessions 30 à 40 comprennent des maisons à étage (maison bourgeoise traditionnelle ou villa moderne) ; à Bassadjì, Kpéhénou et aux environs du vieux village de Bè, la proportion de maisons à étage est inférieure à 20 %, ce qui constitue néanmoins un pourcentage supérieur à la moyenne de l'ensemble de la ville. Ceci confirme le caractère attractif déjà relevé de la zone de Bè pour nombre de membres des classes moyennes. Quoi qu'il en soit, ce sont les bâtiments horizontaux et de plain pied qui sont majoritaires dans la zone de Bè. Il existe également une grande hétérogénéité du bâti à l'intérieur même des parcelles (les maisons wagons pouvant être contiguës aux maisons familiales traditionnelles) et entre parcelles différentes (une villa se trouvant insérée dans un groupe de constructions plus traditionnelles).

La parcelle-type dominante est enceinte d'un mur de clôture et possède une cour centrale sablonneuse ou en terre battue au milieu de laquelle se trouve un puit ne donnant généralement pas une eau potable ; un ou plusieurs arbres ombrageux sont plantés dans la cour. Les bâtiments sont faits de parpaings et recouverts de tôles. Des logements wagons sont le plus souvent collés au murs d'enceintes latéraux ; d'après les statistiques du SDAU technosynésis, dans les parties centrales, Est et Ouest de Lomé prédominent les logements de deux pièces, tandis qu'à Bè et au Nord de Lomé, les logements d'une pièce sont majoritaires, ce qui vérifie la très forte proportion de maisons-wagons destinées à la location, à l'intérieur de la zone

(1) *Statistiques tirées du Schéma directeur Technosynésis, op. cit.*

(2) *Pourcentage fournis par D. Vandenberghe, op. cit.*

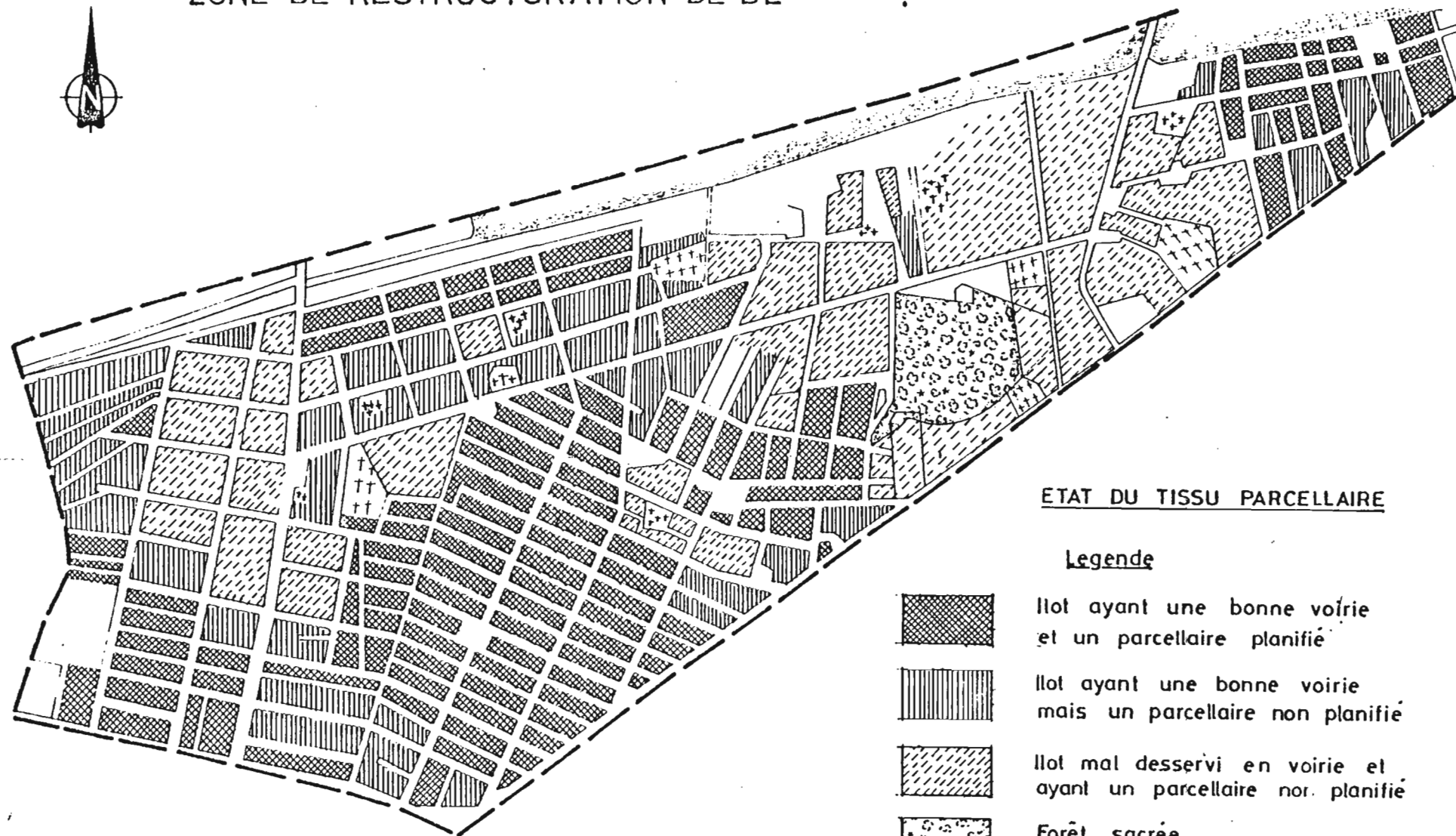
de Bè. De nombreuses maisons sont jumelées (et donc dépourvus d'aération) ou faites de matériaux modernes comme le béton qui ne semblent pas adaptés au climat chaud et humide, ce qui provoque des problèmes thermiques à l'intérieur des logements. Moins de 15 % des habitations de la zone de Bè possèdent l'électricité ; selon les services d'hygiène de la commune de LOME, 40 % des parcelles de cette zone manquent d'installation sanitaire (les tinettes sont très répandues, sauf dans la partie européenne de la ville équipée en fosses septiques) ; l'eau des puits est utilisée pour l'usage domestique et la majorité des logements ne disposent pas de l'eau courante ; selon le SDAU, "dans la partie basse de la ville, le voisinage des tinettes, des simples puits perdus et des cimetières avec les puits encore couramment utilisés, présente des risques réels de pollution et d'empoisonnement en cas d'épidémie", d'autant plus que, du fait de la proximité de la lagune, la nappe phréatique est peu profonde dans la zone de Bè.

L'éclairage public y est insuffisant par manque d'entretien ; en fait, l'usage de l'électricité et de l'eau courante est peu répandu à cause du coût élevé de l'abonnement qui tient à l'obligation pour l'abonné de participer à l'extension de réseaux de distribution (le coût peut atteindre 100.000 F.CFA pour l'eau courante, et une somme équivalente pour l'électricité). Cependant, si l'eau et l'électricité sont inégalement distribuées, les réseaux primaires sont pratiquement disponibles dans tout le tissu urbain.

Concernant l'organisation spatiale, la zone de Bè ne possède quasiment aucun caractère de composition urbaine ; le mode de composition dominant y est de type villageois caractérisé par l'absence de rues, la présence de parcelles mal définies et la fluidité de la circulation d'une parcelle à l'autre. Les points structurants de l'organisation spatiale sont :

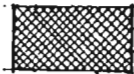
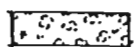
- les maisons des chefs avec leurs places publiques frontales ;
- les places publiques qui sont à la fois des espaces communautaires de rencontre, mais également des espaces religieux où sont organisées les cérémonies rituelles et les funérailles ;

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE



ETAT DU TISSU PARCELLAIRE

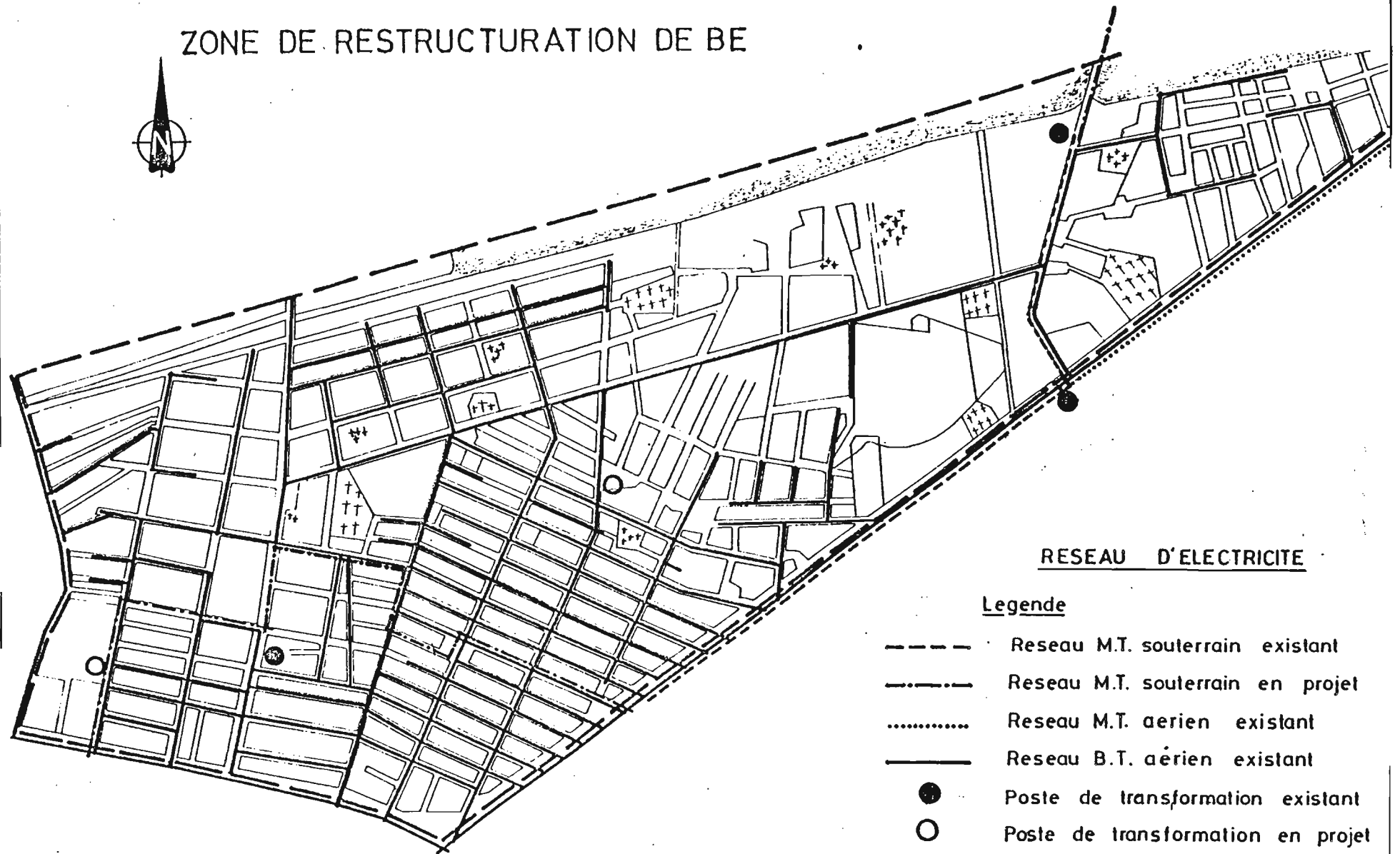
Legende

-  Ilot ayant une bonne voirie et un parcellaire planifié
-  Ilot ayant une bonne voirie mais un parcellaire non planifié
-  Ilot mal desservi en voirie et ayant un parcellaire non planifié
-  Forêt sacrée

ECHELLE :

0 100 500m SOURCE : AGETU

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE



RESEAU D'ELECTRICITE

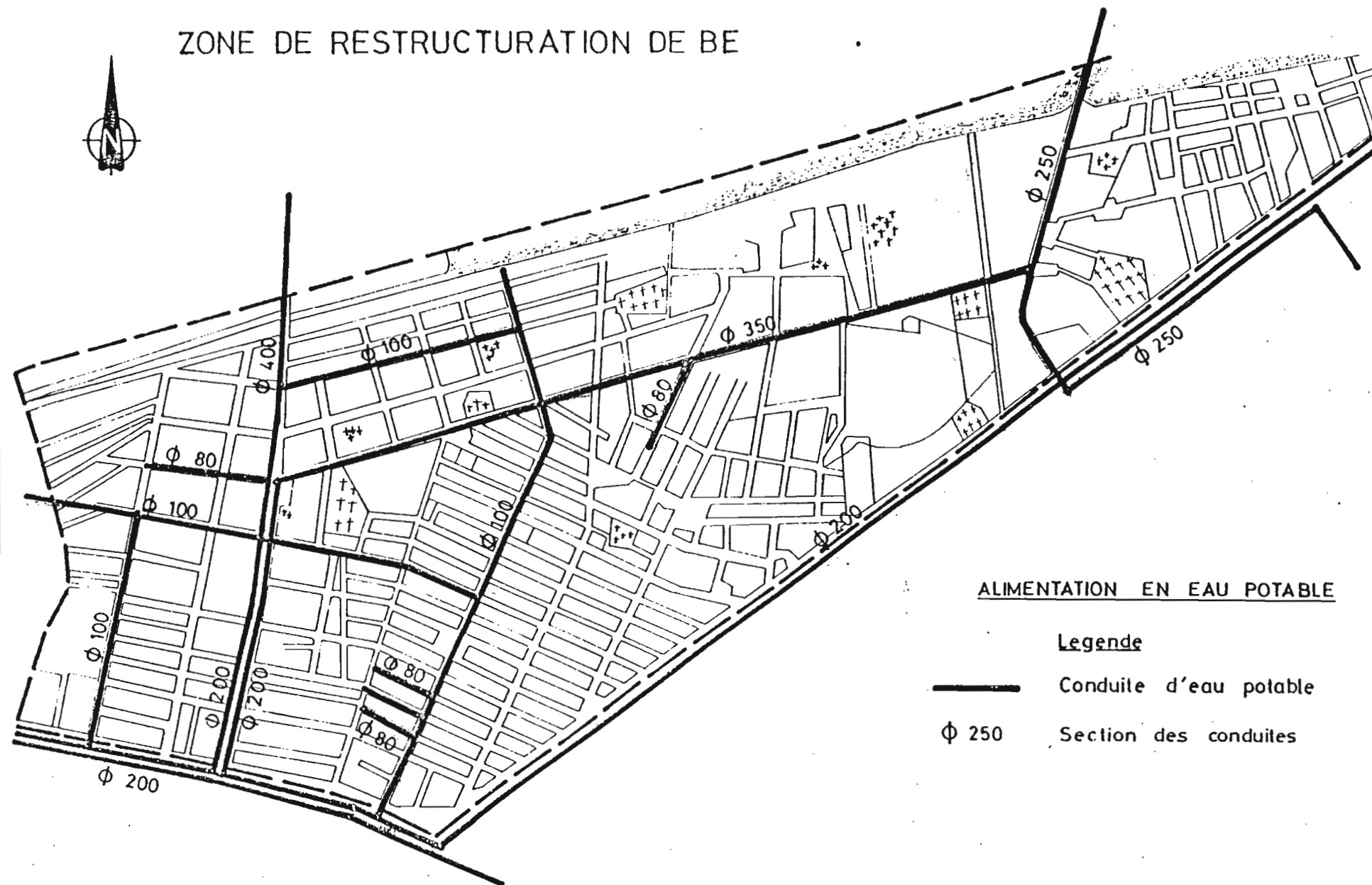
Legende

- Reseau M.T. souterrain existant
- .-.- Reseau M.T. souterrain en projet
- Reseau M.T. aerien existant
- Reseau B.T. aerien existant
- Poste de transformation existant
- Poste de transformation en projet

ECHELLE :

0 100 500m SOURCE : AGETU

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE



ALIMENTATION EN EAU POTABLE

Legende

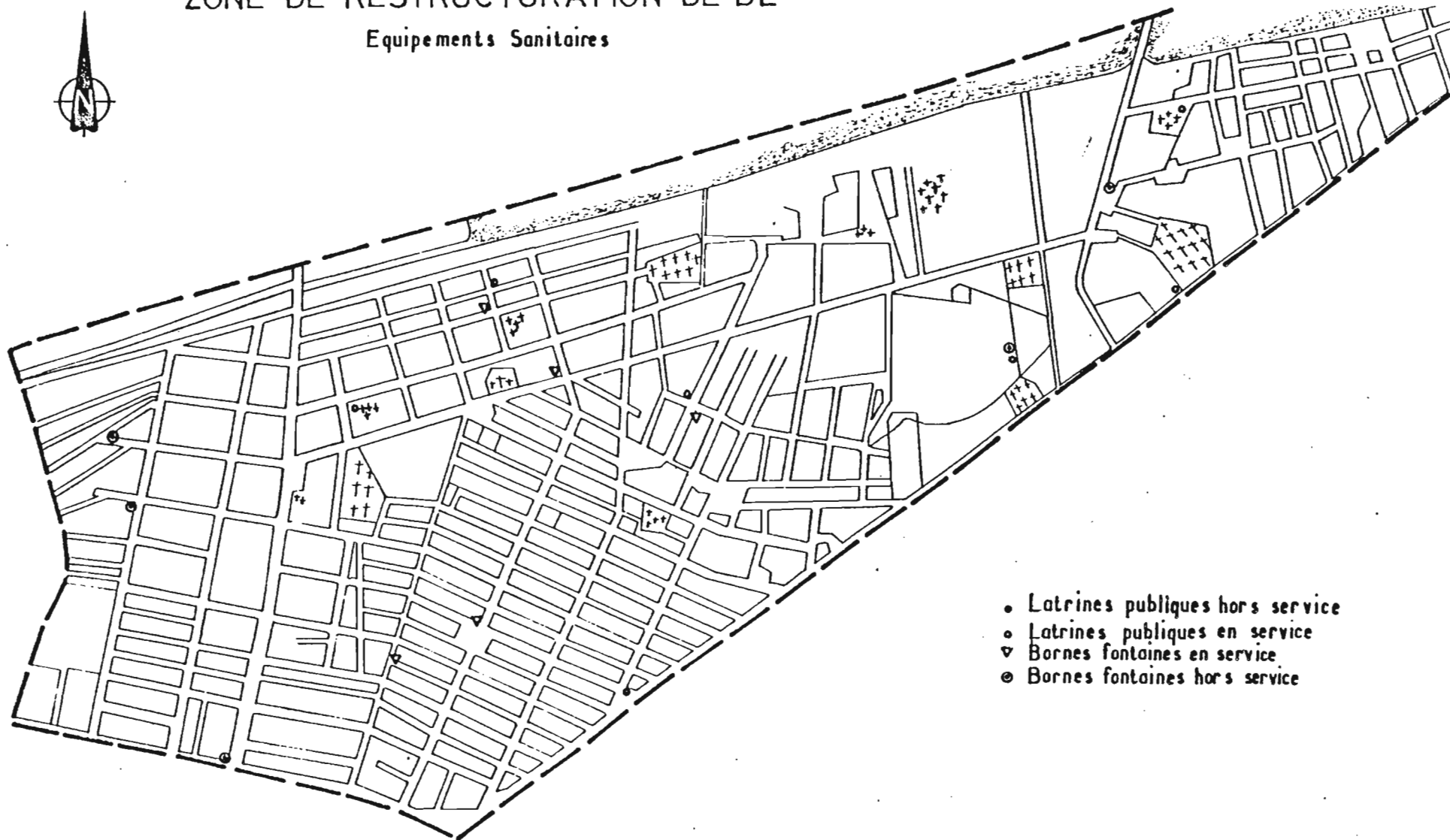
-  Conduite d'eau potable
- $\phi 250$ Section des conduites

