BIBLIOGRAPHIE

Etudes générales :

- Bernard JOURET : Définition spatiale du phénomène urbain bruxellois. Editions de l'Université de BRUXELLES. 1971.

- Bernard GILLON : Etude de communauté : "La communauté belge des MAROLLES". Université catholique de LOUVAIN, Institut des Sciences Politiques et Sociales. Février 1969.

- Dominique RIST : Mémoire de maîtrise d'urbanisme sur les MAROLLES, Vincennes 1972.

- BRUXELLE, carrefour de l'EUROPE : numéro spécial de la revue Synthèses, Octobre/Novembre 1970.

Législation

- Bulletin d'information de l'Institut National du Logement, n° 4, Décembre 1971 (Législation et règlementation).

- Habitat Humain : "Pour une aide efficace aux taudisards : les grandes lignes de la législation sur le logement". Ronéo.Fév. 1970.

- Ministère des Travaux Publics : Loi du 29.3.62, organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Divers :

- A.R.A.U. : Charte Urbaine, Juin 1970.

- A.R.A.U. : Conférence de presse du 11.2.71.

- A.R.A.U. : Le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise Présentation et critique, février 1972.

. Archives de l'architecture moderne : Projet de plan particulier d'aménagement de la MAROLLE. Ronéo. 20 p.

. Comité Général d'Action des MAROLLES :

- Rénovation de la MAROLLE, Ronéo. 3 p.

- L'aménagement des MAROLLES, Ronéo. 6 p.

- Réanimer la MAROLLE, Rapport d'enquête sur la population de la MAROLLE, Ronéo. 22 p.

- Rénovation de la MAROLLE, Rapport relatif au plan solde remis par les services techniques de la ville de BRUXELLES au Comité de la MAROLLE le 15 Septembre 1970. Ronéo 10 p.

. Comité Général d'Action, A.R...U. :

- Conférence de presse du 1er Février 1973.

. Comité Général d'Action, Habitat Humain :

- Conférence de presse du 18.3.1970.

. Habitat HUmain :

- Statut

- Notice de présentation, Ronéo. 15 p.

- Bulletin d'Information n° 4. Décembre 1972

- Bulletin d'Information : N°1 Janvier/Février/Mars 1973.

- Damiens HAMBYE :

  - Note critique et étude théorique des espaces de jeux se situant dans les MAROLLES. Ronéo.

  - La fête et les espaces qui la suscite. Ronéo, 2 p.

- Inter-Environnement : Principes pour l'aménagement démocratique de l'agglomération bruxelloise, 26 Avril 1973.

ETUDE DU CAS AMERICAIN (U.S.A.)

LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LE MOUVEMENT DE L'ADVOCACY PLANNING

Sommaire Page

138-b

- INTRODUCTION -

ETUDE DU CAS AMERICAIN (U.S.A.) (1)

La participation des citoyens et le mouvement de l' "ADVOCACY PLANNING"

Dans le champ urbain, deux traits suffisent à souligner l'intérêt que peut présenter l'étude de la participation aux U.S.A. pour la compréhension du phénomène en FRANCE : la crise du pouvoir local et l'idéologie de la participation. Ces deux traits renvoient bien sûr à des contradictions communes aux sociétés occidentales, telles celles entre classes dominées et classes dominantes, ou bien entre besoins collectifs et gestion de ces besoins par la classe dominante.

Les problèmes urbains issus de ces contradictions ont donné lieu dans un système réputé libéral, à une intervention de l'Etat qui a développé un système de planification où la participation des citoyens est censée jouer un certain rôle. La violence de certaines contradictions urbaines a aussi engendré des mouvements de résistance à cette planification, mouvements qui se sont appuyés sur des structures communautaires (2) locales ou alors ont, avec l'aide de professionnels de l'urbanisme créé leurs propres institutions (Advocacy Planning).

Au delà de l'évidente spécificité du système socio-économique, l'étude du cas américain peut permettre de lever certaines ambiguïtés de la notion de participation, soulignées dans cette étude. Non pas que le terme soit moins ambigu outre atlantique, mais ce qu'il prétend recouvrir a une existence législative et sociale plus marquée. De même la ségrégation spatiale et raciale aussi plus marquée, agit comme un révélateur des obstacles rencontrés par les divers projets de participation et limite la force des

(1) Pour l'étude des Drop-Cities, voir ANNEXES 2

(2) Au sens d'organisations sociales, religieuses ou politiques structurant réellement une "communauté noire", communauté parce que minoritaire aux U.S.A.

idées de participation pourtant mises de plus en plus en avant par les promoteurs du développement urbain aux U.S.A. ou ailleurs.

Après l'avoir placé dans son contexte général nous étudierons la participation des habitants à travers un cas représentatif d'un groupe d'"avocats" : L'ARCHITECT RENEWAL COMITTEE in HARLEM implanté à HARLEM, ghetto noir de NEW-YORK. Nous avons aussi retenu HARLEM car d'autres formes de participation marquées par le mouvement de l'Advocacy planning s'y sont développées. Ce quartier, bien que maintenu dans un état de sous développement économique chronique nous a semblé représentatif des possibilités d'une réelle participation, par la violence des contradictions sociales qui s'y expriment, des réactions qu'elles entraînent et qui se traduisent par une forte mobilisation des habitants. L'aspect global et brutal de la ségrégation qui s'y exprime illustre mieux les limites que le pouvoir impose à une participation des habitants qu'il prétend par ailleurs encourager.

La politique étatique de "Rénovation urbaine" (Urban Renewal) reconnaît un rôle à la participation des citoyens à la fois pour masquer l'incapacité des organisations locales traditionnelles à contrôler les processus de rénovation et en même temps pour réaliser une intégration forcée des habitants à ces processus. Il n'est donc pas étonnant que la fonction principale de cette participation "reconnue" ait été de prévenir les résistances populaires à la Rénovation urbaine, résistances que traduit le slogan "Urban Renewal = Negro Removal" et qui ont trouvé une expression dans le mouvement de l'Advocacy planning.

I - LA PARTICIPATION DES HABITANTS ET LE MOUVEMENT DE L'ADVOCACY PLANNING DANS LA RENOVATION URBAINE

1.1. Les enjeux de la Rénovation urbaine (cf. annexes 1)

La compréhension des enjeux de la Rénovation permet de mieux comprendre la portée de la participation prévue dans les textes législatifs de cette rénovation ; et par conséquent de mieux comprendre à quelles limites se heurtent les agences populaires que veulent être les groupes d'"Advocacy". Ces enjeux sont bien entendu de trois ordres ; économiques, politiques et sociaux. La participation des habitants telle qu'elle est définie officiellement tend à faire prévaloir les deux premiers et à les faire accepter par la population, alors que le mouvement de l'Advocacy Planning tente d'exprimer les intérêts populaires et de susciter la participation des plus pauvres à la transformation de leur environnement. La caractère dominant de la Rénovation urbaine aux U.S.A. reste cependant l'interaction étroite entre le "business" et le gouvernement. Aussi les enjeux économiques et politiques sont étroitement liés.

Ainsi la législation sur le logement de 1937 (Housing Act) qui prévoyait le démarrage d'un programme de logements publics et l'élimination des "slums" et dont le but affirmé est l'amélioration des conditions de logement des familles à bas revenus, a eu en fait pour fonction principale de relancer l'économie en créant de nouveaux investissements pour l'industrie immobilière paralysée par une crise. Elle était accompagnée de restriction financière (niveau de revenu) et raciales qui font que les habitants les plus pauvres n'ont pu qu'émigrer vers d'autres slums.

La Loi de 1949 qui permettait aux autorités locales d'acquérir des terrains pour le reconstruction de logements publics et de les revendre à perte une fois viabilisés (le gouvernement payant la différence) à des promoteurs constructeurs, a favorisé en fait la reconquête du centre ville par les milieux d'affaires et par des habitants de revenus assez élevés. Car ces promoteurs privés cherchaient bien sûr avant tout la rentabilité rapide de leurs opérations.

Sur 810.000 logements prévus en 1949, 400.000 ont été réalisés en 1968 ; 170.000 seulement ont été reconstruits sur place. Sur le nombre de réalisations 110.000, soit moins de 3% des logements construits, sont des logements publics pour les plus pauvres. Les bénéficiaires ne se trouvent donc pas être ceux prévus par la loi qui n'ont pas leur mot à dire face aux hommes d'affaires et aux planificateurs.

D'autre part pour faire face à la "détérioration" des aires urbaines, le gouvernement prévoyait un accroissement de 40% des 66 millions de logements existants en 1968, y compris le remplacement des habitations insalubres pour lesquelles les seuls mécanismes du marché privé sont inopérants : c'est pour cela qu'il accroît l'aide publique à la construction.

On doit aussi se souvenir que les opérations de "rénovation urbaine" ne représentent que 0,20% de toute l'activité de construction aux Etats-Unis. Entre 1949 et 1961,les dépenses publiques en urbanisme furent de 2,4 milliards de dollars alors que le marché privé de la construction représentait 10 milliards par an.

La "Rénovation Urbaine" vise donc surtout les programmes de logements publics à bas-loyers ; mais théoriquement, car presque un tiers de terrains libérés par la loi de 1949 peuvent être affectés à un usage non résidentiel - donc industriel. La plupart des opérations de logement subventionnées par le gouvernement ne profitent qu'aux classes moyennes qui peuvent s'offrir des logements dont l'acquisition reste soumise à un certain niveau de revenus. La quasi-totalité du marché du logement reste libre et soumise aux règles normales de la consommation.

C'est pourquoi, finalement, la politique de Rénovation du gouvernement fédéral se résume, comme le souligne M. CASTELLS (1), à une aggravation de la pénurie des logements à bon marché et à une reconquête du centre urbain par les classes moyennes et supérieures.

(1) in Espace et Société n°1.

L'un des enjeux proclamés de la Rénovation demeure cependant toujours la liquidation des "slums" (taudis) et de ce qu'ils représentent pour l'AMERIQUE, par les programmes de logements sociaux. Or, cette "honte des ghettos" se trouve n'être qu'une justification idéologique par rapport à la fonction réelle de la "Rénovation" qui est en fait de rentabiliser le centre ville en attirant de nouvelles taxes par l'implantation d'immeubles d'affaires et à faire contrepoids à la décentralisation croissante vers les banlieues en redonnant une fonction culturelle au centre-ville.

Aux industriels, la politique de Rénovation urbaine permet d'utiliser une partie des terrains du centre-ville pour la construction d'immeubles d'affaires. Ainsi HARLEM est particulièrement convoité à cause du bon réseau de transports urbains qui le dessert. D'autre part, l'industrie privée est directement intéressée à la Rénovation par l'intermédiaire des promoteurs immobiliers qui lui livrent de grands marchés. Il arrive même qu'elle soit chargée de conduire des "programmes sociaux" (éducation, logement, réhabilitation, urbanisme) et reçoive ainsi direcement des fonds gouvernementaux (1). Un de ses principaux intérêts demeure le développement des autoroutes, rendu possible par la suppression de certains quartiers (cf. Annexe 2).

Les enjeux sociaux de la Rénovation urbaine sont de plusieurs types et touchent aux conséquences sociales de la Rénovation.

Le gouvernement a toujours proclamé que son objectif principal était l'élimination des ghettos et la construction de logements accessibles aux plus pauvres. Or, la liberté laissée à l'initiative privée en ce qui concerne le logement a privilégié la rentabilité : immeubles de bureaux ou logements de standing. L'intervention de l'Etat n'a donc pas permis aux habitants d'être relogés sur place dans leur ancien quartier. D'autre part, les ghettos ne peuvent plus être aujourdh'ui considérés comme la conséquence d'une détérioration de l'habitat, et le choix fait par le gouvernement de résoudre par le seul biais de logement le problème des ghettos (qui sont en fait, la manifestation la plus voyante des contradictions fondamentales de la société américaine) et son échec l'ont amené à chercher à s'attaquer à l'ensemble des

(1) Ainsi réciproquement de nombreuses firmes qui reçoivent des crédits pour mener des programmes anti-pauvreté par exemple, emploie des fonctionnaires gouvernementaux. De même dans les commissions Etatiques anti-pollution siègent des représentants officiels des firmes polluantes.

problèmes sociaux des ghettos (délinquance, criminalité, drogue etc...). le faible impact de l'intervention gouvernementale au seul niveau du logement permet de penser que la transformation des ghettos n'est pas du ressort de la seule politique gouvernementale.

Tant que l'existence des ghettos était perçue par une majorité d'américains comme une maladie sociale à soigner comme telle, le gouvernement pouvait faire croire à la possibilité d'une intégration forcée. Or, les habitants des ghettos ont pris une conscience de plus en plus "politique" de leurs problèmes. Ceux-ci ont été progressivement pris en charge par les habitants eux-mêmes, non plus en vue d'une intégration à la société américaine, mais dans une optique de lutte des classes qui place les ghettos au même rang que certains pays "exploités" du tiers monde.

Aujourd'hui, la mobilisation "communautaire" (1) dans les ghettos se fait sur une base raciale et politique et a surtout pour but de tempérer tout ce qui peut mener à sa destruction ou à son intégration forcée.

Après l'échec de nombreux programmes de Rénovation, le gouvernement s'est heurté auprès des habitants des ghettos au désir d'une participation plus profonde que celle définie dans ses textes,et qu'il est obligé de reconnaître car elle s'appuie sur des organisation communautaires locales très actives (religieuse, sportives, éducatives...) et des associations de quartier. Il combat néanmoins cette idée de participation par tous les moyens possibles (financiers, économiques, militaires), car toutes ces associations, bien qu'elles soient dominées par les classes moyennes de la communauté noire, ont toutes été plus ou mains influencée par l'idéologie du "pouvoir noir" (Black Power).

(1) Nous qualifierons aussi de "communautaire" toute action ou organisation qui met en avant une conscience politique, sociale, ethnique des habitants face aux problèmes des ghettos et qui cherche à faire prendre ceux-ci en charge par les habitants eux-mêmes plutôt que par les institutions traditionnelles souvent "étrangères" aux ghettos. Le terme communauté connote le plus souvent ici l'idée de race, donc de minorité sociale.

La participation des habitants dans les ghettos a souvent pris la forme d'un mouvement revendicatif dont les principales exigences sont :

- le maintien sur place de la communauté noire dans son ensemble contre la pénétration des immeubles pour blancs des classes moyennes, les immeubles d'affaires et les grandes voies de circulation,

- le relogement sur place,

- la réhabilitation par les habitants eux-mêmes des logements laissés à l'abandon par les propriétaires (1).

Ces revendications sur le logement sont pour les habitants la condition minimum et nécessaire pour éviter le démantèlement de leurs quartiers et permettre le développement d'une lutte politique pour la suppression des ghettos. Cette lutte est nécessairement politique dans la mesure où ce qui créé le ghetto ce n'est pas l'habitat mais bien la situation socio-économique des habitants.

1.2. Le rôle de la participation des habitants dans la Rénovation Urbaine

C'est avant tout pour faire accepter les conséquences humaines de la Rénovation par ceux qui sont censés en être les bénéficiaires que le gouvernement a décidé de remettre en avant une tradition politique locale de participation (2).

"La participation des citoyens" est une clause que doivent mettre en oeuvre, dans le cadre des lois sur le logement de 1954, les villes désireuses de bénéficier du financement fédéral pour leurs projets de Rénovation.

(1) Comme ceux-ci ne paient pas les taxes municipales sur la propreté, les logements finissent par revenir au bout de trois ans à la ville. Pendant ce temps, les propriétaires continuent de toucher des loyers maximum, presque sans charges pour eux. La revendication des habitants est d'obliger la ville à leur redistribuer ces logements à des fins de réhabilitation.

(2) Cette tradition s'appuie sur l'idéologie des "grass root", littéralement "démocratie à la racine", telle qu'elle était pratiquée dans les villages de la Nouvelle Angleterre.

Cette procédure qui doit s'intégrer à un plan défini par les mêmes lois, est aussi exigée dans les programmes de prévention de la délinquance et de lutte contre la pauvreté.

Pour qu'un programme de Rénovation urbaine soit accepté et subventionné par l'administration, il faut que la municipalité ait élaboré et mis au point un "plan praticable" (workable plan) visant à éliminer les taudis et à en prévenir l'extension ou le déplacement. Pour cela la ville doit satisfaire aux sept dispositions suivantes :

- des règlements de constructions adéquats,
- une organisation administrative capable de mener à bien le projet,
- une analyse très détaillée des quartiers de la ville,
- l'élaboration d'un plan d'urbanisme d'ensemble pour les quartiers (comprehensive plan),
- l'évaluation des dépenses envisagées et des ressources de la ville,
- le relogement des habitants,
- la participation des citoyens (citizen participation),

Ce plan est une partie de la loi sur le logement de 1954 qui tend à passer d'une simple augmentation quantitative des logements à une conception plus globale du développement urbain. Elle prévoit notamment :

- des subventions pour aider des villes ou des associations d'habitants à établir leurs plans dans le cadre de la loi,
- le principe de la réhabilitation pour tous les logements "sains"
- une limite à l'usage non-résidentiel des terrains libérés par la loi de 1949.

