

Franck Scherrer  
Institut d'Urbanisme de Lyon  
Université Lyon 2

## **Découper pour l'action: naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain**

Le développement et la sophistication des politiques urbaines et de l'urbanisme au XX<sup>e</sup> siècle ont demandé que l'on invente et généralise des manières adéquates de découper l'espace (comme le temps) des villes. Les découpages eux-mêmes, issus de la projection dans l'espace urbain d'une action à un moment particulier, sont essentiellement fonctionnels et ont des durées de vie beaucoup plus courtes que les mailles institutionnelles. Il arrive parfois que le tracé des périmètres d'étude - tels que les groupements régionaux d'urbanisme des années 30 - se retrouvent quelques décennies plus tard repris par celui d'une entité inter ou supra communale - comme une communauté urbaine. De même le nom attribué à un type de découpage en vient à désigner par métonymie un morceau de ville dans sa réalité formelle et sociale (les Z.U.P.). Cependant, au regard de la longue durée, ce sont les façons de découper la ville, à la fois évolutives et récurrentes, qui sont plus significatives que les mailles elles-mêmes.

Trois modes de découpage des réalités urbaines ont, en particulier, traversé l'histoire de l'urbanisme au cours de ce siècle: le *zonage* ou zoning, l'*aire fonctionnelle* à l'échelle des agglomérations, et l'isolement d'un ou plusieurs morceaux de ville en *lieux exemplaires*. Ces catégories du découpage territorial sont devenues, au fil du temps, comme des catégories de la ville elle-même et relevant de sa nature. Cet outillage mental hérité et quasi naturalisé, reste très prégnant bien qu'on dénonce aujourd'hui son inadaptation aux réalités des territoires urbains contemporains. Mais peut-on se passer de ce qui appartient à la culture commune de tous ceux qui interviennent sur la ville, et par quoi pourrait-on le remplacer? Ces types de découpage perdent-ils leur légitimité en raison de défauts intrinsèques, ou en raison de l'usage que l'on en a fait? On tentera, en parcourant brièvement l'évolution séculaire de ces façons de découper la ville, d'apporter quelques éléments de réponse.

## **Le zoning, ou l'art de survivre**

Le découpage en zones de l'espace intra urbain et de ses extensions futures apparaît sous des formes différentes en Allemagne à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début de ce siècle aux Etats-Unis, avant de se généraliser dans la doctrine et la pratique des urbanistes européens, notamment en France. La dimension doctrinale du zoning est à l'origine la plus importante, sans doute parce qu'elle dote cette toute jeune profession de la légitimité d'une rationalité technique. L'apparition du zoning dans l'ordre politico-administratif de la planification urbaine, donc sa mise en pratique, est plus tardif. La légalité du zoning est reconnue aux Etats-Unis dès les années 20 (Topalov 1988). En revanche, ce mode de découpage ne fait qu'une timide apparition dans le droit de l'urbanisme français avant guerre pour n'être réellement consacré que dans les années 50-60 (décrets-lois de 1958 sur les Z.U.P. et les Z.A.D., et surtout la loi d'orientation foncière de 1967 créant les POS et les SDAU), au moment où cette doctrine commence à être remise en cause. Dans le même ordre d'idée, les manuels d'urbanisme des années 30-50 traduisent le regret de ne pouvoir disposer de l'outillage statistique et des données exploitables à l'échelle des zones intra urbaines (densité, composition de la population), données qui ne seront disponibles qu'à partir du recensement de 1954 (Danger, 1933 et 1947).

Le principe du zonage s'est d'abord imposé comme une tentative de régulation du "désordre urbain" des villes de l'ère industrielle et de réponse à la vieille question de la promiscuité entre l'usine et le logement. Mais, très vite, le principe de la séparation des fonctions qui se confond alors avec le zonage s'étend à l'ensemble des composantes de la ville (production, commerce, bureaux, enseignement supérieur ou établissements sanitaires...) comme à l'intérieur de la sphère de la résidence urbaine (des quartiers ouvriers aux "quartiers résidentiels"), devenant ainsi à la fois universel et systématique.

