

XIX

INTERNATIONAL CONGRESS FOR HOUSING AND TOWN PLANNING  
CONGRES INTERNATIONAL POUR L'HABITATION ET L'URBANISME

NATIONAL AND REGIONAL PLANNING  
OF TOWNS AND COUNTRYSIDE

L'AMENAGEMENT SUR LE PLAN NATIONAL ET  
REGIONAL DES VILLES ET DE LA CAMPAGNE

---

---

UNITED STATES

---

---

970.4

# NATIONAL AND REGIONAL PLANNING OF TOWN AND COUNTRYSIDE IN THE U.S.A.

---

By JOHN MILLER, Assistant Director, National Planning Association, and  
WILLIAM R. DAVLIN, Chief, Area Development Division,  
U.S. Department of Commerce

THE governmental planning function in the United States of America is diffused among the governments of the States, their counties, townships, cities, special districts, and the national government. There is no one comprehensive *national* planning policy and programme for town and countryside.

The national government does plan directly for land and resources it owns or exclusively controls. Moreover, certain agencies of the national government have specialised relationships with State and local governmental units on many matters involving planning; through these relationships, also the national government exerts strong influence in the planning of town and countryside. However, the States have primary jurisdiction within the limits of their own constitutions to plan for use of most of the land and resources within their borders, though decisions related to resource use lie in private hands outside the scope of direct governmental operations. The States have authorised units of local government to do their own planning, subject to varying State supervision and control.

This arrangement has obvious weaknesses and points of strength. It is in accord with deeply rooted American traditions of democracy and private enterprise which lean strongly on local initiative and inventiveness.

During the period from 1933 to 1943, through the National Resources Planning Board, the national government was developing a comprehensive planning policy and programme, consonant with the autonomy of State and local governments within the federal system. That Board was charged with broad responsibility for development of the nation's human and physical resources. At the seat of federal government in Washington, it interrelated the planning work of specialised national agencies through inter-agency working committees on national policy for resource use. It established nine regional offices, which stimulated and aided planning by State and local governmental units and linked together, regionally, operating officials of federal, State and local government for joint consideration of common planning problems in terms of regional and national interests.

With the demise of the National Resources Board, growth toward this type of comprehensive national planning policy and programme was retarded. However, many of the inter-agency and federal-state working relationships have persisted, and the national government does continue importantly to condition town and country planning.

The most *direct* and extensive impact of national planning upon the town and countryside is found in the exclusive power exercised by the

federal government over the planning and construction of projects for navigation, flood control, soil conservation, irrigation, and hydro-electric power in river basins. Projects now under construction or planned involve direct national expenditures of many billions of dollars and will transform the agricultural and industrial life of hundreds of towns and vast agricultural acreages. Special legal and administrative arrangements require that the several federal agencies in charge of specific phases of river basin work plan their projects jointly, with reference to each other and to State, regional and national needs.

Through various types of federal financial assistance to State and local governmental units and to citizens individually, the national government exerts important *indirect* influence on planning of the town and countryside. Such assistance involves grants-in-aid, loans, or insurance against financial losses. It is extended for various special purposes and is contingent upon the meeting of such specified planning standards as are deemed desirable. For example, American highways are constructed with partial federal financial aid by the State governments, but the financial grants are contingent upon approval by the national government of engineering plans and specifications prepared by the States. Again, millions of the nation's farmers are developing a nationally-sponsored conservation programme—strip cropping, fertilisation, contour ploughing, pasture improvement, etc., in exchange for contingent financial and technical assistance from agencies of the national government. National governmental influence is also felt strongly in town planning through the national housing programme. In one phase of that programme, the government insures owner-occupied residential and rental housing mortgages against loss through default; the insurance is available only upon compliance with specified standards with respect to housing design and construction, site orientation, environmental characteristics, etc., factors of direct relevance to urban physical plans and planning. Under another phase of the national housing programme, the government subsidizes construction and operation of public rental housing built in urban centres by quasi-public corporations for low-income families; in this instance, subsidy is extended only when local project plans meet specified national standards, not only with reference to design, construction, landscaping, etc., but also with reference to relationships to existing plans for the development of the larger urban environment. The impact of these two phases of the national housing programme has been felt in most all urban areas of the nation and is a major influence in American town planning.

These are some, but not all, of the relationships through which the national government directly and indirectly influences the planning of the town and countryside. They reflect also, however, the striking degree to which power over land-use reposes in the States, their political subdivisions, and citizens, individually. The national government has recently initiated an area development programme which extends technical services and guidance to State and local planning agencies exercising their planning power to foster general economic development.

Through formal legislative enactment, the States have given their subdivisions broad *permissive* powers for local planning and land-use zoning.