La participation qui y est exigée s'appuie en fait sur l'idée qu'il faut un plan global de développement des quartiers pour éviter la détérioration des logements. Cette participation va permettre à la politique de Rénovation de s'appuyer sur les organisations de quartier existantes et d'en susciter d'autres.

En 1966 pour relancer la Rénovation urbaine et empêcher la prolifération des taudis, une loi favorable à l'extension des "avantages" de la planification urbaine au niveau des métropoles et des régions urbaines, permettra à un certain nombre de villes de bénéficier des nouveaux avantages d'un programmes expérimental : le Model Cities Program (1). Les villes sont sélectionnées en fonction de leur capacité à innover dans la solution des problèmes urbains. Il leur est demandé de s'attaquer conjointement à l'ensemble des problèmes techniques et sociaux de l'habitat (2). Ici aussi l'accent est mis sur la participation des citoyens et des techniciens à l'élaboration des plans. Le M.C.P. servira ainsi de cadre législatif et financier à certaines opérations de Rénovation. En 1967, 63 villes recevront ainsi des fonds fédéraux. Ce programme créé sous l'administration JOHNSON est aujourd'hui menacé par l'administration NIXON, qui remet aussi en cause la participation qui pouvait se développer dans son cadre. A l'origine il devait s'agir d'un partage de pouvoir entre les autorités urbaines et les habitants des aires du M.C.P. NIXON a estimé que c'étaient les maires et les autorités urbaines qui devaient décider en dernière instance.

1.3. Limites de cette participation

La plupart des écrits sur la participation des habitants s'accordent à reconnaître son rôle d'enregistrement (participation à la Rénovation urbaine). Ainsi dans la plupart des 150 programmes du M.C.P. on ne peut parler de redistribution de pouvoir des autorités urbaines avec les habitants. Les organes de participation sont l'émanation des autorités urbaines et non des habitants. Et lorsque ceux-ci contestent certains objectifs de la Rénovation, ils n'ont aucun moyen réel d'exprimer leur point de vue. Il s'agit d'une offre de participation programmée dans certaines limites.

(1) en abréviation : M.C.P.

(2) Plusieurs expériences de réhabilitation d'immeubles ont montré que ceux-ci finissent par se dégrader à nouveaux très rapidement.

La plupart de ces organes sont :

- des comités consultatifs (Citizen Advisory Comittee : C.A.C.) limités à une simple information faite par les autorités,

- des comités de gestion pour les nouveaux ensembles diffusent une pédagogie pour s'adapter aux nouveaux logements,

- des agences locales du M.P.C. qui sont un exemple significatif de la façon dont la participation est courcircuité dans le M.P.C. : les fonds alloués au M.P.C. par le département fédéral d'urbanisme (H.U.D.) (Housing Urban Department), passent par une agence locale du M.P.C. Le C.D.A. (Citizen Demonstration Agency) qui est subordonnée au Conseil Municipal qui a le droit de véto sur les projets et leur programmation, ce qui exclut ainsi toute relation directe entre l'H.U.D. et les représentants des quartiers. Ne siègent à la commission de la C.D.A. que des fonctionnaires, des représentants d'intérêts locaux et rarement de simples habitants.

- divers comités de citoyens qui se créent parallèlement aux comités de techniciens mais qui ne sont pas reconnus par les instances du pouvoir urbain.

Presque tous ces organes approuvent les plans de rénovation comportant des déplacements d'habitants des minorités raciales. Ils ignorent le plus souvent les problèmes d'expulsions arbitraires, de ségrégation pour l'obtention des logements. Et si certains organisent des enquêtes auprès du public cela ne dépasse par le stade de l'enquête de motivation.

Une enquête faire dans les agences du M.P.C. en 1968 révèle que :

- La plupart des agences du M.P.C. ne consultent par les habitants sur l'organisation des structures de participation.

- Les citoyens sont méfiants par rapport à ces organismes,

- Les groupes collaborant avec les C.D.A. des quartiers sont peu représentatifs. Ainsi les chômeurs, les jeunes ou les habitants les plus actifs mais pauvres sont laissés de côté.

- Les techniciens des C.D.A. sont réfractaires aux innovations et parternalistes avec les habitants, ainsi toutes les agences reprennent en compte l'élimination pure et simple des taudis sans tenir compte des conséquences sociales,

- Les habitants n'ont aucun accès aux documents officiels de l'H.U.D. et n'ont aucun pouvoir de développer leurs propres plans comme le prévoit pourtant l'H.U.D.

- La préparation des habitants à la compréhension des mécanismes de la Rénovation urbaine s'effectue rarement.

Les structures de participation telles qu'elles sont définies et reconnues légalement dans le cadre de la Rénovation sont donc le plus souvent un des éléments de la stratégie d'intégration du pouvoir qui vise à éviter les conflits en créant des organes d'enregistrement qui ont une fonction d'intégration et de caution pour la bonne marche de la Rénovation urbaine.

Devant l'incapacité de l'administration à être cohérente avec sa propre politique de Rénovation et l'opposition croissante des habitants aux projets de Rénovation, les instances du pouvoir urbain ont été contraintes de reconnaître le nouveau pouvoir que constituèrent les oppositions aux projets de Rénovation. Pour éviter le blocage systématique des projets, l'O.E.O. (Office of Economic Opportunity) (1) charge des groupes de techniciens de fournir une assistance technique et pédagogique aux habitants concernés par le M.C.P. C'est à partir de ces nouvelles ressources humaines et financières que de nombreux groupes d'Advocacy planning vont se développer en permettant aux

(1) O.E.O. Département fédéral pour l'emploi qui subventionne, entre autres, divers professionnels pour mener à bien des programmes de recherche sur l'aide au logement et en particulier les groupes d'Advocacy Planning.

habitants d'exprimer - en termes urbanistiques - leur opposition et leurs revendications.

En dehors des facteurs politiques et économiques globaux qui déterminent bien sûr la portée de l'action de ces groupes, le fait de reconnaître un pouvoir à l'opposition dans le champ politique urbain constitue semble-t-il une manière moins intégratrice et paternaliste d'envisager la participation des habitants au développement urbain. Celle-ci a ses origines dans les traditions politiques des années 30 et 60. En 1930, S. ALINSKY organisait la résistance à l'extension de l'Université de CHICAGO sur la base suivante;

- organisation du "changement" (la situation elle-même) à partir du conflit des habitants d'un quartier avec la société globale.

- expression de leurs problèmes par les habitants eux-mêmes.

- création d'organisations populaires autonomes.

- utilisation des conflits entre les habitants et les autorités pour aider les habitants à exprimer leurs revendications (grève des loyers, manifestations diverses, pressions et contre-projet).

Cette stratégie conflictuelle a été reprise par le S.N.C.C. (Student Non Violent Coordinating Comittee) (1), puis par le S.D.S. (2) vers 1960. L'action des groupes d'Advocacy planning tire justement son originalité de l'écroulement des mythes intégrationnistes et de la nécessité d'une organisation autonome ressentie par les habitants (sur des bases raciales particulièrement). L'Etat ayant été presque contraint de reconnaître et de subventionner ces organisations (lutte contre la pauvreté, la délinquance, la dégradation de l'habitat). Le mouvement de l'Advocacy planning est une tentative pour dépasser les limites de toute participation intégratrice visant à faire passer les objectifs de la Rénovation urbaine avant les intérêts des habitants concernés. Il a permis

(1) Précurseur du Black Power.

(2) Students for of a democratic Society : l'organisation la plus politisée des années 60.

le développement d'organisations, de stratégies, de luttes autonomes dont l'existence même pose le problème de l'autonomie des luttes urbaines.

II - LE MOUVEMENT DE L'ADVOCACY PLANNING ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS

2.1. Le mouvement de l'Advocacy Planning

Sans revenir aux origines idéologiques de l'Advocacy planning,(1) il suffit de souligner que l'idée de défense de la notion de l'Advocacy exprime l'exigence de voir étendre au champ urbain le droit minimum d'application de la loi reconnu théoriquement à tous les citoyens. Si l'idée "d'avocat populaire" tend à redéfinir les rapports entre les techniciens de l'urbanisme et les habitants en termes d'indépendance réciproque, elle tend aussi à préserver une certaine forme légaliste aux actions entreprises par les habitants et les techniciens qui appuient leurs revendications.

Le mouvement de l'Advocacy planning issu à la fois des revendications politiques des techniciens de l'urbanisme et des luttes populaires urbaines porte en lui des exigences politiques globales tout en restant lié financièrement au gouvernement et politiquement aux communautés qu'il défend. Il recouvre une diversité de mouvements et de structures qui ont suscité des actions, des contre-projets, des réalisations qui ont aidé des communautés à résoudre leurs problèmes de logement et d'urbanisme.

Aujourd'hui où leur statut est remis en cause par le gouvernement, leur existence pose le problème du contre-pouvoir urbain et de l'aménagement des quartiers par les habitants eux-mêmes. Ce mouvement concrétise une nouvelle exigence des techniciens de l'urbain d'intégrer à leur travail les revendications des habitants.

A l'origine le mouvement de l'architecture populaire s'était contenté de développer des "réalisations populaires" en fait simples dérivées d'une société marchande en extension. Puis devant le développement des taudis et des ghettos, des architectes et des étudiants ont

(1) Cf. bibliographie.

prôné le travail volontaire dans les quartiers. Avec l'idée que les slums expriment réellement le style de vie populaire, ils essaient de donner une nouvelle dimension à leur activité. En 1963, le fondateur d'un des premiers groupes d'Advocacy (1) constate que la seule prise en compte des aspects techniques de l'habitat par les techniciens de l'urbanisme permet en fait une projection de leurs ethos -classe moyenne- au détriment des besoins et des revendications des habitants.

Le mouvement remet en cause l'approche des architectes "officiels" sur le logement , en reconnaissant que les maisons construites par les habitants eux-mêmes reflètent au moins certaines valeurs de leurs usagers et que des logements adaptés "techniquement" peuvent être socialement inadéquats et culturellement aliénants (2). Pour les habitants des quartiers touchés par la rénovation, les groupes d'Advocacy représentent une possibilité d'exprimer des alternatives face aux projets officiels et de dépasser une simple opposition à ces projets.

Ces groupes ont aussi pour origine un mouvement populaire issu des universités et des ghettos : des étudiants blancs et noirs ont choisi de concrétiser leur engagement politique ou social en travaillant dans les communautés urbaines pauvres. Des ateliers (workshop) de professionnels s'implantent ainsi dans les ghettos ou les quartiers pauvres. Ces quartiers souvent politisés par les luttes sociales, raciales et les émeutes, ressentent le besoin de s'organiser à la fois pour sortir du sous-développement économique et social où le pouvoir (blanc) cherche à les maintenir et, en même temps, pour conquérir une autonomie politique qui évite leur désagragation. L'objectif principal des groupes d'Advocacy planning dans les diverses communautés reste l'expression des luttes sociales des habitants face au pouvoir au moyen :

- d'une information et d'une pédagogie "urbaine" destinées à des habitants pour qui la planification urbaine ou l'élaboration de projets n'est pas forcément la préoccupation essentielle.

(1) L'Urban Planning Aid à BOSTON

(2) B. BROHM et Z. ZEIZEL in Mass Housing and Design. Arch. Forum 1968.

- d'une traduction des revendications sociales des habitants : le fait même que la plupart des quartiers pauvres soient dans un état de dénuement qui permette peu de s'intéresser à une participation ainsi offerte a amené les professionnels à se poser le problème de la communication et de la transmission de leur savoir faire technique dans des formes accessibles au plus grand nombre (cf. contre-projets).

Il faut voir aujourd'hui les groupes d'Advocacy planning (1) comme des comités d'action, nés dans des luttes ou des mouvement sociaux, et qui se sont institutionnalisés en employant un personnel permanent. Ce personnel est d'abord bénévole en grande partie, puis devient permanent et rétribué par des subsides gouvernementaux (O.E.O. - H.U.D.) ou privés, ou bien même est constitué de volontaires civils (VISTA) (2). Certains de ces comités d'action, formés à l'origine de professionnels, ont été coiffés par l'organisation nationale qui les avait crées (l'A.I.A.) (3), sous le nom de Community Design Center, C.D.C., dont ils reçoivent quelques subsides.

Dès 1967, pour survivre dans les communautés, les groupes d'Advocacy planning ont eu vite besoin de ressources. Ils n'ont pu se tourner vers les communautés trop pauvres, pour les obtenir, mais vers le gouvernement. L'administration fédérale reste divisée dans sa méfiance à l'égard des expériences de participation des citoyens (qu'elles soient développées dans le cadre du M.C.P. ou par les groupes d'Advocacy). L'O.E.O. est attaquée car on estime qu'elle soutient des expériences par trop radicales, certains veulent que la participation soit contrôlée par l'H.U.D. qui contrôle le Model Cities Programm, jugé moins

(1) Déjà présentés dans Architecture d'Aujourdh'ui n° 140 et 157 - voir les articles de P. COLBOC et G. HERMANZ.

(2) VISTA Volunteers in Servicete America - sorte de Peace Corps à l'intérieur des U.S.A.

(3) American Instute or Architects, correspond à l'ordre des architectes.

radical. Pour survivre, face à cette menace et sous la pression des émeutes de 1965, 'O.E.O. va s'intéresser aux groupes d'Advocacy planning en répondant en même temps à la demande de fonds d'un premier groupe établi depuis le début de 1966 à HARLEM : "l'Architecture Renewal Comittee in HARLEM (ARCH).

L'O.E.O. permet une certaine autonomie de finances et d'action aux groupes d'Advocacy planning que n'offre pas le Model Cities Programm, qui définit pourtant légalement la participation, mais en fait cherche à la contrôler. L'O.E.O. veut aussi que les habitants aient la liberté de participer à la planification, cela signifie avant tout que les plans officiels ne fassent plus l'objet d'une obstruction systématique due au climat politique. Pour l'O.E.O. la participation ne doit plus être une simple ratification, mais une intervention "rationnelle" des habitants du début à la fin du processus de planification. Il s'agit de créer une participation alternative, nécessaire pour éviter la violence et permettre la poursuite du développement urbain.

C'est sur de tels objectifs que l'O.E.O. va financer les projets présentés par les groupes d'Advocacy planning, et même recommander la création de programmes où les communautés puissent exprimer leurs revendications à travers des alternatives concrètes. Il s'agit bien d'une stratégie qui cherche à intégrer une opposition systématique éventuelle des communautés aux plans officiels en permettant à des professionnels, eux-mêmes opposés aux objectifs de l'urbanisation, de réaliser des projets alternatifs aux projets officiels qui sans cela resteraient lettre morte.

L'origine des groupes d'Advocacy planning détermine la nature des moyens et la portée de l'action qu'ils mettent en oeuvre.

Les groupes d'origine institutionnelle nés dans le cadre de la planification urbaine structurent leur action de manière plus bureaucratique et dans les limites de la légalités en privilégiant par exemple la réalisation - même minime - d'équipements ou de logements. Les groupes d'origine populaire comme l'UPA de BOSTON, nés de mouvements de protestation contre les expropriations évoluent vers des formes d'action plus sauvages qui expriment des revendications globales sur l'habitat. Les groupes d'origine "professionnelle" comme ARCH sont plutôt centrés sur le développement de

propositions alternatives et cherchent donc à mettre en oeuvre un certain travail d'agence en faisant appel à divers spécialistes de l'urbain.

Nous avons cependant choisi de ne retenir que le cas de ., représentatif à plusieurs égards de l'ensemble du mouvement :

- ARCH est un des premiers groupes ; sa structure et son organisation n'ont cessé d'évoluer. Les contradictions qui traversent ce groupe sont représentatives de la crise qui actuellement secoue tout le mouvement. ARCH est situé au coeur de HARLEM, représentatif de tous les ghettos des grandes villes américaines. La vie politique est particulièrement développée à HARLEM et les programmes de Rénovation y sont nombreux. C'est à HARLEM aussi que se sont développées d'autres formes de participation des habitants, inspirées de l'Advocacy planning.

- La participation que les groupes d'Advocacy ont mis en oeuvre avec les habitants tient surtout au nouveau type de collaboration professionnels-habitants (1) qui s'y est développé, et il semble que ce soit à ARCH que ces rapports soient le plus marqués, les formes d'action les plus variées, et la mobilisation des habitants la plus forte.

2.2. ARCH à East HARLEM

2.2.1.

East HARLEM qui comptati 170.000 habitants en 1970 a toutes les caractéristiques du ghetto de HARLEM : maladies, mortalité infantile élevée, surpopulation, dégradation croissante des immeubles, sous-développement social et économique etc... En dehors des nombreuses émeutes d'été où les habitants répondent par la violence à la violence quotidienne imposée à leurs conditions d'existence, la mobilisation politique des habitants s'effectue dans le sens d'une survie et d'une défensense des quartiers du ghetto ; car celui-ci outre qu'il leur garantit une indépendance d'organisation (les organisations ne sont pas dominées

(1) Ces professionnels sont des urbanistes, architectes-urbanistes ou des planificateurs urbains.

par les blancs), permet de préserver la diversité des cultures (noires, porto-ricaines, italiennes principalement) face à une politique qui vise à l'élimination forcée des ghettos et principalement du foyer politique qu'ils constituent.

