l'urbanisme américain en question...

par le Dr. Lloyd RODWIN
Chairman, Faculty Committee
Joint Center for urban Studies of Massachussetts
Institute of technology (M.I.T.) and Harvard University.

Peu de personnes connaissent ce curieux évangéliste utopiste, issu de la classe moyenne, sténographe d'audience à ses heures, qu'était Ebenezer Howard. Il y a soixante ans environ, il imagina un système d'urbanisme; il suggérait que la meilleure façon « d'en finir » avec Londres, les prix exorbitants des terrains et les « droits acquis », était de construire des cités-jardins, autonomes, de dimensions réduites et de laisser Londres, le grand goître, pourrir sur pied. Au fur et à mesure que les cités-jardins se développeraient, la population de Londres et ses industries déclineraient,la valeur des terrains retrouverait la normale. En fin de compte la ville de Londres se réduirait aux dimensions d'une cité-jardin, dont elle finirait par avoir le charme et l'attrait; elle compterait de trente à soixante mille habitants.

L'œuvre de Sir Ebenezer ne constituerait qu'une curiosité historique, si ses idées n'avaient pas été reprises par le parti travailliste et intégrées dans la politique anglaise des « villes nouvelles ». Il semble que l'urbanisme américain, encouragé en cela par la politique dépourvue d'imagination des pouvoirs publics, a soutenu sinon les idées, du moins la stratégie défendue par Ebenezer Howard. L'exemple en est fourni par les études effectuées par le professeur Vernon sur la région métropolitaine de New York.

Le professeur Vernon montre que, si l'agglomération urbaine reste le pôle d'attraction des activités, — c'est là que se produit et que se consomme la plupart des biens — l'élévation du niveau de vie, l'automobile et l'autoroute facilitent aux familles et aux entreprises l'émigration vers les banlieues où elles trouvent des conditions d'existence et de travail meilleures. C'est, selon lui, ce double phénomène de croissance et de décentralisation qui produit les chaînes de « mégalopoles » que connaissent les États-Unis.

Quel est l'avenir du cœur de la ville, de cette zone qui comprend et entoure le quartier des affaires? Les activités y sont prospères. Il est possible d'y financer la construction de logements de luxe et, avec l'aide des subventions de rénovation urbaine, de procéder à quelques aménagements spectaculaires. Mais, par contre, l'avenir des quartiers avoisinants, plus vieux, appelés « les zones grises » semble très sombre. Comme la qualité de la demande s'accroit avec l'élévation du niveau de vie, ces zones sont désertées. Le professeur Vernon estime que leur reconstruction et même leur aménagement coûteraient trop cher; elles ne seraient pas compétitives avec la banlieue. C'est dans ces zones qu'habitent les familles les plus pauvres, les émigrants et les minorités raciales. Dans ces zones, la ville doit cependant maintenir et même augmenter la quantité de ses services et cela tandis que l'assiette des taxes locales se réduit constamment.

BOSTON. En bas à gauche, le « Prudential Center » est un heureux exemple de rénovation; mais il s'agit principalement d'un complexe commercial, administratif et hôtelier, non d'une zone d'habitation. En bas à droite s'étend une vaste « zone grise », comme en ont sécrété sur leur pourtour les quartiers d'affaires des grandes villes américaines.

Les banlieues ont aussi leurs problèmes : elles s'engagent dans ce que le professeur Vernon appelle « une guerre d'extermination ». Elles essaient, d'une part d'attirer par tous les moyens possibles les contribuables éventuels et d'autre part, elles tentent de préserver leurs privilèges. Dans ce processus, quelques-unes gagnent, d'autres perdent et parmi celles-ci, particulièrement, celles qui accueillent une proportion importante de jeunes ménages dont les revenus sont modestes mais dont les besoins sont grands.

Il est devenu nécessaire de définir une stratégie du développement métropolitain qui tiendrait compte des problèmes posés par certains services publics (eau, égoûts, transports, espaces verts, pollution, logement, rénovation

NEW YORK. Une zone à rénover. Ce quartier, à proximité de Wall-Street, est en passe d'être démoli.