ECHELLE :

0 100 500m SOURCE : AGETU

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Equipements Sanitaires



- Latrines publiques hors service
- Latrines publiques en service
- ▼ Bornes fontaines en service
- ⊙ Bornes fontaines hors service

ECHELLE :

0 100

500m SOURCE: ENQUETE DIRECTE

- la forêt sacrée, d'une superficie de 4 hectares, qui abrite le Grand-Prêtre et sa suite ; les concessions qui l'ensèment nuisent à son accessibilité ;

- deux marchés se trouvent à l'intérieur de la zone (auxquels il faut ajouter le Grand-Marché de Bè tout proche) ; dépourvus d'entretien ces marchés se sont dégradés, mais il demeurent très populaires ;

- onze couvents sont dispersés dans la zone où les activités religieuses sont très nombreuses ; il existe également de nombreux couvents "privés" à l'intérieur des concessions,

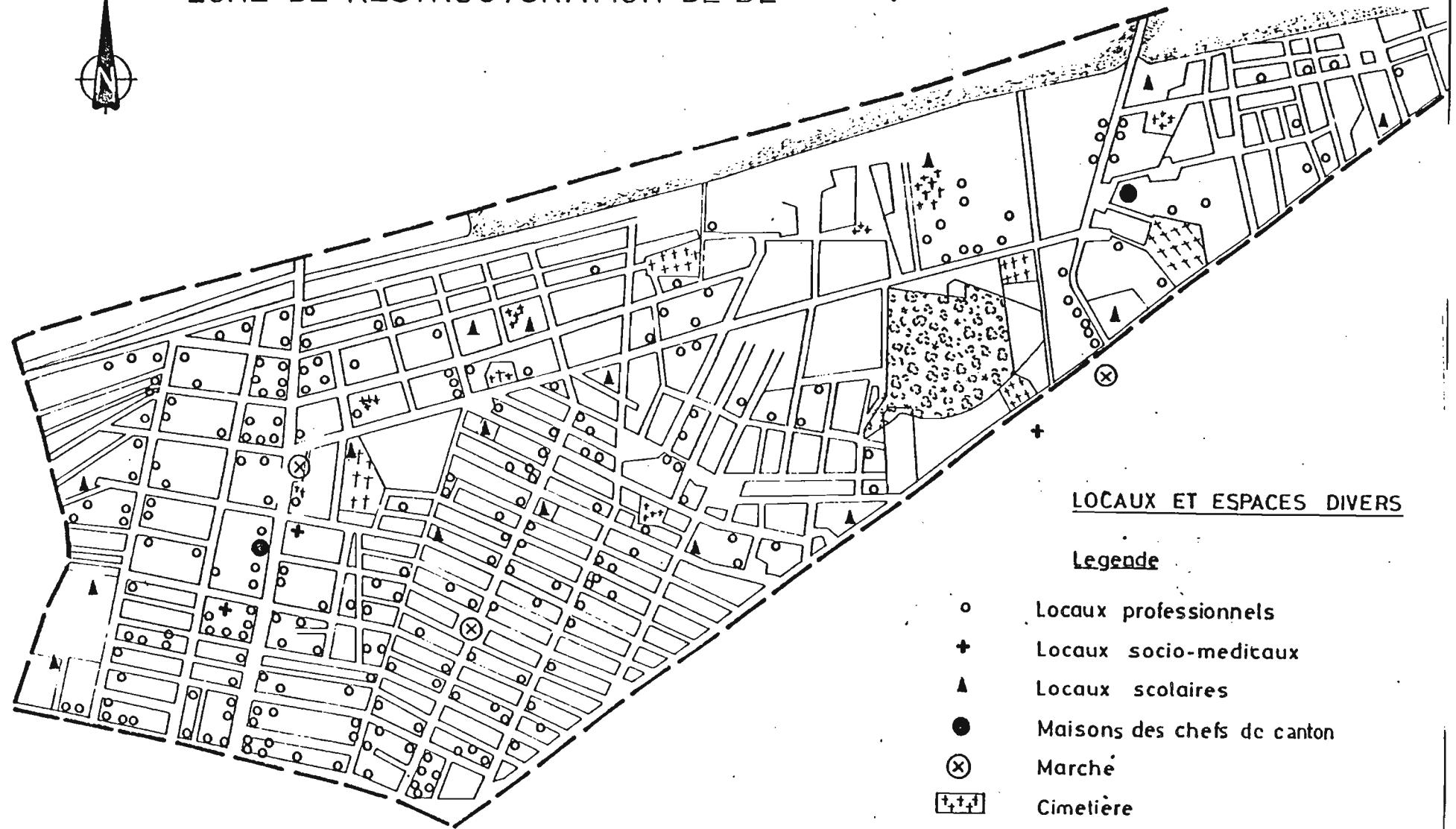
- la superficie totale des cimetières atteint quatre hectares, ce qui est énorme comparé aux problèmes de saturation des espaces de logement ;

- 16 établissements scolaires sont dispersés à l'intérieur de la zone de Bè ; les écoles sont nombreuses mais insuffisantes (les classes peuvent comprendre jusqu'à 78 élèves) ; les classes surchargées et le manque de fourniture provoquent de graves retards scolaires et un important absentéisme ;

- 2 églises catholiques, 2 églises baptistes et 2 temples protestants dispensent le culte importé qui ne semble pas incompatible avec les pratiques animistes traditionnelles ("deux précautions valent mieux qu'une").

Les équipements publics et sanitaires sont quasiment nuls, si l'on excepte un dispensaire et un centre social à Amoutivé, un centre de santé et un centre d'affaires sociales. Il n'existe aucun équipement administratif et culturel dans la zone, sauf un commissariat de police (!). La voirie goudronnée est très limitée ; la plupart des rues sont soit de latérite, soit de sable pour toute voirie de desserte ; les quartiers qui manquent le plus d'accessibilité par absence de tracé des voiries sont Bassadji, Bè Apeyé et Bè, Aklassou ; dans ces deux derniers quartiers, il est fréquent que les chemins piétonniers débouchent sur un cul-de-sac ou sur un dépotoir.

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE



LOCAUX ET ESPACES DIVERS

Legende

- Locaux professionnels
- ⊕ Locaux socio-medicaux
- ▲ Locaux scolaires
- Maisons des chefs de canton
- ⊗ Marché
- ⊕⊕⊕ Cimetière
- ▨ Forêt sacrée

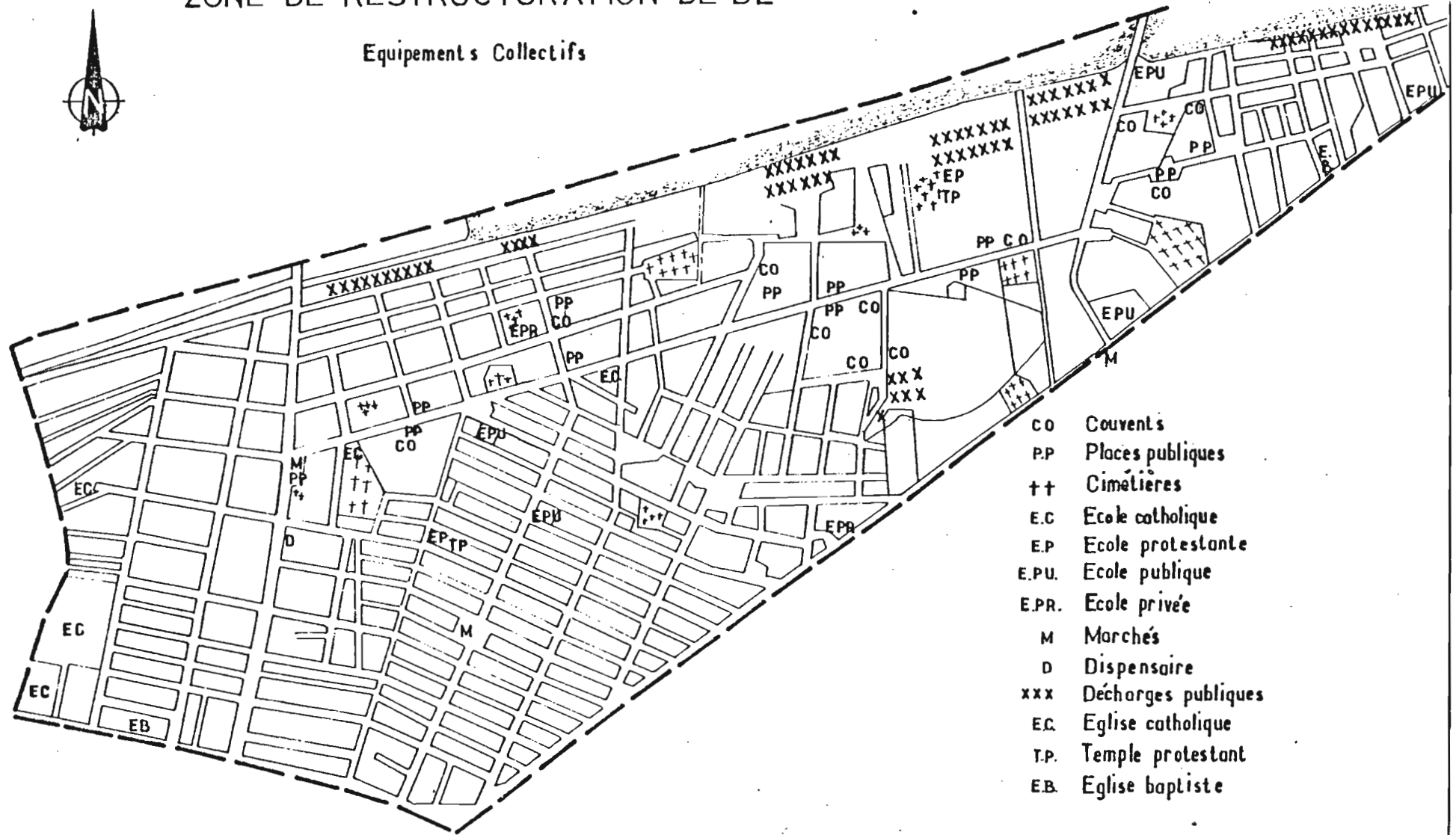
ECHELLE :



SOURCE : ENQUÊTE DIRECTE

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Equipements Collectifs



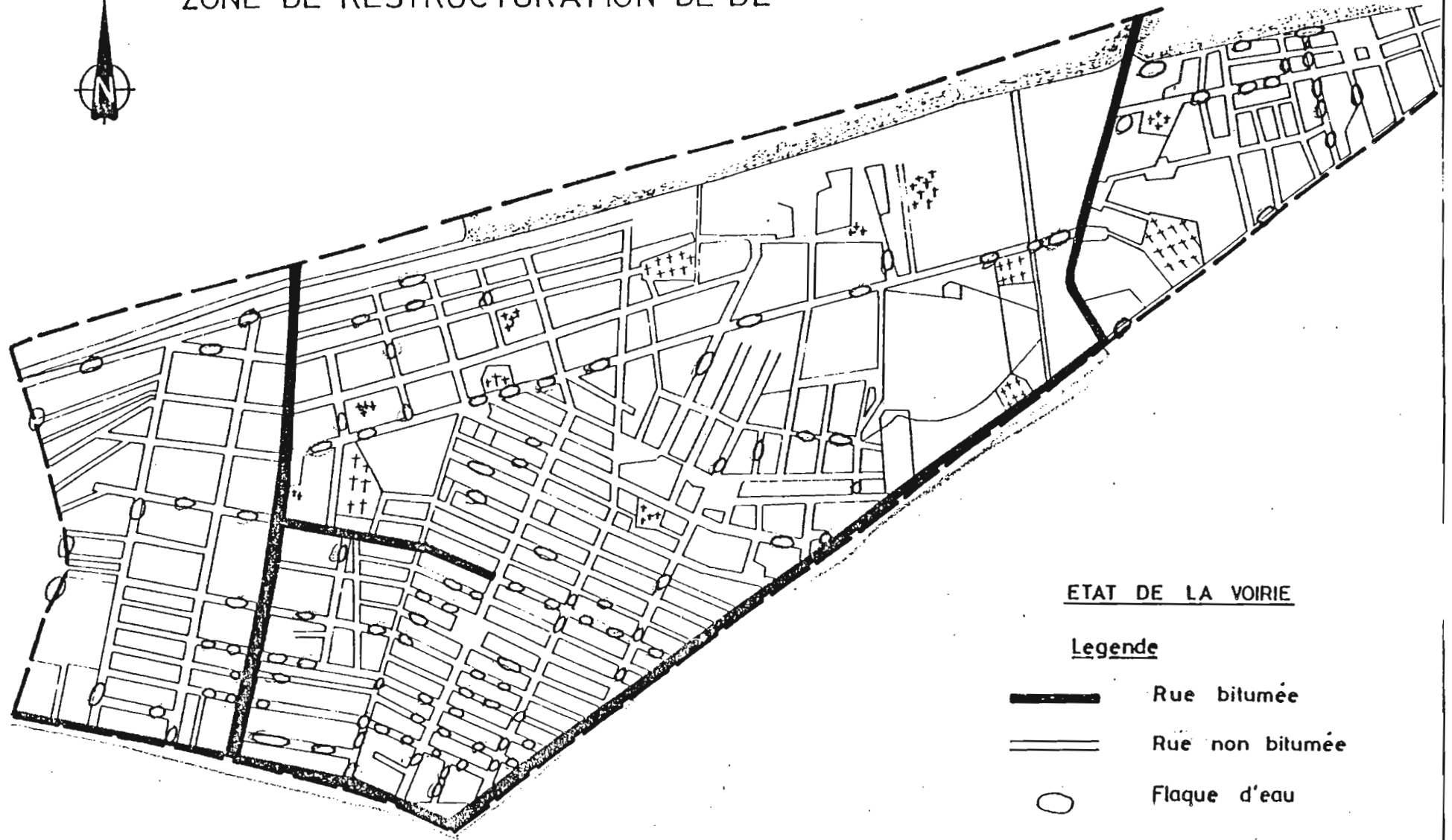
- CO Couvents
- PP Places publiques
- ++ Cimetières
- EC Ecole catholique
- EP Ecole protestante
- EPU. Ecole publique
- EPR. Ecole privée
- M Marchés
- D Dispensaire
- xxx Décharges publiques
- EC. Eglise catholique
- TP. Temple protestant
- EB. Eglise baptiste

ECHELLE :



500m SOURCE : ENQUÊTE DIRECTE

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE



ETAT DE LA VOIRIE

Legende

-  Rue bitumée
-  Rue non bitumée
-  Flaque d'eau

ECHELLE :

0 100 500m SOURCE, AGE TU

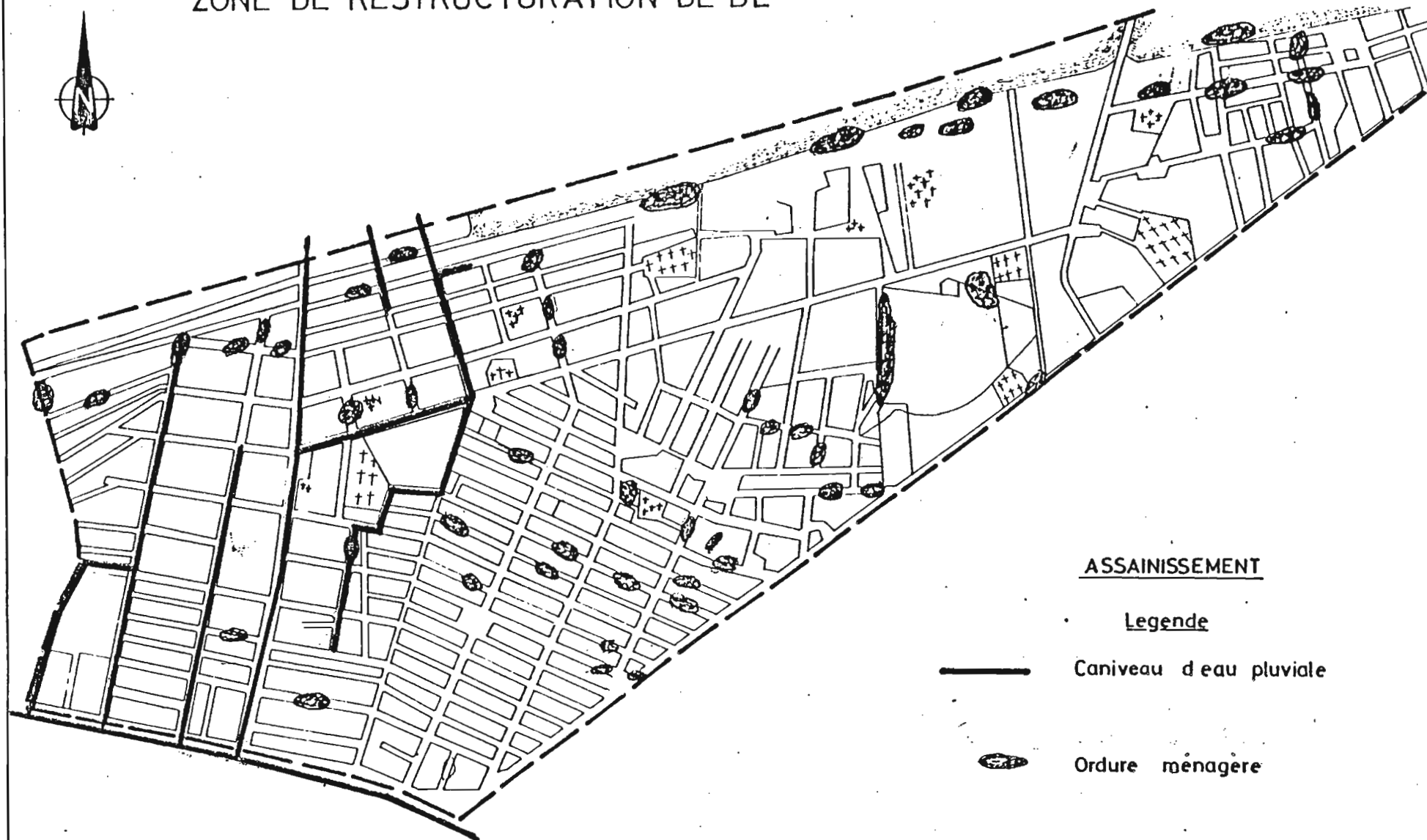
Concernant le réseau d'évacuation des eaux pluviales, il est significatif qu'aucun drainage n'existe à l'intérieur des quartiers (seuls les plus anciens quartiers du centre ville en sont pourvus, mais les drains y sont défectueux à cause de l'ensablement) ; l'absence de drainage provoque l'inondation des rues et des maisons (jusqu'à l'affaissement des maisons aux abords de la lagune) en saison des pluies ; les grandes inondations de 1962 et 1967 ont occasionné des vagues d'émigration.

