

# Le zonage en urbanisme de Tokyo-to à Lémancité

la circulation d'un modèle et la variété des finalités

Monique Ruzicka-Rossier

Direction de thèse :

Professeur Bernard Debarbieux





# Le zonage en urbanisme de Tokyo-to à Lémancité

la circulation d'un modèle et la variété des finalités

## THESE

présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales

de l'Université de Genève

par

**Monique Ruzicka-Rossier**

sous la direction de

**prof. Bernard Debarbieux**

pour l'obtention du grade de

**Docteur ès sciences économiques et sociales**

**mention géographie**

Membres du jury de thèse:

M. Bernard Debarbieux, Professeur

M. Rémi Bauduï, Professeur, président du jury

M. Luca Ortelli, Professeur, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Mme Christine Vendredi-Auzaneau, Docteur, Espace Louis Vuitton, Tokyo.

Thèse no 852

Genève, 30 juin 2014

---

Illustration de la page de titre : Henri Matisse, 1952, *La tristesse du roi*. Papiers gouachés, découpés, collés et marouflés sur toile, 292x386 cm, Centre Georges Pompidou, Musée national d'art moderne, Paris.

La Faculté des sciences économiques et sociales, sur préavis du jury, a autorisé l'impression de la présente thèse, sans entendre, par là, n'émettre aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées et qui n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