L'existence d'un groupe comme ARCH à Esat HARLEM s'inscrit donc dans une conjoncture politique : d'abord la fin du mythe de l'intégration raciale, économique et sociale et la naissance d'une conscience noire nationaliste. Ensuite l'échec de la politiqué de Rénovation urbaine due à de nombreux facteurs :

- la faible proportion des quartiers compris dans la Rénovation,

- la faiblesse des sommes consacrées, comparées aux dépenses pour les autoroutes,

- la municipalité hésite souvent à s'engager dans un processus de Rénovation qui par son caractère bureaucratique met souvent des années entre la décision et la réalisation effective,

- la loi de 1949 (revente à perte par la Ville de terrains) laisse l'initiative aux entreprises privées qui hésitent à effectuer des opération non immédiatement rentables comme la construction de logements à bas-revenus et investissent plutôt dans des logements pour les classes moyennes.

- ceux qui quittent un taudis finissent par retourner dans un autre taudis tant le petit nombre des opérations réalisées rend impossible le relogement à un prix équivalent,

- les propriétaires et la Ville laissent se dégrader des immeubles qui pourraient être réhabilités,

- la règlementation à laquelle doivent se soumettre les habitants des nouveaux ensembles de logements publics est quasi-policière,

- la discrimination raciale.

Les programmes locaux de Rénovation et de logements publics expriment les deux aspects de la politique du pouvoir : l'Urban Renewal est souvent vécu comme Urban Removal (1) par les habitants des quartiers à "rénover". D'un côté, les enjeux économiques - transports, reconquête du centre, extension du centre d'affaires de la capitale - amènent la destruction de nombreux quartiers et provoquent la résistance des habitants. De l'autre, la qualité, le dénuement des nouveaux ensembles publics ou privés et leur règlementation sont tels que les habitants se sentent à nouveau parqués. Ainsi un grand ensemble "privé" de logements publics de HARLEM s'est peu à peu transformé en taudis par surpopulation due au fait que les habitants de HARLEM n'ont pas de possibilité d'accéder à des logements en dehors de HARLEM. L'origine de la formation des ghettos se situe donc bien en dehors du ghetto lui-même.

L'existence de ARCH se situe aussi dans le contexte de participation du Model Cities Program qui est censé favoriser son action.

Si l'on distingue une offre (Etat) de participation et une demande (habitants) ; la création d'un groupe comme ARCH se situe à cette articulation.

L'offre se caractérise

- une politique qui est censée s'attaquer à l'ensemble des facteurs de détérioration urbaine et s'appuyer sur une large participation des habitants -M.C.P.-

- une politique de développement économique qui inclut la création d'emplois dans les zones détériorées, en permettant à des "bénévoles" d'être salariés en travaillant à plein temps pour les habitants d'un quartier comme dans le cas des groupes d'Advocacy.

- une évolution de l'idéologie de la planification officielle : planifier pour les habitants est devenu planifier avec les habitants.

(1) Déportation urbain.

La demande se caractérise par :

- l'existence de nombreuses organisations et associations à vocation multiples.

- le développement de conscience politique contre la pénétration "blanche" dans les ghettos.

- l'évolution de la notion d'organisation communautaire, base de l'idéologie qui tendait à vouloir adapter les "quartiers pauvres" aux finalités de la société globale. Après l'effondrement de la politique intégrationniste, l'organisation communautaire est vécue par les habitants comme une nécessité pour forger une conscience politique des problèmes quotidiens.

- une pression politique permanente des habitants qui s'exprime par une résistance active aux divers projets officiels visant à démanteler des quartiers, et un contrôle sur les industries qui veulent s'implanter exigeant qu'elles servent d'abord les habitants (emplois).

- la défense de la réhabilitation des immeubles et logements existants contre leur dégradation systématique voulue par les propriétaires.

De même ARCH est un groupe créé sous la pression d'habitants de HARLEM mais financé par l'O.E.O. Cette origine explique qu'il ait été le lieu d'une participation originale. Sur la base d'une conscience politique commune, des spécialistes se mettent "au service des habitants", mais restent liés à l'Etat qui les paye et limite ainsi leur autonomie. Cette contradiction vue à travers l'existence d'un tel groupe pose le problème plus général de la nature, des moyens et des limites de la participation qui peut être celle d'habitants à un projet d'aménagement urbain. Et plus précisément est posé le problème d'une participation politique des habitants : cela dans la façon dont l'Etat utilise l'aide technique en matière urbaine, pourtant condition nécessaire à une participation réelle - comme moyen de pression politique en choisissant de la développer ou de la limiter à son gré.

Ici l'Etat peut limiter la liberté d'action des avocats populaires lorsque ses intérêts sont en jeu. Ailleurs l'Etat joue sur l'ignorance entretenue des mécanismes de l'aménagement urbain. Partout est posée la question de savoir jusqu'où peuvent être informés et agir les habitants ?

2.2.2.

ARCH est issu d'un comité - logement de la fédération new-yorkaise de l'American institute of Architects. En 1965, son objectif était d'aider les populations noires pauvres de HARLEM. Ce groupe était alors composé de spécialistes et de volontaires blancs, qui, s'appuyant sur leurs fonctions et leurs connaissances des mécanismes sociaux urbains, pensaient avoir un rôle à jouer dans et contre la politique de "Rénovation".

A ses débuts ARCH fut d'abord un "avocat technique", un organisateur et un porte parole de la communauté noire de HARLEM. Le fait que la direction de ARCH ne devienne noire qu'en 1966 indique bien l'origine "professionnelle" plutôt que "communautaire" de ce groupe. ARCH est aussi un des premiers Community Design Center (CDC) : l'AIA en assignant à ces centres la fonction de conseiller technique et les habitants des quartiers dans l'élaboration de leurs projets de Rénovation, cherche en fait à contrôler l'ensemble des mouvements issus des différentes communautés, au moyen d'une promesse de fonds et en même temps à réduire la portée politique des activités des centres au moyen d'une structure formelle. Les CDC ont cependant fourni des structures de fonctionnement de départ pour de nombreux groupes.

Après 1966, ARCH est une organisation composée d'architectes, de planificateurs, d'architectes urbanistes, d'organisateurs communautaires, dont le bureau est à majorité noire. Il reçoit une subvention annuelle d'environ 100.000 dollars qui permet de payer 8 personnes à plein temps. Ses projets sont orientés vers une planification urbaine de "défense du quartier", la création de services d'information sur la Rénovation et de formation d'urbanistes et d'architectes recrutés dans les quartiers ; la mise sur pied d'une "corporation" pour le développement du quartier

et le développement de nombreux emplois pour les pauvres. Les décisions sont prises par un directeur après consultation du personnel. Le directeur est élu par un conseil de personnalités influentes des quartiers.

Le premier projet de ARCH est un projet de défense de la communauté du East HARLEM Triangle, représenté par une association très active, la East HARLEM Triangle Association (1).

a) la situation du "triangle" : en 1961 ; la population du Triangle est passée de 6.000 à 4.500 personnes, de 60 à 70 de noirs, 20% de porto-ricains et de 20 à 10% de blancs. C'est le problème de la survie de la communauté qui est posé face à la "Rénovation officielle". La Ville et les autorités justifient l'exclusion d'un usage résidentiel par le fait que la population a diminué de 50% depuis 1920 et que rien n'a été construit ; commerces ou logements depuis 1930. Ils classent cette zone comme impropre au logement et destinée à recevoir de l'industrie légère.

Une association confessionnelle intervient pour informer les résidents. Ceux-ci forment un comité pour la préservation du East HARLEM ; qui commence sa propre étude, et représente les habitants aux enquêtes publiques de la Ville.

Ce comité formule des remarques :

- la Ville tend à sous-estimer le problème du relogement des habitants qui ne peuvent le plus souvent accéder au seul moyen de relogement possible : le logement public.

(1) L'EHTA est née de la nécessité de créer une forme d'organisation plus structurée pour aider la communauté à survivre. L'association est financée par des prêts privés anonymes qui lui permettent d'avoir des permanents, un personnel spécialisé et de développer une information sur le logement. Cette association a un caractère particulier ; elle est incorporée, c'est-à-dire reconnue par les autorités urbaines comme une sorte de municipalité. l'Etat reconnait ainsi à des associations créées sur l'initiative populaire le droit de se constituer en pouvoir capable de négocier avec lui ou lui servir de relais.

- la population du triangle est très stable et a fait même souvent le choix d'y résider. Elle pense donc le quartier propre au développement, car il y existe une réelle vie sociale.

Le comité obtient de la Ville après des mois de négociations les concessions suivantes :

- un amendement aux plans de Rénovation du quartier qui autorise le logement sur la périphérie,

- la mise en oeuvre d'un plan pour stopper la détérioration du cadre bâti, et améliorer la vie sociale du quartier,

- l'association des habitants aura un rôle clé à chaque phase de la planification et de la réalisation,

- la construction d'une école pour permettre le renforcement et la préservation d'un usage résidentiel.

La EHTA estime que les programmes gouvernementaux ont pour fonction de chasser la population et de détruire la communauté noire au moyen d'une condamnation des logements et de leur acquisition publique. Elle pense que seule la conduite par elle d'une étude des réelles possibilités de développement et de survie des quartiers permettra de défendre la revendication d'un zonage mixte du quartier (habitat-industrie).

Les relations avec les officiels qui traînent trop en longueur et la grande mobilité chez les responsables urbains de la Ville de New-York imposent aux habitants l'utilisation de canaux extra-institutionnels pour résister à la politique de Rénovation. L'EHTA obtient l'accord des autorités urbaines, dont une partie pense que cela peut les aider à l'avenir à résoudre les problèmes des quartiers. Avec une association de lutte anti-pauvreté elle va créer un Triangle Planning Comittee (TPC) qui cherche à développer les plans exprimant les revendications des habitants des quartiers.

En 1967, l'EHTA demande son assistance à ARCH, pour développer un "plan général alternatif" qui sera présenté publiquement à tous les membres de l'association ; l'EHTA, ARCH et un autre groupe chargé des études économiques, la Social Dynamic Corporation - SDC-, obtiendront ainsi un contrat de la Ville de New-York pour faire une étude sur les possibilités de développement économique de la zone à rénover.

Le TPC et ARCH se rencontrèrent quotidiennement pour élaborer un plan de développement du quartier qui corresponde aux diverses exigences de la communauté : usage mixte résidentiel et industriel, loyers abordables pour les plus défavorisés, contrôle par les habitants de toutes les propositions soumises à la ville, réservation des contrats sur la planification aux représentants réels des habitants.

l'EHTA obtient aussi un contrat avec la Ville (un des premiers entre une agence départementale et un groupe d'origine populaire) pour s'occuper de toute la marche de l'étude, de l'administration, de la liaison avec les agences de la Ville, des "relations publiques" à l'intérieur de la communauté. Tous les rapports et études doivent lui être soumis avant de l'être à la Ville et au gouvernement.

L'intervention de ARCH permet à l'EHTA d'être entendue et de pouvoir partager les responsabilités de l'étude et du détail des plans. Pour répondre aux besoins de "son client", ARCH propose un projet de centre communautaire (Triangle Commons) qui regroupe des services sociaux et administratifs, en alternative au projet gouvernemental initial qui prévoit un immeuble pour services sociaux mais qui abriterait aussi des bureaux loués à l'administration de la Ville de New-York.

l'EHTA demande que des propositions du projet de ARCH soient incluses dans le projet officiel. ARCH aide ainsi l'EHTA à travailler avec le département fédéral de la Santé et un promoteur au détail des plans. ARCH aide aussi l'EHTA à négocier le fait qu'un tiers des surfaces attribuées à la Ville de New-York soit affecté à des services utiles aux habitants du quartier et à obtenir un accord sur la conception générale du centre.

ARCH continue d'aider l'EHTA à élaborer un contre-plan pour le développement du Triangle (plan-masse, plan d'occupation des sols, équipements). Ce plan préparé par ARCH en 1968 pour l'EHTA et présenté à la Ville de New-York, traduit un certain nombre de revendications d'habitants :

- le trafic automobile (camions surtout) ne doit plus ni être un danger, ni diviser le quartier.

- il faut arrêter la construction de sous-logements publics et de sous-écoles comme c'est l'habitude à HARLEM.

- l'arrêt de la détérioration des logements qui provoque la fuite des habitants donc la mort du quartier. Les 3/4 des anciens habitants sont prêts à revenir dans le quartier s'ils y trouvent un logement accessible.

- relogement systématique des habitants sur place.

Ce plan comprend une programmation par étapes de la démolition et du développement. D'abord en construisant sur des terrains vacants. Ensuite les résidents ne doivent déménager que pour un logement nouveau ou réhabilité. Le plan prévoit un contrôle communautaire sur les écoles, les services sociaux, les emplois et le développement économique. ARCH a aussi prévu de mettre sur pied avec les crédits du MCP des coopératives où les habitants pourraient contrôler leurs propres immeubles, garages ou supermarchés.

Les études et les projets établis par ARCH soumis au département fédéral d'urbanisme (HUD) ont été approuvés. ARCH continue de consulter les représentants des habitants et va obtenir avec la Ville un contrat d'expert-consultant pour aider l'EHTA dans l'élaboration de ses projets (l'EHTA est, nous l'avons reconnue par la Ville de New-York).

b) Le quartier du MORNINGSIDE Park

Un certain nombre d'institutions (Columbia University, hôpitaux, collèges) cherchent à s'étendre dans la zone située près de Morningside Park. Cette zone est bien desservie et a une bonne valeur immobilière. Les propositions pour des logements middle-class, qui peuvent servir à loger le personnel de ces institutions sont nombreuses. Comme ces projets peuvent entraîner le deplacement des hatitants à bas-revenus, ARCH propose de réhabiliter la zone pour maintenir et améliorer la stabilité de la communauté noire.

Avec la West Harlem Community Organisation (WHCO), un plan détaillé du quartier est élaboré et discuté publiquement en 1968. ARCH propose la réhabilitation des Brownstones (1) et des Tenements (2), un relogement par étapes, un ensemble éducatif et une aire de loisirs.

Le contre-plan du développement du quartier de Morningside est préparé avec un groupe qui lutte parallèlement contre l'implantation d'un gymnase dans le parc. Une opposition à la Ville va se cristalliser en 1968 et permettre ainsi des négociations avec la Ville. Des étudiants vont se joindre aux habitants des quartiers, et les émeutes seront la réponse aux tentatives de démarrage du projet officiel. Après de nombreuses manifestations, un accord intervient entre l'Université et les organisations de quartier et les étudiants.

La position de ARCH est ici de profiter de cette situation pour présenter des alternatives qui permettent le développement d'équipements sociaux pour le quartier. ARCH participe à des manifestations autour du parc pour souligner le soutien que les communautés de quartier apportent à ses plans.

(1) Ce sont des constructions d'avant 1930, qui gardent pour de nombreux "advocate" et habitants de HARLEM un certain attrait, une échelle naturelle et peuvent être d'une restauration facile.

(2) logements bon marchés après 1930.

Quelques jours plus tard les officiels de l'Université voteront des crédits pour la construction du gymnase.

c) dans le Manhattan Avenue Rehabilitation Project

ARCH va aider les locataires de 5 immeubles promis à la démolition à resister à leur expulsion en exigeant la simple application de la loi. ARCH cherche à montrer à la Ville que ces immeubles sont "sains" et doivent légalement être sauvés, et aide différents groupes à se structurer, afin qu'ils puissent recevoir des fonds de réhabilitation. Dans de nombreux meetings, ARCH montre les alternatives et les options dans la rhéabilitation, ainsi que les moyens à utiliser pour garder de bas loyers, puis embauche un technicien afin qu'il travaille avec les locataires, et puisse les aider à trouver les solutions techniques les mieux adaptées. ARCH a ainsi permit d'opposer une résistance au projet de la Ville.

d) ARCH a assisté techniquement le Commitee for a HARLEM hight School.

Il s'agit d'une action à l'échelle de New-York. En réponse à la demande du comité, ARCH analyse les besoins en éducation de Manhattan et de Harlem. Un rapport "The case for a Harlem Hight School" sera présenté aux autorités de la Ville. Il aura pour effet de provoquer un changement dans les priorités de construction pour les années à venir dans New-York.

Des crédits sont consacrés à l'élaboration d'un "plan praticable" (1) du projet proposé. ARCH lutte avec ce comité pour obtenir des changements importants dans les procédures de planification,

(1) cf. Infra 1.2. Le rôle de la participation des habitants dans la rénovation urbaine, paragraphe 3.

un contrôle sur les fonds alloués à l'étude, et l'amélioration du projet par l'intervention de groupes locaux : ARCH devient l'agence du comité et pour la première fois il y a une forte participation des habitants à la planification d'un collège.

e) Le "Reclamation site"

En 1956, une controverse éclate entre les hademites et le gouvernement ROCKFELLER qui décide de construire un building officiel de 23 étages en affirmant que cela représente un avantage économique pour HARLEM.