La zone de Bè se caractérise également par l'absence de réseaux d'égout pour évacuer les eaux usées ; cette évacuation se fait directement dans les rues ("à la volée") ou par des caniveaux ouverts et le plus souvent ensablés ; cette situation débouche sur un manque d'hygiène propice à la propagation de maladies microbiennes, d'autant plus que la nappe phréatique peu profonde s'en trouve polluée.

Le service public de ramassage d'ordures ménagères ne peut s'effectuer car les rues ensablées sont impraticables par les camions bennes ; il en résulte une prolifération des dépôts (surtout près de la lagune et aux abords de la forêt sacrée où les terrains vagues sont nombreux).

Cette zone de BE, située actuellement au centre Nord de la ville de LOME, est donc dépourvue de la plupart des équipements et infrastructures urbaines ; les services publics y sont également absents. Zone de forte résistance au modernisme, l'urbanisation y a engendré des déséquilibres internes, une crise du logement et des problèmes sociaux et fonciers qui bouleversent le mode de vie traditionnel. Les services techniques de la ville, les responsables locaux et la population ont donc ressenti l'urgence d'effectuer une opération de restructuration. A cette fin, la Banque Mondiale a été sollicitée pour financer et diriger cette opération de restructuration et de réhabilitation de quartier.

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE



ASSAINISSEMENT

Legende

- Caniveau d'eau pluviale
- Ordure ménagère

ECHELLE :

0 100 500m SOURCE: ENQUÊTE DIRECTE

2) INTERVENTION ET REGLEMENTATION DE LA BANQUE MONDIALE (BM)

Le type de destructuration spatiale et sociale perceptible dans la zone de Bè correspond aux cibles d'intervention que la BM s'est fixée dans le cadre de la mise en oeuvre de ses programmes urbains. Cependant, la BM n'intervient pas sur un projet particulier sans s'assurer préalablement des garanties suffisantes qui devront contribuer au succès de son opération. De quel ordre sont ces garanties ? Quels sont les objectifs déclarés de la BM ? Quelle est la stratégie d'intervention utilisée par la BM et l'idéologie qui s'en dégage ? Telles sont quelques unes des questions fondamentales à envisager avant d'entreprendre l'analyse d'un projet particulier.

a) Présentation générale de la BM

Créée à partir des accords de Bretton-Wood le 27 décembre 1945 pour remettre sur pied les économies européennes, son action s'oriente ensuite vers la promotion du développement économique des pays du tiers-monde à qui elle accorde des prêts qui servent au financement de leurs investissements.

Ses ressources proviennent des emprunts effectués sur les marchés internationaux, de ses bénéfices non distribués et des remboursements de ses prêts. Les prêts BM sont accordés avec un différé d'amortissement de 5 ans pour une durée de 15 à 20 ans. Le taux d'intérêt actuel est de 10,97 % (ce taux est révisé tous les six mois) (1).

Le conseil d'administration qui fixe les choix et les orientations de la BM est contrôlé par les sept premiers pays industrialisés qui possèdent 50 % des voix du conseil (les représentants des U.S.A. possèdent à eux seuls 25 % du total des voix).

(1) cf. "Jeune Afrique Economique", numéro du 20 mai 1983

Selon les prévisions de la BM, entre 1970 et l'an 2000, le taux d'urbanisation des pays pauvres passera de 25 à 40 %. Pour améliorer les conditions de vie et de logement dans les pays du tiers-monde, la BM consacre 8 % de ses opérations aux interventions urbaines, dont 3 % environ à l'habitat. Concernant ce dernier secteur, les études de la BM montrent que 50 à 70 % des citadins du tiers-monde ne peuvent accéder aux logements les plus économiques produits selon les règlements en vigueur : "bien souvent, les stratégies visant à améliorer les revenus des pauvres n'atteignent pas ces groupes" (1) ; la plupart des projets publics de construction de logements sociaux subventionnés se sont avérés des échecs pour de multiples raisons :

- Les normes retenues dépassent les moyens financiers des pauvres,
- Les gouvernements hésitent à percevoir les loyers et les hypothèques,
- Les logements sont construits loin des sources d'emploi et ne sont pas toujours dotés des équipements collectifs nécessaires,
- "On n'a guère tenu compte du style de vie de communautés pauvres que l'on n'a pas cherché à faire participer activement à la conception des solutions envisagées" (2).

Face à cette situation, la BM a choisi d'orienter ses crédits vers des programmes de réhabilitation ou de construction de trames d'accueil avec pour principe d'action de veiller au recouvrement des coûts de ses opérations. Cette stratégie d'Intervention date de 1972. Jusqu'à cette époque,

(1) Banque Mondiale "Besoins essentiels - Documents de synthèse", pub. BM Sept 1980, p. 17.

(2) Banque Mondiale, "Logement, série Pauvreté et besoins essentiels", publ. BM Sept 1980, p. 38

L'action de la BM portait sur des opérations sectorielles plutôt que sur la modification du modèle de croissance des villes et l'amélioration des conditions de vie des plus défavorisés. A partir de 1978 les objectifs de la BM furent dirigés vers le développement urbain dans son ensemble, liant, aux problèmes du logement, les aspects économiques, financiers, fiscaux, juridiques et sociologiques. En préconisant la réalisation de projets de trames d'accueil et l'amélioration des logements économiques existants, "l'objectif était de mettre à la disposition des familles économiquement faibles les composantes terrains et services publics de leurs logements, ainsi qu'une aide financière et technique leur permettant de construire elles-mêmes leurs habitations et de les aménager progressivement" (1).

Sur de telles bases, de 1972 à 1980, la BM a lancé des projets urbains pour une valeur de 2 milliards de dollars (représentants 45 % du coût total des projets) ; le rythme de ces projets qui ont touché environ 2 millions de ménages, a même connu une accélération récente puisque 25 nouveaux programmes ont été mis en route en 1983.

b) Les objectifs de la BM :

Ils consistent en ce "qu'au moins 80 % de la population de la plupart des villes puisse être logée sans octroi de subventions appréciable. Dans les pays où le revenu est relativement élevé, la majeure partie des 20 % des pauvres pourrait être logée moyennant de faibles subventions. Dans les villes plus étendues et où le revenu est plus faible, il est plus difficile d'atteindre les groupes les plus démunis de la population. Dans ce dernier cas, la meilleure solution semble être d'améliorer les bidonvilles" (2). Le recours aux subventions publiques semble donc écarté par la BM qui considère celles-ci comme mal orientées et manquant leurs cibles ; c'est pourquoi le développement du secteur privé est encouragé par la BM pour la réalisation des

(1) Banque Mondiale, "Habitat, politique sectorielle", publ. BM, 1975, p. 39

(2) Idem, p. 5.

logements sociaux : "des incitations sont nécessaires pour encourager le secteur privé qui fournit généralement la plupart des logements sociaux, à construire pour les pauvres des logements bien intégrés à l'environnement, qui correspondent à la fois à leurs besoins et à leurs moyens. L'intervention du secteur public, notamment lorsqu'elle repose sur des subventions ou sur certaines prérogatives, comme l'expropriation des terres ou la distribution des services publics, peut décourager les investissements privés dans la construction de logements sociaux, cette responsabilité revenant, alors, par défaut, au secteur public" (1).

A travers ce libéralisme économique qui prône le désengagement du secteur public divers objectifs pratiques sont visés par la BM :

- l'accessibilité financière pour les familles ciblées,
- la récupération des coûts auprès des bénéficiaires qui est une condition de
- l'exemplarité des projets réalisés et de leur répétition par d'autres organismes locaux,
- l'accession à la propriété pour les bénéficiaires des opérations ce qui constitue une condition préalable à
- la stimulation des investissements puisque "sans une forme ou une autre de sécurité de jouissance, les pauvres n'effectueront pas les investissements nécessaires pour améliorer leurs logements" (2).

Concernant le cas de Lomé, il faut remarquer que les subventions publiques allouées (modestement) aux diverses sociétés d'Etat, ont abouti aux

(1) Banque Mondiale "Logement, série pauvreté et besoins essentiels, op. cit., p. 22

(2) Idem, p. 6.

manquements de cibles que mentionne la BM. D'autre part, les services de l'urbanisme, par une stratégie qui vise à la généralisation des titres fonciers, semblent adopter les mêmes objectifs que la BM s'est fixée. Cependant, rien ne permet de conclure qu'une stimulation des investissements privés va s'opérer, si ce n'est celle qui résulte de la spéculation foncière et immobilière de la part des catégories sociales nanties.

c) Les conditions de financement des opérations BM :

L'expérience de construction de logements sociaux acquise par la BM, lui permet de conclure que les défauts de paiement des loyers et charges d'eau et d'électricité de la part des bénéficiaires, sont peu nombreux à condition que la localisation des projets soit appropriée, que les normes choisies (et donc les coûts de construction) soient calculées en fonction des revenus des habitants et que les projets soient bien gérés. La BM ne vise pas la récupération totale des coûts, mais plutôt une récupération pondérée qui suppose une répartition des financements entre les divers intervenants :

- les installations communautaires (écoles, dispensaires) ou d'infrastructure (routes d'accès, services publics, transports) sont à la charge de l'administration (l'Etat ou la Municipalité concernés),

- l'acquisition des terrains peut être subventionnée si les revenus des futurs occupants ne leur permettent pas d'acquérir les terrains au prix du marché,

- le coût des logements, des adductions d'eau et des égouts seraient payés par les bénéficiaires.

Dans le cas d'utilisateurs sans revenus, la BM envisage deux systèmes de prise en charge des dépenses de fonctionnement : soit par une redistribution financière interne, "les consommateurs les plus pauvres pouvant

bénéficiaire d'une subvention provenant des consommateurs plus riches ou des revenus de l'Etat", soit par un financement extérieur, en incluant "le financement des dépenses de fonctionnement dans la planification du projet" (1). Quoi qu'il en soit, les subventions préconisées par la BM doivent être limitées de manière à garantir les conditions de répliquabilité des projets.

Dans le cas des trames d'accueil, la BM propose d'octroyer des prêts à des taux d'intérêt qui varient de 7 à 14 %, le remboursement s'échelonnant sur 15 à 25 ans ; le versement initial exigé représenterait 15 à 30 % du prix total du lot équipé sauf pour les cibles particulièrement déshéritées ou aucun versement initial ne serait acquis. La BM préconise également d'encourager l'entraide communautaire (plus que l'autoconstruction) afin de rabaisser les charges des usagers et les coûts de construction corrélatifs ; dans ce cas, "les chefs de ménage confient le travail à d'autres membres de la communauté qui ont les qualifications requises" (2), la main-d'oeuvre familiale constituant un appoint aux artisans et tâcherons locaux.

D'autre part, la BM suggère divers moyens de financement des dépenses de logement :

- les facilités de crédit à plus long terme,
- la libéralisation des taux d'intérêts par
- l'encouragement de la concurrence entre les banques,
- la promotion des sociétés d'assurance-vie et des caisses de retraite pour capter les investissements,
- l'instauration de crédits hypothécaires pour les groupes pauvres de la population. "La sûreté offerte par une hypothèque n'a guère de valeur

(1) BM "Besoins essentiels, document de synthèse", *op. cit.*, p. 19

(2) BM "Logement, série pauvreté et besoins essentiels", *op. cit.*, p. 23

si l'emprunteur ne possède pas de titre de propriété incontestable ou si le prêteur n'est pas en mesure de prendre possession du bien hypothéqué en cas de défaut de paiement" (1) l'instauration du régime de propriété privée semble être considéré par la BM comme le moyen miraculeux de satisfaction des besoins en logements ;

- la stimulation de l'épargne populaire : "les groupes à faibles revenus souhaitent vivement améliorer leurs logements, de même qu'ils semblent disposés à épargner afin d'investir dans l'amélioration du patrimoine immobilier ; le rapprochement des épargnants et des investisseurs devrait permettre d'améliorer la situation dans son ensemble" (2).

Il semble que, dans le cas de Lomé, la gestion de projets urbains ne puisse être confiée à la mairie ; c'est pourquoi le DGUH devait être le maître d'ouvrage de l'opération de restructuration. Il n'en demeure pas moins que la part des financements revenant à l'administration, pour ce qui concerne le domaine urbain, fait défaut au Togo (les bilans des plans quinquennaux l'ont confirmé). Dans ce cas, le problème des subventions aux plus pauvres ne se pose même plus puisqu'elles n'existent pas et que sans elles, les infrastructures de bases ne peuvent être réalisées. La captation des investissements (par les banques ou la CNSS) ne paraît pas constituer un substitut au manque de subventions d'Etat, puisque les investissements privés captés par les organismes parapublics sont ensuite orientés au bénéfice des classes nanties ce qui contredit l'optique fonctionnaliste de la BM selon laquelle la stimulation de l'épargne suffit à garantir son orientation vers les classes sociales défavorisées. Il semble donc qu'en l'absence de choix politique clairement définis et assumés, les moyens financiers ne peuvent être dégagés pour satisfaire "les besoins essentiels".

(1) BM, *Idem*, p. 9

(2) BM, *Idem*, p. 8

d) La stratégie d'intervention de la BM :

"L'approche traditionnelle de la Banque consistant à attaquer les problèmes au niveau des secteurs (alimentation en eau, électricité, transports, assainissement, éducation) a été étendue de façon que les projets sectoriels atteignent les groupes sociaux défavorisés" (1) ; c'est pourquoi la stratégie de la BM s'oriente de plus en plus vers des opérations intégrées plurisectorielles portant simultanément autant sur le régime foncier, les services publics, les possibilités d'investissements privés, le développement du tourisme, de l'industrie et la promotion de l'emploi ; les politiques économique, monétaire (pour le financement des logements) et budgétaire (pour la répartition des revenus) sont désormais prises en compte à travers les opérations BM, ce qui accroît d'autant sa main-mise sur les appareils décisionnels des pays emprunteurs : "pour résoudre de façon satisfaisante la question des logements sociaux, un effort de coordination et de planification poussé s'impose au niveau des municipalités, si l'on veut que les villes étendent leurs programmes au delà de quelques projets témoins" (2).

A travers des interventions globales et coordonnées, la BM vise à infléchir les mécanismes de l'offre et de la demande dans les secteurs foncier et immobilier : lorsque la demande est supérieure à l'offre, le phénomène de rareté provoque une flambée du prix des logements qui rend ceux-ci inaccessibles aux catégories sociales défavorisées. Il s'agit donc pour la BM et simultanément aux interventions ponctuelles, de renverser les tendances structurelles qui peuvent mettre en question la réussite des opérations de construction de logement. Dans cette optique, la BM entreprend d'associer activement les Etats emprunteurs à ses opérations ; ceux-ci sont sollicités à intervenir dans divers domaines :

- l'organisation des infrastructures dont ils supportent les coûts et les avantages (plus-values foncières et immobilières) ;

(1) BM, *idem* p. 11.

(2) BM, *idem* p. 15.

- l'utilisation des avantages produits par les opérations à des fins sociales afin d'éviter la spéculation et l'enrichissement des particuliers ;

- la compensation des imperfections du marché par l'octroi de subventions aux couches pauvres de la population afin de redistribuer les revenus aux économiquement faibles (redistribution interne) ;

- la mise en place d'institutions familiarisées avec les conditions locales socio-économiques qui influent sur le développement urbain.

Entre la prise en charge des services publics (estimés au tiers du coût total des logements) et celle des équipements collectifs (de 10 à 20 % supplémentaires par rapport au coût des logements), la part que la BM sollicite des Etats sous forme d'octroi de subventions reviendrait à 30 % des dépenses totales de logements (le logement de référence étant l'unité d'habitation de base).

Dans la pratique, cette stratégie de développement urbain adoptée par la BM devrait privilégier la planification et la recherche des ressources disponibles plutôt que de se fonder sur l'établissement de cartes de zonage dont les réglementations empêchent souvent les plus défavorisés d'habiter à proximité des zones industrielles, commerciales ou résidentielles. A l'inverse, la BM sollicite la participation des Etats dans la mise en oeuvre d'une politique urbaine d'anticipation des besoins des populations : "les terrains qui se trouvent à la périphérie sont peu coûteux. Les propriétaires actuels étant généralement des agriculteurs, les pouvoirs publics peuvent acquérir les terrains au prix courant avant d'avoir à les utiliser ; dans l'intervalle, les sols continuent d'être utilisés à des fins agricoles" (1) ; des réserves publiques seraient ainsi constituées en prévision de la réalisation de trames d'accueil pour les familles pauvres habitant la périphérie.

(1) BM, *"Habitat, politique sectorielle"*, op. cit. p. 31

La collaboration de la BM avec les pouvoirs publics porte également sur l'amélioration de l'administration foncière ; pour cela, les pouvoirs publics sont encouragés à clarifier leur régime foncier afin d'offrir la sécurité de logement aux économiquement faibles. Cette clarification foncière, pour être efficace, doit s'opérer simultanément à la mise en place, par les pouvoirs publics, d'une législation leur permettant d'acquérir des terrains à des fins d'utilité publique, et donc "d'intervenir directement sur le marché foncier. La planification de la croissance urbaine dans le cadre du développement national est un aspect important de l'administration foncière" (1). Le présupposé de la BM en matière foncière consiste à établir un lien de cause à effet entre la précarité de la situation foncière et l'émergence des bidonvilles "sauvages" ; afin de désamorcer ce processus, il s'agira "d'orienter les extensions urbaines sur des sites qui se prêtent aux développements spontanés ; dans les quartiers eux-mêmes se pratique un urbanisme de garde-champêtre, pas toujours brillant, mais efficace et prometteur d'équipement aux moindres coûts" (2). De plus, la clarification de la situation foncière permet à l'Etat de percevoir des impôts fonciers susceptibles d'être réinvestis sous forme de subventions ; les impôts fonciers doivent également contribuer à limiter la spéculation : ils peuvent être instaurés, soit sous forme d'impôts sur les plus-values et sur les terrains (l'efficacité d'une telle méthode reste limitée ainsi que l'exemple de LOME l'a montré), soit par une taxation des biens fonciers associée à un allègement de la charge fiscale sur le capital afin de stimuler les investissements (méthode qui n'est, à priori, pas incompatible avec les mouvements spéculatifs). Enfin, l'acquittement d'une redevance foncière par les particuliers, liée directement à l'octroi de leurs droits d'occupation, permettrait aux pouvoirs publics de récupérer les coûts des services collectifs tel que l'enlèvement des ordures ménagères : "lorsque les coûts ne peuvent être recouverts directement, on les capitalise généralement dans la valeur du terrain". A travers ces diverses méthodes préconisées par la BM, les pouvoirs publics seraient en mesure de s'assurer les moyens de remédier aux imperfections du marché.