L'image visible des villes américaines est la dimension verticale de l'occupation urbaine. On perçoit en général moins le "revolving" du sol urbain réutilisé rapidement plusieurs fois.

urbaine) et qui saurait promouvoir plus de variété, plus d'égalité, et plus de confort à tous les citadins. Devant l'urgence de tels problèmes, on assiste à une prolifération d'autorités métropolitaines souvent inutiles et inadéquates. La faillite de telles tentatives alimente la recherche de plans et de mécanismes nouveaux.

Certains pensent que le point crucial réside dans les problèmes du logement et de la rénovation urbaine. En dehors du coût de l'opération, la rénovation urbaine implique des loyers plus hauts, des déplacements d'entreprises et de familles, particulièrement des minorités raciales,

et un ralentissement de la construction de logements à loyers modérés. Or, tout effort ambitieux échouera si l'offre de logements à loyer modéré ne connaît pas une grande expansion.

A l'inverse, on pourrait envisager une politique du laissez-faire (1) qui consisterait à laisser « pourrir » les vieux quartiers pour donner naissance à la cité géante couvrant une région. Pourquoi vider les zones grises ? Le coût de l'opération atteindrait de 100 à 200 millions de dollars au mile carré, soit environ 65 milliards de dollars par an et cela pendant 12 ans pour toutes les zones métropolitaines des États-Unis. Peut-être pourrait-on masquer cette décadence en aménageant le pourtour de ces zones. Le grand mérite d'une telle politique est qu'elle correspond à un trait

NEW YORK. Une zone rénovée Cet ensemble d'habitations à loyers modérés, « Abraham Lincoln House » a été inauguré par le Président Eisenhower en personne, qui y voyait le symbole du bien-être et du bonheur dispensé par la société américaine.

BELMONT (MASS.). A 30 minutes du centre de Boston, « l'espace vital » auquel aspire l'homme de la société d'abondance.

fondamental de l'âme américaine : elle pénalise ceux qui stagnent. Elle est de plus en accord avec le vieux précepte biblique : « A celui qui possède, il sera beaucoup donné. » Nous avons très peu de connaissances sur la fonction de ces zones centrales. Pour un grand nombre de familles qui y habitent les maisons semblent parfois agréables, et elles disposent d'une grande liberté de choisir leur logement car beaucoup sont vacants. Sommes-nous sûrs que ces

(1) En français dans le texte

NEW YORK. Times Square, vu de l'Empire State Building.
la sophistication, la variété, l'anonymat...

zones pourraient être rénovées ? La rénovation aurait pour conséquence le déplacement et l'installation de ces familles dans des quartiers étrangers, ce qui ne manquerait pas de créer des tensions difficilement supportables. Une étude récente sur la population expropriée du quartier ouest de Boston montre que ces populations sont facilement sujettes aux dépressions nerveuses.

La meilleure solution ne consisterait-elle pas à substituer à de grands projets des améliorations sur de petites échelles ? Les grands aménagements engendrent la tristesse, la peur des déplacements, tandis que les petites unités et les efforts d'assainissement individuel qui ont un effet de contagion créent du charme, de l'intimité et de la variété.

On peut donc relever quelques arguments valables qui condamnent l'approche globale et chirurgicale du problème urbain.

Autour du problème de la rénovation se dessine un conflit d'intérêts : dans ce contexte les parias sont ceux qui demeurent attachés au centre. Les parias ne seront pas seulement les habitants pauvres des zones grises, mais aussi des représentants de l'élite : les familles influentes, le clergé, les leaders, les universitaires, qui sont attachés par intérêt et par sentiment à la ville. Ils peuvent compter sur des alliés : les intellectuels, les artistes et les bohémiens qui aiment la ville, la variété et l'anonymat qu'elle confère, les minorités sociales. Le vainqueur de cette lutte sera l'homme de la société d'abondance : les banlieusards qui se sont procurés un petit « coin à eux » pour les « gosses » et eux-mêmes et qui ne veulent pas que l'argent qu'ils ont si difficilement gagné soit menacé par la machine politique de la ville centrale et par ses impôts locaux. La plupart n'ont pas l'intention de redéménager et cela surtout tant qu'ils ont à élever leurs enfants. L'attitude des autorités locales ne fait que refléter ces vues. Elles répugnent à abandonner leur autonomie et leurs précieux revenus au bénéfice d'une autorité métropolitaine. Les chances sont de leur côté parce que l'automobile et la technique moderne réduisent constamment la nécessité dans laquelle les habitants de la banlieue se trouvent d'avoir des liens étroits avec le centre de la ville. Le professeur Vernon pense d'ailleurs qu'il existe peu de chances pour que cette tendance se renverse.

