

# Les méthodes de travail. Avant-propos

La première constatation qui s'impose lors de l'examen des réponses est sans doute celle d'une disparité considérable entre les «régions» qui constituent l'objet de notre étude.

Les étendues de territoire, dénommées «régions» dans les différents pays, et au sujet desquelles on a effectué des enquêtes et dressé des plans d'aménagement, présentent en fait des différences si importantes et si nombreuses aux points de vue de l'étendue du territoire examiné; du nombre, des dimensions et de la répartition des centres habités, urbains ou ruraux; de la structure et de la dynamique démographique et sociale; du caractère des activités économiques; de la productivité; de les structures administratives et politiques; enfin, les dimensions et les combinaisons des ces facteurs et de ces paramètres peuvent, en pratique, revêtir des variétés si nombreuses, qu'il devient très difficile d'instituer entre les différentes régions un système de comparaisons convenable.

En effet, il est difficile de confronter des régions d'une étendue de quelques dizaines de milliers de kilomètres carrés (telles que la Lombardie) avec d'autres régions limitées à quelques dizaines ou centaines de kilomètres carrés de territoire agricole; de même, il est malaisé de comparer telle région constituée par le groupement d'agglomérations d'importance secondaire autour d'un centre urbain principal exerçant une hégémonie sur le territoire environnant (exemple: les régions belges), avec des régions ayant des caractères géographiques, économiques et administratifs incontestablement complexes et variés, tels les Länder germaniques et les régions anglaises ou italiennes; il est également difficile, enfin, de rapprocher les régions des pays socialistes, pour lesquels l'aménagement du territoire est l'étroitement lié à la planification économique, des pays à économie capitaliste pour lesquels l'aménagement du territoire exerce sur l'économie une influence volontairement indirecte.

En vue d'une interprétation correcte des méthodes de travail, nécessairement liées, soit aux caractères des régions, soit aux buts assignés à l'aménagement du territoire dans les différentes pays, il apparaît donc nécessaire de réunir en groupes aussi homogènes que possible les réponses selon les situations existantes et les buts poursuivis; d'examiner ensuite les buts communs et particuliers de chaque groupe, et enfin d'extraire de la confrontation des groupes les éléments éventuels de convergence et de divergence.

A cette fin, on considère séparément les groupes suivant:

- A.** Plans d'aménagement régional dans les pays à régime socialiste et économie planifiée, et
- B.** Plans d'aménagement régional dans les pays à économie capitaliste, ces derniers subdivisés en:
  - B1.** Plans d'aménagement du territoire pour les «régions urbaines».

**B2.** Plans d'aménagement du territoire pour les «régions rurales»

**B3.** Plans d'aménagement du territoire pour les «régions mixtes».

## A. Plans d'aménagement régional dans les pays à régime socialiste et économie planifiée

### Tchécoslovaquie, Pologne, Hongrie, Yougoslavie.

Dans les pays à régime socialiste, dans lesquels l'économie est par définition contrôlée et dirigée au moyen de plans nationaux pluriennaux, se pose avant tout le problème des connexions entre plans d'économie nationale et plans d'aménagement du territoire régional.

D'un point de vue théorique, l'étroite connexion entre les deux types de plans est évidente; moins évident cependant apparaît l'ordre de succession de deux types de planification dans leurs différentes phases, depuis les phases préliminaires à l'élaboration des plans, jusqu'à leur élaboration et exécution; de sorte qu'il est permis de se poser la question suivante:

Les buts généraux à atteindre sont-ils définis d'avance lors de l'établissement des plans économie? Les buts particuliers, concrets et localisés sont-ils ensuite déterminés au moyen de la technique des plans d'aménagement qui coordonnent, sur le territoire, dans les temps et dans l'espace, les investissements projetés au siège central? Ou, au contraire, les plans d'économie nationale sont-ils le fruit de la synthèse d'enquêtes territoriales, menées sur des portions déterminées du territoire, en un effort pour atteindre partout, au moyen des plans d'aménagement du territoire, un nouvel équilibre entre les besoins et les ressources?

Tenons-nous-en aux faits.

D'après les réponses des quatre pays socialiste, il apparaît:

- a) Que le développement économique est contrôlé et dirigé non seulement à partir du centre et par secteurs, mais aussi au moyen d'interventions régionales obtenues soit en individualisant des régions économiques (par exemple: région d'aménagement de développement et d'implantation en Tchécoslovaquie), soit au moyen d'une structure administrative pyramidale, comme en Yougoslavie;
- b) Que, bien que l'on tende à une étroite connexion entre plan d'économie et plan d'aménagement du territoire, et quoiqu'on déclare que les plans d'aménagement régional et les enquêtes qui s'y rattachent sont considérés comme élément des plans d'économie nationale (Tchécoslovaquie) ou que les enquêtes régionales fournissent une base de travail pour les plans d'économie nationale ou servent à choisir les lieux d'investissement les plus favorables (Hongrie), l'établissement des plans d'économie n'est cependant pas toujours précédé d'enquêtes et des plans d'aménagement régional.

Il semble en effet que le désir légitime de fonder les plans d'économie sur des prises de contact, les plus poussées et les plus étendues possible, avec les réalités, n'ait guère dépassé, jusqu'à ces tout derniers temps, le stade d'une aspiration sincère; d'après ce que l'on peut inférer des réponses, les enquêtes régionales en certain pays ne s'entendent pas encore au territoire entier (exemples: Pologne, Yougoslavie), ou n'ont été

