

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Connaissance et action en planification

John FRIEDMANN. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, Princeton University Press, 1987

Louis Guay

Number 22 (62), Fall 1989

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034029ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034029ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Guay, L. (1989). Review of [Connaissance et action en planification / John FRIEDMANN. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, Princeton University Press, 1987]. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 198–200. <https://doi.org/10.7202/1034029ar>

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1989

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Connaissance et action en planification

Louis Guay, Université Laval

- John FRIEDMANN. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, Princeton University Press, 1987.

L'urbanisme et l'aménagement du territoire se sont longtemps développés sans théorie adéquate de ce que planifier veut dire. Art et pratique plutôt que science et technique, la planification n'en a pas moins été ouverte aux théories, théories des objets sur lesquels on voulait intervenir plutôt que théories de la manière dont on intervient. Faludi avait déjà fait cette distinction : en planification urbaine et régionale (autre expression utilisée pour désigner l'urbanisme et l'aménagement du territoire), il y a des théories de l'objet de la pratique (villes et régions), mais il y a aussi une théorie à construire de la planification elle-même. Ainsi, les connaissances utiles à l'urbaniste et à l'aménagiste sont d'abord venues des sciences et disciplines intéressées aux phénomènes urbains, régionaux et spatiaux. Mais avec l'institutionnalisation professionnelle et universitaire de l'aménagement du territoire sont nées des tentatives pour construire des théories propres à la planification. Les vastes entreprises de planification urbaine et régionale qui sont apparues depuis l'expérience de la Tennessee Valley Authority ont fourni à la fois l'occasion et le matériel pour faire porter la réflexion sur l'acte de planification lui-même. La globalité et la complexité des interventions ont conduit à s'interroger sur la démarche à suivre pour intervenir rationnellement. Le modèle de l'action rationnelle (adéquation des moyens et des fins) a servi de point de départ ; mais assez tôt, on s'est rendu compte que, si la rationalité par rapport à un but (pour suivre Weber) pouvait constituer une bonne référence pour fonder une théorie, elle était insuffisante. L'action rationnelle

pure suppose des conditions qui se réalisent rarement. D'abord, une connaissance parfaite des problèmes, des options possibles et des conséquences est impossible ou trop coûteuse à obtenir. De plus, les interventions en urbanisme et en aménagement du territoire mettent en présence une pluralité d'acteurs dont les intérêts ne concordent pas forcément. Enfin, dans un monde en changement, dans un univers humain, nos prédictions ne sont que des conjectures. Bref, disent les théoriciens, la rationalité humaine est limitée.

L'ouvrage de Friedmann est une participation aux débats qui ont surgi en théorie de la planification. Son but est double : 1) présenter et discuter les théories de la planification et 2) proposer une théorie (ou modèle) qui tente d'éviter les lacunes des théories précédentes.

Selon Friedmann, on peut distinguer quatre traditions ou courants de pensée en théorie de la planification, dont les sources remontent souvent loin dans le temps. Une bonne partie de l'ouvrage de Friedmann est consacrée à une discussion approfondie de ces traditions. Certes, on peut discuter du découpage effectué par Friedmann ; on peut aussi lui reprocher certains rapprochements, comme on peut lui en suggérer d'autres. Mais la division du champ de la théorie de la planification en quatre grandes traditions fait du sens.

Une première partie cherche à préciser ce que l'on doit entendre par planification. D'abord, dit Friedmann, la planification n'est pas réservée aux pays à économie socialiste. La planification est pratique courante dans les sociétés démocratiques et les éco-

nomies de marché. Les entreprises et les États agissent en planifiant leurs actions. Mais la planification dont s'occupera l'auteur concerne le domaine public, les politiques publiques, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cette planification poursuit des objectifs de rationalité sociale, que Friedmann contraste avec la rationalité individuelle propre au marché. Pour lui, la planification publique est née pour contrer les effets négatifs de la rationalité du marché ; ses objectifs ultimes résident dans la promotion de l'intérêt collectif.