(1) BM, *Idem* p. 50

(2) Michel GERARD, "La mort des démiurges" in *Projet n° 162, op. cit. 1982, p. 267*

La stratégie de la BM porte également sur la nature des programmes à réaliser ; dans ce cas, le choix d'une politique sélective en matière de construction des logements est recommandée, qui prenne en compte les coûts globaux des projets : ainsi, "les projets de trames d'accueil peuvent, dans certains cas, entraîner des coûts si élevés (pour l'achat des terrains ou l'organisation des transports) qu'une forme d'habitat à plus forte densité serait plus économique" (1). C'est pourquoi les trames d'accueil seraient mieux adaptées aux petites villes et aux villes dont les transports sont efficaces et bon marché, tandis que la réhabilitation des centres serait mieux appropriée aux agglomérations importantes.

L'utilisation d'une telle stratégie vise à produire un type d'opérations modulées et planifiées qui se trouvera en rupture à la fois avec les types d'habitats sociaux traditionnels, mais également avec l'habitat "sauvage" illégal. C'est pourquoi la nouvelle stratégie urbaine adoptée par la BM ajuste l'habitat proposé aux revenus familiaux ; lorsque ceux-ci sont très faibles, un abaissement des coûts de construction sera opéré par une diminution de la qualité des services offerts : "une politique du logement ne peut réussir que si elle est adaptée au niveau de revenu d'un pays donné et aux moyens des ménages. De nombreux programmes de logement ont plus ou moins échoué car ils s'efforçaient de répondre aux besoins plutôt qu'à la demande effective. Contrairement à des besoins estimés selon des critères arbitraires, la demande réelle est évaluée d'après les moyens des ménages et la part de leur budget qu'ils sont prêts à consacrer au logements"(2). De cette stratégie qui privilégie la demande (calculée en fonction des moyens) par rapport aux besoins, il résulte une institutionnalisation de la pauvreté acquise qui devient la norme : "on laissera une certaine place (contrôlée) à l'autoconstruction, mais tout le reste est conçu comme un abaissement du niveau de consommation individuelle, à l'intérieur d'un modèle inchangé de consommation et sur la base de produits eux-mêmes non modifiés. On abaisse le

(1) BM, *"Habitat, politique sectorielle"*, p. 51

(2) *Idem*, p. 20

niveau individuel de consommation au lieu de redéfinir un type d'établissement humain et de consommation collective compatible avec la situation de l'ensemble de la population urbaine. On institutionnalise le dualisme" (1). A travers ces "opérations - BM - palliatif" se trouvent ainsi abandonnées toutes les solutions qui seraient fondées sur une politique urbaine alternative par laquelle les problèmes de redistribution des richesses nationales seraient pris en compte autrement qu'à travers des opérations ponctuelles car la perception d'impôts et de taxes (l'exemple du Togo est, de ce point de vue-là révélateur) n'implique pas nécessairement leur redistribution à des fins sociales ; un simple contrat de confiance entre la BM et l'Etat emprunteur ne suffit à garantir ni la disponibilité des subventions publiques, ni l'effectivité de la redistribution de ces subventions. L'optique économiste et fonctionnaliste de la BM tend également à occulter le fait qu'il est presque incompatible de susciter les investissements privés et d'éviter dans le même temps la spéculation.

Il est significatif qu'une telle stratégie à laquelle la BM associe les Etats emprunteurs (ou solliciteurs) ait été adoptée au Togo : constitution de réserves publiques, perception de taxes, généralisation de la procédure d'attribution des titres fonciers, installation de Sociétés d'Etat ayant en charge l'application de la politique urbaine, et que cette stratégie n'ait débouché sur aucune réalisation sociale, ce qui tend à prouver que d'autres facteurs interviennent, qui favorisent ou bloquent l'efficacité des structures d'intervention.

e) La pratique opérationnelle de la BM :

Elle consistera principalement à adapter les prestations aux revenus des usagers en utilisant divers procédés qui contribueront à réduire les coûts de construction ; ainsi :

(1) Henri Coing, "Le transfert des Techniques urbaines vers les pays du tiers-monde" in *Les annales de la recherche urbaine*, n° 7, 1980, p. 26.

- l'utilisation des matériaux de construction locaux,
- une finition moins poussée,
- des installations sanitaires communes,

- des constructions plus denses, utilisant moins de terrain et offrant un plancher habitable plus réduit : "pour diminuer la superficie de terrain par habitation, on peut soit diminuer la surface des parcelles individuelles, soit construire des maisons en rangée à 2 étages ayant des murs communs, soit construire des immeubles de 4 à 6 étages" (1) ;

- la participation des intéressés aux travaux : tel est le système "castors" d'entraide qui repose sur la participation directe des habitants pour la construction des habitations, de certaines installations communautaires, des routes ou pour la pose de canalisations d'eau et d'égout ; la BM recommande une assistance technique ou financière pour accroître l'efficacité de ce système d'entraide ; cette assistance portant sur l'apprentissage de diverses méthodes de construction peut aller jusqu'à instruire les habitants sur la façon de s'acquitter des formalités pour faire des demandes de logement ou acquérir un titre de propriété.

La BM réalise deux grands types, souvent associés, d'opérations de développement urbain :

- Les projets d'organisation de trames d'accueil dans des zones nouvellement urbanisées, et qui consistent à aménager des parcelles viabilisées ; sur celles-ci des ébauches de bâtiments sont prévues qui pourront devenir des maisons d'habitation ; "ces projets sont généralement situés à proximité des marchés et des centres d'emploi pour devenir eux-mêmes des pôles d'attraction des activités et de l'emploi" (2),

(1) BM, *"Habitat politique sectorielle"*, op. cit., p. 21

(2) *Idem*, p. 7

- Les projets d'assainissement et d'amélioration des bidonvilles existants qui s'adressent aux familles les plus pauvres : "dans bien des cas, la rénovation est difficile et coûteuse parce que les quartiers spontanés sont situés à flanc de coteaux, sur des fonds marécageux ou dans des ravins ; la remise en état de zones déjà peuplées, bien que souvent inévitable, ne constitue qu'un pis-aller" (1) ; toutefois, la réhabilitation des logements économiques présente l'avantage de soustraire à la démolition, tout en l'améliorant, une partie du patrimoine immobilier existant ; elle permet également de maintenir les familles économiquement faibles à proximité des centres d'emploi et des services sociaux. Selon la BM, il n'est généralement pas possible de doter ces quartiers de services tels que l'adduction d'eau et l'assainissement sans éliminer certains baraquements ; dans ce cas, la BM propose de reloger les familles touchées par la démolition de leurs habitations, par exemple, dans des maisons à plusieurs niveaux construites dans le même quartier afin d'éviter les déplacements de population et de conserver la même densité d'occupation ; cependant, "il n'est pas toujours possible d'éviter qu'une petite fraction (généralement moins de 5 %) soit expulsée de la communauté" (2).

Il demeure que le fondement de l'intégration sociale, selon le credo de la BM, est l'accession à la propriété légale du sol qui s'opère soit par la vente de parcelles constructibles (telle est la solution préférée par la BM), soit par l'octroi de baux à longue durée. Dans cette optique, la construction des maisons reste l'affaire des propriétaires-occupants ; l'assistance technique, les méthodes de réalisation et le choix des matériaux incombent à l'organisme promoteur ou au bureau d'études qui assure le suivi de l'opération ; quant à la répartition des prêts à la construction ou à l'amélioration des logements, elle s'effectue par la mise en place d'un organisme coopératif d'épargne et de crédit (s'il n'existe pas déjà).

(1) BM, *"Logement, série pauvreté et besoins essentiels"*, op. cit., p. 20-21

(2) *Idem*, p. 19

Ainsi, ce qu'impliquait la stratégie d'intervention de la BM se vérifie à travers sa pratique opérationnelle : par les procédés utilisés afin de réduire les coûts de construction (augmentation de la densité habitative par la construction d'immeubles de 4 à 6 étages ou par la réduction de la taille des parcelles), c'est un bouleversement dans les modes de vie et d'"habiter" traditionnels qui est apporté. D'autre part, le rabaissment des normes de construction préconisé par la BM, apparait comme un facteur d'aggravation de la paupérisation urbaine.

Il semble difficile, dans un cas comme Lomé, de proposer aux habitants d'accéder à la propriété d'habitations qui ne correspondent pas à leurs modèles culturels d'"habiter". Dans ce cas, de telles opérations utilisent autant l'arbitraire (par modèles importés interposés) que les cartes de zonage des schémas directeurs.

f) Fragments d'idéologie de la BM :

Si les motivations humanitaires sont présentes dans les objectifs de la BM, plus intéressant semble être son constant souci d'intégration sociale lié à un impératif d'ordre public : il s'agit "de créer un climat politique favorable à un développement continu et stable" (1) ; et l'amélioration de l'habitat doit contribuer à l'harmonie politique et sociale. Le présupposé idéologique mérite pourtant d'être renversé : les facteurs politiques peuvent eux-mêmes contribuer à la dégradation des conditions de logement et de vie en ville ; et dans ce cas (ainsi que cela fut précédemment mentionné), l'humanisme-réformiste de la BM ne constituerait qu'un palliatif aux problèmes urbains des PVD.

De plus, l'objectif d'assainissement et d'intégration n'empêche pas les catégories sociales les plus défavorisées de se trouver exclues du bénéfice des opérations entreprises : "l'expérience acquise à ce jour en matière

(1) BM, "Besoins essentiels, documents de synthèse", op. cit. p. 3

de projets de logements sociaux prouve qu'il est possible de fournir un abri adéquat et acceptable à tous, sauf peut-être aux 5 à 10 % de la population se trouvant au bas de l'échelle des revenus" (1), cette exclusion est justifiée par la politique de récupération des coûts corrélatifs, condition de la répliquabilité des opérations engagées. Donc, le souci de la BM d'abaissement des coûts de construction ne suffit pas à compenser les rigueurs de la récupération des coûts de construction. Or, lorsque la tranche la plus pauvre de la population est concentrée dans un quartier, comme c'est le cas de la zone de Bè, il est indubitable que le pourcentage des ménages exclus de la réhabilitation est proportionnellement plus élevé (d'après les calculs mentionnés précédemment, 50 % des ménages se trouveraient exclus par les critères BM de récupération des coûts de construction). Dans ces conditions, de la même manière que les habitants les plus pauvres sont exclus, les pays les plus pauvres (comme le Togo) semblent se situer en dehors des opérations de développement urbain entreprises par la BM.

Conjointement à l'exclusion sociale consécutive aux conditions de financement, la ségrégation sociale apparaît comme seconde caractéristique liée au mode de définition des besoins des populations : "à chacun selon ses moyens". Ainsi, les modes de financement et de construction produiront une différenciation qualitative des logements à travers laquelle se reflèteront les inégalités sociales que les opérations BM contribueront à confirmer : cette ségrégation sociale par création de ghettos pour pauvres constituera une atteinte à l'objectif d'intégration urbaine que la BM s'était elle-même fixée ; la pratique consacre ainsi l'échec de la politique.

La logique de la BM est telle que si elle évite l'écueil de la ségrégation urbaine, elle manque sa cible : apparaissent alors des quartiers moins pauvres et ordinaires, impulsés par une politique de "laisser-faire" et où s'installent les ménages à revenus moyens ; les premiers occupants

(1) BM, "Logement, série pauvreté et besoins essentiels", p. 5

ou attributaires pauvres (qui constituent la cible privilégiée de la BM) s'en trouvent évincés et les logements construits ne profitent pas aux populations à qui ils étaient destinés ; ce scénario semble néanmoins conforme aux lois de l'économie de marché que défend la BM, bien que celles-ci contre-disent, encore une fois, les objectifs initiaux : l'économie consacre ainsi l'échec de la politique.

En fait, il semble que les effets pervers de cette logique proviennent des pré-supposés fonctionnalistes contenus dans l'approche économiste adoptée par la BM. A travers la satisfaction des "besoins essentiels", c'est la préservation de la croissance économique qui est visée : "Aucun des objectifs ne saurait évidemment être atteint hors d'un contexte de croissance économique" (1). Donc, les objectifs de la BM ne sont plus adaptés aux périodes de récession économique qui caractérisent non seulement les PVD, mais également les pays industrialisés. De fait, face à la crise économique qui secoue nombre de pays endettés, l'idéologie de la BM devient plus nuancée, plus pragmatique, oscillant entre le dirigisme et le libéralisme, mais n'apportant pas de véritable solution au problème du développement. Concernant le domaine urbain, la stratégie de réalisation d'opérations intégrées, planifiées, et plurisectorielles semble très lourde et très longue à mettre en oeuvre, l'enlissement dans les pesanteurs bureaucratiques étant quasiment inéluctable ; les moyens financiers utilisés paraissent, en plus, hors de portée des habitants et des états les plus pauvres. Enfin, le type de rapport que la BM entretient avec les responsables des Etats constitue un facteur de mise en échec des opérations entreprises dans les pays où le fossé qui sépare la Société Civile et l'Etat s'accroît de jour en jour et ne permet que difficilement d'atteindre les collectivités locales concernées par les projets. Il semble d'ailleurs que la tendance actuelle, au niveau des organismes internationaux (FED, PNUD), consiste à réviser à la baisse les objectifs de planification

(1) Robert S. Mc NAMARA (Président de la BM de 1968 à 1981) in "Logement série pauvreté et besoins essentiels" op. cit., préface.

administrative du développement et à privilégier des méthodes d'intervention adaptées aux réalités de terrain, en favorisant des opérations pilotes, type "micro-réalisations" avec la participation des collectivités locales.

3) PROCEDURE D'APPEL D'OFFRES ET D'EVALUATION DU PROJET BM de BE

De 1975 à 1980, le Ministère du Plan togolais prépare, en collaboration avec l'USAID le projet de réhabilitation du quartier Bè ; la banque américaine accordait, à cette époque, des prêts remboursables sur une période de 25 à 40 ans et à des taux d'intérêts variant entre 10 et 11 % ; mais avec la hausse du dollar et l'augmentation des taux d'intérêts américains, les conditions de prêt devinrent désavantageuses pour le gouvernement togolais qui fit appel, en 1981, à la Banque Mondiale (la demande officielle du Ministère du Plan auprès de la BM s'effectua en octobre 1981). Jusqu'en décembre 1982, le dossier d'appel d'offres international fut constitué, les bureaux d'études consultants soumissionnèrent, l'évaluation technique et financière des réponses à l'appel d'offres fut effectuée. La BM devait apporter un concours financier de 500.000 dollars pour la réalisation des études devant précéder l'opération elle-même.

La situation change brusquement lorsqu'en mai 1983, le Ministère du Plan Togolais conclut avec la BM un accord d'assistance technique et financière (assorti d'un crédit de la BM de 40 millions de dollars) visant à redresser l'économie togolaise. Dès lors, la priorité est au redressement industriel, et le secteur urbain n'est plus considéré comme prioritaire ; en décembre 1983, le projet de réhabilitation de Bè est annulé après de nombreuses hésitations de la part du gouvernement togolais (par Ministère du Plan interposé). Finalement, l'Etat togolais se désengage et la BM se retire ; le projet est reporté sine die.

Dans le contexte de crise économique d'une part, et de crise de logement d'autre part, que traverse le Togo, il a paru utile de décomposer les étapes successives de ce projet avorté afin de situer les responsabilités

techniques ou politiques ou financières des différents acteurs et de s'interroger sur l'adaptation de ce genre d'opérations aux problèmes urbains et de logement que connaissent les PVD.

a) Les termes de références comportaient divers volets :

- des études techniques de circulation et d'amélioration de la voirie,
- des études de gestion urbaine concernant les services techniques, leurs domaines d'intervention et de compétence, leur coordination et leurs ressources,
- la réorganisation des services municipaux,
- des études de détail sur la restructuration du quartier Bè et la zone d'intervention d'Adakpamé.

Une étude-bilan de la situation de la politique urbaine était donc demandée aux consultants qui devaient ainsi décrire la politique du gouvernement en matière d'habitat urbain ; l'aptitude des institutions chargées d'appliquer cette politique devait être analysée ainsi qu'effectuée une évaluation de leurs activités, de leurs résultats et de leurs perspectives d'avenir. Il semble étonnant qu'une telle étude ne puisse être réalisée par des acteurs togolais ; tout se passe comme si un modèle organisationnel importé avait été mis en place et qu'il faille en appeler à "un réparateur" du pays d'origine pour analyser des dysfonctionnements du modèle lorsque celui-ci "tombe en panne", ce qui tendrait à prouver que le modèle organisationnel choisi n'était pas adapté aux pratiques locales et qu'en fait de transfert de modèle, il s'agit plutôt d'instauration d'une dépendance.

Concernant la zone de restructuration de Bè, l'étude devait porter sur le projet d'exécution d'infrastructures (VRD) et d'équipements collectifs (centres sanitaires, écoles, dispensaires, marchés...) ;

L'étude devait en outre comporter une évaluation économique et financière des aménagements proposés. Les termes de références précisait que la conception devait mettre l'accent sur :

- la nécessité de préserver au maximum les bâtiments existants,
- le changement approprié du statut foncier pour répondre aux besoins des habitants,
- la récupération des coûts en tenant compte de l'équité et de l'accord des bénéficiaires de participer aux dépenses d'amélioration,
- la participation des organismes communautaires dans la conception et la localisation des éléments du projet ainsi que dans l'entretien des équipements et le recouvrement des paiements.

La méthode d'exécution suggérée par les termes de références correspond parfaitement à la stratégie d'intervention de la BM (critère de recouvrement des coûts, accession à la propriété...) analysée précédemment. Une enquête socio-économique avait pourtant été effectuée (par E. LERNER, en mars 1980) attestant de l'inapplicabilité de ces critères à la zone de Bè compte tenu de la faiblesse des revenus de 50 % des ménages et de l'ampleur des travaux d'infrastructures et de VRD à réaliser.

Le volet "aide à la municipalité" consistait particulièrement en :

- la réorganisation de la division administrative chargée de l'exécution des recettes et des dépenses du budget municipal et du recouvrement des impôts,
- la réorganisation du service de la voirie.