menées qu'en ces derniers mois seulement, comme par exemple en Hongrie. Peut-être ce retard dans l'élaboration des enquêtes et dans l'établissement des plans d'aménagement du territoire régional peut-il être imputé à la complexité des enquêtes régionales, qui demandent des opérations longues et laborieuses; mais il est évident que malgré l'existence, la nécessité et l'action stimulante des plans d'économie, l'aménagement régional n'a pas reçu jusqu'ici, dans les pays à régime socialiste, ce large champ d'application que les déclarations de principe laissaient espérer. Il est intéressant de signaler que les plans polyennaux d'économie nationale, conçus sans intégration de l'aménagement du territoire, n'ont pas toujours tenu compte des tous les éléments et de tous les secteurs de la vie économique du pays, ni réussi à eux seuls à créer sur place une harmonie entre les divers investissements; on déclare qu'il en fut ainsi en Pologne jusqu'en 1955. De sorte que les plans d'aménagement du territoire revêtent aujourd'hui le caractère bénéfique de correctifs et d'intégrateurs des plans polyennaux d'économie, et de promoteurs d'une politique à long terme. Quoi qu'il en soit, et malgré le caractère fragmentaire sans cesse évident des initiatives d'aménagement du territoire, et malgré des frottements entre plans d'économie et plans d'aménagement du territoire, dont l'action s'exerce encore souvent en des sphères séparées, les réponses permettent de constater que la politique d'aménagement du territoire gagne du terrain; elle s'étend de toutes parts grâce à la récente multiplication d'initiatives régionales; de sorte que, puisque restent en vigueur les préliminaires conceptuels et doctrinaires en vue d'une compénétration plus intime entre la sphère de la planification économique et celle de l'aménagement du territoire, on peut augurer que les connexions entre les deux types de planification pourront, sous peu, revêtir dans ces pays une signification agissante concrète. C'est ce qu'affirment, en termes spécifiques et rigoureux, tant le rapport tchécoslovaque que le rapport général yougoslave; ce dernier surtout, qui, avec une grande clarté, énonce le principe que les plans régionaux, compte tenu des conditions naturelles et économiques spécifiques du développement de chaque région, ont pour tâche de concrétiser dans leur région particulière les motifs et buts généraux du Plan Fédéral, et en même temps de déterminer les objectifs et les buts naissant de leur rôle d'inspirateurs du développement économiques; de cette définition découle l'exigence de relations constantes entre l'organisation générale et les problèmes particuliers, entre la direction centrale et l'organisation périphérique, entre les buts économiques et le développement économique, entre les directives économiques et les programmes de réforme du territoire; de sorte que les deux types de planification ne s'isolent pas en deux moments distincts, en deux sphères agissantes distinctes, mais se compènètrent intimement, s'intègrent et se corrigent mutuellement. Le dilemme: «d'abord les plans d'économie, ensuite les plans d'aménagement du territoire» ou «d'abord les plans d'aménagement du territoire, ensuite les plans d'économie» tend à se résoudre, grâce à des essais rigoureux et à la formation d'organismes technico-économiques (Pologne), en une réalité plus complexe de planification économique-territoriale. Une fois émises ces considérations générales sur la base méthodologique des rapports entre les deux planifications, laquelle base conditionne nécessairement les méthodes d'action, nous pouvons à présent nous pencher sur quelques modalités de méthodes instrumentales de travail pratique. Le fait que l'aménagement du territoire soit favorisé, financé, contrôlé, sanctionné et effectué par des organismes publics est commun à la plupart des pays socialistes. Toutefois, l'initiative des études ne part pas toujours, même dans les pays socialistes,

d'un organisme public. Tant en Pologne qu'en Yougoslavie, il existe des exemples de plans régionaux dus à l'initiative privée de savants et de groupes d'intellectuels; l'initiative de quelques-unes de ces études remonte à l'avant-guerre; certaines même ont une origine très lointaine, comme en Pologne; ces initiatives n'ont reçu qu'on ces dernières années la sanction officielle et les financements nécessaires à leur insertion parmi les entreprises d'intérêt public.

Partout se créent de nombreuses équipes de spécialistes des diverses branches intéressées, chargés de rédiger les enquêtes et de dresser les plans régionaux.

En Tchécoslovaquie, les plans sont élaborés par d'éminents spécialistes des diverses disciplines économiques et techniques et par des urbanistes spécialisés. En Pologne, les études préparatoires sont exécutées par le Bureau d'aménagement régional, avec l'assistance d'institutions scientifiques (Institut de Géologie, Institut de Géographie de l'Académie des Sciences, Institut d'Hydrologie et Météorologie, Collèges d'Agronomie, etc.) et l'appui personnel de savants; le plan pour la province de Cracovie par exemple, absorbe, sous la conduite d'un urbaniste en chef, le travail de cinq géographes, un économiste, un sociologue et un agronome.

En Hongrie, il y a deux bureaux d'aménagement régional, l'un pour la ville de Budapest et sa zone d'influence, l'autre pour le reste du territoire national; chacun se compose d'environ 30 personnes: architectes, ingénieurs spécialisés, techniciens, experts et dessinateurs.

En Yougoslavie, c'est le service d'aménagement de l'économie, organisé à tous les niveaux (Fédéral, républiques, districts, communes), qui est chargé des enquêtes et des plans régionaux; il utilise un personnel qualifié selon les diverses nécessités: économistes, juristes, ingénieurs, agronomes, statisticiens, etc. A titre d'exemple, les enquêtes et le plan de la région de Pomurje, qui ont été confiés au bureau d'études «Projektivni atelje» de Lubiana, ont mobilisé 80 experts environ, tandis que 65 experts ont collaboré au plan de la région de Krapina, terminée en 1957.

Partout, les enquêtes régionales sont étendues à tous les aspects anthropo-géo-économiques du territoire et de la population, et aux caractères urbanistiques des structures urbaines et des voies de communication.

Dans les pays socialistes, les problèmes de la productivité du sol revêtent une importance considérable; les plans qui se fondent sur les enquêtes dont nous avons parlé sont donc orientés vers l'exploitation maximum des ressources naturelles, surtout pour les régions sous-développées, vers l'amélioration constante des formes d'organisation de la production agricole, vers l'équilibre entre les travaux agricoles et l'industrie, et leur intégration réciproque. Certaines enquêtes particulières de la province de Cracovie méritent d'être signalées pour leur originalité: entre autres, par exemple, l'enquête relative au calcul des excédents et des carences de six produits d'alimentation, menée dans chacune des unités territoriales de base en particulier, ainsi qu'à la direction des échanges et des surplus.

Dans l'ensemble, les enquêtes spécifiques pour les différentes régions qui ont répondu au questionnaire paraissent bien approfondies; partout elles ont été conduites non seulement à l'aide de données officielles ou semi-officielles, mais encore au moyen d'investigations directes, de questionnaires et de prises de contact personnelles.