Les habitants pensent que cette construction aura pour effet de faire monter le prix desterrains et d'attirer les blancs middle-class à HARLEM. Les loyers augmenteront aussi. La construction de logements, d'écoles et d'équipements est une priorité pour les habitants et la 125ème rue constitue une zone vitale pour le quartier (transports et commerces nombreux).

Un mouvement va naître contre cette "pénétration blanche", un groupe de HARLEM : Le Militant HARLEM Community for Self Defense organise des pétitions, des manifestations, des meetings pour demander qu'un collège soit construit à la place. ARCH travaille au projet. Comme les travaux doivent commencer quand même, ARCH organise un mouvement pour stopper la construction : 400 Harlemites occupent le site qui est proclamé "Reclamation site N°1"(1). ARCH et des étudiants noirs préparent trois propositions alternatives pour le développement du site (2) qui incluent la construction d'un complexe scolaire. L'Etat va chercher a courcircuiter

(1) site réclamé par les habitants.

(2) voir conclusion 3.2.4.

les Harlemites en mettant sur pied, avec l'aide de l'UDC (1) une "corporation" subsidiaire, dirigée par des personnalités de HARLEM et des industriels, et chargée d'étudier le développement du site "selon les désirs des habitants". Un meeting prévu n'aura jamais lieu. Le site occupé par des habitants sera finalement évacué par 200 policiers spéciaux après des bagarres et des arrestations.

Une organisation modérée, d'accord aussi pour stopper la construction va prendre le relai (la N.Y. Urban League). Sur le problème du site ARCH va amener l'Urban League à se joindre au mouvement populaire, et convoque une convention des habitants de HARLEM où 250 organisations seront représentées.

Le document proposé à la convention par ARCH et les étudiants noirs comprend une étude générale de la 125ème rue rue et une étude sur le "Reclamation Site". Il vise à élaborer une stratégie basée sur la propriété au sol par les communautés de quartiers ; et définit la 125ème rue comme devant être une source de développement économique pour les habitants. ARCH présente trois projets alternatifs équilibrés entre logements, complexes scolaires, et commerces.

f) La city Planning Commission

ARCH a aidé un groupe de représentants des minorités à obtenir un représentant à la City Planning Commission ; grâce à une cérémonie d'installation "sauvage" de ce repré-

(1) U.D.C. L'Urban Development Corporation a été crée pour réaliser la "Rénovation Urbaine" à l'échelle de l'Etat. Elle réalise l'alliance des agences fédérales avec les milieux d'affaires. Elle a le pouvoir d'échapper au contrôle des localités. Ses réalisations sont en général guidées par la rentabilité et le profit. Elle peut procurer les ressources à des corporations subsidiaires, pour des opérations de développement à l'excepté des logements pour faibles revenus.

sentant à la mairie même. Il fera ainsi prendre conscience de la sous représentation qui existait jusqu'alors aux autorités qui, en période de réélection du maire, finiront par céder.

g) ARCH a aussi organisé un programme de formation en architecture et en planification pour les jeunes noirs et porto-ricains : Architecture in the Neighboorhood. Ce programme est surtout destiné aux jeunes qui ont quitté les collèges avant terme, et a pour objectif de créer les conditions d'une future participation des habitants à la transformation de leur environnement.

2.3. Les avocats populaires - architectes.

A côté des groupes d'Advocacy Planning qui se veulent être des ateliers populaires, il existe des groupes d'architectes qui essayant de redéfinir leurs rôles de techniciens et leur fonction sociale, ont entrepri d'associer les habitants ou leurs organisations à l'élaboration des projets dont ils sont chargés.

A HARLEM, il s'agit principalement d'agences privées existant déjà ou bien d'architectes qui à titre individuel ont choisi de s'implanter dans des quartiers populaires.

a) l'Agence WOODS a été chargée par la municipalité de NEW-YORK de réaliser 700 logements. 2/3 pour bas-revenus, 1/3 pour moyens revenus et d'organiser la circulation sur le Frederic Douglas Circle, qui est le site choisi ; carrefour entre HARLEM, Morningside Park et Central Park. Le projet est contrôlé par la municipalité et un comité de planification du Morningside Renewal Council qui est l'organisme délégué de l'Etat pour fournir une assistance technique à la municipalité (composé de personnalités locales et de certaines organisations de quartier). Ces architectes ont choisi d'associer des organisations de HARLEM aux diverses études préliminaires sur les besoins du quartier ; puis des groupes d'habitants à la conception des logements en intégrant leurs revendications. Celles-ci portant principalement sur

une opposition radicale au relogement ailleurs, le projet devra prévoir l'achèvement d'une partie des logements avant d'entreprendre d'autres démolitions. L'autre revendication étant de rendre plus accessible les quartiers attenant aux logements (ceux-ci sont isolés par des voies à forte circulation). Pour cela l'agence va proposer la création d'un système de circulation piétonnière à passerelle au-dessus des grandes voies de trafic rendant à la fois plus accessibles les parcs voisins (Central Park, Morningside Park) et permettant d'éviter les accidents. Pour faire accepter le coût de l'opération et de l'aménagement intérieur de l'ensemble à la municipalité., les architectes s'appuient sur le fait qu'il y a un dépassement des normes de densité qui impliqueraient des espaces verts plus importants, et que le projet utilise des espaces verts existants.

Quant aux logements l'agence se réunit chaque semaine avec le "conseil" pour décider du choix des matériaux, des équipements et de l'élaboration des programmes.

La participation des habitants a été ici falicité par le fait qu'ils sont susceptibles d'habiter les logements projetés. Les architectes ont cherché à éviter à tout moment le trop "technique" en apprenant aux participants à lire les plans, pour pouvoir ensuite travailler dessus. Des modifications ont ainsi pu être apportées au logement, après réflexion.

Ex. : - les paliers trop grands et comportant une fenêtre ont pu devenir des pièces supplémentaires.

- la taille des cuisines qui, prévue par les normes, ne correspond pas nécessairement à l'organisation familiale, a pu être modifiée.

- l'emplacement des pièces et des fenêtres a pu être modifié sur plans. Les architectes attribuent cette

possibilité de participation, des études jusqu'à la conception des logements, à une forte politisation des groupes de citoyens.

Architectes et habitants n'ont cependant pas pu éviter au projet d'être bloqué par l'HUD qui le juge trop onéreux.

b) A NEW-YORK, une agence d'architectes et d'urbanistes (1) a choisi d'inclure dans ses activités une procédure de participation des habitants concernés par un problème urbain. Cette procédure soigneusement élaborée a pour but avoué de faciliter les solutions aux problèmes d'aménagement par l'utilisation de nouveaux canaux de création et de décision. Elle consiste surtout en une innovation architecturale. Cette participation est basée sur la création d'ateliers où tous les gens apprennent à "communiquer" entre-eux, à prendre une conscience directe de leur environnement pour ensuite aboutir à un langage commun qui par un consensus débouchera sur une prise de décision.

Il s'agit pour les leaders de l'ateliers d'expliquer aux gens ce qu'ils doivent faire mais non ce qu'ils doivent sentir. Un élément de ce programme est le "jeu expérimental" (2), sorte d'expérience programmée dans des lieux et des moments variés, permettant d'aboutir à un langage commun sur l'environnement. Ces expériences peuvent être de durées variées, intensives ou extensives, utiliser la marche, promenade, l'auto, l'hélicoptère pour repérer ou situer un lieu. Elles sont basées sur l'idée que le langage du corps en situation influe directement sur les sentiments que quelqu'un peut éprouver dans tel ou tel environnement.

(1) Halprin and Associate

(2) SCORE : difficilement traduisible, se situe entre l'expérience et la dérive.

Ce processus de participation implique la prise de conscience de toutes les données concrètes, techniques et sociales de l'environnement par ceux qui vivent sa transformation. Son intérêt réside dans ses applications plus que dans son originalité (voir conclusions : expérience menée avec ARCH). Plus pragmatique certes, elle rappelle cependant l'emploi de la dérive expérimentale employée par les situationnistes (1) comme un moyen privilégié d'investigation psychogéographique dans la recherche d'un Urbanisme Unitaire. C'est-à-dire d'un urbanisme s'appuyant sur un vécu global de l'environnement plutôt que sur sa transformation par une intervention successive de ses divers spécialistes.

Il faut plutôt voir dans ces tentatives de mettre sur pied des expériences systématiques de participation, un moyen nouveau pour des architectes-urbanistes, d'introduire les sciences humaines dans leur discipline. Sous un manteau neuf - l'utilisation complète des noyaux de communication - c'est toujours au consensus et à la rationalité des décisions qu'il est fait appel... L'expérimentation cherche à mettre en relief la relation psychologique à l'environnement plutôt que la relation entre décisions politiques et création de l'environnement. C'est ce qui différencie cette agence d'un groupe d'Advocacy Planning.

c) Le TATAC : The Architect Technical Assistance Center est composé de volontaires-architectes, planificateurs, techniciens, étudiants, dessinateurs qui offrent une assistance architecturale gratuite à des organisations communautaires ou à des habitants qui n'ont pas les moyens de s'en offrir. Le TATAC a ouvert un certain nombre de mini centres dans différents quartiers afin d'amener les différents spécialistes à offrir leurs services directement dans les quartiers où ils résident. Le TATAC aide les communautés à

(1) cf. Internationale Situationniste n° 1 et 6.

trouver des financements de départ pour la création ou la réhabilitation des centres sociaux. Il aide les locataires dans l'évaluation des coûts de réparation de leur logement et les aide même à engager des procès contre les propriétaires récaltritrants à réhabiliter. Il dessine les plans nécessaires à l'obtention des fonds pour les centres sociaux. Il aide des associations d'immeubles à construire des aires de jeux ou des équipements. Le personnel du TATAC ne veut avoir qu'un rôle d'assistant technique et non être nécessairement l'avocat des organisations communautaires des quartiers qui restent maîtresses de leurs projets.

d) Un architecte dans la 116ème rue

Nous ne reprendrons pas les raisons qui ont fait qu'un architecte français s'est installé en 1964 au coeur de HARLEM sur la 116è rue. Son action a fait l'objet de quelques articles de revue (1) ou lui-même exprimait ses motivations. Nous retiendrons qu'il se définit lui-même à travers sa pratique qu'il pense être une critique en acte du rôle d'architecte, comme un architecte avocat des communautés environnantes. C'est donc aux propositions originales qu'il a pu mettre en oeuvre dans les projets sur lesquels il a travaillé avec des habitants des communautés et des étudiants, que nous intéresserons.

Pour Roger KATAN, le rôle social de l'architecte-planificateur-avocat oscille entre deux positions : l'opposition systématique ou les propositions constructives sur les problèmes de l'environnement. Sur ce deuxième pôle, R. KATAN a entrepris un certain nombre de projets plus "sociaux" qu'architecturaux pour les communautés italiennes, noires et porto-ricaines de HARLEM.

L'exemple de la 116ème rue :

La 116ème rue est une des artères principales de East HARLEM, complètement "détériorée" pour laquelle l'agence locale d'urbanisme a financé une étude

(1) P. COLBOC : Advocacy Planning : échec ou réalité de la démocratie directe. Architecture d'Aujourd'hui n°140.
- Interview de R. KATAN. A.A. n° 157
- Revue Hollandaise Forum XXIII, 4, 1972 sur l'Advocacy à East HARLEM.

R. KATAN travaille ainsi avec l'agence et des organisations communautaires pour sauver le caractère de cette rue, considérée comme un microsome communautaire. Loisirs, commerces, activités sociales et culturelles y restent très développées malgré un environnement immobilier en déclin.

Le problème du logement y est crucial ; la détérioration des habitations est une conséquence de la résistance des propriétaires à réparer. Aussi sur les 15 blocs (environ 13.000 personnes, la densité varie de 2 à 6 personnes par pièces), 20% dans l'étude sont jugés sains c'est-à-dire nécessitant juste de petites réparations, 30% sont jugés en bon état, 40% en mauvais état mais pouvant être réhabilités, 10% délabrés. L'étude proposera donc la construction de 1.400 logements avec un calendrier par phase pour éviter tout problème de déplacement des habitants. Pour la construction et la réhabilitation, l'étude propose la création d'une "coopérative autonome de logement" (self-help housing cooperative) (voir conclusions).

Le département fédéral du logement, assurent des prêts spéciaux pour les logements et immeubles qui font appel à de nouveaux procédés de construction, visant à réduire les coûts, à augmenter le niveau des conditions de vie, et à améliorer l'architecture globale du quartier. L'étude conduite par R. KATAN, propose la création d'un cadre organisationnel qui encourage la participation directe des habitants au processus de construction du logement. Cette organisation conçue comme une coopérative de logement à but non lucratif doit permettre l'utilisation conjointe du potentiel de main-d'oeuvre qui existe dans ces quartiers ainsi que des capacités professionnelles des habitants. En reconstruisant elle-même son environnement, la communauté réduira à la fois les coûts de construction, par une réduction de la main-d'oeuvre extérieure et améliorera les conditions de vie du quartier.

Etapes de la réalisation :

Le processus de construction comprendrait deux étapes : le gros oeuvre et l'aménagement intérieur des logements. Le gros oeuvre pourra être réalisé par des entreprises situées dans les quartiers (charpentes,

sols, murs, parkings, garages, ascenseurs, terrasses). Ensuite la coopérative entreprendrait tous les arrangements intérieurs et les finitions ; revêtements, cloisons, plafonds, huisseries, mobilier, W.C. De cette manière, le possesseur d'un logement peut faire entrer directement en ligne de compte ses goûts et ses besoins dans la conception de son habitat.

Flexibilité de l'espace :

Pour le même espace d'un appartement donné, plusieurs arrangements sont possibles. Les habitants recevront des conseils techniques pour les aider à aménager ce qui correspond le mieux à leurs besoins. Ainsi à HARLEM, le facteur qui semble donner le plus de flexibilité à l'espace habité, étant la relation intérieur-extérieur, chaque nouvel appartement devra comporter un accès immédiat à une aire extérieure qui représente au moins 1/3 de la surface habitable. Liberté étant laissée à l'occupant de couvrir cette aire. Cet espace extérieur n'est d'ailleurs prévu dans aucune norme de logements pour bas revenus. Il sera rendu possible par les économies réalisées dans le processus de construction.

Fabrique d'éléments de construction industrialisés :

Les différents matériaux de construction étant produits en série et interchangeables, cela doit éliminer les problèmes d'ajustement et de finition donc des pertes de temps et d'argent et réduire la nécessité d'intervention de techniciens. Les divers éléments doivent être achetés en gros et stockés dans des magasins gérés par les habitants.

Ces prototypes d'habitations peuvent s'intégrer aux projets de logements publics existants. Ils permettront un accès à ces logements, aux familles qui sont économiquement en dessous du niveau requis et aussi à la middle-class afin que le quartier ne devienne pas un ghetto économique.

Pour la première étape, le prix de revient s'élèverait de I2 à 14.000 dollars au lieu de 20 à 22.000 dollars pour une construction normale.

La deuxième étape constituerait un investissement libre, car le futur habitant serait payé au tarif syndical pour ce travail de finition et pourrait donc dépenser ce qu'il veut pour l'aménagement de son espace.

La préfabrication est ici envisagée comme étant le moyen idéal pour impliquer le futur habitant à tous les stades de la production de l'environnement. Depuis l'emploi dans les usines qui fabriquent les éléments en passant par la gestion de l'habitat jusqu'à la planification de quartiers entiers. Pour R. KATAN, elle est même le nouvel élément de base permettant de retrouver l'idée, hélas ancestrale, d'habitat unitaire.

Nous présentons dans la synthèse, un certain nombre de techniques permettant la traduction de choix d'aménagement pour les habitants élaborées par le groupe de R. KATAN.

III - L'EVOLUTION ACTUELLE DE L'ADVOCACY PLANNING

Le mouvement de l'Advocacy Planning est une conséquence de la politique fédérale du logement et du développement des luttes raciales.

Dans ce contexte, un certain nombre d'architectes urbanistes ont choisi de s'opposer aux décisions des autorités urbaines en devenant les avocats de ceux qui en subissent les conséquences.

La politique gouvernementale tend en effet sous prétexte de remodeler les quartiers devenus insalubres à éloigner le population pauvre du centre des villes et à laisser la place aux propriétaires fonciers et aux promoteurs d'immeubles de luxe. Le but avoué, qui est de fournir un logement décent à chaque famille en remplaçant des taudis n'est réalisé que pour une infime minorité dans les ghettos, la plupart des logements construits demeurent incaccessibles au plus grand nombre. Seule une faible partie du budget gouvernemental consacré au logement, l'est à la construction de logements publics pour bas-revenus, alors que le nombre des mal logés augmente dans les ghettos.