Ces précisions faites, Friedmann aborde les grandes traditions de pensée en théorie de la planification. La première, la plus vieille, est née avec les Lumières et prend ses premières formes dans les enseignements de Saint-Simon et de Comte. Cette première tradition, qui jumelle la réforme sociale au positivisme, a beaucoup marqué l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

La croyance en la capacité humaine de saisir les « lois » du développement social et en la capacité d'intervention sur la société est au cœur de cette tradition. Il est possible d'améliorer les choses : une bonne connaissance et une volonté d'agir suffisent. Friedmann montre, avec succès, les nombreuses ramifications et les conséquences de cette manière de voir ou de concevoir la planification. Si beaucoup des auteurs qu'il étudie sont américains, surtout pour le vingtième siècle, il prend toutefois bien soin de montrer leurs affinités avec les théoriciens européens. Il néglige toutefois les praticiens européens de l'urbanisme et

de l'aménagement du territoire qui, au cours de ce siècle-ci, ont agi et se sont exprimés à titre de membres d'une tradition de réformisme social.

Si le réformisme social plonge ses racines loin en arrière, l'école de l'analyse des politiques (*policy analysis*) a aussi de profondes racines. Cette école est plus centrée sur la décision que sur l'action. Elle se pose la question de savoir comment faire pour décider rationnellement. Le modèle économique de l'agent rationnel lui sert de point de référence. Mais, si les fondements philosophiques de l'économie néo-classique lui servent de point de départ, l'école d'analyse des politiques s'est raffinée, notamment depuis les années cinquante. Certains modèles ont dominé : l'analyse des systèmes, l'analyse stratégique, les théories économiques de l'optimum social. Mais cette école, si riche soit-elle en productions intellectuelles, demeure centrée sur le choix d'une décision rationnelle et néglige les contraintes de l'action. Pour Friedmann, ce n'est pas tout d'arriver à une décision rationnelle, encore faut-il la mettre en application. Or, rien n'est plus difficile que de passer d'une décision à une série d'interventions. C'est à juste titre que Friedmann note la difficulté. Les faiblesses de l'analyse des politiques se manifestent aussi autrement. Comme l'école du réformisme social, l'analyse des politiques est un style de planification du haut vers le bas. Les deux modèles sont technocratiques et élitistes. Friedmann, qui se considère lui-même comme un radical, est peu attiré par ces deux premiers modèles de planification. Les deux derniers lui plaisent davantage.

La troisième grande école est qualifiée par Friedmann d'école d'« apprentissage social » (*social learning*). Ce modèle met l'accent sur les phénomènes complexes de rétroaction entre un acteur (individuel ou collectif) et son environnement. L'acteur répond à ces rétroactions afin de réorienter ses interventions. En outre, le modèle insiste sur la dimension collective de toute planification. Le planificateur agit rarement seul : il intervient de concert avec d'autres acteurs. Il doit s'ajuster à ceux-ci et apprendre d'eux. Mais c'est surtout de l'environne-

ment qu'il tirera le plus d'enseignements précieux. L'urbaniste intervient dans un milieu physique, mais ses interventions touchent des citoyens. Il doit demeurer en contact avec eux et apprendre d'eux. Son savoir, ses idéaux, ses choix ne sont pas absolus ; il doit tenir compte de ceux des autres.

On retrouve ici des éléments d'un modèle que Friedmann avait déjà exposé dans sa planification « transactive ». Il en retrace les origines (la philosophie pragmatique et « expérientielle » de Dewey) et les nombreuses ramifications, que l'on trouve dans divers écrits en planification. La dimension psychologique est essentielle. Pas étonnant alors que des psychologues, tels Rogers et Lewin, aient eu une influence marquée sur les théoriciens de cette école de pensée.