«Faire des inventaires prend assez bien de temps, mais permet de comprendre pleinement les problèmes» observe le professeur Zbigniew Wzerek; il est permis de souhaiter une collaboration plus étroite entre les bureaux de statistique et de recensement et les services d'aménagement, de manière à organiser également les recensements

officiels pour leur permettre de coopérer à la mise en relief de phénomènes fondamentaux pour l'aménagement du territoire.

Partout, la plupart des enquêtes ont fait l'objet de relevés cartographiques et de rapports; mais avant leur clôture elles ont été soumises à des examens critiques de la part de spécialistes et d'organismes économiques, et à des contrôles sévères qui en garantissent la véracité et l'intégralité, ainsi qu'à l'avis de commissions d'experts.

Les enquêtes ainsi closes ont été soumises ensuite pour approbation aux services d'aménagement du territoire et aux services économiques, ainsi qu'aux autorités supérieures, avant que ne commence l'élaboration des plans. Jusqu'ici, la remise à jour permanente des données est universellement souhaitée, mais elle ne s'effectue pas encore, car les enquêtes sont terminées depuis trop peu de temps. Toutefois, on observe par exemple en Pologne que tous les phénomènes n'exigent pas la même périodicité en ce qui concerne leur révision: une révision fréquente semble surtout utile pour les phénomènes les plus dynamiques, les phénomènes économiques et démographiques; avant tout, et de toute manière, comme on l'a expérimenté en 1955 lors de la révision du plan régional de Cracovie, terminée en 1951, les opérations de mise à jour devraient être exécutées par le bureau d'aménagement régional même et, si possible, par le groupe d'études même qui a élaboré le plan.

En ce qui concerne la formation et la réalisation des plans, on ne possède pas, jusqu'à présent, beaucoup d'éléments de comparaison, étant donné le petit nombre de plans d'aménagement du territoire parvenus à exécution. Ceci, soit parce que les enquêtes n'ont pas encore été complétées (comme par exemple en Hongrie), soit parce que les plans sont actuellement à l'étude, ou encore parce qu'ils sont terminés depuis trop peu de temps (Pologne, Cracovie, en 1955; Yougoslavie, Krapina, en 1957).

En tous les cas, les plans sont élaborés et réalisés par des organismes publics qui coïncident presque toujours avec les organismes chargés des enquêtes; ils emploient habituellement le personnel même qui a mené les enquêtes.

Il peut arriver également que, dans une situation particulière comme par exemple dans le cas du plan de la région de Pomurie (Yougoslavie), le plan ne soit pas encore complété, donc pas encore adopté et ratifié officiellement, mais qu'il soit cependant déjà en grande partie réalisé: effet évident d'une coïncidence heureuse d'intentions entre organismes chargés de l'aménagement du territoire, organismes délibérants et organismes chargés de l'exécution.

Mais il semble qu'une telle coïncidence ne se puisse toujours présenter. Quelquefois, comme le souligne le rapport tchécoslovaque, surgissent en cours d'exécution de nouveaux problèmes qui peuvent modifier les solutions, en outre, la réalisation des plans d'aménagement régional ne se fait pas directement, mais par le truchement de plans détaillés, lesquels, bien que maintenant intacts les directives du plan d'aménagement régional, révèlent un souci d'adaptation à des situations variées et particulières. Un des principaux obstacles à l'élaboration et à l'exécution des plans d'aménagement régional réside dans la faculté qu'ont les organismes administratifs de tenir compte des interventions qui ne sont pas conformes aux plans (Tchécoslovaquie), et dans l'incapacité des autorités locales d'utiliser les plans d'aménagement régional (Pologne).

Outre ce manque de coordination des organismes exécutifs, on dénonce également en tant qu'obstacles, du côté polonais, le manque de statut professionnel reconnu pour les experts qui s'occupent de l'aménagement régional, la dispersion des spécialistes due à certaines erreurs dans la politique des emplois, le manque de réglementa-

tion des méthodes d'aménagement du territoire, l'insuffisance et la confusion de la législation en la matière, le manque de configuration précise de la structure des organismes d'aménagement régional, et, enfin, le manque de planification économique à long terme.

La préparation psychologique en vue de la compréhension des situations et des problèmes et visant à la collaboration de la population à toutes les phases des enquêtes, des plans et des réalisations, semble très poussée en Tchécoslovaquie et en Yougoslavie, surtout en ce dernier pays, où l'on intéresse les organisations de travailleurs à chaque phase du travail, au moyen de discussions et de critiques; l'intervention de la population y est considérée comme pratiquement obligatoire pour toute question importante; et, en certains cas, les consultations et les contacts avec le public y ont revêtu, outre les formes habituelles d'expositions, de conférences et de débats, l'aspect de discussions dans les écoles et dans les coopératives.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'action dynamique, en faveur de la planification régionale, exercée par les associations professionnelles, tant en Pologne qu'en Yougoslavie.

En conclusion, on peut affirmer que l'aménagement du territoire est en bonne voie dans les pays à économie socialiste: né après les plans économiques, il doit maintenant surmonter, en cette période de transition, des incertitudes, des obstacles et des conflits de compétence entre les divers organismes. Lorsqu'il se sera affermi, il est aisé de prévoir qu'il exercera une influence certaine, d'une part sur la planification économique, en la renforçant par la connaissance plus précise des besoins et des ressources et en lui imposant des délais de programmation et d'exécution nécessairement plus longs; et d'autre part sur l'organisation administrative même des Etats.

De nouvelles méthodes de travail, de nouveaux organismes, des procédures nouvelles, des structures neuves naîtront sans aucun doute des expériences en cours

## B. Plans d'aménagement régional dans les pays à économie capitaliste

Douze pays ont répondu: dix européens, les Etats-Unis et Israël. Quelques-uns d'entre eux ont fourni des réponses générales avec références à des régions particulières (Angleterre, Allemagne, Suisse, Israël), tandis que les autres, qui sont les plus nombreux, ont préféré susciter des réponses directes de la part des diverses régions intéressées, constituant un total de trente-quatre régions ou contrées, que l'on peut grouper ainsi: treize régions urbaines; cinq régions agricoles; seize régions mixtes.