S'il n'est pas possible de déterminer les familles à haut et à moyen revenus à réintégrer le centre de la ville, la banlieue doit être alors ouverte plus rapidement aux pauvres et aux minorités sociales, par un système d'incitateurs afin d'éviter que ne se creuse un fossé entre les deux communautés.

Derrière toutes ces propositions se pose implicitement la question de savoir qui influera sur la stratégie du développement de la région urbaine sur le plan économique, social et politique. Le rôle du Gouvernement fédéral sera décisif du fait du contrôle financier qu'il exerce sur le logement, le transport, le bien-être et l'éducation. Le problème est de savoir si les subventions publiques vont être utilisées pour augmenter le contrôle métropolitain sur le développement de la région, pour rétablir la compétition entre les quartiers plus anciens de la ville centrale et les autres quartiers, ou pour venir en aide aux groupes les plus désavantagés de la population.

Dans ces perspectives les politiques fédérales du passé doivent être modifiées. Les quartiers plus anciens ont jusqu'ici reçu une assistance négligeable. L'aide au logement a profité surtout aux familles à revenus moyens qui se déplacent vers la banlieue. Les politiques autoroutières et fiscales ont renforcé cette tendance.

Des changements se sont cependant produits : les administrations Kennedy et Johnson ont mis en œuvre des programmes nouveaux dans les domaines des transports en commun, du logement et de l'éducation des familles à revenus modestes des quartiers du centre.

Ce qui manque encore, c'est que l'on prenne conscience des liens qui existent entre tous ces problèmes. Il faut donc définir une stratégie qui traite globalement de ces problèmes et qui elle-même s'adapte à celle plus large du développement de la métropole et de la région.

La fonction traditionnelle de la ville est de fournir une localisation favorable à la production, à la distribution et à la consommation des biens et des services.

Distractions, éducation et transformation constituent trois autres fonctions de la ville. Nous pouvons les appeler des fonctions latentes, en ce sens qu'elles ne constituent pas directement la « raison d'être de la ville ». Les fonctions de distraction et d'éducation dépendent de la diversité des activités sociales. Quant à la fonction de transformation, elle se définit par la capacité d'une ville, en tant que système économique, social et politique, à créer du changement, s'ajuster, s'adapter et se transformer en raison des circonstances.

Un examen plus approfondi de ces fonctions montrera que leur importance relative évolue. Les fonctions latentes, comme c'est souvent le cas, acquièrent plus d'importance : l'augmentation du niveau de vie rend plus décisifs les facteurs de distraction et de style de vie dans le choix des résidences que font les familles.

Un autre aspect de ce phénomène sera le rôle de la ville en tant qu'instrument d'extension et d'approfondissement de la gamme des expériences individuelles. Cela ne concerne pas seulement les musées, les bibliothèques et autres éléments formels du savoir. Comme l'a écrit John Dyckam :

« Dans la ville d'aujourd'hui, une minorité seulement de la population connaît la ville toute entière ; les habitants des taudis sont manifestement enchaînés aux pâtés de maisons du petit monde ethnique des taudis ». La liberté de connaître la ville et d'apprendre la leçon qu'elle donne est une question de choix, de pouvoir et d'accessibilité. Le Porto-Ricain du West Side ou le Noir de Harlem savent qu'ils n'ont pas accès à toute la signification de la ville de New York. L'espace physique et l'espace moral doivent être tous les deux étendus. Nous considérons la ville comme un centre important de communication, mais il se trouve que l'information n'y est perçue que par une minorité d'individus.

L'autre fonction de la cité sur laquelle je suis enclin à insister est sa capacité cumulative de sa propre transformation, cela afin de mieux pourvoir au bien-être de sa population et à ses activités présentes et futures.