D'autre part la résistance populaire au déracinement social et à la destruction culturelle et politique des ghettos est devenue plus violente en raison des expériences passées, telle la destruction du quartier populaire portoricain dans West Side de NEW-YORK, dont les habitants ont été parqués depuis 10 ans dans d'anciens bungalows de vacances à Long Island et on trouvé là des conditions de vie pires que dans leur ancien quartier. Parallèlement, la prise de conscience politique des habitants des ghettos a favorisé la résurgence de mouvements populaires "communautaires", d'organisations sociales très actives et de courants contestataires chez les jeunes professionnels de l'urbanisme.

La pratique du mouvement de l'Advocacy Planning représente incontestablement un élargissement de la notion traditionnelle de participation telle qu'elle est mise en avant dans le champ urbain et qui est souvent réduite à n'être qu'une simple information, au mieux une consultation. L'originalité de ce mouvement tient principalement à la collaboration entre différents spécialistes du champ urbain et des habitants.

Les autorités urbaines assignent en effet souvent et non pas seulement aux U.S.A. - aux projets de participation - la fonction d'informer les habitants sur l'aspect technique des processus urbains. Elles évitent d'avoir à présenter ces processus comme des processus politiques et donc de reconnaître le problème de la formation de l'aide technique -pourtant nécessaire- pour comprendre la seule information proposée. Elles diminuent ainsi la possibilité d'intervention des habitants dans les processus politiques de l'aménagement urbain.

La collaboration spécialistes-habitants dans l'Advocacy Planning s'est faite sur la base d'une contre information politique et d'une information technique. C'est donc un pas en avant vers une prise de conscience politique des problèmes urbains qui semblerait être fait. Or la plupart des groupes comme ARCH (principalement l'Urban Planning Aid de BOSTON ou le CDC de SAN FRANCISCO) sont traversés par la contradiction vécue par tout le groupe qui, subventionné par l'Etat, conteste cet Etat. ARCH illustre les problèmes pratiques, idéologiques et politiques issus de cette contradiction et que rencontrent l'action de ces groupes.

3.1. L'évolution de ARCH

Après les médecins urbanistes qui voulaient soigner la "plaie" que sont les ghettos, les avocats architectes choisissent de prendre la défense des pauvres. Dans le cas de ARCH ce sont d'abord des volontaires et des bénévoles qui s'établissent dans les quartiers noirs pour fournir une assistance technique gratuite aux habitants et descendre dans la rue s'il le faut. ARCH reçoit quelques mois après sa fondation le soutien d'une fondation privée qui lui permet d'avoir un personnel permanent. Son action est alors centrée sur l'habitat. Puis la venue d'une majorité noire au bureau de ARCH va correspondre à un élargissement de son action vers une utilisation du pouvoir politique que représentent les habitants, pour faire pression sur les autorités urbaines.

En politisant son aide ARCH va essayer de créer avec les habitants des organes qui leur permettront d'avoir un contrôle direct sur les plans d'aménagement qui les concernent :

- un journal qui traite des problèmes urbains, mais aussi des mécanismes politiques du développement urbain et des stratégies de luttes à mettre en oeuvre : le Harlem New qui est devenu le Partisan Planning.

- un prógramme d'éducation qui initie les jeunes des écoles aux problèmes de planification.

- un programme de formation en été, pour les drop-out (1) des quartiers qui veulent devenir architectes-urbanistes (cours de dessin, de construction)

A partir de 1967, ARCH reçoit des subventions de l'O.E.O. et continue de vouloir donner à ses tendances un caractère plus politique : lorsque des habitants installent "leurs candidats sauvages" à la commission d'urbanisme de la Ville de NEW-YORK, en collaboration avec ARCH, leur mot d'ordre était : "planning power to the people" ils revendiquent ainsi la reconnaissance du pouvoir politique des minorités dans le champ urbain.

Les diverses interventions que nous avons vues, s'assortissent de revendications visant à faire participer les habitants à tous les stades du processus urbain :

- blocage des projets dès la mise en oeuvre de l'enquête publique, pour pouvoir établir des contre-projets avec l'aide des habitants.

- contrôle du budget alloué aux projets d'urbanisme.

- création d'une coalition verticale, regroupant politiciens, urbanistes, architectes, ouvriers du bâtiment, sociologues, économistes, leaders religieux et politiques, devant représenter les intérêts du quartier en matière d'urbanisme.

ARCH mène aussi diverses actions où il joue des rôles aussi divers que ceux d'agence d'architecture, de comité d'action, d'organisateur social.

(1) Jeunes qui abandonnent les collèges en pleine scolarité.

- un certain nombre d'associations d'habitants de Harlem lorsqu'elles ont un statut qui leur permet d'être reconnues par les instances urbaines de la municipalité peuvent construire des logements : ARCH joue un rôle d'architecte conseil et aide ces associations à préparer des dossiers pour l'approbation des plans.

- création d'une cellule prototype préfabricable pour des équipements sociaux (dispensaires communautaires).

- coordination de groupes d'habitants désirant fermer une rue à la circulation pour créer un square.

- étude en collaboration avec des parents et des élèves pour la création d'un lycée qui sera contrôlé par les habitants.

- dans le cas du "Reclamation Site" ARCH conteste les plans d'urbanisme de la Ville en faisant pression sur les pouvoirs publics, et demande la transformation de la propriété du sol et un contrôle de son occupation.

3.2. Les problèmes de ARCH

Les problèmes de ARCH comme groupe d'Advocacy Planning tiennent à ses origines. Les subventions des fondations privées lui assuraient paradoxalement une certaine autonomie de fonctionnement; cependant insuffisante pour que ARCH puisse entreprendre des projets à plus long terme. Les subventions de l'Etat qui le lui permettent, le conduisent par contre à avoir des engagements contradictoires, - vis à vis des habitants et vis à vis de l'Etat. [illegible]

La structure et le fonctionnement de ARCH renvoient à ces contradictions :

- ARCH fonctionne comme une agence d'une trentaine de personnes. Ce qui est peu, vu le nombre de projets qu'il serait nécessaire d'entreprendre dans HARLEM où il n'y a pas de groupe semblable ; et à la fois beaucoup pour une seule agence. Les engagements vis à vis de l'Etat impliquent un énorme travail bureacratique. Aussi la structure interne de l'agence est très hiérarchisée : un conseil de directeurs, un directeur exécutif, un directeur assistant, des chefs de projets, et le personnel administratif. Elle empêche une réelle gestion collective des activités de ARCH.

- De même ARCH reste partagé sur les politiques de travail à suivre : priorité à la recherche pour trouver des solutions plus radicales en matière de logement et d'urbanisme ou réalisation de projets pour pallier la dégradation rapide de l'environnement. Dans un cas, le fonctionnement de ARCH ressemble de plus en plus à celui d'une agence d'architecture. Dans l'autre, la faiblesse de ses moyens financiers ne lui permet que des réalisations minimes par rapport à l'ampleur des besoins en habitat.

Ces contradictions sont aussi à l'origine des clivages politiques qui seront produits à l'intérieur du comité :

- une tendance, devenue minoritaire, à proposé que ARCH reçoive son soutien politique et financier des communautés de HARLEM plutôt que des fonds d'Etat qui le rendent dépendant.

- un clivage s'est aussi effectué sur l'emploi même des fonds : soit distribuer des salaires - qui, dans la situation de chômage actuelle, permettent l'insertion sociale de quelques-uns et maintiennent une hiérarchie formelle dans le comité, soit consacrer la plus grande partie des fonds à l'élaboration du maximum de projets.

- le principal clivage à l'intérieur de ARCH s'est effectué entre l'ensemble des techniciens et les techniciens politisés. Les uns voulaient continuer à fonctionner coûte que coûte (c'est-à-dire quelle que soit l'origine des fonds) comme une simple agence d'urbanisme procurant une aide technique aux organisations de HARLEM,

quitte à se couper de l'ensemble des habitants : les autres pensant que ARCH ne peut survivre qu'en aidant les communautés (des minorités ethniques) à se développer de manière politique autonome par rapport à tous les aspects de l'environnement social. (logements, équipements, santé, consommation).

L'évolution actuelle de ARCH est surtout marquée par l'incapacité du comité à se dégager de l'emprise fédérale. (Cela même depuis qu'une partie des fonds fédéraux ont été supprimés).

En effet, les fonds alloués par l'O.E.O et le Model Cities Program sont aujourd'hui coupés, les seuls fonds proviennent du "Health & Welfare department" qui établit une nouvelle forme de contrôle visant à éliminer les éléments jugés trop radicaux.

La majeure partie des subventions continue d'être actuellement utilisée en salaires (30 personnes) et en fonctionnement administratif. Le recrutement du personnel est de moins en moins "communautaire" et le principe en est de moins en moins politique.

Ainsi ARCH emploie aujourd'hui de nombreux volontaires de la VISTA, ou architectes "bien diplômés". Il est même fait appel à des architectes de prestige (cf. l'expérience du Morningside Park). ARCH apparaît de plus en plus comme une agence fonctionnant dans un cadre institutionnel : argent de l'Etat et de fondations privées ; quelques contrats avec le département d'urbanisme de la Ville de NEW-YROK., et ayant lui-même tous les caractères d'une institution. ARCH n'a pas pu non plus empêcher l'usure des associations d'habitants et même ses objectifs de formation des habitants sont remis en question.

Une politique de hauts salaires a conduit ARCH à devenir une agence coupée des habitants. La participation (des habitants et des techniciens) s'est épuisées dans les quelques emplois qui ont été créés grâce aux subventions, sans qu'un réel contrôle des plans d'urbanisme par les habitants aît pu se maintenir grâce à des organes permanents.

Aujourd'hui ARCH semble menacé pour plusieurs raisons :

- la politique de "négligence bénigne" du gouvernement NIXON basée sur le principe que l'élimination des ghettos n'est plus un problème national, a stoppé tous les programmes sociaux démarrés sous le gouvernement JOHNSON. L'O.E.O., jugée trop politisée, et le MCP jugé comme favorisant des expériences trop radicales n'ont plus de fonds. Une loi votée par le Sénat prévoyant un financement permanent pour ARCH, l'UPAC de BOSTON et le CDC de SAN FRANCISCO, est aujourd'hui remise en question. ARCH risque ainsi ou de disparaître ou de voir une partie de son personnel aller vers le secteur privé à la recherche d'un emploi.

L'évolution de ARCH illustre les tendances de la plupart des comités d'action ou groupes d'avocats populaires. Lorsqu'ils sont enracinés dans les luttes des habitants, ces groupes, par les services qu'ils offrent, permettent de libérer une certaine créativité, condition d'une réelle intervention des habitants dans les processus d'aménagement. Dès qu'ils sont subventionnés, ils tendent à structurer de manière bureaucratique et à s'éloigner de leur vocation première.

L'impossibilité d'une autonomie financière pour ces groupes est encore renforcée par le faible niveau de revenus des communautés parmi lesquelles ils sont implantés. D'autre part, un certain fonctionnement bureaucratique des groupes comme ARCH sont déjà le signe d'une perte de contrôle des habitants sur ce qui est censé être à l'origine leur outil ; et aussi le signe d'une récupération par l'Etat.

Cet échec relatif du mouvement -dans la mesure où il avait surtout une vocation urbaine- tient aussi à des aspects économiques et idéologiques de son action.

- l'insertion économique reste le problème principal des habitants des ghettos et la condition même de leur participation dans le champ du logement.

- L'Advocacy Planning s'appuie sur un système de valeurs "pluraliste" qui implique que les conditions de la "démocratie" sont les mêmes pour tous et que chaque classe a ses propres valeurs. Il suffirait donc aux avocats populaires de bien traduire les revendications des habitants des ghettos, tout en évitant de projeter leur propre sustème de valeur -souvent celui de la middle-class-.

- l'Advocacy Planning a semble-t-il voulu mettre sur pied la participation des habitants avant d'aider les habitants à conquérir le droit et le pouvoir de participer.

Le "père idéologique" de l'Advocacy Planning : DAVIDOFF a dû constater l'échec de ses théories, et a même créé un "institut d'action sur les banlieues" visant à combattre les mécanismes de "zoning" qui excluant les noirs des nouvelles banlieues réservées ainsi aux classes moyennes et supérieures, les excluent des emplois pourtant en augmentation constante. DAVIDOFF a ainsi voulu montrer que le problème des ghettos se situait dans les bnalieues.

Maintenant, le mouvement de l'Advocacy Planning semble être une étape nécessaire pour faire apparaître la dimension politique de la planification urbaine, mais ne peut se présenter comme une pratique "positive" globale sans ignorer alors l'origine économique des problèmes urbains.

Les professionnels de l'Advocacy Planning, par la notion d'Advocacy redéfinissent leur rôle et leur fonction par rapport aux problèmes des habitants mais ne changent pas la structure de décision, dans laquelle eux-mêmes changent simplement de position. L'ampleur du problème des ghettos aux U.S.A. est telle que semble-t-il, seule une conscience politique globale -pour les habitants comme pour la classe dirigeante- peut aujourd'hui les affronter.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

Ouvrages généraux :

- Advocacy Planning for Urban Development :
  Ewil M. BLECHER - Praeger - NEW-YORK 1971

- Urban Renewal = People, politics and Planning :
  Lewel Bellush and Murray Hausnecht - Anchor books. N.Y. 1967

- After the Planners :
  Robert GOODMAN - SIMON and SCHUSTER. N.Y. 1971

- Housing Crisis in U.S.A. :
  Joseph P. FRIED. Penguin Books. BALTIMORE 1971

- Communitas : Means of livelihood and ways of life :
  Paul and Perceval GOODMAN - Wintage books 1960

- How to save Urban America :
  William CALDWELL - New America Library 1973

- L'homme de l'organisation :
  William WHYTHE Jr. Plon 1959 - PARIS.

- Communauté locale et organisation communautaire aux U.S.A. :
  Jean François MEDARD. A. Colin 1969 - PARIS.

- Luttes urbaines :
  Manuel CASTELLS. Maspéro PARIS 1972.

- La gestion urbaine :
  Manuel CASTELLS. Maspéro PARIS 1971.

The Slums :

Gerald LEINWAND. Washington Square Press. N.Y. 1970

- The citizen's Guide to Urban Renewal :

Carl G. LINDBLOOM & M. FARRAH. Chandler Davis. N.Y. 1970

- The Community Architect :

Newsletter of the Architect's Technical Assistance Center
N.Y. 1972

Revues :

- Architecture d'Aujourd'hui n° 140
  P. COLBOCH : Le mouvement des advocacy planning 1970

- Architecture d'Aujourd'hui n° 153
  John F.C. TURNER : Problèmes d'habitat, solutions administratives et solutions populaires

- Architecture d'Ajourd'hui n° 157
  G. HERMANUZ : ARCH ou l'urbanisme contestataire 1971

- Progressive architecture Sept. 1968
  "Advocacy Planning and how it works"

- Journal of American Institute of Planners :
  P. DAVIDOFF : Advocacy and Pluralism in Planning. 1965.
  M. KAPLAN : Avocacy and the poor. 1969.
  M. HYMAN : Planning with citizens : two styles. 1969.
  S. ARNSTEIN : A ladder of citizen participation 1969.
  M. MUGOLOF : Coalition to adversary citizen participation in 3 federal programs 1969.
  P. & L. DAVIDOFF : Suburban action : Advocacy Planning for an open society 1970.
  L.C. KEYES : Limitation of A.P. 1970.
  L.R. PEATTIES : Drama and advocacy planning 1970.
  J. WEATON : Who speaks for the poor 1970.

- Planning Comment (Journal universitaire) :
  Planning Comment 1968/1971
  Vol. V n° 2 - 1968/69 : Planning Reality and Planning Utopia J.L. SARBID
  . Beyond Advocacy - P. BROPHY
  Vol. VI n° 1 - 1970 : Counter bureaucracy and the war of poverty by Conrad K. KALBA
  Vol. VII n° 1 - 1971 : Community Planning and the Advocate in the suburbs. Interview de Paul DAVIDOFF
  Community Planning and the Avocate in the City. Chester HARTMAN.

- Partsan Planning (journal édité par ARCH)

- Espace et société n° 1 PARIS
  M. CASTELLS : La rénovation urbaine aux U.S.A.

- FORUM : Revue hollandaise XXIII - 4
  Numéro spécial préparé par Roger KATAN :
  Planning with people. Avocacy in East HARLEM. Préface Françoise CHORAY.

En outre, une importante documentation nous a été fournie par les différents groupes, agences : projets, manifestes, journeaux, brochures, contre-plans concernant NEW-YORK, BOSTON et PHILADELPHIE.