Concernant l'aide à la municipalité, les bureaux d'études étaient également chargés d'analyser les conditions de possibilité d'un transfert de

technologie : il s'agissait d'informatiser les services municipaux.

A travers cette opération BM dont la restructuration du quartier de Bè n'était qu'un volet, c'est toute l'organisation (à la fois institutionnelle, administrative, financière et matérielle) de la ville de LOME qui était visée.

b) La procédure d'appel d'offres

Elle est définie par le bailleur de fonds, en l'occurrence la BM ; il s'agit d'une réglementation très précise qui établit les rapports entre la Banque, l'emprunteur (l'Etat togolais) et les consultants (les bureaux d'études postulant à la réalisation du projet). La responsabilité du choix des consultants incombe à l'emprunteur. La BM se charge de financer :

- le contrat d'exécution qui s'établit entre l'emprunteur et le bureau d'études,
- l'assistance technique qui s'étend "à la planification du développement, à la planification sectorielle et à la création d'institutions" (1),
- les bureaux d'études en partie ou en totalité contrôlés ou parrainés par les pouvoirs publics.

Différentes étapes du processus de sélection d'un consultant sont à énumérer :

- la préparation du mandat des consultants (ou termes de références) qui définit la tâche à accomplir et les prestations attendues du bureau d'études,

(1) Toutes les citations de ce chapitre proviennent de l'opuscule édité par la BM et intitulé : "directives pour l'emploi de consultants par les emprunteurs de la BM ou par la BM en tant qu'agence d'exécution" - Août 1981.

- la préparation du devis estimatif (le budget) ; "la BM doit examiner le devis et l'approuver",

- la détermination de la procédure de choix : l'emprunteur doit soumettre ses critères d'évaluation des offres à la BM qui les avalise,

- l'évaluation des propositions et le choix d'un bureau d'études : il s'agit d'abord d'une évaluation technique qui prend en compte l'expérience générale du bureau (à laquelle est attribuée un quota de 10 à 20 %), l'adéquation de plan et de la méthode de travail du bureau avec les termes du mandat (l'importance de ce critère est estimée de 25 à 45 %) et les qualifications et la compétence du personnel du bureau (estimée de 40 à 60 % par rapport au pourcentage total des trois critères) ; il s'agit ensuite d'une évaluation financière pour laquelle "le coût (du projet) ne doit pas dominer le débat et infléchir la méthode de choix au détriment de l'exécution satisfaisante du projet", sauf si les propositions des bureaux sont de qualités similaires ; "lorsque le prix est un critère de choix, l'évaluation technique doit être entreprise séparément et indépendamment de toute considération financière ; une procédure en deux stades doit donc être adoptée, les propositions techniques et les propositions financières étant soumises dans des enveloppes séparées (...) ; l'évaluation technique doit être terminée avant que les propositions financières soient examinées (...) " ; la BM désire recevoir un exemplaire de la proposition retenue et présenter ses commentaires à son sujet ;

- les négociations avec le bureau d'études choisi : elles portent sur l'établissement d'un contrat liant l'emprunteur et le consultant, qui précise les termes d'exécution de la mission ; "la BM se réserve le droit de ne pas financer un contrat dans le cas où les consultants n'ont pas été choisis au moyen de procédures conformes, pour l'essentiel, à celles convenues entre la BM et l'emprunteur". Quand les emprunteurs ont passé un contrat avec les bureaux d'études, ils sont totalement responsables du contrôle de ces derniers ; cependant, les agents de la BM examinent périodiquement les progrès des travaux des consultants pour s'assurer qu'ils se déroulent conformément au mandat et au calendrier prévus. Ainsi, si la responsabilité du choix

du consultant incombe à l'emprunteur, aucune des phases de sélection du consultant n'échappe à la BM qui est omniprésente tout au long du processus dont elle fixe elle-même le cadre juridique ainsi que les critères d'évaluation à prendre en compte. Il s'agit bien là d'une méthode de sélection universelle, applicable à tout pays et pour n'importe quel projet : il suffit de remplir "les cases correspondantes". A une méthode universelle ne peut correspondre qu'une homogénéisation des formes et des cultures : telle est l'idéologie de la BM de laquelle participent les bureaux d'études et les Etats emprunteurs (qui n'ont d'autre alternative que de s'endetter aux conditions fixées par leurs créanciers, ne serait-ce que pour rembourser les intérêts de leurs dettes).

c) L'évaluation des réponses

Elle s'est opérée conformément aux prescriptions juridiques et institutionnelles fixées par la BM ; la procédure de choix ainsi que les institutions urbaines utilisées à cette occasion ont été les suivantes :

- la direction générale du Plan et du Développement (rattachée au Ministère du Plan et de la Réforme Administrative) qui est l'interlocuteur de la BM et le coordonnateur général du projet, a nommé une commission technique chargée de l'évaluation technique des bureaux d'études ;
- la commission technique était composée de membres de la DGUH (maître d'ouvrage), de l'AGETU (maître d'ouvrage délégué), de la direction générale du Plan et du Développement, de la Municipalité et de la direction générale des Travaux Publics (chargée du contrôle technique du projet, en même temps que la Direction de la Cartographie Nationale et du cadastre et de la Direction de l'Hydraulique et de l'Energie) ; un membre de la BM assistait aux réunions en tant qu'observateur ; la commission technique a conçu les termes de références et établi (en collaboration avec la Banque Mondiale) une liste des bureaux d'études à consulter ; la valeur technique

des trois bureaux d'études soumissionnaires étant presque similaire, la commission a ensuite procédé à l'évaluation financière des réponses ; il s'est trouvé que le bureau d'études ayant été classé premier lors de l'évaluation technique était le meilleur marché ; il a donc été choisi par la commission technique ; selon la procédure de la BM, le choix était donc effectué ; selon le mode de prise de décision au Togo, le choix de la commission technique n'est que consultatif et le véritable pôle de décision se situe au niveau de la Commission Nationale des Marchés, instance politique rattachée à la Présidence de la République et composée d'un représentant du Ministère du Plan, un représentant du Ministère de l'Economie et des Finances, un représentant de la chambre de commerce et un représentant du Ministère des Travaux Publics ; la Commission Nationale des Marchés est placée sous la présidence du Haut Commissaire au Tourisme (chef de mission à la Présidence de la République) ; or, la Commission Nationale des Marchés (après communication du choix de la commission technique) délibéra et porta son choix sur un autre bureau d'études, le critère de sélection invoqué étant l'ancienneté de l'implantation de ce bureau d'études au Togo et donc sa bonne connaissance du terrain.

Ecartelée entre deux décisions contradictoires, l'une légitimée par la réglementation de la BM, l'autre justifiée par le système décisionnel national, la Direction Générale du Plan a annulé le projet. Echec des instances techniques, coup de force des instances politiques : comme lors des déguerpissements, le même conflit apparaît, dont la population est la seule à subir les effets.

d) La stratégie des bureaux d'études

Elle paraîtrait presque concertée entre eux tellement les réponses à l'appel d'offres lancé par les autorités togolaises sont stéréotypées. De la même manière que les grilles de la BM se caractérisent par leur universalité, les méthodes d'intervention des bureaux d'études utilisent des normes et se fondent sur des budgets et des calendriers dont la validité est attestée par la seule expérience passée des bureaux d'études ; le contexte local n'est pris en compte qu'à partir des termes de références repris d'ailleurs pratiquement textuellement dans les réponses. Tous les bureaux

se sont associés les services de la SOTED, dont les compétences ne semblent être utilisées que pour la forme et l'influence exercée sur les différentes commissions ; deux bureaux d'études sur trois sont d'ailleurs membres du conseil d'administration de la SOTED, et le bureau choisi par la Commission Nationale des Marchés en est même le membre fondateur ; nul doute que ce critère fut pris en compte. Quant au bureau d'études choisi par la commission technique, il s'était lié à l'"Association des Géographes Togolais", augmentant ainsi ses chances de pénétration du marché togolais ; cependant, ce dernier bureau ne possédait aucune expérience sur la place, ce qui a dû jouer en sa défaveur auprès de la Commission Nationale des Marchés. En fait, il semble que la stratégie globale de ces bureaux d'études consiste à se disputer des aires d'influence qu'ils se constituent au fur et à mesure des marchés qu'ils obtiennent ; c'est ainsi qu'ils placent méthodiquement "leurs pions" dans des pays qui leur deviennent progressivement "conquis" ; l'intrusion d'un nouveau bureau d'études à l'occasion du projet BM aura certainement modifié les règles du jeu et bouleversé les habitudes acquises, ce dont la Commission Nationale des Marchés fut l'expression.

De fait, les études et chantiers des PVD constituent un véritable réservoir d'activités (où une grande partie de l'aide internationale se redistribue aux entreprises des pays industrialisés qui la fournissent) pour les bureaux d'études et entreprises occidentaux qui ont investi ces nouveaux marchés afin de pallier à la saturation des besoins dans leurs propres pays. Mais les pays visés, s'ils ont d'énormes besoins, s'avèrent peu solvables. De plus, se posent des problèmes d'adaptation pour les technologies et les modèles exportés car "les techniques d'urbanisme qui contribuent à implanter nos modèles urbains fonctionnent fort mal ; les outils d'analyse, d'information, de programmation et de gestion ne semblent guère mieux adaptés" (1) ; tel est le cas, par exemple, pour ce qui concerne l'établissement des SDAU ou les modèles de planification des transports.

(1) Henri COING, *"Le transfert des techniques urbaines vers les pays du tiers-monde"*, in *les annales de la recherche urbaine*, n° 7, 1980, p. 4.

Les difficultés d'adaptation rencontrées dans la mise en oeuvre des technologies importées tiennent également aux statuts de ces bureaux d'études et aux fonctions multiples et déterminantes qu'ils se doivent d'assumer. Ainsi, la fonction d'une étude est de déterminer la faisabilité d'un projet et de le rendre crédible auprès des bailleurs de fonds. Le bureau d'études doit donc satisfaire deux interlocuteurs : le maître d'ouvrage et l'instance de financement. Dans le cas de la BM, il a été remarqué combien les réglementations imposées par la BM à l'emprunteur faisaient du bailleur de fonds le pôle dominant de cette relation à trois. Au bureau d'études se trouve finalement confiée la mise au point des techniques qui s'appliqueront à la conception, à l'organisation et à la gestion de la ville ; le but ainsi visé est la planification urbaine globale obtenue à partir de séquences d'investissement discontinues (portant sur tous les aspects de l'organisation urbaine) et quelquefois hétérogènes (lorsque les sources de financement sont multiples ou différentes d'une séquence à l'autre ; dans ce cas, c'est au bureau d'études qu'il revient d'assurer la continuité de l'entreprise de planification). Cet objectif ne peut être poursuivi que sur le fondement d'une "division sociale du travail et de son évolution, qui sépare de plus en plus travail intellectuel et travail manuel, concentrant le travail intellectuel dans des centres spécialisés où à son tour il se décompose : études, conception des projets, organisation du travail, innovation technique tombent chacune de son côté comme autant d'activités séparées. Le développement de l'ingénierie en est un bon exemple : créée d'abord à l'intérieur des unités de production, puis autonomisée en unité séparée à l'intérieur du groupe industriel, elle s'est ensuite bien souvent développée en entreprises indépendantes, autonomes aussi bien par rapport aux maîtres d'ouvrage que par rapport aux exécutants" (1). Il résulte nécessairement de l'évolution de ce processus de projection, une fragmentation des différentes phases du projet où sont abordées séparément les marchandises, les brevets, les études (et à l'intérieur de celles-ci, les différents objets sont eux-mêmes fragmentés), l'organisation du chantier, la formation de la main-d'oeuvre,

(1) H. COING, *idem*, p. 8.

l'exécution des travaux et la gestion de l'ensemble du programme ; dès lors n'existe plus aucune unité dans le processus de transfert de technologie qui s'impose de lui-même, par palliers successifs échappant à tout contrôle et à toute maîtrise des services techniques locaux.

Les bureaux d'études participent à ce transfert de technologie et en constituent la pièce maîtresse : appartenant au secteur "ingénierie", ils contribuent à la définition et au monopole des techniques utilisées. C'est ainsi qu'est mise au point une stratégie économique de marché fondée sur la planification urbaine et débouchant sur la vente de biens d'équipement (transports, systèmes d'adduction d'eau ou d'assainissement...) ; "plusieurs études récentes ont mise en lumière la liaison étroite qui existe, malgré les indépendances affichées, entre l'ingénierie et les constructeurs de biens d'équipement. On reconnaît d'ailleurs officiellement, dans les pays industriels, que l'ingénierie constitue le fer de lance de l'exportation des biens d'équipement" (1) ; de cette manière s'exerce la contrainte des normes d'exploitation et de production qui aboutit à la mondialisation des échanges. L'ingénierie impose donc un choix technologique par lequel s'instaure une structure de consommation dirigée et légitimée par les classes sociales dominantes des pays importateurs : "on voit alors l'importance de cette composante de l'ingénierie, que l'on appelle les études préliminaires ; elles sont importantes parce qu'elles sont le lieu des choix : des gammes de produits et de leurs spécifications en fonction des ensembles de besoins qu'on décide de satisfaire en priorité ; c'est à ce niveau que se posent en fait les questions suivantes : quelle gamme et quelle sorte de vêtements ou de maisons fabriquer pour satisfaire quelle catégorie de demande (2) ?" La définition des besoins à satisfaire, les projets qui leurs correspondent et les techniques à appliquer sont ainsi suggérés dès la conception de l'appel d'offres (où le bailleur de fonds exerce une influence prépondérante) et la rédaction de la réponse à celui-ci par le bureau d'études. C'est un mimétisme

(1) H. COING, *idem*, p. 8.

(2) Pierre Judet, "Transfert de technologie et développement" *librairies techniques*, 1974.

local administratif, réglementaire et institutionnel qui permet la diffusion, la généralisation et la reproduction des techniques importées, bloquant ainsi toute innovation et toute adaptation technologiques ; le fait que les systèmes institutionnels des pays du tiers-monde (comme c'est le cas au Togo) soient copiés sur ceux des pays industriels (pour ce qui concerne les structures administratives, la législation, les codes et normes contenues par exemple dans les plans directeurs) favorise cette assimilation technologique mais engendre des difficultés dans l'imposition des normes de construction importées car "il n'y a aucune raison de croire à priori à l'excellence des normes utilisées dans les pays dits avancés. Dans 9 cas sur 10, leur applicabilité dans le contexte socio-économique différent d'un pays moins développé est plus que douteuse ; la poursuite d'une politique fondée sur ces normes ne peut mener qu'à un seul résultat : créer un confort à l'occidentale pour une petite élite occidentalisée privilégiée" (1).

L'uniformisation urbaine est donc le produit de la généralisation des modes de production et de consommation occidentaux qui se fonde sur une demande interne, culturelle et idéologique des PVD ; "la raison en est simple : la similitude des exigences urbaines, des activités économiques dominantes et des couches sociales supérieures dont le mode de vie est identique à leurs homologues des pays industriels" (2). Ainsi s'opère la diffusion de l'automobile, de la construction en hauteur ou de la réalisation des réseaux d'infrastructures, par une demande sociale qui est créée et qui nécessite un besoin de techniques urbaines importées (le plus souvent sans médiation). La planification urbaine ainsi pratiquée, soit échoue à cause de sa trop grande inadap-
tation aux structures locales (comme ce fut le cas pour les institutions urbaines créées à Lomé), soit implique un changement brutal dans les techniques matérielles utilisées et dans le mode de civilisation implicitement visé ; ce changement débouche sur une dépendance technologique contenue dans le mode de projection lui-même : les études s'appellent elles-mêmes et les pays importateurs se trouvent "forcés" à la consommation de celles-ci.

(1) I. Sachs, *"Pour une économie politique du développement"*, Flammarion 1977, p. 287.

(2) H. Coing, *op. cit.*, p. 18

L'exemple de Lomé est, de ce point de vue, révélateur : un bureau d'études réalise le plan directeur de la ville ; celui-ci est tellement éloigné des pratiques urbaines et des compétences locales que, pour le mettre en oeuvre, obligation est faite aux pouvoirs publics d'en appeler à nouveau aux bureaux d'études internationaux qui réaliseront des études tellement complexes et fragmentées que, seul un nouveau bureau d'études pourra en établir la synthèse et assurer la coordination des entreprises sur le chantier ; la technologie préconisée par le bureau d'études sera tellement sophistiquée qu'il faudra utiliser des entreprises internationales de travaux-publics que seul le bureau d'études sera en mesure de sélectionner... Il en résulte un engrenage du système de production de la ville dans laquelle se trouve pris le pays importateur. Une planification alternative moins lourde de conséquences et cependant envisageable consisterait en l'élaboration de projets ponctuels (soutenus par un investissement unique) isolables, cernables, utilisant les capacités des collectivités locales, et donc maîtrisables par les pouvoirs publics locaux.

e) Les perspectives du projet BM :

Des raisons autant politiques (liées aux modes de décision) qu'économiques (l'ampleur des restructurations industrielles à envisager et le niveau de la dette togolaise) ont donc provoqué l'échec du projet BM même si celle-ci considère pourtant qu'"il ne faut pas que les problèmes politiques entravent les efforts faits pour subvenir aux besoins essentiels des populations ; il faut convaincre les groupes sociaux et économiques sur qui tombe le coût élevé de ces programmes que l'inaction leur coûterait, à la longue, plus cher encore" (1). En l'occurrence, la situation économique présente a prévalu sur la satisfaction des besoins essentiels et le coût élevé du projet a constitué un facteur dissuasif déterminant. Cependant, aucune solution alternative ne semblent être recherchée par les pouvoirs publics coincés dans l'engrenage de la planification dirigée (mentionné précédemment) ; ainsi le

(1) BM, "Besoins essentiels, document de synthèse", p. 20

projet d'amélioration de la zone de Bè est-il toujours inclu dans le programme des investissements de la période 1985-1986, programme élaboré par le Ministère du Plan, approuvé par le gouvernement togolais et proposé à la BM. Deux pouvoirs politiques se trouvent donc confrontés : l'instance de la BM qui véhicule une politique techniciste (à laquelle sont associés plus ou moins directement les bureaux d'études internationaux et les services techniques locaux puisqu'une Société d'Etat comme l'AGETU avait son existence quasiment liée à la réalisation du projet BM), et l'instance politique institutionnelle et décisionnelle qui a choisi de prolonger le statut quo ante et qui agit sur l'urbain par des coups de force périodiques. Cette sourde confrontation illustre cependant que le transfert technologique ne s'est pas encore opéré inéluctablement au Togo puisque, dans ce cas, l'autonomisation serait complète entre les instances technique et politique.