There is no detailed and organised supervision or control by the States over the local use of such permissive powers, though local measures are subject to judicial review for "reasonableness" and general conformity to State enabling legislation. Most urban areas of larger size have long conducted town planning programmes. (An increasing number of smaller towns are doing so.) Larger centres are generally able to finance a town planning office and staff. Frequently they hire the services of private, professional planning consultants for technical guidance. Permissive powers extended by the States include the power of two or more local governmental units to band together regionally for town planning and for administration of special regional programmes, where problems cut across jurisdictional lines and cannot be adequately treated by numerous disparate agencies.

Currently, town planning is a matter of the keenest interest to all segments of the population in most large urban centres. The war deferred many needed urban public works, particularly major street improvements, parking facilities, etc. Total and urban population growth have produced extremely vexing vehicular traffic problems. This has pointed up the need for more adequate town planning, and has demonstrated that earlier planning efforts were not properly articulated with technological, economic and sociological changes. Had the comprehensive local-state-regional-national planning policy and programme of the National Resources Planning Board been initiated earlier and developed further, a portion of the current confusion might have been avoided, and more adequate standards and performance achieved. Current standards and their application rest largely upon voluntary use of the accumulated knowledge and experience of professional planners, public and private, exchanged through colleges and professional associations.

A majority of the State governments have established planning agencies charged with the broad development of human and physical resources. These had their origins in the stimulative efforts of the National Resources Planning Board. In States where urban areas are numerous, the State planning agencies characteristically extend technical assistance to countries and cities upon invitation in matters of planning, zoning, subdivision control, planning organisation and administration. The assistance is normally rendered gratis or at a nominal cost, and is given principally to smaller urban centres less able to recruit or pay for competent planning services.

State planning agencies in the United States are engaged in planning for resource use and development in many fundamental ways. They are extremely active in economic research, particularly with reference to maximising the industrial use of local resources and manpower. They have conducted planning studies and prepared plans in such fields as education, hospital facilities, parks and recreation, State public works, stream pollution, forestry, water supply and many others. Several are co-operating importantly with national agencies engaged in multiple-purpose development of river basins. Their programmes, from State to State, show no great uniformity in pattern, but reflect the diverse human, physiographic and institutional characteristics of a very large country.

## FRENCH TRANSLATION OF SUMMARY

### L'AMENAGEMENT SUR LE PLAN NATIONAL ET REGIONAL DE LA VILLE ET DE LA CAMPAGNE AUX ETATS-UNIS

La fonction du gouvernement dans l'aménagement est répartie aux Etats-Unis d'Amérique, entre les gouvernements des Etats, leurs départements, leurs communes, leurs villes, leurs régions spéciales et le gouvernement national. Il n'existe aucune politique et programme unifiés de l'aménagement sur le plan national pour la ville et la campagne.

Le gouvernement national aménage directement les terrains et les ressources qu'il possède et qu'il contrôle exclusivement. De plus, certaines agences du gouvernement national ont des liens d'ordre spécial avec des unités de gouvernement des Etats et des autorités locales pour beaucoup de choses qui intéressent l'aménagement ; par l'intermédiaire de ces rapports, aussi, le gouvernement national exerce une forte influence sur l'aménagement de la ville et de la campagne. Cependant, les Etats ont la juridiction primaire dans les limites de leurs propres constitutions d'aménager l'utilisation de la plupart du terrain et des ressources en deça de leurs confins, bien que les décisions concernant l'emploi des ressources restent dans les mains des particuliers, en dehors de la portée des activités directes du gouvernement. Les Etats ont autorisé les unités de gouvernement local à faire leur propre aménagement, sous réserve de surveillances et de contrôles différents.

Cet arrangement présente des faiblesses évidentes et des points forts. Il est en accord avec les traditions américaines de démocratie et d'entreprise privée, qui s'appuient fortement sur l'esprit d'initiative et d'invention locales.

Pendant la période de 1933 à 1943, par l'intermédiaire du Conseil National des Ressources (National Resources Planning Board), le gouvernement national développait une politique et un programme d'aménagement d'une façon étendue, en accord avec l'autonomie des gouvernements des Etats et des localités, en dedans du système fédéral. Ce Conseil fut chargé d'une large responsabilité pour le développement des ressources humaines et matérielles de la Nation. Avec la fin du National Resources Planning Board, l'évolution vers ce genre de politique et de programme complet d'aménagement sur le plan national, fut retardée.

La répercussion la plus *directe* et la plus étendue de l'aménagement sur le plan national de la ville et la campagne se trouve dans le pouvoir exclusif exercé par le gouvernement fédéral sur l'élaboration et la réalisation des projets pour la navigation, la défense contre inondation, la conservation du sol, l'irrigation et la force hydroélectrique, dans les bassins fluviaux. Des projets actuellement en cours de réalisation, ou à l'étude, transformeront la vie industrielle et agricole de centaines de villes et d'immenses régions agricoles. Des dispositions spéciales juridiques et administratives exigent que les diverses agences fédérales chargées des phases spécifiques des travaux des bassins fluviaux étudient leurs projets conjointement, en se référant les uns aux autres, et en rapport avec les besoins de l'Etat, de la région et de la nation.