Contacts :

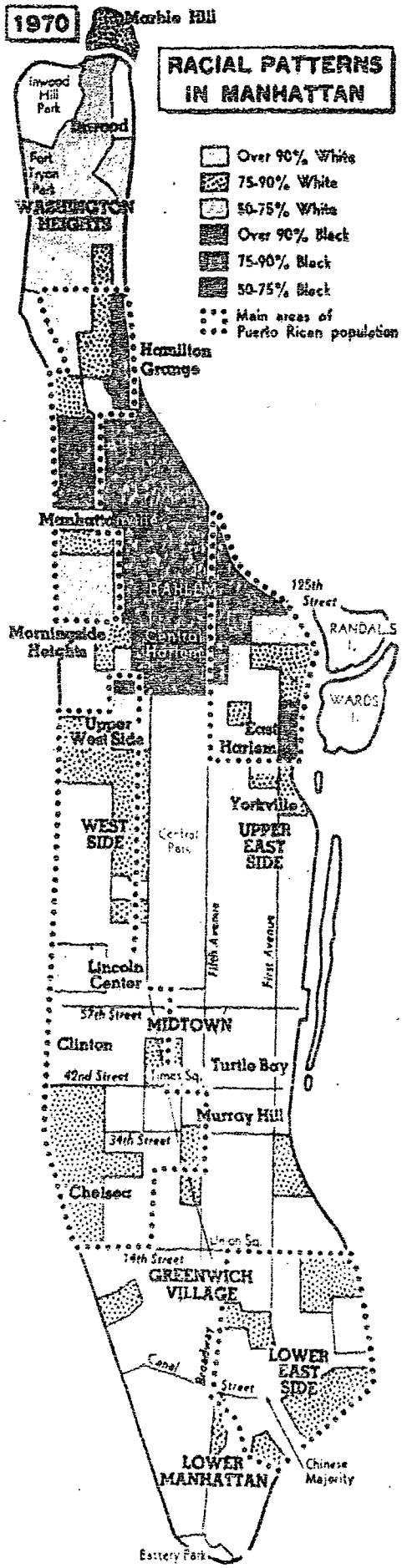
Une large information sur ARCH nous a été fournie par M. Woody Lee, le directeur actuel, Charles LE TOURNEUR, urbaniste délégué par la VISTA (1) (sorte de "Peace Corps" pour l'intérieur des U.S.A.) depuis un an à ARCH. et d'autres informateurs permanents. Ghislaine HERMANUZ ayant travaillé plusieurs années à ARCH et à l'Urban Design Group de NEW-YORK, nous a communiqué les plus larges informations sur l'évolution actuelle des Advocacy. Nous avons rencontré Roger KATAN qui nous a fait part de son expérience d'implantation dans East HARLEM. Nous avons rencontré les directeurs de deux agences privées d'architecture ayant mené des expériences de participation à des projets d'urbanisme. Pour le Frederic Douglas Circle (N.O. de MANHATTAN), MM. SHADRAK WOODS et Roger CUMMINGS, et pour le Morningside Park en collaboration avec ARCH, M. Laurence HALFRIN et ses associés. D'autre part, d'autres renseignements sur les Advocacy nous ont été fournis par Mme Helena NEWMAN, auteur de nombreux articles sur les Adovcacy, et par Mme Alice CORNEGUY, responsable de la East HARLEM Association.

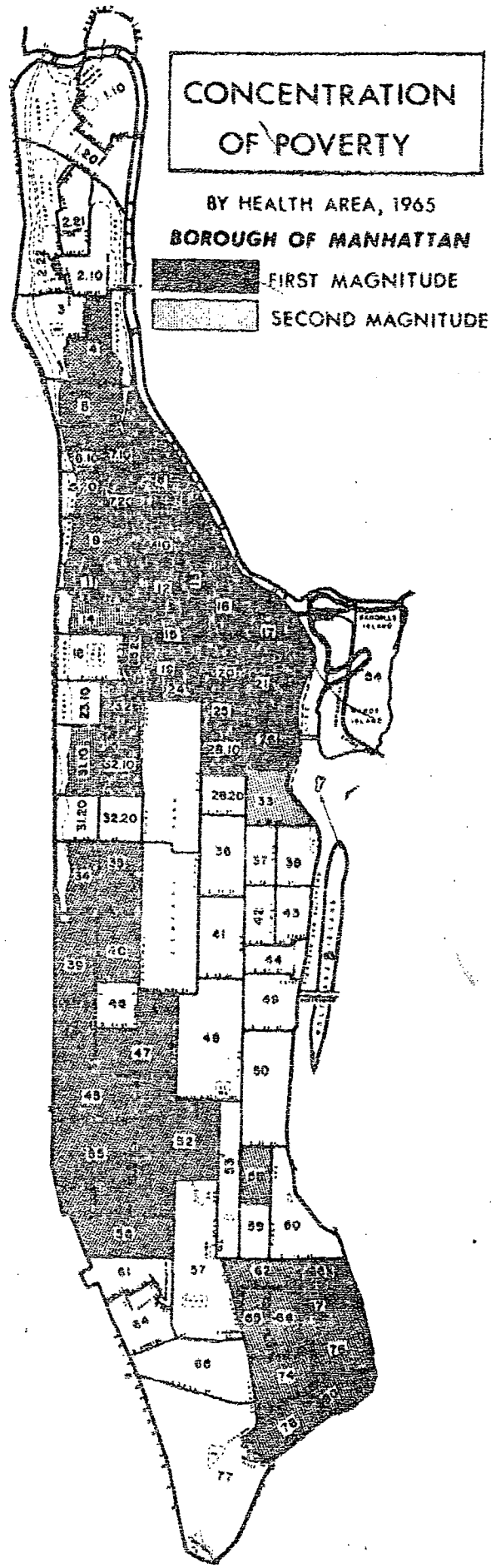
A BOSTON et à CAMBRIDGE, nous avons rencontré Mark GOLDOWITZ de l'U.P.A. de BOSTON, Mme Sonia INGRAM qui a eu un certain nombre d'expériences dans des groupes d'Advocacy. A PHILADELPHIE, les informations les plus nombreuses nous ont été fournies par Jean-Louis ZARBIB, enseignant d'Urban Planning à Penn. University et Françis CUILLET, architecte ayant travaillé dans un groupe d'A.P. M. Mike ROSENBERG nous a fait part de son expérience d'animation d'un comité d'action pour lutter contre la construction d'une autoroute qui devait traverser PHILADELPHIE, lutte dont l'issue fut un succès.

Des contacts ont été pris avec les organismes suivants :

- The Architect's Technical Assistance Center : M. Josuah LAURENCE.
- L'American Institute of Planners
- L'Architect's Workshop of PHILADELPHIA
- Le groupe MANTUA de PHILADELPHIA
- L'Urban Design Group of NEW-YORK.

(1) VISTA : Volunteers in service to America


1970
Marble Hill
RACIAL PATTERNS IN MANHATTAN
Over 90% White
75-90% White
50-75% White
Over 90% Black
75-90% Black
50-75% Black
Main areas of Puerto Rican population
Inwood Hill Park
Inwood
Fort Tryon Park
WASHINGTON HEIGHTS
Hamilton Grange
Manhattanville
HARLEM
125th Street
RANDALLS I.
WARDS I.
Morningside Heights
Central Harlem
Upper West Side
East Harlem
Yorkville
WEST SIDE
Central Park
UPPER EAST SIDE
Fifth Avenue
First Avenue
Lincoln Center
57th Street
MIDTOWN
Clinton
Times Sq.
Turtle Bay
42nd Street
Murray Hill
34th Street
Chelsea
Union Sq.
14th Street
GREENWICH VILLAGE
Canal Street
Broadway
LOWER EAST SIDE
LOWER MANHATTAN
Chinese Majority
Battery Park

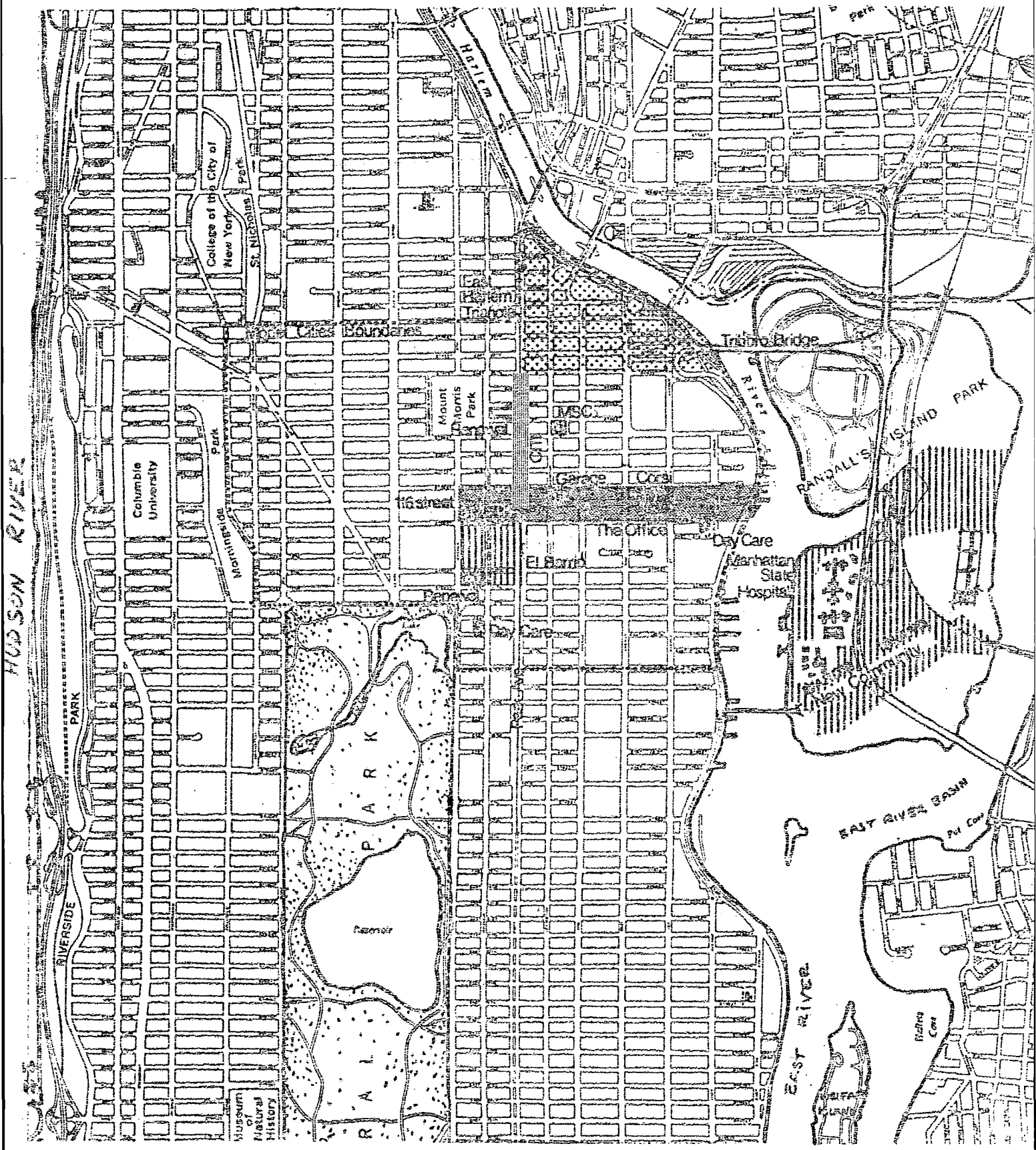

CONCENTRATION OF POVERTY
BY HEALTH AREA, 1965
BOROUGH OF MANHATTAN
FIRST MAGNITUDE
SECOND MAGNITUDE

USA NEW-YORK.

1.90 - b

190-C

ADVOCATE ROLE IN COMMUNITY PROJECT



190- d

LE SYSTEME DE PARTICIPATION GRENOBLOIS

Sommaire Page

190-f

AVANT - PROPOS

Les études de cas réalisées à l'étranger, si elles permettent d'identifier les éléments, les processus, les determinations, les limites de la "participation" des habitants à la conception de leur environnement, sont toujours irréductibles à un schéma général qui ne prendrait pas en compte les particularités législatives, politiques et institutionnelles. De plus, la diversité des partis urbanistiques : rénovation, extension, aménagements régionaux, réhabilitation, etc..., illustrée par ces "études de cas" ne peut être étudiée avec profit qu'à la condition qu'une "situation" globale de participation prenne en compte les diverses actions sur l'environnement matériel et social.

Pour l'analyse d'une telle "situation de participation", le choix de GRENOBLE nous a paru d'évidence, dans la mesure où, dans le contexte français, GRENOBLE apparaît comme le lieu où les processus de participation de la population aux décisions et réalisation urbanistiques sont les plus avancés, et atteignent des résultats tangibles, tant sur le plan matériel que sur celui de la vie sociale. De ce fait, le cas de GRENOBLE où l'idéologie de la participation est soutenue par une forme spécifique d'institution politique municiaple : le G.A.M., fait partie intégrante de notre approche.

En proposant d'analyser les processus et les effets de la participation des habitants à l'urbanisme, à GRENOBLE, sous la forme d'une "situation de participation" ; nous nous appuyons sur le fait que la Municipalité de GRENOBLE soit la seule institution politique municipale qui se pose directement et massivement en "offreur de participation", tant au niveau idéologique que pratique. Aussi, les aspects "positifs" que l'on décèlera ici ou là dans notre analyse ne doivent pas être pris à la lettre, ils sont dûs à notre souci de mettre en évidence une logique de fonctionnement (1), c'est pourquoi nous ne reviendrons pas sur l'ensemble des faits et recherches relatifs à l'agglomération Grenobloise, plutôt qu'à l'exhaustivité (laquelle nous paraît suffisamment aisée à réaliser sur le cas de GRENOBLE) nous viserons à articuler les éléments pertinents de cette situation grenobloise, à les organiser de manière compatible (2) avec les enseignements

(1) qu'il faudrait se garder de prendre pour une analyse de type fonctionnaliste.

(2) C'est-à-dire aussi comparable.

tirés des exemples étrangers. Le statut de cette analyse de la "situation" (1) tant par rapport aux exemples déjà traités que par rapport à nos conclusions générales.

(1) cf. Max Weber, in "Essais sur la théorie de la science" PLON.
Il s'agit là uniquement d'un point de méthode, combien d'analystes refusant l'utilisation du modèle "idéal typique" y reviennent en fait à travers la pseudo-neutralité d'une analyse typologique.

I - LES DETERMINANTS D'UNE POLITIQUE "VOLONTAIRE" DE PARTICIPATION

Les impératifs d'un développement économique dans le cadre de la région RHONE-ALPES, une structure sociale spécifique caractérisée par une importante mobilité de croissance, une institution politique municipale spécifique, tels sont les déterminants d'une politique "volontaire" de participation.

1.1. Une croissance urbaine et économique "nécessaire"

L'inclusion, en 1968 de GRENOBLE dans la métropole d'équilibre LYON - SAINT ETIENNE sanctionne (non sans arbitrages politiques) (1) un développement économique et urbain quantitativement et qualitativement exceptionnel. La population de GRENOBLE double en vingt ans, l'accroissement des emplois dans l'après-guerre conditionne l'extraordinaire attractivité de GRENOBLE dont 75% de l'accroissement de la population est dû à l'exode rural d'une part, et à l'offre d'emplois hautement qualifiés d'autre part. En 1968, GRENOBLE possède un secteur industriel regroupant 55% de la population active (2). Cette fonction de production est avec la recherche et l'Université dans les années récentes, le déterminant essentiel de la croissance de GRENOBLE. Or, cette monofonctionnalité acquise ne permt pas de résoudre (elle tend même à l'amplifier) le problème fondamental de

(1) En 1967, sous l'impulsion de la Délégation à l'Aménagement du Territoire, il fut décidé de faciliter la décentralisation du secteur Tertiaire de PARIS vers les métropoles d'équilibre et chefs-lieux de région. GRENOBLE se trouvait alors écartée d'un avantage financier important ; le développement de l'urbanisme de l'agglomération risquait de voir accuentuer le déséquilibre de l'emploi entre les activités secondaires et tertiaires . Se prévalant de l'immense effort d'équipements de la ville pour les Jeux Olympiques, les autorités locales obtinrent l'insertion de GRENOBLE dans la métropole d'équilibre.

(2) Seules les grandes villes industrielles du Nord et Saint ETIENNE atteignent de tels pourcentages.

GRENOBLE : le déséquilibre entre le nombre des emplois offerts et les besoins nés de la croissance démographique. La résolution de ce déséquilibre implique une politique volontaire de développement économique, c'est-à-dire une diversafication de l'économie par l'implantation de nouvelles activités d'une part, et d'autre part une stricte planification urbaine des activités économiques et du logement. Le "Livre Blanc" analyse en détails les éléments de cette politique "nécessaire" et souligne le rôle de l'A.U.A.C. et du B.I.E.N. (1) avec la municipalité pour créer un ensemble urbain fort jouant un rôle d'entraînement pour toute la région. La question des activités commerciales s'ajoute, en tant que nécessité, à cette politique. La maîtrise de l'ensemble urbain est nécessaire pour éviter un éclatement des activités commerciales retirant à GRENOBLE son rôle dominant dans la région, des tentatives comme celle d'ALPEXPO indiquent l'urgence de ce problème (2).