4) LES INTERLOCUTEURS AU NIVEAU DU QUARTIER

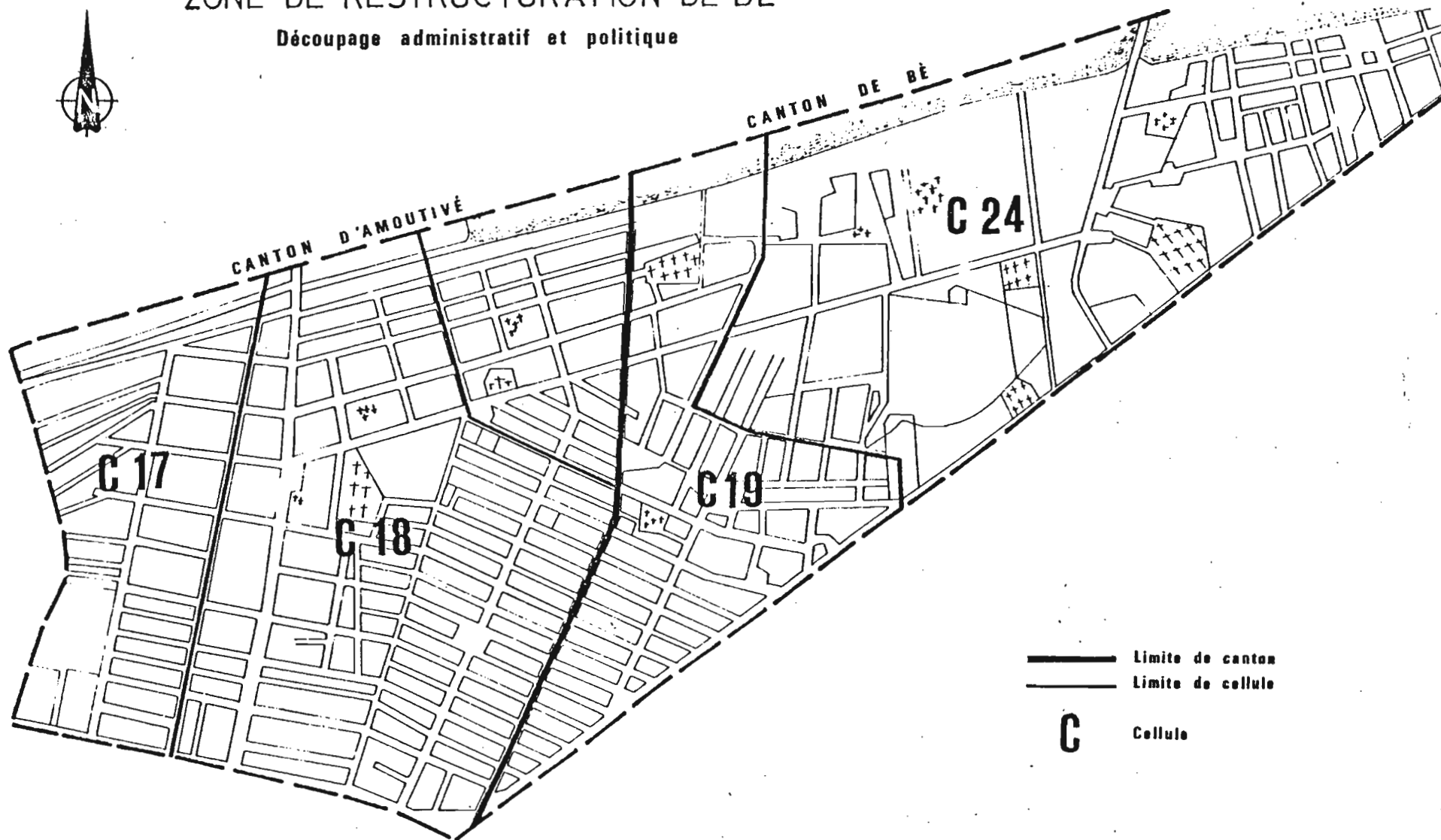
Le conflit implicite présent à l'intérieur de l'appareil techno-structurel s'estompe lorsqu'il s'agit d'interventions réelles au niveau des quartiers. Le projet de Bè illustre cependant l'apparition d'une nouvelle situation conflictuelle au sein de la population elle-même, entre les tenants de la tradition et les représentants du modernisme. Comment un tel projet de restructuration est-il perçu par la population et quels sont les acteurs sociaux qui exercent une influence sur la population ? Il a paru utile d'analyser l'état des rapports sociaux en acte fin de déterminer les conditions de possibilité d'un tel projet de restructuration qui engage si profondément les modes de vie de la population.

a) Les cellules du Parti

Elles constituent l'organisation à partir de laquelle est transmise l'idéologie moderniste du Parti. Quatre cellules découpent la zone de Bè selon des limites qui tiennent plus du tracé de la voirie que des affinités sociologiques, ethniques ou linguistiques. Les secrétaires de cellules dirigent celles-ci et sont des habitants du quartier, mais pas nécessairement natifs de celui-ci. Le rôle des secrétaires de cellules et des permanents consiste en la sensibilisation, l'animation et la mobilisation politique des habitants ; celle-ci s'exprime à l'occasion de réunions hebdomadaires, de meetings ou à l'occasion des défilés qui commémorent les grandes

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Découpage administratif et politique



— Limite de canton
— Limite de cellule
C Cellule

0 100 500m

SOURCE: ENQUÊTE DIRECTE

fêtes nationales et pour lesquels la participation de toute la population est "sollicitée" : c'est ainsi que s'exprime l'adhésion populaire aux idéaux révolutionnaires.

Régulièrement, le comité de ville qui comprend les représentants de toutes les cellules et que préside le Ministre de l'Intérieur, se déplace pour visiter les quartiers : c'est ainsi qu'il s'est réuni en septembre 1983 sur la place publique de la maison du chef de Bè ; diverses recommandations touchant les questions urbaines ont été énoncées à cette occasion par le Ministre de l'Intérieur :

- continuer l'opération "Lomé-ville propre" qui consiste, pour la population, au nettoyage des quartiers et à l'entretien des rues, des places publiques et des caniveaux, tous les premiers samedis du mois ;

- combattre le gaspillage de l'eau courante et la pratique qui consiste à utiliser les bornes fontaines comme des lieux de lessive.

L'hygiène et la salubrité publiques constituent donc les préoccupations urbaines essentielles livrées à l'action militante. Au cours de cette réunion publique, nulle mention n'a été faite (officiellement) du projet de restructuration de quartier. Cependant, de nombreuses études et enquêtes ayant été effectuées dans la zone, les habitants attendent avec impatience qu'une intervention améliore leurs conditions de vie à l'intérieur des quartiers. Les secrétaires de cellules sont prêts à soutenir de tout leur zèle militant une quelconque opération commanditée par les pouvoirs publics. D'origine populaire pour la plupart, les secrétaires regrettent qu'aucune action n'ait été entreprise jusqu'à présent et situent la cause de ce retard dans la résistance au progrès de la part des pouvoirs traditionnels.

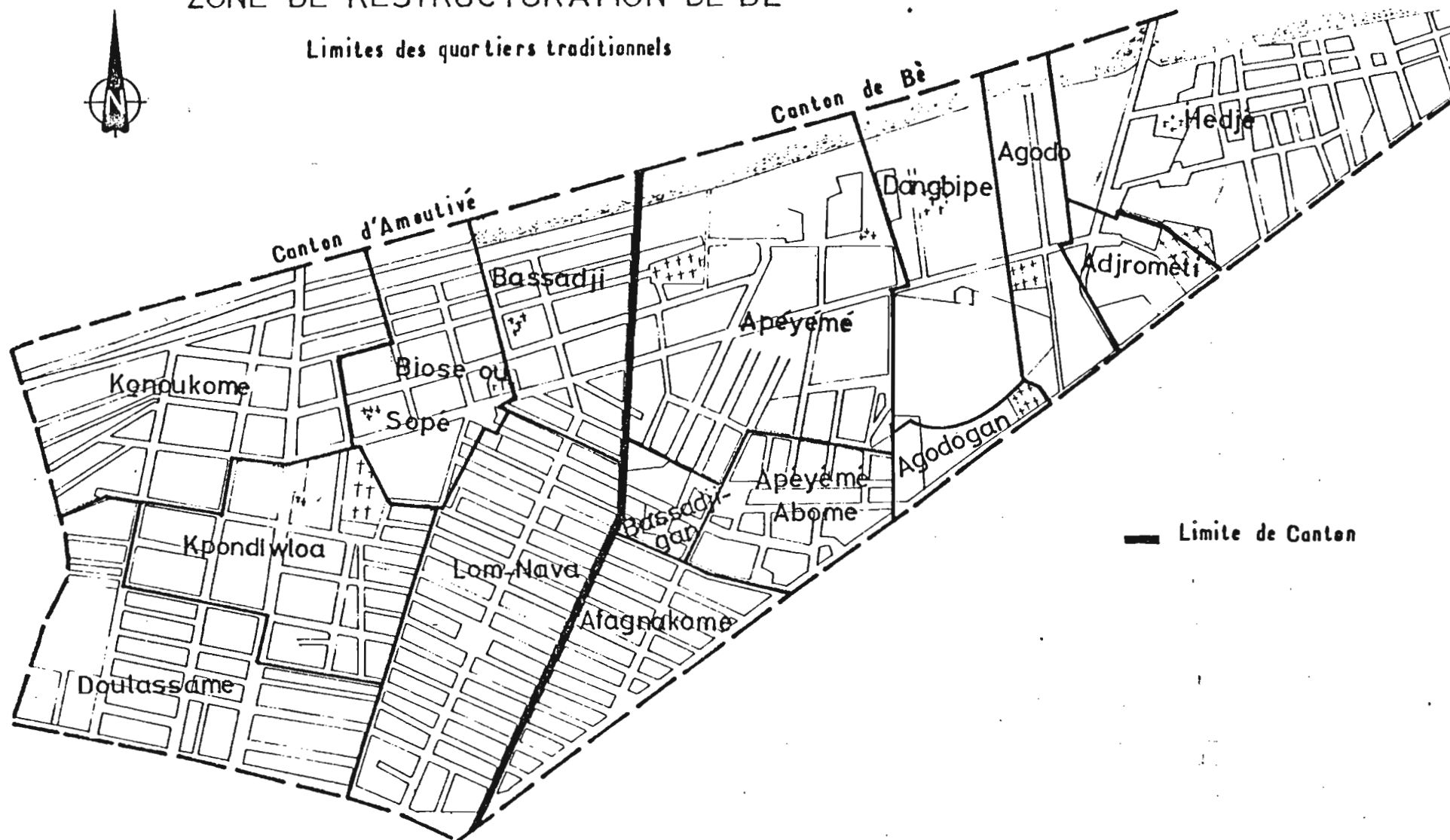
b) La chefferie traditionnelle

Contrôlée par le RPT, elle se subdivise en trois niveaux de représentativité :

- la chefferie de canton,

ZONE DE RESTRUCTURATION DE BE

Limites des quartiers traditionnels



ECHELLE

0 100

500m

SOURCE : ENQUÊTE DIRECTE

- la chefferie de village,
- la chefferie de quartier.

Seule la chefferie de canton et la chefferie de quartier concernent l'organisation urbaine. Dans la zone concernée existent 2 cantons et 15 quartiers traditionnels. Chaque quartier, outre son chef, possède un conseil des notables qui assistent le chef lors des jugements ; ces notables sont, pour la plupart, des personnalités influentes du quartier ; l'ensemble des chefs de quartier d'un canton forment le conseil du chef de canton à qui ils doivent référer des décisions qu'ils prennent à l'intérieur de leurs propres quartiers, et qu'ils doivent assister dans l'administration du canton. La chefferie est héréditaire et, sauf cas exceptionnel, ne change pas de famille. Les autres personnalités influentes au regard de la tradition sont :

- les anciens : vieux du quartiers qui sont les gardiens de la tradition et peuvent, le cas échéant, être notables ; le seul critère de choix est l'assentiment populaire implicite ;
- les chefs de famille : ce sont eux qui choisissent les notables ;
- les féticheurs : nombreux dans la zone de Bè, ils ont à la fois un rôle religieux et social de guérison, de protection et de purification des individus ou de la communauté ; leur rôle, comme celui des prêtres, prêtresses, initiés ou néophytes du culte vaudou n'est ni politique, ni administratif.

La religion à laquelle appartient cette dernière classe d'acteurs possède néanmoins un pouvoir temporel et marqué dans l'espace en même temps qu'un pouvoir spirituel et moral. De nombreux interdits religieux rythment la vie sociale des autochtones ; ces interdits apparaissent comme des règles sociales qui assurent la cohésion communautaire ; parmi les principaux

interdits, il faut citer les actes : de se laver avec du savon, de faire l'amour à même le sol, de piler, de balayer ou de siffler la nuit ce qui dérange les promenades nocturnes des ancêtres. Selon les anciens, c'est parce que ces interdits sont transgressés quotidiennement à la fois par les Bè (habitants originaires de Bè) et par les étrangers, que le pays connaît une grave sécheresse.

La religion est également présente dans l'espace à travers les nombreux couvents qui ponctuent le quartier ; avant l'installation des écoles, ces couvents assuraient la fonction éducative des enfants de la communauté ; la plupart des fétiches (familiaux ou communautaire) possèdent leurs couvents : le féticheur est le gardien du fétiche (par exemple, le tonnerre - ewiesso - a son couvent dans la zone de Bè et il arrive que son féticheur demande à ewiesso de s'abattre sur la maison de celui qui a commis un acte grave envers la communauté ; un culte est voué à ewiesso à l'intérieur de son couvent). Pour une raison sociale précise (construction d'une route ou d'un édifice public ou de maisons d'habitation), il est possible de déplacer un fétiche ou un cimetière ; après de multiples négociations entre les autorités religieuses traditionnelles, les notables et les chefs, une cérémonie est organisée au cours de laquelle le fétiche ou le cimetière est enlevé et transporté en grandes pompes à son nouvel emplacement.

La vie sociale du quartier s'organise à l'occasion des nombreuses fêtes traditionnelles qui ont lieu dans les cours des concessions, dans les cours des couvents, sur les places publiques ou sur les voies publiques. Parmi les cérémonies rituelles les plus fréquentes, il faut citer : les funérailles (festives et musicales, elles marquent l'entrée du défunt au royaume des ancêtres ; les dépenses des funérailles qui réunissent toute la famille étendue et les habitants du voisinage, sont prises en charge traditionnellement par le village ou le quartier, mais de plus en plus fréquemment par la famille directe qui reçoit, à cette occasion et en dédommagement, dons et cadeaux de la part de chacun des convives participants), le mariage et la

naissance ; de multiples cérémonies de purification collective ou individuelle et de culte de fétiche ont également lieu dans la zone de Bè.

Devant la destructuration croissante de leur quartier, les représentants des communautés traditionnelles estiment qu'une intervention de réhabilitation et d'aménagement d'infrastructures est nécessaire. Face au mécontentement populaire lié à la dégradation des conditions de vie des habitants, ces représentants sentent leur pouvoir et leur influence s'amoindrir ; la population leur reconnaît en effet une part de responsabilité dans la destructuration du quartier.

La plus grande inquiétude manifestée par les habitants concerne les risques d'éventuelles destructions de maisons car ils craignent que, dans ce cas là, aucune mesure ne soit prise pour leur relogement. La méfiance de la population s'exerce donc à la fois vis-à-vis de l'immobilisme des autorités traditionnelles, mais également par rapport aux coups de force redoutés du pouvoir politique moderne.

c) Les pouvoirs face à la tradition

A l'intérieur de la zone de Bè existent donc 3 pouvoirs :

- le pouvoir religieux : instance morale,
- le pouvoir coutumier }
- le pouvoir politique } instance administrative.

Autant le pouvoir religieux et le pouvoir coutumier sont liés pour l'administration des quartiers, autant la séparation est nette entre le pouvoir religieux et les deux autres pouvoirs d'administration : les rôles et les fonctions de ces deux instances sont distincts ; le rapport est de tolérance et de cohabitation ; la seule liaison qui les rapproche est constituée par la population elle-même qui est commune aux deux instances.

Pour ce qui concerne l'administration publique et quotidienne de la population, pas moins de 4 découpages différents de la zone concernée ont été recensés jusqu'à présent :

- le découpage traditionnel par quartiers traditionnels,
- le découpage administratif par cantons,
- le découpage politique par cellules,
- le découpage statistique par zones de dénombrement.

Le seul lien commun entre les découpages traditionnel, administratif et statistique est la limite de canton. Le découpage politique ne prend pas en compte cette limite. Plus fondamentalement, il n'existe aucune similitude entre le découpage traditionnel et les divers découpages modernes. A travers ces différences d'interprétation apparaît le double décalage, d'une part entre la réalité traditionnelle et la vision démiurgique moderne, et d'autre part entre les différentes représentations de la réalité qu'opère isolément chaque structure administrative, sans coordination avec les services voisins ayant également en charge le domaine urbain.

Il faut cependant reconnaître l'existence de rapports de domination qui se sont progressivement instaurés entre le pouvoir politique (dominant) et le pouvoir coutumier (exécutant) ; de la même manière que les puissances coloniales ont su provoquer et tirer profit de la perte de crédibilité des chefferies traditionnelles en les incitant à s'approprier les terrains communautaires, le pouvoir politique actuel joue sur les divisions intra-communautaires (d'ordre ethnique, culturel ou socio-professionnel ; relatives aux inégalités sociales dans le statut foncier ou l'accès aux services publics) pour s'assurer le contrôle des communautés villageoises et substituer ses propres organes de représentation (les cellules RPT) aux délégations traditionnelles. D'autre part, la collaboration avec le pouvoir moderne est même quelquefois la seule issue pour certains représentants traditionnels convaincus de spoliation de terrains communautaires.

L'ambiguïté du rapport entre tradition et modernité tient à ce que "la classe dirigeante est moderniste et, comme la bourgeoisie montante au temps de Voltaire ou des encyclopédies, est rationaliste. En même temps, elle ne peut donner à ses intérêts privés le sceau de la rationalité et de l'universalité qu'en réintroduisant une image de l'homme, de la vie intérieure, qui la protège contre les barbares. La classe populaire, de son côté, est attaché défensivement à l'être, aussi bien à l'identité du groupe et de la personne, qu'aux royaumes de l'expression et de l'imaginaire ; mais elle en appelle aussi à la science et à son matérialisme, pour détruire les masques idéologiques de la domination exercée par la classe dirigeante" (1). Le pouvoir politique moderne peut donc, dans certains cas réels, apparaître comme un recours pour les communautés dépossédées par leurs chefferies, mais également pour les chefs à la recherche d'une reconnaissance ou d'une virginité légales et qui se transforment ainsi en vecteurs de modernité.