Si l'on suit l'analyse de Jean Pierre Gaudin, le succès et la pérennité du zoning au cours de ce siècle tiennent plus de son efficacité opérationnelle et gestionnaire que de sa dimension doctrinale. En premier lieu, le zoning est un outil qui permet la gestion concertée du marché foncier et des rapports entre capitaux fonciers, constructeurs et pouvoirs publics (Gaudin, 1986). On rejoint ainsi l'analyse de C. Topalov qui souligne combien la promotion du zoning aux Etats-Unis résulte de l'alliance étroite entre les milieux d'affaires et les nouveaux professionnels du planning (Topalov, 1988). Par ailleurs, le zonage permet de troquer de l'espace contre du temps, par ses potentialités de phasage opérationnel et donne à l'action sur la ville *cette légitimité moderne qui s'attache au degré d'opérationnalité escomptable*. (Gaudin 1986, p. 62)

Pour autant, le zoning recèle aussi une force cognitive en ce qu'il permet la reconnaissance réciproque des représentations de l'expert et du politique. Pour l'urbaniste, le zoning permet d'homogénéiser, dans une même vision, la ville existante et celle à projeter, instaurant ainsi une équivalence ontologique entre la ville réelle, résultant d'un processus multi séculaire, et la ville fantasmée. Les urbanistes de l'entre-deux-guerre ont ainsi cherché à prouver que la séparation des fonctions a existé à différentes époques de l'histoire urbaine. Pour le politique, la pertinence du zoning vient de la place importante qu'il occupe dans son imaginaire: il balise un temps prévisionnel et agit comme l'assurance d'une concrétisation de sa vision organisée du devenir collectif (Gaudin , op. cit.).

La pratique du zoning, qui fut un temps hégémonique, a bien entendu suscité de nombreuses critiques, critiques qui sont devenues aujourd'hui elles même hégémoniques dans le discours sur la planification urbaine. Ainsi, à partir des années 60-70, en particulier en France, le zoning est accusé d'être l'agent essentiel de l'accélération de la ségrégation socio-spatiale dans les villes. Dans les pays voisins, en particulier en Allemagne, l'accent est mis surtout sur la séparation excessive des lieux de résidence, de travail et de consommation (résultat d'une longue pratique du zoning) et sur les effets néfastes de l'augmentation de la mobilité motorisée en matière d'environnement et de modes de vie qu'elle induit. Or ces remises en cause, au non de la mixité sociale comme de la mixité fonctionnelle, portent essentiellement sur les excès de l'esprit fonctionnaliste dans lequel on a usé du zoning plutôt que sur le principe même de ce type de découpage.

Récemment, des critiques plus radicales ont vu le jour. Ainsi G. Dupuy dénonce l'univocité d'une représentation fondée sur un maillage d'espaces contigus où les seules discontinuités sont celles des frontières de zones. Il ajoute que cette représentation dominante n'a pas permis de saisir le rôle majeur joué au XX<sup>e</sup> siècle par les réseaux de circulation, d'énergie et de communication dans la recomposition de la ville *où les noeuds compte autant que les zones, les connexions autant et plus que les frontières, le temps autant et plus que l'espace* (Dupuy, 1991, p. 66). Le zoning, accusé d'avoir été sinon aveugle, du moins borgne dans l'ordre des représentations guidant l'action sur la ville, semble également perdre cette efficacité opérationnelle que soulignait naguère J.P. Gaudin. La crise immobilière ,qui a traversé tout les pays développés au début des années 90, a aussi révélé l'inadaptation structurelle des outils de l'urbanisme opérationnel face aux évolutions économiques et sociales, en particulier de ceux qui privilégient le zonage spatial et le phasage temporel (l'urbanisme de SAC en France) (Martinand & Landrieu dir., 1996). Désormais le zoning ne paraît plus à même de

garantir un cadre pertinent pour les acteurs du marché foncier, ni de permettre la nécessaire synchronisation des rythmes des acteurs de l'urbanisation.

Le zonage, déclaré "mort en sursis" dès 1974 (Charles, 1974), est-il aujourd'hui définitivement condamné? Il semble au contraire revenir avec force dans le champ grandissant des politiques qui relèvent de l'écologie urbaine comme dans les démarches de planification qui se revendiquent du développement durable des villes. Ainsi, la *carrying capacity* (capacité de charge)<sup>1</sup>, un concept clé du développement durable, décliné par exemple à Londres pour redensifier ou "conpacifier" l'emprise urbaine repose entièrement sur le principe d'un découpage zonal (Déda, 1997). Il en est de même pour le zonage A-B-C de la planification urbaine aux Pays-Bas<sup>2</sup>. Ces exemples parmi d'autres tendraient à montrer que cette façon de découper la ville survit à toutes les idéologies urbaines, sans doute en raison de cette capacité cognitive renouvelée qui permet l'interconnaissance des visions de l'expert urbain et du politique.