Des douze pays à économie capitaliste, seule la France a envoyé un échantillonnage d'études concernant les trois types de régions, tandis que six pays offrent des exemples d'un seul type, et que les cinq autres présentent des combinaisons de deux types. Devant cette grande disparité d'exemples et de groupes de types, on ne considère pas comme opportun de procéder à une comparaison des méthodes de travail entre les différents types de régions; on préférera recourir à un examen des méthodes employées dans les différents types de régions.

## **B1. Régions urbaines (Oslo, Copenhague, Aarhus, Londres, Liège, Bruxelles, Anvers, Charleroi, Courtrai, Boulogne, Zürich, Detroit, Nashville)**

Est-il nécessaire de rappeler que toutes les études d'aménagement du territoire de ce type ont une origine commune; elles sont toutes nées de la nécessité d'étendre l'aménagement de quelques centres urbains, particulièrement importants et dynamiques, au territoire qui les entoure, et sur lequel rayonnent les influences économiques et démographiques de chacun de ces centres; ceci aux fins d'établir sur cette zone cette discipline organique de l'utilisation du sol, qui ne pourrait certainement être atteinte si l'on se proposait simplement de résoudre les problèmes d'aménagement du territoire au moyen d'une série d'actions planificatrices distinctes et séparées, limitées à chacune des communes qui administrent cette zone.

Chacune de ces actions d'aménagement à direction centrifuge pose immédiatement deux problèmes:

- a) Celui de la délimitation des frontières de la zone d'influence de la grande ville;
- b) Celui des rapports entre la grande ville et les administrations des centres urbains moins importants qui l'entourent.

Les solutions de ces deux problèmes sont interdépendants: en fait, là où prévaut la tendance au groupement par coopération volontaire (à Oslo, comme à Copenhague ou à Nashville, Tennessee, Etats-Unis), la zone d'influence elle aussi est spontanément déterminée, et le processus d'association aux fins de coordination du territoire s'arrête automatiquement aux limites jusqu'où s'exerce l'attraction du chef-lieu.

Les considérations méthodologiques sur la délimitation scientifique de la région urbaine n'ont pas, dans ces cas, de caractère déterminant, car l'accord politique prévaut sur ces considérations; les plans qui en résultent ont toujours, eux aussi, un caractère consultatif et portent la marque d'une collaboration.

Là où, par contre, l'action d'aménagement, tantôt part du chef-lieu en revêtant un caractère hégémonique à l'égard du territoire environnant (comme à Anvers ou à Courtrai), tantôt se trouve sollicitée ou imposée par des autorités supérieures, provinciales, cantonales ou nationales (comme pour Liège, Charleroi, Boulogne, Zürich), la délimitation de la région urbaine peut être l'objet de recherches scientifiques spéciales, d'un intérêt méthodologique considérable.

La région liégeoise a été déterminée en tant qu'espace économique-social composé de potions solidaires entre elles; pour la détermination de la région bruxelloise, on a successivement fixé, du centre vers l'extérieur, les limites du noyau urbain, de l'extension urbaine, de l'aire de influence, des zones d'attraction, et des zones d'attraction de la main-d'œuvre; de telle sorte que, en définitive, la région résulte de la superposition de trois régions: la région industrielle, la région économique, et la région de expansion urbaine.

Dans de nombreux cas, le processus de détermination de l'extension de la région urbaine comporte deux stades: l'individualisation de l'agglomération urbaine, qui comprend le chef-lieu et les zones qui lui sont le plus étroitement connexes, et l'individualisation d'une couronne de territoire extérieure par rapport à la précédente, mais encore en contact avec le chef-lieu.

Du point de vue de l'extension, le nombre de communes qui font partie intégrante des régions urbaines varie d'un minimum de quelques communes à une moyenne de 20 (Oslo 20, Anvers 25, Courtrai 20).

Les délimitations administratives actuelles et la présence de communes puissantes et

autonomes sont souvent considérées comme un obstacle à la réalisation des buts de la planification du territoire; on en vient alors à expérimenter à fond diverses solutions, qui vont de la pure et simple incorporation (Anvers) jusqu'au projet de création d'une autorité régionale (Courtrai) ou métropolitaine (Nashville), ou un regroupement administratif (Boulogne).

Il est évident que les méthodes de travail, les formes de financement et les rapports entre autorités communales et centrales varient selon ces diverses solutions.

Là où les rapports sont empreints de plus grande spontanéité, comme à Oslo, ils se maintiennent sur un pied d'égalité absolue entre les deux communaux, qui forment le Comité de Planification régionale (32 membres); ce comité se réunit chaque année en assemblée, prend connaissance et discute des problèmes sur place, au cours d'excursions dans les communes intéressées.

La nature des rapports étant telle, et bien que le Comité ne se propose pas de rédiger à proprement parler un véritable plan à caractère obligatoire, il a cependant obtenu des accords sur des faits concrets, tels l'engagement non *œdificandi* au bord des routes à grand trafic, le réseau d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux polluées, ou encore la préservation des espaces verte naturels: le plan se concrétise par une action continue de planification consentie par; les administrations intéressées.

Les plans concernant les régions urbaines nord-américaines montrent des dispositions analogues de coopération volontaire, des résolutions analogues, des méthodes de travail comparables, et la même volonté de s'appuyer sur des organisations volontaires et sur des comités de citoyens.

Les plans concernant les régions urbaines danoises sont également le résultat d'une coopération volontaire, cette fois non seulement d'initiatives locale, mais aussi d'initiatives mixtes prises par les communes, les comtés, l'Etat, des instituts et la société. Caractéristique des ces plans, la mise à l'étude simultanée du plan régional, du plan urbain et du plan de mise en valeur du paysage par la protection des sites naturels; le plan régional a pour tâche de délimiter trois zones d'utilisation du sol: une zone centrale à bâtir, une zone intermédiaire, de réserve, et une zone extérieure où la construction est interdite.

Les comités de planification, vu la forme mixte de l'étude, sont composés de politiciens, de techniciens et d'économistes.