5) LA POLITIQUE URBAINE FACE AU DEVELOPPEMENT

Le cas de Bè est d'abord une illustration du fait que l'urbanisation ne débouche pas nécessairement sur le développement. En effet, si les habitants de cette zone parviennent à survivre grâce aux ressources aléatoires du secteur informel et par l'entraide communautaire, il n'en reste pas moins que les conditions de vie et de logement, pour nombre d'entre eux, restent des plus précaires. L'exemple de Bè est ensuite la manifestation de l'échec de la politique urbaine instaurée par les pouvoirs publics et dont les objectifs sociaux n'ont pas été atteints à la fois pour des raisons politiques et économiques. Parallèlement, les méthodes modernes d'aménagement urbain ne semblent pas non plus adaptées au contexte de Bè puisque le critère dominant de récupération des coûts est incompatible avec la satisfaction des besoins

(1) A. Touraine, *"Pour la sociologie"*, op. cit., p. 126

urbains les plus urgents et les plus élémentaires de la majorité de la population de cette zone.

L'urgence de la satisfaction de ces besoins réels (eau, électricité, assainissement, réhabilitation d'habitations) et, pour certains d'entre eux, leur coût élevé, demanderait que soient recherchés d'autres partenaires et établis d'autres types de collaboration entre les collectivités locales (qui semblent pouvoir jouer un rôle important dans la réalisation et la gestion des travaux communautaires) et les pouvoirs publics d'une part, entre les pouvoirs publics et les nouveaux partenaires d'autre part.

Le poids de la crise économique est tel qu'il ne semble pas réaliste d'attendre une éventuelle période de croissance pour mettre en oeuvre de tels projets. Le poids des lenteurs administratives locales est tel qu'il ne semble pas non plus réaliste d'attendre la fin du cadastrage de la zone pour intervenir sur le foncier et l'immobilier. Certaines zones d'intervention d'urgence, au niveau du bâti, ont été cernées ; certains besoins essentiels ont été déterminés ; certains effets pervers ont été dévoilés, les deux principaux étant le risque de démolition que peut entraîner une telle opération (il serait donc préférable de prévoir des solutions de relogement sans lesquelles la participation de la population serait remise en question), et le risque de spéculation de la part des propriétaires susceptibles d'augmenter les loyers de leurs logements réhabilités.

Il reste le problème du coût des infrastructures lourdes à la charge de l'Etat (voirie, adduction d'eau...) ; sans un choix politique qui ne paraît pas se décider, la restructuration du quartier risque d'être compromise, à moins que la solidarité sociale se manifeste en prenant en main la réalisation de certains travaux de réhabilitation et de construction d'équipements collectifs, obligeant ainsi l'Etat à lui emboîter le pas : telle semble être la stratégie actuelle adoptée par les collectivités locales.

C O N C L U S I O N

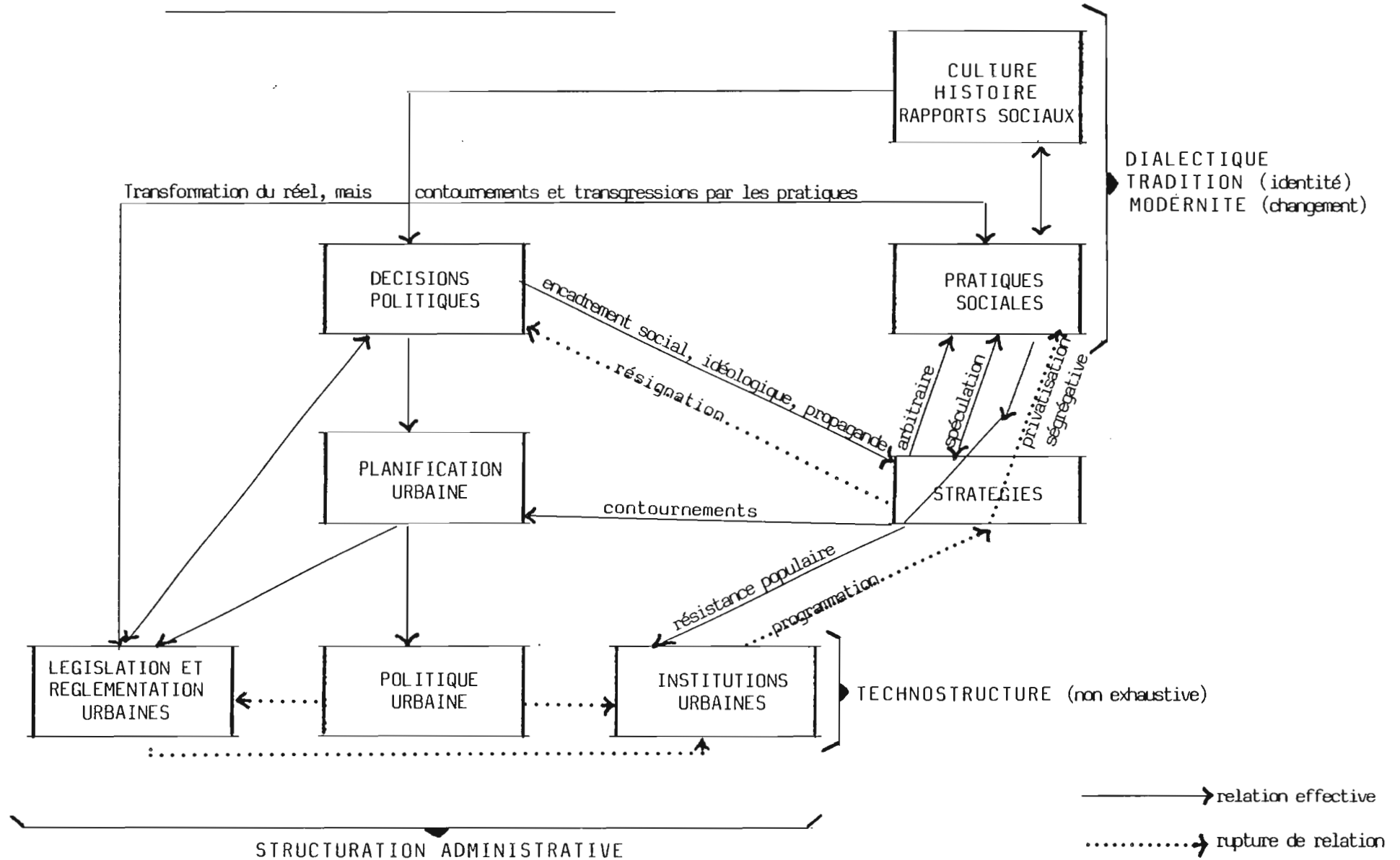
1) LA DIMENSION SOCIALE DE LA PLANIFICATION URBAINE

L'analyse des rapports réels ou attendus des différents pôles d'organisation urbaine permet de concevoir les enjeux et les limites de la planification urbaine instaurée à Lomé :

- les décisions politiques prises par les instances exécutives (présidence, gouvernement, parti, ministères) ont pour fonction de définir l'appropriation de l'espace urbain et qui seront reprises dans le cadre de la planification urbaine. Les décisions politiques sont déterminées, pour une grande part, par les conditions historiques, culturelles et par l'environnement social : "comment ne pas voir que la décision, si décision il y a, et le système de préférences qui est à son principe dépendent non seulement de tous les choix antérieurs de celui qui décide, mais aussi des conditions dans lesquelles se sont effectués ses choix et dont font partie tous les choix de ceux qui ont décidé pour lui, à sa place, préjugant de ses jugements, et façonnant par là son jugement" (1). Il n'existe donc pas de pur acteur rationnel, mais certaines décisions n'en restent pas moins imprévisibles : tel est le cas au Togo lors des déguerpissements, par exemple, au cours desquels l'arbitraire du pouvoir s'exprime par l'utilisation du coup de force qui laisse la population soumise et résignée (l'entraide entre individus ou groupe sociaux ayant des intérêts convergents est la seule réponse actuellement effective aux coups de force décidés par le pouvoir politique). C'est également à travers l'espace urbain que le pouvoir politique se diffuse utilisant les moyens de l'idéologie, de la propagande et de l'encadrement de la population. Le pouvoir politique façonne également la sphère de la légalité qu'il utilisera selon ses besoins et par laquelle il fixe un cadre juridique à ses grandes orientations ;

- la planification urbaine : elle s'opère au niveau du ministère du Plan ; elle fixe les objectifs à atteindre pour la maîtrise de l'espace

(1) Pierre Bourdieu, ("Le sens pratique", *op. cit.*, p. 83-84



urbain et elle définit les moyens à mettre en oeuvre (moyens financiers, institutionnels...) pour réaliser ces objectifs. C'est ainsi qu'à Lomé, une politique urbaine opérationnelle a été énoncée, des institutions urbaines créées et une législation urbaine approuvée (qui comprend des textes de lois et une réglementation contenue dans le Plan Directeur) ; en l'absence de réalisations concrètes issues de la planification urbaine, les objectifs de celle-ci se trouvent contournés par les pratiques sociales qui transgressent, par exemple, la réglementation fixant le prix des terrains urbains ;

- la législation et les réglementations urbaines constituent le cadre juridique de la politique urbaine ; elles forment la sphère de la légalité qui détermine les pratiques et contribue à la transformation du paysage urbain ; mais, inversement, les pratiques se déterminent par rapport à la sphère de la légalité qu'elles contournent ou transgressent. Les expulsions et expropriations visant à faire respecter les réglementations en vigueur (par exemple la règle des 50 % des terrains lotis réservés au domaine public) participent à la transformation du réel et confèrent aux services techniques de l'urbanisme un pouvoir important. Alors que la sphère de la légalité devait servir de support à la politique urbaine mise en oeuvre par les institutions urbaines, l'absence de réalité de la politique urbaine et le manque d'efficacité des institutions urbaines ont conféré à la sphère de la légalité un pouvoir autonome de transformation des pratiques sociales dont l'action n'est complétée que par les coups de force du pouvoir politique ;

- la politique urbaine : elle définit les modalités d'application de la planification urbaine et délimite le champ d'organisation, de cohésion, et d'objectivation des structures d'interventions (les Sociétés d'Etat) ;

- les institutions urbaines : elles devaient être chargées d'appliquer la politique urbaine en établissant des programmes et en réalisant des opérations ; elles sont des structures génératrices de stratégies et de pratiques : la maîtrise publique des sols urbains à laquelle elles devaient concourir, n'a abouti, à travers les quelques opérations réalisées qu'à accentuer la privatisation de l'espace au profit des groupes sociaux nantis ;

- les stratégies urbaines : elles anticipent les conditions objectives du réel et engendrent des rapports de domination qui peuvent déboucher sur des rapports de classes ; ce moment de passage et d'anticipation que constitue les stratégies transforme les processus linéaires en "mouvements par ricochet". Les stratégies urbaines développées à Lomé concernent les rapports : entre l'Etat et la société civile, entre différents groupes sociaux de la société civile (tel est le cas des mouvements de spéculation), entre les groupes sociaux et l'administration (dont les objectifs de la planification sont transgressés), entre les groupes sociaux et les institutions urbaines (résistance aux programmes des Sociétés d'Etat) ;

- les pratiques sociales qui constituent la manière dont les groupes sociaux se structurent : "les pratiques peuvent avoir d'autres principes que les causes mécaniques ou les fins conscientes et obéir à une logique économique sans obéir à des intérêts étroitement économiques : il y a une économie des pratiques, c'est-à-dire une raison immanente aux pratiques qui ne trouve son origine ni dans les décisions de la raison comme calcul conscient, ni dans les déterminations des mécanismes extérieurs et supérieurs aux agents. Etant constitutive de la structure de la pratique rationnelle, c'est-à-dire la mieux faite pour atteindre au moindre coût les objectifs inscrits dans la logique d'un certain champ, cette économie peut se définir par rapport à toutes sortes de fonctions, dont une parmi d'autres est la maximisation du profit en argent, seule reconnue par l'économisme" (1). Cette maximisation du profit en argent constitue le fondement des mouvements spéculatifs par lesquels la classe dominante s'approprie les sols urbains ou les transforme en rente de situation (par le système de location très pratiqué à LOME). La privatisation foncière et immobilière (familiale ou spéculative) constitue le fondement des pratiques sociales urbaines à LOME.

(1) Pierre BOURDIEU, *idem*, p. 85.

L'analyse du système organisationnel en oeuvre à LOME permet d'aboutir à la distinction de trois espaces d'engendrement du réel urbain produit par trois catégories d'acteurs différents qui utilisent chacun un mode différent de transformation du réel :

LES ACTEURS	LES ESPACES DES ACTEURS	LES MODES DE TRANSFORMATION DU REEL
LE PRINCE (le Parti)	sphère des décisions politiques	l'arbitraire l'idéologique le législatif
LA TECHNOSTRUCTURE (administration, banques, municipalité, Stés d'Etat)	sphère technique et juridique	l'institutionnel le réglementaire le rationnel
LES GROUPES SOCIAUX (individus, familles, notables, chefs)	sphère de la pratique	l'empirique le culturel l'historique

Dans le cas de LOME, les alliances opérationnelles s'effectuent principalement autour de deux axes :

- l'axe décisionnel entre le Prince et la technostructure (lorsque l'alliance n'est pas opérationnelle, le Prince se suffit à lui-même),
- l'axe des stratégies de domination entre la technostructure et les groupes sociaux (il est possible au Prince de faire l'économie de la technostructure et de se substituer à elle).

L'échec de la politique urbaine atteste que le pouvoir politique dominant vise à la préservation des intérêts privés et que l'initiative privée est prépondérante par rapport à la maîtrise publique de la croissance urbaine et à l'amélioration des conditions de vie et de logement des groupes sociaux dominés.

Il est enfin possible de distinguer divers types de médiations et de stratégies possibles utilisées par les acteurs pour transformer les espaces d'engendrement du réel qui sont contigus à leur espace d'appartenance ; divers cas de figure se présentent :

RAPPORTS (ORIENTES) DE TRANSFORMATION DU REEL	MEDIATIONS ET STRATEGIES POSSIBLES (énumération non exhaustive)	MEDIATIONS ET STRATEGIES EFFECTIVES A LOME
du politique au technojuridique	orientations - idéologie institutions - réglementations législation	règlementations législation
du politique à la pratique	idéologie - propagande - force répression - concertation élections - planification législation - réglementations encadrement social	idéologie - propagande force - législation règlementations encadrement social
du technojuridique à la pratique	programmation - participation privatisation - municipalisation projetation - constructions législation - réglementations dépolitisation - expropriations sanctions pénales et juridiques	programmation - projetation privatisation - législation règlementations expropriations sanctions pénales et juridiques
de la pratique aux sphères politique et technojuridique	déviances - luttes - innovations soumission - contournements résistance - coopératives transgression	soumission - contournements transgressions
de la pratique à la pratique	entraide - spéculation délinquance - lutte de classes	entraide spéculation

2) TECHNIQUE ET POLITIQUE URBAINES

Il est apparu, à côté des pouvoirs politiques modernes ou traditionnels, une tendance de plus en plus affirmée de la part de l'appareil technostucturel à une forme de domination par l'utilisation de techniques, de méthodes d'intervention et de technologie importées. Ce pouvoir technostucturel qui est inséparable du pouvoir juridique grâce auquel il s'impose au réel, s'exprime particulièrement au travers des services techniques qui ont en charge l'administration urbaine ; l'influence croissante des services techniques est liée à la pénétration du marché par les organismes internationaux (type Banque Mondiale) et les bureaux d'études internationaux ; la croissance rapide et incontrôlée de la capitale d'Etat, les rend progressivement indispensables pour assurer l'administration, la distribution et la maîtrise de l'espace urbain. Ces services techniques sont "moulés" dans la capitale qui exerce sur eux son pouvoir d'attraction (celui-là même qui a engendré toutes les migrations) ; cette capitale à l'intérieur de laquelle l'appareil d'Etat se reproduit constamment, en même temps que l'espace du pouvoir se métamorphose car si l'espace réel s'accroît de jour en jour, l'espace du pouvoir s'autonomise progressivement, au fur et à mesure que lui échappe le contrôle de l'espace réel : telle est l'explication des "coups de force" qui illustrent, non pas la maîtrise des pouvoirs publics, mais leur impuissance à administrer le sol urbain. Une cause fondamentale de cette impuissance réside dans la structure de ce type de société bureaucratique centralisée, produite par la concentration de toutes les institutions de décision en un même lieu : la capitale d'Etat qui "regroupe l'essentiel des industries (à l'exception de celles qui sont liées à une ressource minière ou agricole) ; elle concentre les institutions financières, les grandes firmes commerciales, les offices publics responsables de l'aménagement du pays... Surtout, elle abrite le coeur de l'appareil d'Etat, la majorité des fonctionnaires de haut rang, les services les plus importants, les meilleurs équipements sociaux. Dans le secteur public comme dans le domaine privé, la métropole monopolise les organes de décision" (1). Et plus la concentration urbaine est importante, plus

(1) Y. Marguerat, *"réflexions cursives sur l'évolution des réseaux urbains en Afrique noire"*, Cah. ORSTOM, vol. XV, 1978, p. 178.

les problèmes d'organisation de la vie sociale (et de la vie urbaine) augmentent en même temps que s'accroît le pouvoir conféré aux instances techniques par les instances politiques pour résoudre ces problèmes d'organisation urbaine. La spécialisation, la complexification et la formalisation des méthodes techniques opérationnelles atteint son effet culminant lorsque le pouvoir technique s'autonomise par rapport au pouvoir politique, jusqu'à être en mesure de se substituer à lui : telle est la dérive technisciste par laquelle la rationalité économique et administrative aboutit à une colonisation du vécu en faisant fonctionner le savoir scientifique et plus encore la technique qui en est l'application, en tant qu'idéologie susceptible d'apporter des solutions à la totalité des problèmes notamment ceux qui sont relatifs à l'organisation urbaine (la ville est le lieu privilégié de formation et d'expression des pouvoirs modernes ; elle en est également l'enjeu) et à l'amélioration des modes de vie : "l'image la plus utopique est celle qui présente la société comme un pur appareil technique, capable de rétablir son équilibre pour s'adapter à toutes les modifications survenues en une quelconque de ses parties" (1). Et l'aboutissement de ce processus consiste au remplacement du gouvernement des hommes par l'administration des choses. En posant que l'ensemble des problèmes de la pratique ne peut trouver de solutions que techniques, la conscience technocratique manifeste, en même temps qu'un évident optimisme scientiste, un non moins authentique pessimisme de l'homme justifiant tous les conservatismes : "les régimes totalitaires ont toujours revendiqué leur capacité de permettre la participation active de chacun, mais en s'assurant que cette libre initiative soit prédéterminée par une socialisation poussée à l'extrême et par l'élimination des mauvais citoyens ou des impurs" (2). Le technicisme participe donc de ce processus qui, de plus, consiste à s'opposer à l'émergence des "résidus pratiques", essentiellement différents des constructions