Par divers genres d'aide financière fédérale aux unités gouvernementales des Etats et des localités, et aux citoyens individuellement, le gouvernement national exerce une influence indirecte importante sur l'aménagement de la ville et de la campagne. Cet aide comprend des subventions, des emprunts et l'assurance contre des pertes financières. Il est accordé pour divers buts spéciaux et il dépend de la réalisation de tels standards définis d'aménagement, qui seront jugés convenables. L'influence du gouvernement national, par les subventions, est évidente dans le fonctionnement du programme fédéral de construction routière, le programme de la conservation du sol, et dans plusieurs phases du programme d'habitation, sur le plan national.

Par promulgation formelle législative, les Etats ont accordé à leurs arrondissements, des pouvoirs facultatifs étendus pour l'aménagement local et la répartition de l'utilisation du terrain. Il n'y a pas de surveillance ou de contrôle organisés et détaillés par les Etats de l'emploi local de tels pouvoirs facultatifs, bien que les arrêtés locaux soient soumis à une révision judiciaire, par rapport à leur portée raisonnable et une conformité générale à la législation des Etats sur la délégation des pouvoirs. La plupart des agglomérations les plus importantes ont des programmes d'aménagement, qui fonctionnent de longue date (un nombre croissant de villes de moindre importance en font autant). Les plus grands centres sont généralement en mesure de financer un bureau d'aménagement et son personnel. Souvent, ils ont recours aux services d'experts privés, professionnels de l'aménagement, pour des conseils techniques. Les pouvoirs facultatifs, accordés par les Etats, comprennent le droit de deux unités de gouvernement local ou plus, de s'unir par région pour l'aménagement et pour l'administration des programmes régionaux spéciaux, où les problèmes dépassent les limites de leur juridiction, et ne peuvent pas être résolus d'une manière adéquate, par de nombreuses agences disparates.

Actuellement, l'aménagement est un sujet du plus vif intérêt à toutes les sections de la population dans la plupart des grands centres urbains. La guerre a différé un grand nombre de travaux publics urbains nécessaires, particulièrement des améliorations importantes de la circulation, facilités pour le stationnement, etc. La croissance de la population dans les villes et dans l'ensemble du pays, a soulevé des problèmes extrêmement fâcheux de la circulation des voitures. Ces problèmes ont souligné la nécessité d'un aménagement plus poussé et ont démontré que les essais précédents d'aménagement n'étaient pas convenablement intégrés aux changements techniques, économiques et sociaux. Si la politique et le programme d'aménagement compréhensifs (localités, Etats, régions et plan national) du National Resources Planning Board avaient été lancés plus tôt, et développés plus avant, une partie de la désorganisation actuelle aurait pu être évitée—plus aurait été accompli et des standards plus satisfaisants atteints.

La majorité des gouvernements des Etats ont établi des bureaux d'aménagement chargés des grandes lignes de développement des ressources humaines et matérielles. Ceux-ci ont eu leurs origines dans les efforts stimulants du National Resources Planning Board. Dans les Etats ayant de nombreuses agglomérations, les offices d'aménagement de l'Etat

prêtent couramment, sur demande, leur concours technique aux départements et aux villes ; en ce qui concerne l'aménagement, la répartition des quartiers, le contrôle des arrondissements, l'organisation et l'administration de l'aménagement. Leur concours est accordé gratuitement, ou pour une somme nominale, et il est prêté principalement aux centres urbains de moindre importance, qui ne peuvent guère, pour leur aménagement, engager ou payer des services compétents.

Les offices d'aménagement des Etats, aux Etats-Unis, organisent l'utilisation et le développement des ressources par de nombreux moyens fondamentaux. Ils déploient une grande activité dans les recherches économiques, plus spécialement en ce qui concerne l'utilisation industrielle maximum des ressources et de la main-d'oeuvre locales. Ils ont dirigé des études et dressé des plans dans les sphères de l'instruction, des facilités d'hospitalisation, des parcs et de la récréation, des travaux publics pour les Etats, de la pollution des rivières, de la sylviculture, de la distribution d'eau, et de bien d'autres. Plusieurs d'entre eux coopèrent d'une manière importante avec des organisations nationales, qui sont engagées dans le développement à buts multiples, des bassins fluviaux. Leurs programmes ne montrent pas un dessin strictement uniforme, d'Etat en Etat, mais reflètent les caractéristiques diverses de la population, de la géographie physique et des institutions d'un pays très étendu.