Analogue en certains points aux études de plans danois, l'étude du plan régional de Zürich, exécutée par l'office de planifications régional du service cantonal, avec la participation de l'association suisse de l'urbanisme, de l'Institut géographique de Zürich, et d'experts, pour un total de 20 spécialistes. Dans la région de Zürich, également, la planification tend à créer, autour des agglomérations et des noyaux résidentiels, des zones de réserve, qui sont peu à peu acquises par les autorités de manière à empêcher l'expansion effrénée; un autre système pour atteindre le même but est utilisé par les communes qui refusent de prendre à charge le frais d'aménagement pour les constructions envisagées hors des zones résidentielles; en outre, on a introduit des impôts compensatoires pour atteindre une péréquation financière entre les communes riches et les communes pauvres. Dans cette œuvre de planification, on déplore toutefois les obstacles politiques dus à la puissante autonomie communale.

Un autre groupe de régions urbaines est celui des régions belges; leur étude part soit d'initiatives communales (Courtrai, Anvers), soit d'initiatives ministérielles ou provinciales (Liège, Charleroi). Dans le premier cas, ce sont les services techniques compétents de la ville qui sont chargés des enquêtes et des plans; dans le second, ce



sont généralement des groupes professionnels privés, aidés par des équipes de spécialistes (pour Liège, le groupe L'Equerre, avec 4 urbanistes et 20 assistants; pour Bruxelles, le groupe Alpha, avec 12 spécialistes et 20 enquêteurs; les groupes L'Equerre, Hainaut et Urbs pour Charleroi). Parmi les exemples du premier groupe, le plan de la région d'Anvers est particulièrement intéressant: il a déjà reçu l'assentiment de 5 communes intéressées, et prévoit des prescriptions sévères, tant pour la protection des bons terrains cultivables (horticulture), que pour l'installation de nouveaux établissements industriels et pour la lutte contre l'onéreuse dispersion des habitations. La préparation psychologique, au moyen de conférences et de visites sur les lieux d'organismes, écoles et sociétés, paraît particulièrement soignée sur ce plan. Dans le second groupe de communes se détachent, par la valeur des enquêtes poussées jusqu'aux détails, ainsi que des moyens et du personnel employés pour la mise à l'étude des méthodes, les plans des régions urbaines de Liège et de Bruxelles, qui présentent tous deux d'intéressantes propositions d'ordre technique et juridique, au sujet des mesures à prendre pour la limitation de la surface urbaine, pour la protection des espaces verts, pour la fixation d'une limite inférieure à l'extension des unités de culture.

Intéressant enfin, l'accueil favorable reçu auprès de toutes les autorités intéressées par le plan de la région liégeoise, lequel plan a en outre déterminé lui-même un climat favorable à la planification du territoire.

Les conclusions que l'on peut tirer de l'étude des méthodes de ces multiples expériences sont que tous ces plans, bien que différant par leur élaboration et leurs caractères, se ressentent tous de leur origine urbaine. En définitive, ils ne sont pas foncièrement distincts d'une planification urbaine extensive, si même elle est compliquée par la subdivision du territoire en nombreuses unités administratives: le centre de gravité de la région est et reste en fait l'ancien noyau urbain, et la zone d'influence régionale correspond aux limites territoriales nouvelles et modernes, adéquates aux exigences actuelles et aux perspectives de développement dans l'avenir.

Dans de telles conditions, les méthodes de travail portent la marque de l'origine urbaine d'autant plus que le centre urbain prend une position hégémonique vis-à-vis du territoire environnant, jusqu'au cas limite où c'est le service technique municipal lui-même qui est chargé de la planification du territoire, sans les correctifs apportés par les commissions paritaires intercommunales (Anvers, Courtrai).

A l'opposé, soit dans le cas de groupements volontaires de communes, soit là où le plan développe des études régionales encouragées par des autorités provinciales ou statales et pour lesquelles on crée expressément des organismes d'étude, les caractères de la planification et les méthodes de travail se différencient sensiblement de ceux du type urbain, et les rapports politiques et techniques entre administrations prennent une importance déterminante: si l'expérience est positive, une entente durable s'établit (Oslo); si elle est négative, on fait appel à de nouvelles formes d'organisation administrative, à caractère de district, et différenciées des administrations urbaines sous-jacentes.

En de tels cas, tant d'intercommunauté parfaite que d'organisation du type de «district», nous sommes sans aucun doute en présence, non plus d'une planification urbaine, mais d'une planification qui peut effectivement être dénommée régionale.

## **B2. Régions rurales (Kampereiland, Hollande; Campine, Borinage, Tournai, Belgique; Montpellier-Sète, France)**

Bien que les caractères essentiellement ruraux de ces zones impriment aux plans des objectifs précis, homogènes et limités qui conditionnent partiellement les méthodes de travail appropriées, on peut toutefois reconnaître, également dans le secteur de la planification territoriale, diverses orientations des méthodes pratiques.

Le plan de transformation agraire de l'île de Kampen, bien que ne présentant pas, du fait de l'étendue limitée et du petit nombre des administrations intéressées, les caractères propres et véritables d'un plan régional, s'impose par contre à l'attention par le sérieux de la mise en œuvre technique, administrative et sociale des problèmes de transformation du sol et par le fait que le plan est en application depuis huit ans. Le plan, qui se propose une transformation générale dans les dimensions et la distribution des exploitations agricoles sur le territoire de l'île, en même temps qu'une organisation complète des routes, canaux et services publics, tout en protégeant les beautés naturelles, est le résultat d'études et d'enquêtes soignées et minutieuses, effectuées par des experts du service du Génie Rural (qui se sont consacrés ensuite à l'élaboration du plan) en collaboration avec des organismes publics, sous l'égide d'une commission régionale composée de nombreux membres, où la population rurale est largement représentée. Les enquêtes, l'élaboration du plan et sa réalisation sont basées sur la coopération complète et volontaire des intéressés, ce qui a suscité d'interminables consultations. Le résultat de toute cette préparation technique, économique, sociale et psychologique, est que le plan, soumis au vote des propriétaires intéressés a été approuvé par deux tiers de votes favorables; au cours des opérations de réalisation, un comité de dames s'est montré extrêmement utile en s'imposant la tâche d'aider les familles qui devaient être déplacées du fait de l'application du plan. Par toutes ces caractéristiques, le plan de Kampereiland est peut-être destiné à rester une exception et un exemple de limite extrême vers laquelle on puisse tendre, mais qui ne peut toujours être atteinte, de coopération volontaire et de planification démocratique.