(1) A. Touraine, *"Pour la Sociologie"*, op. cit. p. 127

(2) *Idem*, p. 128

techniques, en affirmant qu'il existe un continuum nécessaire à la rationalité, un ordre technique qui s'avère incompatible avec l'expression publique et la démocratie politique. A Lomé, cet ordre technique fonctionnaliste est perceptible à travers le système planifié que la Banque Mondiale (relayée par les bureaux d'études internationaux et les services techniques locaux) a tenté d'instaurer. Le mode de restructuration de quartier et le mode de programmation des équipements collectifs tels qu'ils sont apparus à Lomé (et partout dans le monde où intervient la Banque Mondiale) relèvent en effet d'une logique fonctionnaliste qui consiste, d'abord à identifier les fonctions urbaines et ensuite, à prévoir les équipements collectifs qui leur correspondent (la même méthode était à l'oeuvre en France lorsqu'ont été utilisées, à partir de 1960, les grilles d'équipement). De cette manière chaque demande sociale devait se trouver satisfaite par l'équipement approprié qui aurait du lui correspondre. Une telle méthode qui relie besoin, fonction et équipement apparaît comme rationnelle et mécaniste. De fait, la manière de calculer les besoins consiste en "la prolongation des tendances sociales" qui sont un instrument quantitatif de prévision. Or, le fait de prolonger les tendances fixe celles-ci à l'intérieur d'un cadre économique, social et culturel contraignant, plus ou moins adapté aux modes de vie ou d'appropriation de l'espace locaux ; à Lomé l'échec de la planification révèle une complète inadéquation entre les modèles importés et la réalité sociale locale dont les composantes sont apparues conflictuelles, ne s'intégrant pas dans une logique de la négociation et du compromis et remettant ainsi en question l'orientation fonctionnaliste du système planifié. Il reste qu'à l'origine, et dans l'optique fonctionnaliste, chaque besoin étant défini comme relevant d'une fonction, le système qui produit une telle logique apparaît comme entièrement englobant ; son efficacité nécessite cependant que la technique fonctionnaliste soit intégrée à l'idéologie du libéralisme puisque le "système est un ensemble dont toutes les parties sont interdépendantes, qui possède donc un minimum de structuration, ce qui le distingue du simple agrégat, et qui dispose, en même temps, de mécanismes qui maintiennent cette structuration et qu'on appellera mécanismes de régulation" (1). En fait, par "régulation", il faut comprendre logique décisionnelle de la négociation par laquelle doit s'opérer la normalisation sociale et l'homogénéisation spatiale ; par delà la satisfaction des besoins, opère donc un modèle idéologique d'intégration sociale et de contrôle (institutionnalisation et territorialisation) de la population. La prolongation des tendances vise ainsi l'im-

(1) M. Crozier, *"l'acteur et le système"*, op., cit., p. 243

position d'un statu-quo, c'est-à-dire la reproduction et la légitimation d'un système de domination "harmonieux", hors de toute logique de confrontation directe et violente (les acteurs peuvent bien s'opposer, mais dans le cadre d'une même idéologie et selon les règles admises par tous de la logique du compromis). Ainsi, le système peut-il se reproduire lui-même puisque le fonctionnalisme légitime l'idéologie et le mode de domination du capitalisme libéral en prolongeant la tendance sociale dans le sens d'une optimisation des effets de la société de consommation et d'une fixation des hiérarchies sociales.

D'autre part, le dirigisme et la centralisation des décisions sont les moyens utilisés par le pouvoir techniciste pour museler la pratique ; la technocratie se caractérise également par la reproduction et la rotation du personnel administratif à la tête de l'Etat : "La solution des problèmes techniques échappe à la discussion publique. Des discussions publiques risqueraient en effet de mettre en question les conditions qui définissent le système au sein duquel les tâches incombant à l'action de l'Etat se présentent comme des tâches techniques. C'est pourquoi la nouvelle politique de l'interventionnisme étatique exige une dépolitisation de la grande masse de la population. Dans la mesure où sont éliminés les problèmes d'ordre pratique, l'opinion publique perd sa fonction politique" (1). Le noyau idéologique du processus techniciste se situe donc dans l'élimination de la différence entre la technique et la pratique.

La situation à LOME n'a pas encore atteint ce point ultime, mais la première phase est acquise au cours de laquelle une séparation s'est opérée entre les pouvoirs technique et politique d'une part, et l'espace social d'autre part. Il en résulte une absence réelle de maîtrise de la croissance et du développement urbain, sauf par le recours ponctuel à des méthodes arbitraires par lesquelles se creuse encore davantage le fossé qui sépare le pouvoir institutionnel de l'espace social. De fait, les institutions urbaines sont rendues inefficaces parce qu'elles sont issues du pouvoir d'Etat transcendant et bureaucratique auquel elles appartiennent et au sein duquel elles fonctionnent à vide ou d'une manière quasiment formelle, ainsi que le montrent l'impact du corpus juridique et le bilan de la planification à LOME. Cette inefficacité se trouve encore accentuée (mais cela participe de la logique techniciste) par l'absence de participation active des collectivités locales et l'inexistence de relais entre les

(1) Jurgen HABERMAS, *"La Technique et la Science comme Idéologie"*, éd. Denoël-Gonthier, coll. Médiations, 1978, p. 42

institutions urbaines et l'espace social ; "l'opposition des intérêts privés et du domaine public perd progressivement toute signification, à mesure que l'Etat intervient davantage dans la vie économique et sociale et cesse d'apparaître comme le domaine des principes, des discours et du bien commun pour être d'abord (mais pas uniquement) le lieu de négociations entre forces sociales" (1) : tel n'est pas le cas au Togo, ce qui rend vaine toute tentative de politique urbaine et, plus généralement, de politique de développement. Un constat d'échec s'impose donc, qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la situation togolaise : "le bilan qui se répand de proche en proche, tranche violemment avec les promesses de la première décennie du développement (années 60). Il repose sur trois constats fondamentaux :

- paupérisation absolue d'une fraction de plus en plus grande des pays et des populations du Tiers-Monde,
- accroissement des inégalités : entre les nations et entre les classes des nations les plus pauvres,
- échec d'ensemble des opérations de développement" (2).

3) MODERNISME ET TRADITION

L'analyse de la structure politique de la société togolaise en acte nécessite l'utilisation d'une conceptualisation unificatrice des différents fondements opposés par lesquels cette société se trouve déterminée ; c'est ainsi que sa structure générique sera caractérisée par les concepts de "libéralisme charismatique" (appliqué au domaine politique) et de "collectivisme libéral" (relatif au domaine économique).

(1) A. TOURAINE, *"Pour la Sociologie"*, op. cit., p. 111

(2) J.P. DOZON, *"Evolution récente des doctrines sur les opérations de développement"*, in *"le développement : idéologies et pratiques"* publ. ORSTOM, 1983, p. 43.

Le libéralisme charismatique suppose l'existence d'une continuité entre les stratégies traditionnelles des groupes sociaux (familles, ethnies) et les stratégies urbaines modernes où la dynamique des groupes familiaux et ethniques est toujours prépondérante, permettant à la Société Civile de se reproduire. L'effet pervers de cette continuité réside dans les difficultés que rencontrent les gouvernants à imposer une dimension nationale couvrant la Société Civile, et dans l'impossibilité pour les pouvoirs publics d'agir dans le sens de l'unité de la nation par l'instauration d'une planification du territoire. En fait, les stratégies familiales et ethniques s'accommodent très bien du régime de la propriété privée sans intervention de l'Etat. Ce libéralisme appliqué aux domaines du foncier et de l'immobilier autorise par ailleurs l'Etat à se désengager des secteurs urbains et du logement social, en favorisant les intérêts privés. D'autre part, l'idéologie (répandue et entretenue) de constitution et de conservation du patrimoine familial acquis ou hérité permet au régime politique de s'assurer une base sociale conservatrice et d'atomiser la société civile, chaque individu ou groupe recherchant d'abord ses propres intérêts. Dans ce cas, les rapports qui s'instaurent entre les stratégies sociales et les réglementations en vigueur sont des rapports d'opportunité et la structure fondamentale libérale n'est pas remise en cause par certaines décisions conjoncturelles qui visent à l'établissement d'équilibres multiples, partiels, ponctuels et précaires par l'adoption de mesures économiques, politiques, administratives ou juridiques (par exemple : l'arsenal juridique, le Plan Directeur, les déguerpissements, les expropriations ou les orientations de planification urbaine).

Cinq tendances en puissance peuvent cependant remettre en question cette structure établie :

- la crise économique et la baisse des investissements qui ne permettrait plus au régime d'accession à la propriété privée de garantir la cohésion sociale ;

- la destruction du tissu social consécutive à l'exode rural et à la paupérisation des masses pourrait aboutir à la perte des

valeurs familiales et ethniques et à l'expression de revendications politiques ;

- le passage d'une structure classique ou familiale à une structure de classes favorisant l'appropriation inégalitaire du sol urbain par une classe dominante ou dirigeante, rompant ainsi avec les stratégies et pratiques de libre accession à la propriété privée ; une telle orientation ne pourrait se développer sans une intervention des pouvoirs politiques qui favoriseraient les intérêts de cette nouvelle classe sociale dominante, en utilisant le corpus juridique et réglementaire déjà constitué ;

- un manque d'intervention de l'Etat dans le domaine des services publics qui sont à sa charge pourrait aboutir à une destructuration de la morphologie urbaine ; l'absence des services publics et la saturation foncière provoqueraient une détérioration des modes de vie par l'impossibilité, pour la population, de satisfaire les besoins élémentaires liés au logement (eau potable, distribution alimentaire, services sociaux, éducation, ramassage des ordures ménagères...) : telle est la situation dans la zone de Bè ; la ségrégation spatiale et sociale, l'inégalité dans l'accès aux services et équipements publics et l'impression, pour les catégories sociales défavorisées, d'exclusion du cadre urbain pourraient engendrer des stratégies de luttes ;

- il serait enfin possible d'envisager un glissement de la structure politique libérale charismatique vers un type de société techniciste, plus moderne, comme la tendance s'est manifestée dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique urbaine ; les éléments jusqu'alors conjoncturels se substitueraient au mode traditionnel de domination devenu anachronique et qui constituerait un facteur de blocage à la satisfaction des progrès matériels ; les instruments de cette domination techniciste sont déjà en place (corpus juridique et réglementaire, alliances opérationnelles avec les institutions et organismes internationaux).

Pour parer à ces éventualités, le pouvoir politique véhicule une idéologie libérale qui favorise le capitalisme concurrentiel et un type d'économie ouverte, au détriment des modes de production traditionnels régis par un système d'échanges fermé ou limité. L'état apparaît ainsi comme protecteur et allié de la classe bourgeoise (industrielle, financière ou commerçante) ; les moyens qu'il met à la disposition de cette classe dominante (à laquelle appartiennent également les principaux représentants de la classe dirigeante) sont la technobureaucratie et l'appareil militaire, instances en développement au service des intérêts privés : "les structures traditionnelles sont de plus en plus soumises aux conditions de la rationalité instrumentale ou stratégique : l'organisation du travail et du commerce, le réseau des transports, des informations et des communications, les institutions de droit privé et, émanant de l'administration des finances, la bureaucratie d'Etat. C'est ainsi que prend naissance l'infrastructure d'une société contrainte à la modernisation. Elle s'étend petit à petit à tous les domaines de l'existence : à l'armée, au système scolaire, aux services de santé, à la famille même, et finit par imposer, aussi bien à la ville qu'à la campagne, une urbanisation de la forme de vie, c'est-à-dire des sous-cultures qui entraînent les individus à être en mesure, à tout moment, de changer de registre et de passer d'une relation d'interaction à une activité rationnelle par rapport à une fin" (1) ; de cette manière se produisent l'universalisation des modes de vie et des modes de production, l'utilisation des stratégies de domination (qui se substituent progressivement aux pratiques-tactiques-de groupes), l'atomisation des individus et l'affirmation croissante des pouvoirs économiques et techniques modernes.

Le pouvoir charismatique utilisé également par les instances politiques vise à la constitution de l'Etat-Nation par la transposition à l'échelle nationale, du système d'organisation tribal ou patriarcal.

(1) J. Habermas, *"la technique et la science comme idéologie"*, op. cit., p. 32-33.

Le pouvoir charismatique réinterprète, selon son objectif d'unification nationale, certaines méthodes utilisées par les chefferies traditionnelles ; ainsi en est-il de la collectivisation des terres par laquelle l'Etat se substitue au pouvoir coutumier en assumant sa fonction de distribution des richesses, non plus communautaires, mais publiques ; les nationalisations, certaines interventions armées, la personnalisation du pouvoir et son caractère ostentatoire, l'utilisation de "l'étranger" comme bouc-émissaire, les nombreuses manifestations populaires (fêtes, défilés, meetings), la prédominance de l'exécutif sur le législatif, tout cela participe de cette stratégie de continuité de certaines méthodes de contrôle social. Il existe cependant une rupture essentielle de continuité qui réside dans les actions entreprises par l'appareil techno-bureaucratique (en tant qu'instance déléguée du pouvoir exécutif) ; en effet, ni par ses actions (limitées et le plus souvent inefficace par rapport à l'intérêt public), ni par ses intentions (irréalistes, arbitraires ou formelles), ni par sa situation (centralisée et transcendante) celui-ci ne contribue au service de l'intérêt collectif et, ne pouvant se substituer aux chefferies traditionnelles (dont l'une des fonctions principales est la sauvegarde des intérêts matériels du groupe), la technobureaucratie ne se trouve pas en mesure de participer à l'effort d'unification nationale entrepris par le pouvoir exécutif. "Le véritable point d'appui de l'effort d'unification est l'appareil organisé de vaste envergure, aux ramifications variées pénétrant les différents aspects de la vie sociale, et fort de son propre engrenage bureaucratique" (1). Ce point d'appui fait donc défaut dans la société togolaise. C'est pour cette raison que la technobureaucratie sert à la fois de "repoussoir" pour les pouvoirs politiques modernes et traditionnel, mais également de "courroie de transmission" des décisions (pas toujours populaires, mais dont elle se doit d'assumer la responsabilité) du pouvoir politique moderne.

La transposition, sur le plan économique, du libéralisme charismatique politique, aboutit à l'apparition d'une forme de collectivisme

(1) G. Gurvitch, *"La vocation actuelle de la sociologie"*, op. cit., p. 457.

libéral porteur d'une contradiction structurelle en ce qu'il favorise à la fois le pouvoir traditionnel (le collectivisme s'apparente aux pratiques communautaires par l'utilisation des méthodes interventionnistes de collectivisation des terres ou de nationalisation de certains secteurs industriels) et l'idéologie moderne libérale (par une politique de "laisser faire" dans le domaine foncier et immobilier, visant à la sauvegarde des intérêts privés) qui s'opposent communément à la constitution de l'Etat-Nation. En jouant sur les deux registres, l'Etat se perpétue et se nie simultanément lui-même.

Il apparaît donc possible de caractériser le "système d'action historique" en tant que fondement de la société togolaise, dans la mesure où "tout ensemble social, toute société douée de la capacité de se soumettre, à un modèle culturel, est orienté par un système d'action historique, que l'on pourrait définir plus élémentairement comme système de relations entre un ordre et un mouvement, des orientations et des moyens, des principes d'action culturelle et des principes d'organisation sociale. Toute société est dominée par la liaison et la tension de son être et du dépassement de son être, de son modèle culturel et des ressources qu'il utilise. Le système d'action historique est l'emprise de l'historicité sur le fonctionnement de la société. De là ses tensions internes : il est à la fois dépassement et incarnation. Il impose des orientations qui définissent le champ le plus général de la pratique sociale" (1). Le système d'action historique qui détermine le processus d'engendrement, d'organisation et de planification de la société urbaine togolaise se fonde donc sur les rapports entretenus par trois instances de production et de conservation de l'espace :

- le pouvoir traditionnel qui vise la préservation des domaines coutumiers et des pratiques communautaires ;

(1) A. TOURAINE, *"Pour la Sociologie"*, op. cit., p. 112-113.

- la Société Civile qui produit l'idéologie dominante de défense de la propriété privée individuelle, par l'utilisation de stratégies de classes qui s'opposent aux pratiques communautaires en les assimilant ;

- l'Etat qui se constitue des réserves foncières publiques inexploitées et tente d'imposer, par la planification, une dimension nationale, collective et publique ; il se concilie et s'oppose simultanément aux deux autres instances : au pouvoir traditionnel en utilisant ses méthodes d'organisation mais en le dépossédant de ses prérogatives sociales et de ses domaines coutumiers, à la société civile bourgeoise en favorisant le libre accès à la propriété privée mais en réglementant l'espace urbain. Porteuse de ces multiples contradictions, la puissance publique fait cependant le jeu des intérêts privés.

PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

AGETU	: Agence d'Equipement des Terrains Urbains
AOF	: Afrique Occidentale Française
BCEOM	: Bureau Central d'Etudes pour les Equipements d'Outre-Mer
BIT	: Bureau International du Travail
BM	: Banque Mondiale
BOAD	: Banque Ouest Africaine de Développement
BTCI	: Banque Togolaise du Commerce et de l'Industrie
BTD	: Banque Togolaise de Développement
CCL	: Centre de Construction et du Logement
CDC	: Caisse des Dépôts et Consignations
CET	: Caisse d'Epargne du Togo
CIAT	: Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire
CIMAO	: Cimenteries d'Afrique de l'Ouest
CNSS	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNTT	: Confédération Nationale des Travailleurs Togolais
COS	: Coefficient d'Occupation du Sol
CTMB	: Compagnie des transports Maritimes du Bénin
DATAR	: Direction à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (1963)
DDE	: Direction Départementale de l'Equipement
DGUH	: Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat
EPA	: Etablissement Public d'Aménagement

FACT	: Fonds d'Aide et de Coopération Technique
FED	: Fonds Européen de Développement
FMI	: Fonds Monétaire International
FNH	: Fonds National de l'Habitat
GCVN	: Groupe Central des Villes Nouvelles
HBM	: Habitation à Bon Marché
HLM	: Habitation à loyer Modéré
LOF	: Loi d'Orientation Foncière
MPC	: Mode de Production Capitaliste
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé
OPAT	: Office des Produits Agricoles du Togo
PLD	: Plafond Légal de Densité
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	: Programme des Nations-Unies pour le Développement
POS	: Plan d'Occupation des Sols (1967)
PVD	: Pays en Voie de Développement
RPT	: Rassemblement du Peuple Togolais
SCA	: Syndicat Communautaire d'Aménagement
SDAU	: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (1967)
SEM	: Société d'Economie Mixte
SIB	: Société Immobilière du Bénin
SITO	: Société Immobilière Togolaise
SNI	: Société Nationale d'Investissements
SOTED	: Société Togolaise d'Etudes pour le Développement

TLE : Taxe Locale d'Equipement (1975)
TOGOPROM : Société Togolaise de Promotion Immobilière
TOM : Territoires d'Outre-Mer
USAID : United States Association International of Development
(banque américaine de développement)
VRD : Voirie et Réseaux Divers
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté (1967)
ZAD : Zone d'Aménagement Différé (1962)
ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité (1958)