### **L'assurance territoriale: l'aire fonctionnelle**

Contrairement au zoning, le découpage des périmètres d'agglomération urbaine s'appuyant sur la définition d'aires fonctionnelles (bassins de migrations quotidiennes, d'emploi, de chalandise, etc.) ne relève pas à l'origine de la culture professionnelle des urbanistes, mais est issu des travaux de la statistique urbaine, notamment, pour la France, de l'oeuvre pionnière de Paul Meuriot au début du siècle, relayée par celle Henri Bunle dans les années 30.

Autre différence, "l'invention" de l'aire fonctionnelle dans le champ des politiques urbaines et de la planification tient surtout de l'intervention de l'Etat législateur et tutélaire dès l'entre-deux-guerre (circulaire de 1928 sur les agglomérations, décret-loi de 1935 sur les groupements régionaux d'urbanisme). Répondant au souci premier d'inciter au regroupement intercommunal pour réaliser les infrastructures urbaines de base (eau, assainissement, distribution électrique), le périmètre d'agglomération fondé sur l'aire fonctionnelle devient après 1945 un véritable parangon de l'impartialité de l'Etat dans la mise en oeuvre de la planification urbaine par le dépassement nécessaire des égoïsmes locaux.

---

<sup>1</sup>La capacité de charge permet d'établir pour une zone donnée sa possibilité de supporter le poids d'un développement (croissance démographique, exploitation des ressources, pollution) sans atteindre la limite fixée a priori au delà de laquelle les rendements environnementaux diminuent (d'après Deda, 1997)

<sup>2</sup> zonage des activités du centre vers la périphérie en fonction de l'importance et de la nature des déplacements quotidiens qu'elles induisent.

Une nouvelle étape semble franchie à partir des années 60 lorsque s'engagent, dans pratiquement tout les pays industrialisés, des réformes du découpage institutionnel de base. Ces dernières prennent généralement la forme de regroupements communaux pour améliorer l'efficacité du gouvernement urbain, par l'ajustement des périmètres institutionnels aux aires fonctionnelles d'agglomération (Lefèvre, 1995).

Il ne faut sans doute pas s'abuser de la rationalité proclamée de ces démarches plus ou moins abouties. Par exemple, les découpages fonctionnels proposés par l'Insee en France - aire d'agglomération en 1954, Zone de Peuplement Industriel et Urbain dès 1962, ne seront que très peu mobilisés dans la définition des périmètres des Communautés Urbaines. Par ailleurs, la multiplicité des périmètres à géométrie variable associés à tel ou tel critère fonctionnel, qui semble aujourd'hui décrédibiliser ce mode de découpage, n'est pas nouveau. Un petit sondage au milieu des années 60 dans l'agglomération lyonnaise révèle l'existence d'au moins sept périmètres différents pour définir l'aire urbaine, certains étant strictement des périmètres d'étude tandis que d'autres sont plus ou moins institutionnalisés (sans compter les Syndicat Intercommunaux à Vocation Unique qui sont encore plus nombreux).

Cette catégorie du découpage pour l'action a pourtant revêtu pendant plusieurs décennies un statut de mythe opératoire. Cela tient sans doute à ce qu'elle a longtemps allié la légitimité de l'efficacité économique à celle de l'intérêt général. La planification urbaine et les politiques urbaines de trente glorieuses sont fortement marquées par la nécessité de l'encadrement de la croissance spatiale des villes et de l'impérieuse obligation de combler le retard en équipements des agglomérations.

Or, dans le domaine des infrastructures urbaines, la recherche de l'efficacité industrielle n'a, pendant longtemps, guère été remise en cause par les acteurs décisionnels. A partir d'un certain niveau de développement des réseaux, la recherche d'économie d'envergure, d'économie d'échelle, la massification des flux a conduit l'ingénierie urbaine comme les entreprises du secteur à prôner ou provoquer l'unification la plus large possible des aires de desserte ou de collecte, généralement communales à l'origine. En retour, le financement d'un grand collecteur, d'une usine d'épuration ou de traitement des déchets est un vecteur classique d'élargissement de la coopération intercommunale. Ainsi l'efficacité économique et l'intérêt général (solidarité d'agglomération, équilibre centre-périphérie) se sont longtemps renforcés l'un l'autre pour faire de l'aire fonctionnelle supra communale la référence territoriale obligée de l'équipement infrastructurel des villes (Scherrer, 1997).