Autre plan de transformation agricole, celui de la région Montpellier-Sète (Bas-Rhône-Languedoc) caractérisée par des monocultures viticoles en sol sec, et par les projets de transformation au moyen de l'irrigation; mais ce plan, encouragé par les organismes d'Etat, est englobé dans l'étude générale du territoire languedocien, dont la région Montpellier-Sète constitue une sous-région.

La région essentiellement rurale de la Campine, comprise entre Anvers et Bruxelles, a été l'objet de quatre enquêtes régionales simultanées, menées par des organismes différents: le centre d'études économiques de l'Université de Louvain, chargé de cette enquête par le Ministère des Affaires économiques d'une part, et les trois Conseils économiques (flamand, de Campine, de la Province d'Anvers) par initiative privée d'autre part; les enquêtes ont donné lieu à deux publications imprimées dont on espère qu'elles puissent être utilisées pour l'élaboration d'un plan.

Dans le Hainaut, ont été menées différentes enquêtes dans des zones à caractère rural: une dans la zone Mons-Borinage, une dans la zone Borinage-Tournaisis. Dans la première des deux zones, l'initiative a été prise conjointement par l'A. S. B. L. pour l'Aménagement économique et social du Borinage et par la Province de Hainaut avec l'accord et l'aide de l'Etat; les enquêtes ont été menées par «physical planner», par l'Institut de recherches économiques du Hainaut et par l'A. S. B. L.; elles ont fait

l'objet de discussions, conférences, expositions, journées d'étude sur des problèmes particuliers.

Les enquêtes concernant la deuxième région, Borinage-Tournais ont également été entreprises par la Province de Hainaut, avec le concours de l'Etat; elles ont été menées par des urbanistes et des géographes, mais n'ont pas encore conduit à des résultats pratiques.

Il faut remarquer que, parmi les divers résultats techniques de ces enquêtes, figure une intéressante proposition concernant une nouvelle forme de propriété, basée sur la création de sociétés coopératives de Gestion immobilière à base cantonale ou sous-cantonale, et sur la transformation du droit de propriété en droit d'occupation ou d'exploitation à vie, et sur la suppression des propriétés inoccupées ou non exploitées.

De l'ensemble des enquêtes et des plans destinés aux districts ruraux que mentionnent les réponses aux questionnaires, on ne peut tirer des indications suffisantes en vue d'une conclusion générale, sauf celle-ci: dans les pays à économie de marché, les districts ruraux ont été jusqu'ici assez négligés, dans la planification territoriale, pour le plus grand désavantage des régions économiquement et démographiquement plus dynamiques, surtout de celles qui gravitent autour des villes les plus peuplées; ceci, exception faite de l'une ou l'autre expérience limitée et heureuse, du type de celle de l'île de Kampen.

Enfin, on regrette de constater, pour compléter la présente revue l'absence de relations concernant quelques initiatives d'un incontestable intérêt agronomique et économique: par exemple, la réforme foncière réalisée ou encore en cours de réalisation, dans de nombreuses régions d'Italie, par les soins des organismes de réforme, qui ont procédé d'office à l'expropriation de 600.000 hectares de terrains appartenant à des propriétaires fonciers; terrains qui, transformés et divisés en petites propriétés, ont été ou seront alloués à environ 140.000 familles de colons. Mais il faut admettre d'autre part que cette grandiose opération de réforme de quelques districts ruraux sous-développés n'a malheureusement pas été jusqu'ici, insérée dans une planification territoriale dont l'action s'étend simultanément à tous les secteurs économiques et sociaux, et qui, s'appuyant sur une discipline d'utilisation du sol, puisse prédéterminer et coordonner les interventions agricoles, industrielles et urbanistiques dans ensemble du territoire; de sorte que cette réforme ne peut évidemment être citée parmi les exemples de planification territoriale, si ce n'est sous certains aspects négatifs.

Cet aperçu permet de constater que nombreux sont les pays occidentaux où le problème de l'aménagement du territoire n'a pas encore reçu de solution définitive.

### B3. Régions mixtes

Sous cette rubrique se groupent:

- a) Toutes les régions géographiques et ethniques traditionnelles dont le périmètre coïncide avec celui d'unités administratives d'ordre supracommunal (par exemple: les Länder germaniques, les Regioni italiennes, l'île de Porto-Rico ou les provinces israéliennes).
- b) Les régions économiques, comprenant des agglomérations urbaines et des groupes de concentrations industrielles coupés par des zones rurales, et présentant

entre leurs diverses parties des rapports d'interdépendance économique et sociale (exemples: les régions anglaises et françaises, ou la région hollandaise d'IJmond).

La coïncidence des régions avec les circonscriptions administratives facilite indubitablement la mise en mouvement des plans d'aménagement du territoire, pour la raison que les organismes qui peuvent promouvoir, développer, adopter, exécuter et contrôler l'aménagement du territoire sont sur place et formés d'avance, ne fût-ce que sous une forme embryonnaire. La nécessité d'une autorité régionale se fait, en effet, sentir à tel point que beaucoup des régions qui en sont dépourvues, par exemple certaines régions d'Angleterre, considèrent comme indispensable dans l'avenir la création d'autorités régionales à caractère exécutif.

Mais il peut arriver aussi que les anciennes limites administratives des régions préexistantes du groupe a correspondent en des cas assez rares aux actuelles réalités spatiales, économiques et sociales, de telle sorte qu'il se peut que se pose le problème du remaniement des limites des unités administratives, c'est l'exemple des Länder germaniques et des circonscriptions de moindre importance (Landkreis et Regierungsbezirk) sur lesquelles ils s'articulent. En Allemagne, le problème est posé et discuté, mais jusqu'à présent seul le Land du Baden-Württemberg a effectué le remaniement.