La production de biens et de services est peut-être la fonction la plus évidente de la ville, son infrastructure est généralement prévue pour s'adapter à cette fonction. Le rôle de cette infrastructure sera d'attirer de nouvelles activités et une population plus nombreuse.

Ainsi, à l'heure actuelle, on peut dégager pour une politique urbaine, les éléments suivants :

1) le rôle-clé du gouvernement fédéral qui possède les ressources financières les plus importantes ;

2) le manque de relations à l'intérieur de la métropole entre le centre de la ville, les zones grises et la banlieue, et qui constitue un des problèmes les plus critiques ;

3) l'urgence qu'il y a de constater que nos programmes de développement n'aident pas assez les catégories défavorisées ;

4) la nécessité de définir une stratégie du développement urbain basée sur l'analyse des rôles et des fonctions changeantes de la métropole ;

5) le gain que l'on obtiendrait en révisant les programmes actuels avec le concours des universités et des chercheurs.

Mais les responsables nous ont-ils déjà présenté une vision véritablement originale de ce qui pourrait être un but digne du pays le plus riche et le plus puissant de l'histoire du monde ? Sommes-nous incapables de rêver, ou, au pied du mur, manquons-nous du désir, de la volonté et du capital intellectuel nécessaires pour accomplir ce travail ?

L'EXPÉRIENCE DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Le gouvernement vénézuélien, pour réduire la dépendance de l'économie nationale par rapport aux activités pétrolières, et assurer la création de pôles de croissance, a fondé la Société de Développement de Guayana (Guayana Development Corporation). En coopération avec le centre d'études urbaines du Massachussets Institute of Technology, cette société devait évaluer les ressources de la région de Guayana et établir un plan de développement. Les éléments de base de ce plan étaient fournis par une étude sur la place future de la ville et de la région dans l'économie nationale, et sur les activités économiques dont l'implantation apparaissait la plus favorable. Un programme d'équipement fut établi, en vue d'attirer les entreprises répondant aux objectifs de ce plan ; l'enjeu n'était pas seulement d'implanter de nouvelles activités, mais aussi de créer, dans une zone tropicale ouverte jusqu'alors seulement aux pionniers, un environnement séduisant pour les entreprises et pour leur personnel et leurs familles. On abordait le problème de la transformation des ressources humaines de la région. Cet objectif a nécessité des études approfondies sur la main-d'œuvre, l'éducation, ses répercussions sur le niveau de vie... Ce qui a été fait là, en des circonstances exceptionnelles, donne une idée des tâches qui attendent, à l'avenir, les urbanistes du monde entier. D'une série d'expérience menées dans les pays en voie de développement, il est apparu que la fonction éducative de la ville gagne, plus que les autres, en importance. En Asie, en Afrique, au Moyen-Orient, en Amérique Latine, partout où les structures rurales et traditionnelles commencent à s'effacer, la ville concentre et transmet les nouvelles expériences, les nouveaux rythmes, les nouvelles valeurs. Ce rôle qu'elle assume est d'autant plus important que le taux de scolarisation y est faible et la durée de la scolarité brève. Même dans les pays plus développés, la ville continue de jouer un rôle comparable auprès des émigrants des zones rurales. Ceci est certainement vrai aux Etats-Unis, où il existe une forte migration des Noirs et des Porto-Ricains vers les zones urbaines du nord et de l'ouest.

A cet égard, la ville va, dans l'avenir, jouer un rôle tout à fait remarquable en tant qu'instrument d'extension et d'approfondissement de la gamme des expériences individuelles.

L. R.

La présence, au cœur même des cités, d'usines « sales », l'incinération des ordures ménagères, les égouts, la circulation automobile, le trafic fluvial se conjuguent pour polluer l'air et l'eau des villes. La Chicago River, qui se jetait dans le lac Michigan, a été détournée vers un affluent du Mississipi, parce que, assurant l'écoulement de toutes les eaux usées, elle menaçait la santé de quelque quatre millions de personnes. A New York un épais brouillard a, l'hiver dernier, obscurci spectaculairement, pendant trois jours, le ciel de l'agglomération. Mais, tout au long de l'année, les gratte-ciels de Manhattan restent noyés dans une brume humide et poussiéreuse qui se dissipe rarement.