Aujourd'hui cette alliance a tendance à se dissoudre, et les analyses qui dénoncent l'inanité de l'ajustement des territoires institutionnels du gouvernement urbain sur un périmètre d'aire fonctionnelle toujours plus labile se font nombreuses (Ortiz 1994, Lefèvre 1995). Mais le seul discours des chercheurs sur le désenchantement du mythe de "l'optimum dimensionnel" ne peut expliquer cette perte de croyance dans l'évidence du périmètre qui semble affecter aujourd'hui la construction de l'action collective sur la ville. La montée des thèmes de l'intercommunalité de projet et de la "petite fabrique" des territoires néolocaux (Vanier 1995) - peu importe le périmètre pourvu qu'on ait le bon projet -, de la gouvernance des aires métropolitaines fondée sur des coopération souples (Lefèvre 1997), ou de la substitution du pragmatisme au substantialisme en matière d'action publique (Padioleau 1993) - le consensus se construit davantage sur la procédure que sur le contenu - sont autant d'éléments qui peuvent expliquer la dévaluation du découpage en aires fonctionnelles. On peut enfin mettre en cause l'évolution même des objets des politiques urbaines. Dessiner le bon périmètre de collecte pour une usine d'incinération est chose (relativement) facile; il en va autrement pour lutter contre la pollution de l'air.

Le découpage en aire fonctionnelle procède de la prise de conscience de l'étalement urbain des villes occidentales au début de ce siècle. C'est en quelque sorte la poursuite et l'accélération contemporaine de ce même étalement urbain qui le remet aujourd'hui en question. Ce rappel de l'historicité des façons de découper -elles naissent et meurent aussi - doit nous inciter à la prudence. Il a fallu beaucoup de temps pour que la notion d'agglomération quitte le giron de la statistique urbaine pour s'imposer en matière d'urbanisme. De même, un découpage plus adapté à la réalité d'aires urbaines plus discontinues ou réticulées pose peut-être moins un problème conceptuel que de croyance dans son efficacité politique.

### **Les effets pervers des lieux exemplaires**

Alors que les termes de zonage ou d'aire fonctionnelle sont d'usage courant, celui de lieu exemplaire demande qu'on le définisse. Cette expression est empruntée à A. Micoud pour caractériser le mode de territorialisation de l'innovation en matière de politique publique, particulièrement en matière d'innovation sociale (Micoud 1989). Cette "technique" consiste à *associer systématiquement au lancement d'une politique nouvelle un lieu expérimental (et appelé à devenir exemplaire) qui permettra de concrétiser et de faire voir les bénéfices que pourrait apporter la nouvelle politique mis en oeuvre* (Micoud 1991, p.6) pratique qui caractérise notamment ce que l'on appelle communément en France la politique de la Ville et sa géographie prioritaire des quartiers "sensibles".

Dans cette acception, les lieux exemplaires sont nombreux à fleurir en matière d'urbanisme ou de politique urbaine, cette façon de découper revenant à distinguer un morceau de ville par des caractéristiques morphologiques, sociales ou économiques jugées particulières et qui font l'objet de procédures exceptionnelles. Pour s'en tenir aux vingt dernières années, on repère une large gamme de lieux exemplaires, des technopôles aux zones franches et aux grands ensembles d'habitat social, les "quartiers en difficulté".

Cette dernière expression se caractérise par un glissement métonymique du contenu - la population en difficulté - au contenant - le quartier -, particulièrement révélateur des effets pervers de ce mode de découpage. Ces effets pervers sont de deux ordres: l'isolement artificiel, sur la base de seuils socio-démographiques (taux de chômage, de population étrangère, de jeunes...) de morceaux de ville dans le continuum urbain, et le lissage des différenciations internes. Ces deux effets se renforcent l'un l'autre et favorisent un processus de stigmatisation, dans ce cas, très négative. Or, malgré la dénonciation de ces effets pervers dans le débat public dès les premières expériences de DSQ des années 80, ce mode de découpage s'est renforcé dans la durée, jusqu'à son avatar le plus récent sous forme de "zones franches" ou de "zones de revitalisation urbaine".