Par contre, au sujet des régions d'Italie pour lesquelles la Constitution prévoit la création d'une autorité régionale élective (jusqu'ici en fonctions dans les 4 régions autonomes à statut spécial seulement), se pose le problème de la répartition en sous-régions urbaines et de la création, non encore prévue actuellement, d'autorités administratives inférieures coïncidant avec ces sous-régions. Maintenant que nous avons mis en lumière les rapports entre les régions physiques et économiques et les administrations régionales, examinons plus en détail les caractères et les méthodes de l'aménagement du territoire en ces régions.

En Allemagne fédérale la structure administrative articulée et décentralisée à l'extrême permet l'acheminement d'initiatives concernant des enquêtes et des plans d'aménagement du territoire à différents niveaux et avec des modalités différentes, depuis les associations intercommunales jusqu'aux communautés de planification territoriale, aux services chargés de l'aménagement du territoire des arrondissements (Bezirk), aux autorités supérieures chargées de l'aménagement du territoire des Länder. Tous les plans régionaux, élaborés aux différents niveaux, n'ont pas un caractère d'obligation pour les citoyens; ils contiennent des directives destinées aux autorités administratives de tous types et grades; les autorités communales et les associations intercommunales en particulier peuvent être obligées de suivre les normes du plan régional pour la création des plans communaux, dont le caractère obligatoire, cette fois, s'étend à tous les intéressés.

Etant donné ces caractéristiques administratives et juridiques, la coordination aux différents niveaux administratifs devient nécessaire; cette exigence se fait à tel point sentir que l'on tend à créer, à chaque niveau administratif, des services de planification indépendants sur le plan de l'organisation.

Actuellement, les enquêtes sont menées par des architectes, des démographes, des sociologues, des spécialistes en droit administratif, des ingénieurs, des agronomes, etc., en groupes de travail souvent assez restreints. Les plans sont généralement élaborés par les autorités responsables; ils sont quelquefois confiés à des urbanistes indépendants, qui, toutefois, interviennent moins dans l'élaboration du plan régional

que dans celle des plans locaux; ceci dû en partie au fait que les urbanistes indépendants ont généralement reçu une simple formation d'architectes. En ce qui concerne les obstacles, le rapport précise que «les obstacles résultent de la nature même du travail, du fait que les intérêts particuliers et les intérêts des groupes s'opposent à l'intérêt général».

En annexe à ce rapport se trouve un inventaire intéressant et complet des sujets traités par les enquêtes régionales.

Les rapports italiens concernent les études de caractère régional faites en Lombardie, en Campanie, dans les Abruzzes et en Ombrie. Ces études sont encouragées et financées dans ces régions comme dans les autres régions non autonomes, par le Ministère des LL. PP., en conformité avec les pouvoirs attribués à ce dernier en ce domaine par la loi urbanistique de 1942. Elles sont accomplies au sein des organismes régionaux décentralisés de ce ministère (provisorats aux 00. PP.), avec l'aide de Commissions (Comité régional de direction, comités provinciaux de direction). Les représentants des organismes décentralisés des administrations statales et provinciales, ainsi que des experts en diverses disciplines sont appelés à faire partie de ces Commissions. Les enquêtes et les plans sont exécutés par des comités exécutifs restreints (de trois à sept membres) formés d'urbanistes experts. Dans les régions autonomes (en Sicile et en Sardaigne), les études sont entreprises d'une manière analogue, mais sous la conduite des Administrations régionales, ainsi que du Ministère des LL. PP.

Parmi les études concernant des régions d'Italie, celle destinée à la Lombardie est la plus avancée. Elle est la seule à avoir franchi la phase des enquêtes et à avoir commencé à avancer des propositions qui ont été discutées, soit au sein du Provisorat régional, soit par les Administrations provinciales; le plan se propose de coordonner les plans régulateurs communaux, d'opérer des modifications dans les limites administratives communales, de suggérer la création de nouveaux centres industriels et résidentiels, et de tenter d'opérer la liaison entre les interventions régionales et le plan de développement de l'économie nationale.

La situation israélienne est tout à fait particulière. Elle est dominée par la création fébrile d'un pays entier surgi du néant sous l'effet d'immigrations récentes et de la nécessité de réaliser dans le temps et dans l'espace l'urbanisation du territoire, aménagé en Cités et villages, à l'exclusion des installations éparses, et de coordonner les réseaux routier et hydraulique. Dans cette atmosphère de colonisation, la mentalité du pays est nettement orientée vers la planification et les formes de coopération. L'activité de planification s'y développe donc dans des conditions exceptionnellement favorables; cependant, la nécessité quotidienne d'agir y prend fatalement le pas sur l'élaboration plus lente et réfléchie de plans complets. En sorte que, dans cette atmosphère intensément dynamique les processus usuels de planification se trouvent bouleversés. Les enquêtes n'ont pas l'importance substantielle qu'elles revêtent d'ordinaire dans les pays à type d'installations ancien, et les «investigations sur place» sont généralement surpassées par la connaissance personnelle des situations et par l'expérience du travail dans le pays; par contre, les plans régionaux, y compris les adaptations qu'ils subissent dans la phase d'études détaillées, sont réalisés ou en voie de réalisation.

L'aménagement du territoire portoricain s'applique également à une situation particulière. La Commission d'Aménagement de Porto-Rico, créée en 1942, a été le point de départ de nombreuses enquêtes. Elle va de pair avec le «Plan Directeur d'aména-

gement de Porto-Rico», qui concerne l'organisation générale du territoire au point de vue des résidences, industries, transports, développement agricole, services et installations publics; le plan est en cours de réalisation, avec des programmes financiers d'une durée de six ans à l'élaboration desquels sont tenues de collaborer toutes les administrations publiques.

L'aménagement du territoire en Angleterre demanderait un long exposé, mais malheureusement les réponses parvenues à ce sujet sont assez rares. Les initiatives de planification partent de différents niveaux, depuis le gouvernement central jusqu'aux gouvernements provinciaux (County Councils); parfois aussi de comités de consultation, les enquêtes sont menées par des urbanistes, des économistes, des géographes, des biologistes; soumises aux autorités provinciales et ministérielles, elles servent à élaborer le projet statutaire d'aménagement; enfin, elles sont tenues à jour périodiquement ou d'une manière permanente.