Enfin, le dernier courant que décrit Friedmann est plus radical et ses objectifs et idéaux plus révolutionnaires. Selon Friedmann, il existe une tradition de pensée en planification qui s'éloigne des écoles précédentes. Dès le début de la consolidation de la société industrielle s'est développée une tradition intellectuelle et politique axée non pas sur les réformes sociales et l'amélioration des conditions de travail et d'existence, mais sur la transformation des structures sociales. Cette tradition est, selon Friedmann, une école de mobilisation sociale et d'action révolutionnaire ; marxistes, socialistes et anarchistes, théoriciens et praticiens, lui ont donné corps. Elle s'est développée en des formes contemporaines de critique sociale, représentées par le néo-marxisme et la théorie critique de l'école de Francfort. Mais elle a aussi pris des formes plus anarchistes, exprimées par des contemporains, tels Illich et Bookchin. On sent une affinité profonde de Friedmann avec certains auteurs de cette tradition. Cette affinité va d'ailleurs s'exprimer dans une dernière partie où Friedmann propose sa propre théorie de la planification.

Pour Friedmann, la planification est confrontée à un double problème : celui du passage de la connaissance à l'action, qui est selon lui beaucoup plus problématique que ce qu'affirment toutes les écoles de pensée, et celui de la transformation en pro-

fondeur des sociétés actuelles. Friedmann se dévoile ici comme penseur radical, héritier d'une longue tradition ; ses sources ne sont ni Marx, ni Lénine, mais des auteurs américains. L'anarchisme de Kropotkine lui sert à l'occasion de référence. Mais c'est davantage la société idéale de Jefferson et de Thoreau, avec des mises à jour nécessaires, qui est à la base des propositions de Friedmann. On entend ici quelques échos en provenance de Frank Lloyd Wright, de Mumford, d'une pensée américaine qui hésite à adopter un modèle de développement industriel.

Trois éléments constituent le cœur de la pensée radicale de Friedmann : décentralisation territoriale, économie familiale, communauté politique. La société industrielle, selon Friedmann, a produit l'aliénation et l'exploitation du travail. Retrouver une société plus humaine suppose des modifications majeures. La concentration urbaine est néfaste ; une décentralisation territoriale est nécessaire. Le marché produit une grande dépendance de chacun à l'égard de lois impersonnelles et une perte de contrôle sur le travail et le produit du travail. Il faut se libérer du marché et construire une économie familiale fondée sur la satisfaction directe des besoins humains et l'auto-détermination des produits comme des règles de travail. Enfin, il existe un espace politique commun ; les humains, pour se le réapproprier, doivent vivre plus près les uns des autres et limiter, dans cet espace, leur nombre. En fait, le modèle de Friedmann cherche à retrouver l'espace économique et politique d'Aristote, revu et corrigé par Jefferson.

Et la planification dans tout ça ? Pour Friedmann, le planificateur a, dans cette nouvelle société, un rôle à jouer. Il ne dicte plus les lignes de conduite à suivre, les interventions qui doivent être faites. Son rôle est celui d'un médiateur. Conseiller des citoyens, mais aussi engagé, il médiatise le savoir technique et scientifique et cherche à le combiner avec le savoir pratique et intuitif, très riche lui aussi, que chacun possède.

Le modèle de Friedmann est construit en marge des théories de la planification dominantes. On pourrait aussi dire qu'il est construit en marge de la société actuelle.

On peut se demander s'il n'aspire pas, comme les utopistes du siècle dernier, à fonder des communautés autarciques et autonomes, dont la durée de vie est, hier comme aujourd'hui, bien courte. Le modèle qu'il propose serait applicable autant dans les sociétés industrielles que dans les sociétés du Tiers Monde en développement. Généreux et riche en idéaux, ce modèle peut-il se réaliser ?