Le plus intrigant est que cette façon d'exposer des lieux de la ville à cet effet de stigmatisation négative revient de façon récurrente dans l'histoire de l'urbanisme. On choisira, parmi d'autres exemples, la définition, au début de ce siècle, des îlots insalubres à Paris qui fournira les contours d'une "géographie prioritaire" de la rénovation urbaine dans la capitale au cours des années 30-50 (Fijalkow, 1994). L'avènement des îlots insalubres est contemporain de la loi de 1902 qui représente l'hygiène comme un devoir civique et instaure une solidarité entre le cadre bâti de la ville et les individus. Dans sa composante technique, notamment le casier sanitaire des maisons, ce découpage s'inscrit dans la continuité des topographies médicales du XIX<sup>e</sup> siècle et du débat d'expert entre une statistique médicale plutôt centrée sur la famille et le surpeuplement du logement à une approche environmentaliste dans laquelle le cadre bâti est une seconde nature qu'il convient de corriger pour faire disparaître la maladie.

Lorsque les édiles parisiens se saisissent à partir de 1910 de la définition et de la hiérarchisation des îlots les plus insalubres de leur ville, dans la visée d'une action territorialisée, c'est cette vision environmentaliste qui l'emporte. Elle sera consacrée par la loi de 1942 qui définit "l'insalubrité générale de l'habitation" dans les îlots, et



permet de prononcer l'insalubrité globale d'un secteur sans tenir compte de l'état de chacun des immeubles - effet de lissage - tout en isolant l'îlot de son extérieur. Ce type de découpage sera à la base de la mise en oeuvre des opérations de rénovation urbaine dans l'après-guerre, opérations dont on s'accorde à reconnaître aujourd'hui le caractère très contestable.

Ce bref éclairage historique, comme les précédents, a pour seule vertu de rappeler que, s'il n'y a pas de bon découpage ou d'optimum spatial et dimensionnel par nature, il n'y a pas lieu non plus de juger de la pertinence de telle ou telle façon de découper au seul regard des résultats, détournements ou excès de l'action collective qui s'y inscrit. D'une "crise urbaine" à l'autre, de la lutte contre l'insalubrité à celle contre l'exclusion sociale, du désordre urbain à la ville prédatrice de l'environnement, ces catégories du découpage urbain, naguère jugées obsolètes, retrouvent parfois une nouvelle jouvence. Ces découpages pour l'action s'apparentent à un patrimoine commun aux acteurs de la ville, dont la réactivation demande néanmoins que l'on tempère la croyance dans son efficacité renouvelée par la vigilance que demande son usage.

#### Bibliographie

Danger,

Déda,

**Dupuy**, Gabriel: *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes* - Paris, A. Colin, 1991

**Fijalkow**, Yankel.: *Mesurer l'hygiène urbaine; logements et ilots insalubres, Paris, 1850-1945*; Thèse de Doctorat, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, septembre 1994

**Gaudin**, Jean Pierre: *Le zoning ou la nuit tranfigurée*; Culture Technique, n° Hors série, L'usine et la ville - 150 ans d'urbanisme 1836-1986, 1986, pp.57-64

**Landrieu**, José & **Martinand**, Claude (Dir.): *L'aménagement en questions*, DAEI/ADEF, 1996

**Lefèvre**, Christian: *Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés*; 2001 Plus, janvier 1995

**Lefèvre**, Christian: *L'Europe et ses villes: de la recherche du bon gouvernement métropolitain*, in **Wachter**, Serge (dir.): *Des villes architectes, retrouver les voies de l'urbanité*, éditions de l'Aube/IAAT, 1997

**Micoud**, André: *Les processus de la distinction spatiale ou la formation des Hauts Lieux*, Techniques, Territoires et Sociétés n°8/9, Septembre 1989, pp. 161-182

**Micoud**, André: *La production des lieux symboliques*, Techniques, Territoires et Sociétés n°14, février 1991, pp. 5-12



**Ortiz, L.:** *Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel*, in **Némery, Jean-Claude** (dir.): *le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica, 1994

**Padioleau, Jean-G.:** *L'action publique: du subsantialisme au pragmatisme*, Techniques, Territoires et Sociétés n°22/23, juin 1993, pp. 89-96

**Scherrer, Franck:** *Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines*, in **Gariépy, Michel & Marié, Michel** (Dir.): *Ces réseaux qui nous gouvernent*, L'Harmattan, 1997

**Topalov Christian:** *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux Etats-Unis 1900-1940*, CSU, rapport de recherche au Plan Urbain, février 1988

**Vanier, Martin:** *La petite fabrique de territoire en Région Rhône-Alpes: acteurs, mythes et pratiques*, Revue de Géographie de Lyon, 1995-2.