Cet aménagement nécessaire fonde, au niveau des instances de l'aménagement urbain et économique, des processus de concertation, de discussion, entre, la municipalité, ses relais techniques et les représentants des intérêts économiques et des syndicats. On a pu parler d'un "bargaining power" (3) de la municipalité, qui , au travers de ses instances techniques, entretien avec les administrations centrales, un réseau de relations permettant un règlement des problèmes d'une manière concertée. C'est là un premier niveau de participation entre ces administrations et les techniciens locaux, mais l'aménagement nécessaire dont il est ici question suppose aussi une participation entre élus et population, et ce n'est pas un des moindres paradoxes de la situation grenobloise que la structure sociale de la population y appelle également un traitement "en participation" des contradictions sociales renforçant ainsi cette nécessité de la résolution des questions économico-urbanistiques.

(1) cf. Infra. Cap. 11

(2) L'ouverture de la région RHONE-ALPES à des marchés internationaux est en effet un des axes du développement de GRENOBLE.

(3) cf. S. MARTIN et R. BERGOUGNIAN : "La ville neuve de GRENOBLE" p. 39.

1.2. Des nécessités sociologiques

La croissance rapide de la population grenobloise n'a pas été sans boulverser la structure sociale du GRENOBLE d'après-guerre, de même, l'évolution économique de la région y a induit des changements qualificatifs. La classe ouvrière traditionnelle reste très importante, notamment les ouvriers qualifiés, mais le nouvel aménagement urbain remet cette dominance en cause (1) et renforce les tendances ségrégatives entre groupes et classes, particulièrement rigides à GRENOBLE.

Le fait majeur nous semble être le poids relatif déterminant de ces nouvelles couches de classes moyennes que nous avons appelées : couches intellectuelles et techniciennes de la petite bourgeoisie, principalement dans le cadre de la Ville Nouvelle, mais aussi dans le processus de réappropriation du centre de GRENOBLE, où elles accélèrent, conjointement avec les travailleurs immigrés (très localisés) la désertion du Centre par les catégories supérieures. Celles-ci s'installent dans les communes rurales de la région, dont elles boulleversent les structures tant sociales qu'écologiques par un certain pillage du site (ex : MEYLAN).

La population, enfin, est marquée par sa jeunesse, qui appelle une politique spécifique (2) et dont les nouveaux comportements ont été précisément à l'origine de la mise en place de la "participation" (cf. Introduction). L'importance de l'Université, des couches intellectuelles et techiciennes, et d'une forte jeunesse ouvrière, donne à la gestion de l'ensembble urbain grenoblois un "style" nécessaire, où l'information, le débat, etc... apparaissent à la fois comme réponse à une revendication et comme politique.

La diversité sociologique, les tendances ségrégatives, et la double dominante de la jeunesse et des "couches moyennes" appellent une politique de caractère unificateur et une politique "participante" en direction de

(1) cf. Zup d'ECHIROLLES.

(2) cf. L'opération "Jeunesse 1972", et la mise en avant "d'un jeune" R. RIZZARDO, pour s'occuper des problèmes de la jeunesse au sein de l'équipe municipale.

chaque groupe. C'est le niveau politique, celui de l'institution politique municipale qui rend compte des impératifs que nous venons d'esquisser.

1.3. Une institution politique municipale "offreuse" de participation

L'institution politique grenobloise se caractérise par une idéologie de la démocratie urbaine, une base sociale spécifique, et une logique d'action de type gestionnaire. Ces trois caractéristiques déterminent une utilisation de la participation (à tout le moins de ses techniques), comme technique de pouvoir.

1.3.1. Une idéologie de la démocratie urbaine

La démocratie est fille de la cité, fille des villes, mais la formidable croissance urbaine qui dissout dans des nébuleuses ou des conurbations ce qui faisait la possibilité de l'exercice de la démocratie (1), appelle une nouvelle conception de la démocratie adaptée à l'urbain. C'est de ce constat que ce que l'on a pu appeler "l'idéologie gamiste" tire son souci de l'organisation urbaine d'une part, et de l'organisation de la vie urbaine d'autre part.

De façon anecdotique, mais significative, la municipalité donne à la population l'image d'un conseil dominé par un tryptique social : ingénieur/universitaire/militant d'éducation populaire. La réélection de 1972 est sans doute dûe au renouvellement du "style" municipal (importance donnée à l'information et au contact permanent avec les administrés qui renforce la dimension d'efficacité attribuée par la population à la municipalité, par celles d'honneteté et de neutralité sur la scène politique nationale. La position des G.A.M. peut se résumer ainsi : "Il n'y a pas de démocratie sans contrôle de la population, et il n'y a pas de contrôle sans une information claire et objective". Comme le précise

(1) L'échelle d'abord, mais aussi la possibilité d'une communication sans médias.

la charte des G.A.M., il s'agit de :

- rendre le pouvoir aux citoyens : information, formation, participation, décentralisation de l'initiative,

- Promouvoir l'école ouverte et une véritable éducation permanente,

- Maîtriser le développement urbain en agissant contre la spéculation foncière, la spéculation immobilière, la ségrégation sociale, etc...,

- Réformer les collectivités locales,

- Agir en faveur des plus défavorisés,

1.3.2. Une base sociale spécifique

L'accord conclu entre la S.F.I.O., le P.S.U., et le G.A.M. qui devait conduire au renversement en 1965 de l'ancienne municipalité, représente le succès de l'alliance entre une part non négligeable de la classe ouvrière et la petite bourgeoisie nouvelle, le G.A.M. apparaissant comme l'expression de cette dernière (1). L'action de la municipalité a immédiatement (à partir de 1968) orienté son action vers le terrain privilégié des classes moyennes : le socio-culturel. La Maison de la Culture, les maisons d'enfants, la programmation d'équipements socio-culturels pour chaque quartier, témoignent de la liaison de la municipalité avec son électorat, organisé dans les Unions de quartier en groupes de pression/participation.

1.3.3. Une logique d'action gestionnaire

Au delà des engagements politiques qu'impliquent ses orientations idéologiques, la municipalité se trouve placée dans un système de relations qui lui impose une politique gestionnaire, tant par rapport aux administrations centrales, en ce qui concerne l'aménagement urbain et ses implications

(1) Rappelons qu'entre 1954 et 1968, les catégories cadres moyens et employés sont passés à GRENOBLE de 34% à 46% de la population totale.

économique au niveau de la région, que par rapport à sa base socio-politique, pour ce qui concerne la gestion municipale proprement dite, et l'organisation matérielle de la vie sociale. Ce souci de bonne gestion, traduit d'ailleurs la volonté du G.A.M. de proposer à la fois, aux administrations centrales, aux autres municipalités, et également aux formations politiques, un modèle exemplaire de pouvoir municipal. On peut se demander si cette politique gestionnaire peut résoudre les évidentes contradictions entre les nécessités de l'aménagement, et les intérêts des populations concernées : ainsi la gestion de l'ensemble urbain grenoblois suppose la gestion des conflits sociaux qu'il recèle. L'exemple des commissions extra-municipales montre que des instances de gestion sont nécessairement des instances de concertation et de participation, c'est donc la logique gestionnaire elle-même qui en se proposant de trouver une solution à ces contradictions, appelle la mise en place d'une politique volontaire de participation.

En dehors de l'institution politique municipale et de son style, cette politique volontaire de participation vise à organiser en un système un certain nombre d'institutions, qui se donnent explicitement pour but et pour moyen la participation, comme un certain nombre de pratiques sociales participantes.

II - ELEMENTS DU SYSTEME DE PARTICIPATION

Comme nous l'avons souligné, notre analyse des éléments du système de participation grenoblois ne vise pas à l'exhaustivité, par son parti-pris "idéal typique", elle essaie plutôt de montrer comment, au fur et à mesure que s'affermit l'institution politique "offreuse" de participation, et que se forgent une idéologie et une pratique de la démocratie urbaine, émergent et s'institutionnalisent des instances de participation spécifiques. Aussi, notre perspective est à la fois diarchronique en ce qu'elle charche à saisir le processus d'institutionnalisation d'un système, et synchronique en ce qu'elle appréhende sa logique interne d'organisation.

Revendiquée à l'origine par les Unions de quartier, qui ont donné naissance au G.A.M., la participation est devenue, lorsque celui-ci est arrivé au pouvoir, l'axe central d'une politique municipale, comme la concertation est devenue celui d'une politique au niveau de l'agglomération. En collaboration avec l'Etat, la municipalité a mis sur pied un organe de planification et d'intervention , l'A.U.A.G. (Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grénobloise), destiné à définir et à organiser, de manière compatible, les orientations du développement urbain grenoblois. Outil d'une politique, cet organisme a été amené peu à peu à proposer des modalités concrètes d'application de la participation. Par le biais de cet organisme à compétence non seulement communale mais intercommunale et régionale, par le biais d'un certain nombre d'instances de concertation intercommunales telles que le S.I.E.P.U.R.G. (Syndicat Intercommunal des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise) et le S.I.R.G. (Syndicat Intercommunal de Réalisations de la Région Grenobloise), le modèle de participation grenobloise tend à s'imposer, tant comme référence idéologique que pratique, à l'ensemble des communes de l'agglomération.

Quels sont les éléments constitutifs du système de participation grenoblois ? Il s'agit :

1° - De groupes de pression jouant un rôle de représentation, les Unions de quartier (U.Q.),

2° - D'organes de planification et d'intervention, l'A.U.A.G. et les services techniques d'urbanisme municipaux,

3° - D'organes de gestion des équipements et d'animation, véritables institutions de participations, tels que le C.E.P.A.S.C. et l'A.E.P.A.S.C.

2.1. Les Unions de quartier

2.1.1.

Nées avant 1940 de l'extension de GRENOBLE en ilôts périphériques, les Unions de quartier avaient pour but primitif de défendre les intérêts de ces quartiers, et d'en organiser la vie sociale. Elles sont aujourd'hui au nombre de 19, principalement implantées dans la ville ancienne, et à un moindre degré dans les quartiers les plus récents où ce type d'organisation de la population semble moins adapté.

Il faut d'abord signaler les rapports étroits qui existent entre le G.A.M. lui-même, et les Unions de quartier, dont il procède (puisque l'équipe municipale élue en 1965 comprenait de nombreux membres des U.Q.) et qui constituent sa base sociale, aussi bien au niveau idéologique que politique. Il est d'ailleurs significatif, à cet égard, de constater (cf. l'étude de Pierre BOLLE qui y est consacrée) que par rapport à la population grenobloise, les cadres supérieurs et professions libérales, ainsi que les cadres moyens, y sont sur-représentés.

Avec le projet de mettre en place les structures d'un syndicalisme d'habitants, les Unions de quartier ont d'abord été des éléments de contestation du pouvoir municipal, qui ont vu, avec l'élection du G.A.M. leur représentativité reconnus ; groupes de pression considérés comme des compléments à la démocratie représentative, elles ont été intégrées plus ou moins formellement au fonctionnement municipal et tout au moins intronisées dans le rôle d'interlocuteur privilégié de la mairie.

2.1.2.

L'intégration des Unions de quartier au fonctionnement municipal passe par : "L'institutionnalisation d'un dialogue permanent" entre elles et le G.A.M., les formes concrètes de cette institutionnalisation du dialogue et de la participation, ont connu des fortunes diverses. On peut signaler :

1° - Les contacts personnels entre élus (notamment le maire lui-même) qui assistent aux réunions dans les quartiers, et les responsables des Unions qui ont leurs entrées à la Mairie,

2° - Les relations privilégiées entre les Unions de quartier et l'A.U.A.G., dont les techniciens participent aux réunions des U.Q., et discutent avec leurs membres des solutions à apporter aux problèmes d'équipements locaux,

3° - La fédération des Unions de quartier au sein du C.L.U.Q. (Comité de Liaisons des Unions de Quartier), qui a pour mission :

."De permettre aux U.Q. de débattre des problèmes qui se posent au niveau de la ville : urbanisme, transports, etc...

. Et de poursuivre une double réflexion sur le rôle du quartier dans la ville et sur les relations de ses organes représentatifs avec la municipalité" (BEAUNEZ et ROUSSEAU : l'expérience de GRENOBLE, Editions Ouvrières).

4° - La constitution de commissions extra-municipales : les commissions extra-municipales, dont l'expérience est ressentie par la municipalité et par ceux qui y ont participé comme un échec, révèlent les limites de la participation des Unions de quartier à la gestion municipale. Ainsi, seule la commission municipale des sports a connu un certain succès avec la réanimation de l'ancien office municipal des sports. La commission culturelle, pour des raisons de représentativité, la commission des finances, vu l'opposition de certains élus à la publication d'éléments

budgétaires, ont à peine vu le jour. Enfin le cas de la commission dite "La Ville et le piéton" est particulièrement significatif de la contradiction entre les nécessités réelles ou supposées d'une politique volontariste de développement urbain et les revendications de la population. Enlisée dans des débats techniques sans portée réelle ou réduite à jouer vis-à-vis de la mairie le rôle d'un bureau d'enregistrement, cette commission est tombée peu à peu en déliquescence.

2.1.3.

En dépit des tangibles et importants succès que les Unions de quartier ont remporté dans un certain nombre de domaines, comme la gestion des équipements collectifs, l'animation socio-culturelle et l'action sociale, l'échec des commissions extra-municipales, qui soulignait l'ambiguïté de leurs rapports avec le G.A.M., a posé clairement le problème des limites de leur participation.

Refusant par solidarité politique de remettre en cause les priorités du G.A.M. et sa gestion, elles ont été obligées d'en entériner les nécessités ; réduites à un rôle de contestation locale, elles dont devenues pour la plupart les courroies de transmission de la politique municipale. L'opposition à cette "récupération", née de la contradiction entre les exigences d'autonomie du syndicalisme d'habitants et l'attitude "collaborationniste" que suppose la participation à la gestion des équipements, a suscité chez un certain nombre de militants de quartier, une réflexion critique sur la viabilité de ce type d'organisation.

Pour ces militants, la reconquête de l'autonomie vis-à-vis de la municipalité passe par la création de comités de quartiers, élus au suffrage universel (et non pas à recrutement basé sur le bénévolat comme les U.Q.), dont les mandats seraient incompatibles avec d'autres mandats politiques, et qui assureraient la gestion des équipements collectifs de quartier. Il faut d'ailleurs signaler que, dans ces activités précises, les Unions de quartier font souvent double emploi avec les associations

socio-culturelles ou d'action sociale traditionnelles. Libérées des contraintes de la gestion, les Union de quartier pourraient : "garantir le droit de contestation des habitants, aussi bien vis-à-vis du pouvoir du quartier que du pouvoir communal ou du pouvoir d'agglomération"(BEAUNEZ et ROUSSEAU op. Cit.)

Cette critique originale qui, tout en proposant une participation plus directe de l'ensemble des habitants 'et non pas seulement des bénévoles) à la gestion des équipements collectifs, dévoile l'incompatibilité entre gestion et contestation, demeure à notre avis partielle, dans la mesure où elle néglige l'aspect fondamental de l'ambiguité des rapports entre G.A.M. et Unions de quartier. Cette ambiguité ne réside pas tant selon nous dans leur solidarité politique qui somme toute peut être légitime, que dans l'institutionnalisation des Unions de quartier comme quasi-unique interlocuteur de la Mairie.

En assurant seules le rôle de médiation entre le pouvoir municipal et la population, et malgré leur relative ouverture, les Unions de quartier deviennent ainsi elles-mêmes dans des luttes urbaines concrètes, où elles font écran à la contestation ou à la volonté de participation de nouveaux groupes ou d'organisation partisanes qui ne reconnaissent pas leur représentativité (Ville-Neuve, affaire de l'U2, et TRES-CLOITRES dans une certaine mesure), le frein objectif à une participation plus élargie. Perçues par certaines couches comme des organes de participation officiels, elles condament à "l'entrisme" ou suscitent la défiance ; aux termes de ce processus, leur porjet initial se dégrade et courroies de transmission de la politique municipale, elles jouent le rôle d'un interlocuteur mythique à travers lequel la municipalité dialogue avec elle-même. C'est à notre avis ce qui explique le désintérêt quasi général de la population pour les activités des Unions de quartier, et ce qui donne son importance à l'actuel débat grenoblois sur le remplacement des Unions par des Comités de quartier élus.

2.2. L'A.U.A.G.

2.2.1.

L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise est née en 1967 de la transformation de l'agence municipale d'urbanisme en agence d'agglomération, peu après la constitution du S.I.E.P.U.R.G. De fait, cette transformation a été imposée par le Ministère de l'Equipement, qui nomme lui-même le directeur de l'agence.