Il est vrai que la théorie de la planification actuellement dominante est à l'opposé du modèle de Friedmann. Elle ne renierait pas ses origines rationalistes et réformistes. Elle n'est pas prête d'être déplacée. Même si le modèle « rationnel global » (*rational comprehensive*), le plus fidèle à l'esprit comtien et saint-simonien, a été critiqué et mis à l'écart par divers modèles visant à tenir compte des limites de la connaissance, de la pluralité des acteurs et de la mouvance des contextes, il n'empêche que l'exigence de rationalité demeure un critère essentiel à toute entreprise de planification. L'orientation vers le changement lui est aussi bien caractéristique ; l'analyse des systèmes, par exemple, est souvent mise au service du changement social et du progrès. Devant cette tendance lourde, le radicalisme de Friedmann a peu de chance de l'emporter. Mais alors à quoi sert de construire des modèles qui ne verront probablement jamais le jour ? À quoi servent ces constructions utopiques ? Leurs fonctions sont, je crois, principalement critiques. En élaborant ce qui pourrait être, elles mettent en évidence ce qui ne va pas. On retrouve ici une idée chère à Mannheim : l'utopie n'est pas la construction fictive d'un lieu et d'un temps qui n'existent pas, mais la lente et lucide élaboration d'un univers différent, meilleur et possible. Patrick Geddes préférait parler d'*eutopie* ; un monde meilleur, pas nécessairement le meilleur ou parfait. La critique des utopies nous a appris la méfiance, car, au cœur des utopies, réside le totalitarisme. L'idéal de Friedmann n'est pas de tout prévoir, tout organiser, tout prédire. Bentham ou Fourier sont étrangers à son univers mental. Ses inspirateurs sont moins utopistes : Jefferson, mais aussi, peut-être, Mumford.

Dans *Cities of Tomorrow*, Peter Hall n'est pas tendre à l'égard de la théorie de la planification. Celle-ci s'est développée, au cours des quarante dernières années, dans un univers mental clos : abstrait et technocratique. Soucieuse d'atteindre la rationalité, elle s'est coupée du monde de tous les jours et des problèmes qui se posent aux urbanistes et aux aménagistes : disparités régionales, pauvreté urbaine, dégradation de l'environnement, criminalité etc. Au lieu de poursuivre des raisonnements abstraits sur la manière de faire, ne conviendrait-il pas, dit-il, d'adopter quelques idées simples et de recréer des idéaux. L'esprit anarchiste et, faut-il le dire, utopiste, qui a animé les premiers urbanistes et aménagistes — Haussmann serait-il du lot ? — ne doit-il pas être retrouvé ? Un monde amélioré, une volonté de le réaliser, une espérance dans la participation et l'engagement de chacun, voilà ce qui, au fond, relie Friedmann à une pensée qui s'est toujours faite critique des modèles technocratiques et rationalistes de l'heure.

Toutes les théories de la planification se sont posées, chacune à sa manière, le problème du rapport entre connaissance et action. Les quatre traditions décrites par Friedmann peuvent se distinguer selon l'accent qu'elles mettent sur l'un ou l'autre aspect. Pour l'école du réformisme social — malgré son titre — et l'école de l'analyse des politiques, la principale question en planification concerne la connaissance : produire les connaissances suffisantes et nécessaires pour agir. Étant donné leur insistance sur la logique et la rationalité de la décision, cette orientation est nettement plus marquée chez les théoriciens de l'analyse des politiques. Les écoles du *social learning* et de la mobilisation sociale sont plus préoccupées par l'action, une action certes qui doit être fondée sur des connaissances solides. La tension qui existe entre connaissance et action en planification ne peut qu'être fructueuse. Elle a produit une diversité d'approches qui traduit bien la diversité des situations et les difficultés inhérentes à l'action planificatrice. Friedmann le reconnaît ; on aurait souhaité toutefois qu'il respecte un peu mieux ces tensions, car, dans

son modèle de mobilisation sociale, les raisons *cognitives* qui l'incitent à vouloir changer de société ne sont pas explicites. La société d'aujourd'hui a-t-elle si besoin de réformes radicales ? Si oui, sur quoi se fonde ce jugement ? Le fait de se rattacher à une tradition n'est pas une raison suffisante pour justifier un tel radicalisme. La société devant laquelle se trouve Friedmann n'est plus celle des Jeffersons, Marx, Kropotkines.