Les plans, étudiés par les mêmes organismes et les mêmes spécialistes, ont souvent soulevé de nombreuses objections, tant au sein du public qu'auprès des particuliers, mais leur réalisation a suscité dans toutes les régions des progrès nombreux et variés. Cités nouvelles, écoles, espaces verts, et le fait d'empêcher le développement sporadique et le développement désordonné des faubourgs, tels sont quelques-uns des résultats les plus significatifs des réalisations publiques de l'aménagement du territoire anglais. Il faut y ajouter les réalisations semi-publiques et les réalisations privées dans les secteurs des installations commerciales, industrielles et résidentielles.

Le public est consulté et tenu au courant de diverses façons; dans une grande mesure, les enquêtes sont publiques, et les plans déposés pour inspection

De nombreuses analogies existent entre la planification territoriale anglaise et française sur le plan de la mise à l'étude, des buts et des méthodes. En France aussi, l'action est favorisée par le centre, par le Ministère de la Reconstruction et du Logement, avec l'appui des autorités provinciales; l'entreprise s'exerce par portions de territoire dont les limites ne coïncident pas avec celles des organismes administratifs existants.

Par contre, les enquêtes et les plans d'aménagement des régions de France sont l'œuvre d'un nombre assez restreint d'urbanistes et de spécialistes, appartenant presque toujours à des professions libérales, et chargés de ces travaux par le Ministère de la Reconstruction et du Logement.

En conclusion, on peut, en définitive, déduire de la longue série d'exemples examinés que les régions mixtes sont celles qui offrent entre elles les plus grandes affinités au point de vue des procédures, des buts et des méthodes de travail pour la formation des plans d'aménagement territorial. En effet, au contraire des régions urbaines et des régions rurales qui sont soumises à des conditions fortement différenciées du fait des villes principales et des conditions du territoire, dans les régions mixtes, les phénomènes locaux sont dilués et mêlés à un plus vaste ensemble. Les problèmes vus sous une perspective plus ample perdent nécessairement les contours précis qu'ils présentent dans des circonscriptions territoriales plus petites et plus caractérisées.

En admettant même qu'à travers tous ces types de régions il doive être question d'un unique processus d'aménagement du territoire, on doit admettre en définitive que ce processus varie sensiblement en fonction de l'étendue du territoire, du nombre et de l'importance des installations et de la variété des caractères économiques.

## Conclusions

Il n'est pas facile de tirer des conclusions communes à ces nombreux exemples, concernant les méthodes de travail, du moins si l'on veut dépasser les conclusions évidentes du travail en équipe pour le compte d'organismes publics.

Il existe, évidemment, des connexions plus profondes entre les méthodes de travail et les principes que l'on s'est fixés comme guides pour l'aménagement du territoire, entre les méthodes de travail et les structures administratives et économiques du pays et de la région.

Ces connexions ont été mises en lumière dans le cours de la présente relation, lorsqu'on disposait des éléments nécessaires. Elles vaudraient la peine d'être plus amplement examinées et discutées.

En substance, dans chaque région où l'on donne le départ aux études d'aménagement du territoire, sollicitées soit par les forces culturelles, soit par des nécessités évidentes d'ordre administratif ou technique, on se trouve en face d'une réalité qui n'est pas seulement physique, en ses diverses composantes géographiques, économiques, démographiques, urbanistiques, mais qui est aussi constituée par la structure administrative et de tendances politiques.

Comment l'aménagement du territoire s'insère-t-il dans cette structure et dans ces tendances?

Presque partout, sauf de rares exemples d'accord volontairement atteint comme à Oslo ou dans l'île de Kampen, l'aménagement du territoire dénonce le caractère inadéquat de la structure administrative, et souligne la nécessité de modifier les organismes actuels, communaux ou supracommunaux, en proposant de nouvelles limites territoriales, de nouvelles compétences, de nouveaux organismes. Presque partout l'organisation du territoire entre en conflit avec les plans existants d'économie nationale, là où ceux-ci existent; en effet, ils sont considérés comme inaptes à laisser se développer librement l'aménagement du territoire à longue échéance, et ceci avec plus de raison encore là où les plans d'économie nationale n'existent pas officiellement, mais ont une existence de fait, et coïncident avec la politique des investissements publics. L'aménagement du territoire entre en conflit avec la politique d'investissements éparpillés, qui agissent par secteurs séparés, et avec la politique des lois spéciales, adaptées aux cas particuliers. Il réclame une organisation des investissements, un plan d'économie à longue échéance.

Enfin, et cela n'apparaît pas encore à la suite des expériences faites jusqu'ici, à cause du trop petit nombre d'exemples de plans d'aménagement du territoire en cours de réalisation, la planification régionale devra inévitablement entrer en conflit avec la planification communale et locale, du moins lorsque celle-ci est créée, ce qui devrait être fait par définition, par une autorité supracommunale.

Quels sont actuellement les rapports entre planification régionale et planification économique, entre planification régionale et administrations locales, entre planification régionale et plans communaux, et quels devraient-ils être dans l'avenir pour éliminer les conflits de compétences et harmoniser entre elles les structures territoriales, les structures administratives, les structures économiques?

Ces sujets, mis en lumière par différents rapports, le polonais comme l'allemand, devraient être approfondis davantage au cours des travaux du congrès, si l'on veut, à l'occasion de cette rencontre d'un si haut intérêt contribuer à rendre efficaces les efforts internationaux vers la planification territoriale.

Lorsque ces thèmes seront à l'ordre du jour, l'étude concernant les méthodes de travail signifiera alors clairement l'effort en vue de contribuer à retrouver à travers les divers pays et les situations les plus variées, les procédures les plus adéquates d'élaboration et de réalisation des plans; de manière que l'aménagement du territoire, une fois dépassé le stade embryonnaire des enquêtes et des projets, entre pleinement et largement dans le vif de la réalité économique et administrative et contribue efficacement à rejoindre ces buts d'harmonisation qui, ainsi que l'affirme le rapport allemand, constituent sa mission.