Outre les liens privilégiés que beaucoup de ses membres entretiennent avec l'équipe municipale, son organisation interne, notamment le recrutement de son conseil de direction (12 conseillers généraux, 6 délégués du S.I.E.P.U.R.G. et 5 représentants des organismes départementaux du Ministère de l'Equipement), et son mode de financement (assuré à 42% par l'Etat, 35% par la ville, 12 % par le Conseil Général, et 11% par le S.I.E.P.U.R.G.) expliquent que :

> " L'Agence d'Urbanisme se trouve placée de par sa structure au carrefour stratégique de l'information, de la compétence technique, des pressions politiques possibles. A la jonction des administrations centrales et municipales, elle peut exercer des pressions, faire l'économie de démarches, contrôler par fil direct les administrations compétentes et ainsi avoir une efficacité qu'une municipalité, par exemple, ne saurait avoir."
> (M. et F. CORNILLOT et R. SNIDOW - Essai de Rénovation Différée, GRENOBLE U.E.R. Urba. 1972).

Il n'entre pas dans le cadre limité de notre étude de faire une analyse approfondie du rôle que joue et que peut jouer dans l'ensemble de l'agglomération, et même dans la région toute entière, un tel instrument, à peu près unique en son genre sur le territoire français, il ne sera étudié que dans son rôle d'élément central et de vecteur de la politique de participation.

2.2.2.

Organisme d'études et de recherches, l'A.U.A.G. ne devait pas, en principe, jouer de rôle opérationnel, mais sa vocation institutionnelle, (c'est-à-dire inscrite dans l'institution elle-même) à devenir l'outil principal de la politique de participation, aussi bien au niveau municipal qu'au niveau intercommunal, lui a peu à peu conféré un tel rôle, ce qui n'est pas sans susciter un certain nombre de conflits et d'oppositions avec les services techniques d'urbanisme municipaux.

Dès la publication du "Livre Blanc", du schéma de secteur de l'agglomération et du S.D.A.U. en 1970, l'A.U.A.G. a adopté le style "à la grenobloise", notamment en assurant une large publicité à ses travaux (exposition d'urbanisme, etc...) qui en a fait un interlocuteur privilégié de la population en général, mais surtout des Unions de quartier en particulier. C'est en effet souvent par sa médiation que s'instaure le "dialogue permanent" entre la mairie et ses administrés, dans la mesure où "ses membres n'hésitent pas à se déplacer le soir dans les réunions de quartier" pour y discuter directement avec les habitants des options municipales en matière d'aménagement et des projets qui en ont résulté.

Ce travail d'information et de formation, supports nécessaires à toute politique de participation (bien qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes de véritables procédures de participation), s'ils indiquent un style de rapports entre techniciens et population n'épuisent pas à eux seuls le sens de la contribution de l'A.U.A.G. au système de participation grenoblois, contribution qui ne se limite pas à ces activités de relations publiques.

Directement contrôlée par la municipalité et par le syndicat intercommunal, l'A.U.A.G. tire son importance majeure dans le système de participation d'être une instance de planification urbaine, qui, en actualisant les priorités et les options de la municipalité sous forme de projets, applique au champ urbain une politique dite de "participation", et tente par une action concrète d'aménagement/réaménagement de l'espace, d'organiser la vie sociale en cohérence avec les présupposés idéologiques de cette

politique. Sans qu'elle perde pour cela ses prérogatives au niveau municipal, l'A.U.A.G., en tant qu'agence d'agglomération est le vecteur de cette politique au niveau de l'agglomération, et, de ce point de vue, l'extension de sa compétence spatiale, induit l'expansion de son idéologie et de ses applications. Requis par un certain nombre de municipalités comme conseillers, les techniciens et spécialistes de l'Agence ont toute latitude pour donner un contenu concret à cette extension et à cette expansion.

2.2.3.

En dehors de son rôle de conseiller, dont nous examinerons quelques uns des résultats dans la dernière partie de ce chapitre, l'A.U.A.G. n'est intervenue principalement comme instance directement organisatrice de participation, qu'au niveau municipal ; encore que son intervention dans la Ville-Neuve d'abord, dans le centre-ville ensuite, avec l'opération TRES-CLOITRES, ne soit compréhensible que rapportée à l'échelle de l'agglomération. Pour ce qui concerne cette intervention, on peut dire sans exagération que la Ville-Neuve est autant son projet que celui de la municipalité, et ceci aussi bien au plan architecturale et urbanistique qu'au niveau de l'organisation de la vie sociale, où des spécialistes de l'Agence ont joué un rôle prépondérant.

Au plan urbanistique, le projet de la Ville-Neuve fut réalisé par des membres de l'A.U.A. parisienne (dont l'A.U.A.G. fut d'abord une espèce d'antenne locale) en collaboration avec l'A.U.A.G. ; au plan de l'organisation de la vie sociale, c'est-à-dire finalement au plan idéologique, le projet est également celui de l'A.U.A.G., non seulement dans le refus de la ségrégation qu'exprime la superposition dans une même montée de logements de statuts différents, mais surtout dans l'organisation concrète de structures et de processus de participation. Plus ou moins formellement mandatées par la municipalité, ce sont en effet des spécialistes de l'Agence, notamment des socialogues, qui ont mis au point dans des commissions réunissant des enseignants, des travailleurs sociaux, des spécialistes de l'animation, la "charte de la Ville-Neuve", à la fois manifeste politico-idéologique exprimant des options socialisantes et communautaires et véritable contrat d'association entre futurs responsables

des équipements, contrat préalable à l'établissement d'une "structure de fonctionnement intégrée" des équipements (le C.E.P.A.S.C) englobant le secteur scolaire. De même, en dépit que l'opération TRES-CLOITRES elle-même dépendante des services techniques municipaux, la part importante que joue l'A.U.A.G. dans cette opération, son rôle prépondérant dans la définition du contenu et l'organisation de la rénovation du centre-ville, soulignent l'importance de sa mission en ce qui concerne la planification et l'application concrète au champ urbain d'une politique de participation.

3. Un exemple de structure de Gestion/Animation/Participation : le C.E.P.A.S.C. et l'A.E.P.A.S.C.

C.E.P.A.S.C. (Centre d'Education Permanente des Adultes et d'Animation Socio-Culturelle) et A.E.P.A.S.C. (Association pour l'Education Permanente et l'Animation Socio-Culturelle) constituent les deux volets de la structure de fonctionnement intégrée des équipements dans la Ville-Neuve.

Pour la Municipalité grenobloise, la programmation d'équipements intégrés dans la Ville-Neuve répondait au double souci de pallier l'inadaptation quantitative et qualitative des grilles d'équipements traditionnelles à une population diversifiée, et de traduire spatialement l'émergence de nouveaux besoins. Un certain nombre de principes ont guidé cette programmation ; il s'agissait pour la municipalité, de :

"1° - Programmer les équipements en fonction de la population totale habitant sur le quartier, c'est-à-dire en tenant compte des populations généralement "laissées pour compte" : personnes âgées, handicapés, etc...,

2° - Mettre en place une structure d'éducation permanente à l'ensemble de la population du quartier d'utiliser la totalité des services culturels, sportifs, éducatifs, quand elle le désire,

3° - Assurer le plein emploi de tous les équipements,

4° - Réaliser une unité d'animation au niveau du quartier en incluant

l'enseignement, généralement laissé à l'écart...

5° - Mettre en place des réformes pédagogiques (1) impliquant des modifications spatiales du cadre soolaire.

L'intégration des équipements à la fois entre eux et à la rue et parfois au logement, s'est concrétisée, au niveau urbanistique et architectural, par une étroite imbrication des surfaces. Tant la réalisation elle-même de ces équipements que les modalités de fonctionnement proposées, définies dans la "Charte de la Ville-Neuve", ont fait apparaître de nombreuses difficultés administratives et financières. Celles ci n'ont pu être surmontées que par l'aval des Ministères concernés, et par le financement par la collectivité locale des dépassements de normes. Demeurent néanmoins d'importantes oppositions de certaines formations politiques ou syndicats d'enseignants, les unes et les autres n'ayant jamais été consultés en tant que tels, au principe même de la "Charte" dénoncée pour son caractère "cooptatif et élististe".

Les équipements intégrés ne constituent par en eux-mêmes une inovation, ce qui constitue une innovation dans le cas grenoblois, c'est la création d'une structure qui institutionnalise cette intégration, Dans l'optique de "plein emploi des équipements, et de décloisonnement des publics et des activités", il s'agissait de créer les conditions propices à la mise en place dune "politique unique d'animation", unique et unificatrice, englobant le secteur soolaire, l'éducation permanente, l'action socio -culturelle, et l'action sanitaire et sociale. La "structure de fonctionnement intégrée" qui est l'outil de cette politique, c'est d'une part le C.E.P.A.S.C. pour les activités budgétisées, et l'A.E.P.A.S.C. pour les activités non budgétisées.

Le C.E.P.A.S.C. est constitué de 7 unités fonctionnelles, regroupant les organismes et personnels responsables d'un même secteur. Il s'agit des unités : action sociale, Maison des enfants, Formation des pré-adolescents et adolescents, Sports, "Animation-Expression-Réalisation", Médiathèque, Formation continue des adultes.

(1) S. MARTIN et R. BERGOUIGNAN : La Ville-Neuve de GRENOBLE. P. 10.

Le Centre dispose de son propre budget et de sa propre comptabilité, son financement est réparti entre la ville de GRENOBLE, et les différentes administrations concernées ; celles-ci peuvent être nombreuses à être impliquées dans le fonctionnement d'une unité particulière. L'A.E.P.A.S.C. association de 1901, gère l'ensemble des activités non budgétisées, tout ce qui concerne la vidéo par exemple, et d'une façon générale, "tout ce qui exige une certaine souplesse" (1).

Il est encore relativement tôt pour tirer des conclusions générales sur le fonctionnement de telles structures de participation, dans la mesure où elles n'ont été institutionnalisées qu'en 1972. Sans anticiper sur ce que nous dirons plus loin de la Ville-Neuve, on peut souligner que, facteur d'une réelle animation, cette structure que sa logique interne pousse à trop planifier, peut néanmoins se révéler bloquante pour l'émergence de nouveaux groupes qui ne se reconnaîtraient pas dans l'image de société réconciliée qu'elle propose, ou qui refuseraient d'être pris en charge et de voir leurs activités programmées.

4. Les tendances à l'expansion du système de participation

L'expansion du système de participation grenoblois à un certain nombre de communes avoisinantes, c'est-à-dire l'extension d'un type particulier d'organisation des rapports entre élus et administrés, c'est d'abord le fruit de l'extansion de l'organisation elle-même au niveau de l'agglomération. Par le biais d'organismes de planification urbaine ou économique qui interviennent au niveau de l'agglomération, comme l'A.U.A.G. ou le B.I.E.N. (Bureau d'Implantation des Entreprises Nouvelles), par le biais d'instances de concertation intercommunales comme le S.I.E.P.U.R.G. ou le S.I.R.G. et ses sections spécialisées, le système de participation grenoblois tend à se propager comme mode de gestion d'abord, comme politique ensuite. A cette extension technique de l'organisation au niveau de l'agglomération, qui se concrétise notamment par le rôle de conseillers que jouent des spécialistes de l'A.U.A.G. auprès de certaines municipalités, s'ajoute surtout l'exemplarité du système de participation, exemplarité qui l'érige en modèle idéologique auquel les élus doivent se conformer sous

(1) les citations entre guillemets de ce chapitres sont extraites de l'ouvrage de S. MARTIN et R. BERGOUIGNAN "La Ville-Neuve de GRENOBLE".

peine de se couper des couches sociales pour lesquelles il constitue une revendication.

En dehors de SAINT MARTIN d'HERES où la municipalité communiste noue un dialogue avec les Unions de quartier, le cas le plus significatif est celui de la commune de MEYLAN, banlieu résidentielle de GRENOBLE où un G.I.A.M. (Groupe d'Information et d'Action Municipale) a été élu en 1971, et où fonctionnent plusieurs commissions extra-municipales. Il est intéressant de noter que la population de cette commune est jeune (40% de moins de 20 ans) et de niveau social assez élevé, puisque 70% des derniers immigrants sont des cadres moyens ou supérieurs, ou exercent des professions libérales ; de ce point de vue, l'élection du G.I.A.M. et le relatif succès de sa politique s'expliquent par une effective demande de participation de la part de la population locale.

La volonté de participation du G.I.A.M. se traduit dans l'action municipale d'une part par un important travail d'information (presse municipale mensuelle et trimestrielle, panneaux d'affichage réservés aux associations, réunions publiques dans les quartiers ou à la mairie), d'autre part par la mise en place de commissions extra-municipales ; ces commissions municipales (Urbanisme, Vie Urbaine, Finances, Information, Administration), vu l'échelle réduite de la commune (10.000 Habitants), semble à notre avis mieux fonctionner qu'à GRENOBLE, elles ne peuvent cependant éviter deux écueils, soit leurs membres ne se renouvellent pas suffisamment, soit ils ne viennent qu'en fonction de leur intérêt pour les problèmes traités. Il faut signaler également, l'organisation d'un concours doté de prix, ouvert aux habitants, aux enfants des écoles et aux architectes, concours portant sur le réaménagement du quartier des Aiguinards (Concours Vivre à Mi-Plaine). L'idée était : "d'associer les habitants à l'évolution de leur quartier, et de ne prendre de décision qu'après avoir demandé à toute la population d'exprimer son opinion en participant à ce concours". En fait, ce sont surtout des associations déjà constituées qui ont participé au concours, et de ce point de vue, l'expérience est vécue comme un échec relatif de la part de la municipalité.

III - DEUX MODALITES DE LA PARTICIPATION A GRENOBLE

Le système de participation que nous venons d'esquisser, s'il actualise de manière différente selon les catégories de population et les types d'espaces urbain qu'il doit traiter, obéit toujours à une double détermination, d'ordre idéologique et d'ordre stratégique.

Ainsi la Ville-Neuve est elle le lieu d'une participation idéale ; "idéale" tant par rapport aux finalités (urbanistiques, politiques, sociales) de la municipalité, que par rapport au mode de vie et aux revendications d'une couche sociale spécifique. Parallèlement, les processus de participation engagés à TRES-CLOITRES apparaissent comme nécessaires, par rapport à l'idéologie progressiste du G.A.M. (dans le cas précis anti-ségrégationniste), d'une part, et d'autre part par rapport aux impératifs socio-économiques du réaménagement du centre, déjà largement entamé avec la rénovation du quartier de la MUTUALITE.

3.1. La Ville-Neuve : "la participation idéale"

3.1.1. La Ville-Neuve : Une extension urbaine

C'est à partir d'évaluations de la croissance démographique que se précisent, et la décision de création d'une ZUP à GRENOBLE et des options quant à son aménagement. D'emblée, tant les principes d'aménagement choisis que les finalités recherchées s'inscrivent dans un projet idéologique qui se heurte à la nécessité : celle que l'extension urbaine soit, dans le cadre d'une urbanisation concertée, la solution à la croissance de la population et aux problèmes de l'emploi.

Les options concernant l'habitat :

- réponse aux besoins de la population en logements sociaux,
- réponse à une certaine demande solvable,
- refus de la ségrétation,

comme celles relatives à l'emploi :

- intégrer au maximum emploi et habitat,

- répondre partiellement aux besoins de terrains pour le secteur secondaire et le secteur tertiaire, besoins qui ne peuvent être satisfaits ni à GRENOBLE, ni à ECHIROLLES,

- créer un pôle secondaire de services,

définissent un ensemble de contraintes tel que la participation à l'élaboration de solutions y trouve à la fois ses limites et ses méthodes.

Ses limites tiennent aux impératifs mêmes que définissent les options au plan économique et urbanistique, ses méthodes à la façon dont s'actualisent en présence d'une population spécifique (celle de la V.N.) les finalités de la municipalité et des aménageurs.

Au plan du financement, la Ville-Neuve de GRENOBLE est assimilable à une Z.U.P. (1). Mises à part les dépenses d'infrastructures du village olympique, tout ce qui peut faire de cette Z.U.P. une véritable Ville Neuve est donc du ressort financier de la ville de GRENOBLE. Ainsi, quels que soient ses objectifs, la municipalité se heurte aux rigidités du système de production du cadre bâti ; le double objectif du brassage des populations (juxtaposition de H.L.M., I.L.M., accession à la propriété) et le souci de logement social, sont battus en brèche par le monopole de fait des sociétés de construction à l'échelon régional. Les charges très élevées excluent de larges couches de la population de ce type de logement (2) ; le choix de techniques modernes de construction, dont toutes ne sont pas encore industrialisées permet aux sociétés d'imposer leurs prix. Dans ces conditions, l'écrêtement par le haut et par le bas détermine la Ville-Neuve à être une Z.U.P. réservée principalement aux couches moyennes (couches intellectuelles et techniciennes de la petite bourgeoisie), représentant un milieu socio-culturel particulièrement adapté aux objectifs urbanistiques et aux finalités socio-politiques envisagées pour la Ville-Neuve.

(1) Elle n'est pas inscrite dans le VIème Plan comme Ville Nouvelle.

(2) On constate dans le quartier I une forte porportion d'O.S. et de travailleurs immigrés, mais ce logement représente sans doute pour eux un premier logement "obligé" pour ne pas perdre le bénéfice de l'allocation logement. On peut donc s'interroger sur la durabilité de ce type d'habitat, d'autant que nombre d'H.L.M., faute de preneurs, sont promis à l'accession à la propriété.