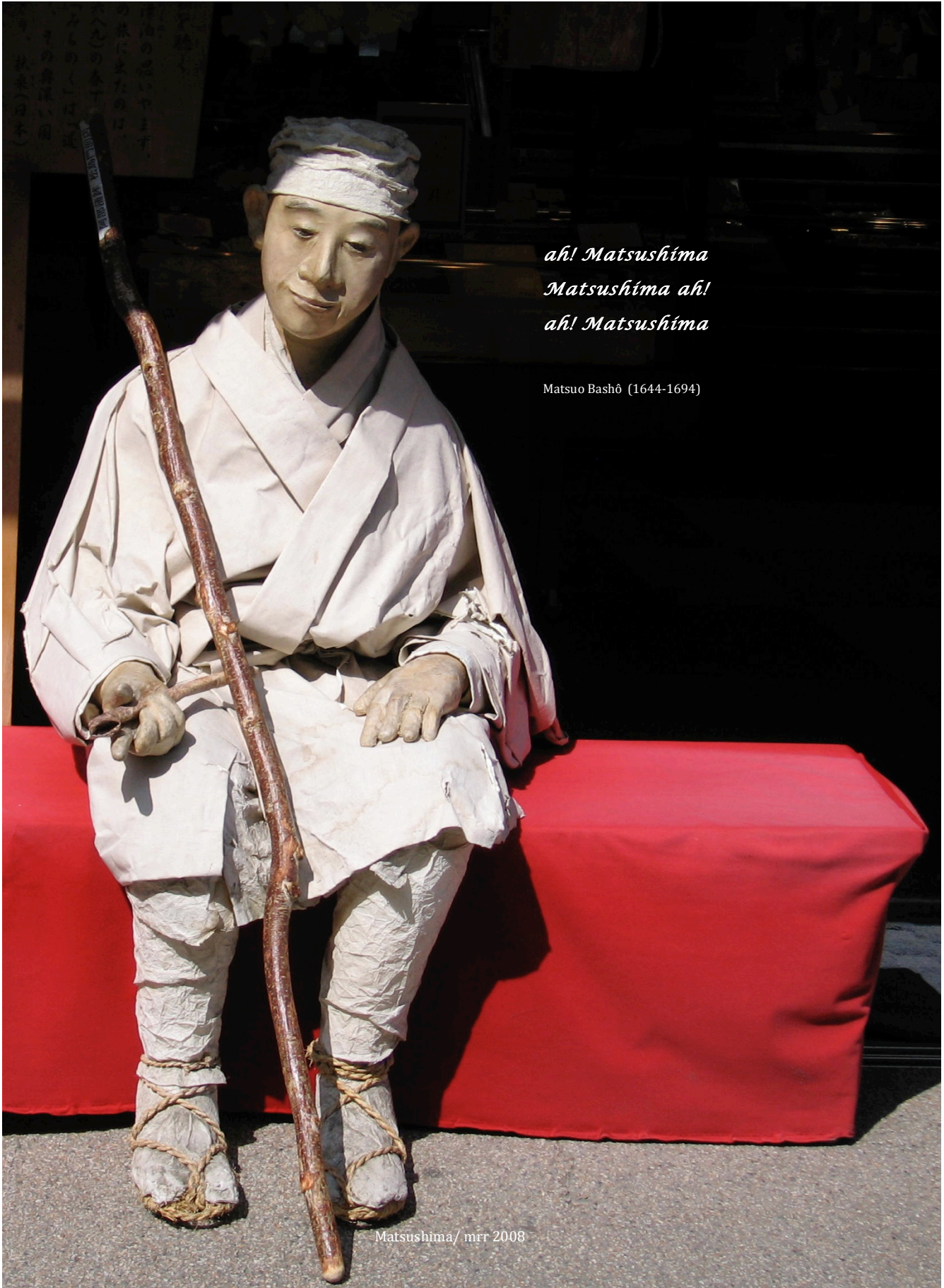
Genève, le 30 juin 2014

Le doyen

Bernard MORARD

Impression d'après le manuscrit de l'auteur





*ah! Matsushîma  
Matsushîma ah!  
ah! Matsushîma*

Matsuo Bashô (1644-1694)

Matsushima/ mrr 2008

*inazuma ni  
satoranu hito no  
tôtosa yo*

*Devant un éclair  
l'homme qui ne comprend pas  
est bien admirable !*

Bashô,  
1998, *Cent onze haiku*, traduits du japonais par Joan Titus-Carmel,  
Editions Verdier, Lagrasse, p. 61.

---

Matsushima, proche de Sendai, était pour Bashô le paradis sur terre, et le zonage a participé à sa profonde mutation.



## *Table des matières*

Sommaire	13
Abstract	15
Remerciements	18
Avant propos	19
<b>INTRODUCTION</b>	<b>25</b>
1 Le thème de la recherche	26
2 La question de la recherche	27
3 Les hypothèses	28
4 Le périmètre de la recherche	29
5 La structure de la thèse	30
6 Les résultats attendus	31
<b>Chapitre I Les noms, la chose, l’histoire</b>	<b>35</b>
1 Les noms: la zone, le zoning, le zonage	36
2 La chose: le zonage d’affectation en urbanisme	44
3 L’histoire générale du zonage d’affectation	46
<b>Chapitre II La diffusion du zonage au Japon et en Suisse</b>	<b>79</b>
1 La pensée et la mise en œuvre du zoning au Japon	79
2 La pensée et la mise en œuvre du zonage suisse.	126
<b>Chapitre III La culture professionnelle et administrative</b>	<b>141</b>
1 La boîte de Pandore	143
2 Des relations entre des faits discutés à travers le monde	193
<b>Chapitre IV La problématique, les hypothèses, la méthodologie</b>	<b>223</b>
1 La problématique	225
2 Les questions de recherche	231
3 Les hypothèses	233
4 La méthodologie	235
<b>Chapitre V Roppongi dans Tokyo-to</b>	<b>251</b>
1 Un gigantisme à la granulométrie fine	254
2 Les sept singularités de Tokyo	264

3	Roppongi : une nouvelle centralité métropolitaine	272
4	Ce qui transforma l'articulation des zones	291
5	Synthèse : l'enseignement de Roppongi	301
<b>Chapitre VI L'Ouest lausannois dans Léman-cité</b>		<b>311</b>
1	Le potentiel de l'entre-deux dans Léman-cité	311
2	Des singularités pas si singulières dans l'Ouest lausannois	322
3	L'Ouest lausannois : la diversité des acteurs	339
4	Synthèse : l'enseignement de l'Ouest lausannois	346
<b>Chapitre VII Les ramifications d'un zonage à l'autre</b>		<b>355</b>
1	Les acteurs par qui le zonage arrive et se transforme	356
2	Les divisions du sol	359
3	Les centres	390
4	Les limites	416
5	La diversité urbaine	435
6	Synthèse : le défi à relever avec le zonage	460
<b>Chapitre VIII L'ordre, la règle et la norme</b>		<b>471</b>
1	L'ordre	472
2	La règle et la norme	496
3	Le zonage : levier de la planification ?	516
<b>Conclusion</b>		<b>527</b>
1	L'accomplissement	530
2	Le retour sur les hypothèses	534
3	Les contours du problème	541
4	Réflexions générales	542
5	L'ouverture sur des orientations laissées en jachère	547
<b>Bibliographie</b>		<b>555</b>
<b>Annexes : Promenade dans Tokyo-to</b>		<b>587</b>
<b>Listes</b>		<b>597</b>
Liste des contenus détaillés des chapitres,		
Listes des tableaux et des illustrations.		

---

*Notice de lecture :*

Le texte est rédigé à la première personne du pluriel et témoigne du riche apport du Professeur Debarbieux dans la construction de la réflexion. Seul le chapitre III qui est une sorte d'état de l'art est écrit à la première personne.

Afin d'alléger les notices bibliographiques, les éditeurs et le lieu de la première édition sont retirés, cependant, figure entre parenthèses, la(es) date(s) de(s) la première(s) édition(s).

Hormis dans l'avant-propos et le chapitre III, *La culture professionnelle et administrative* (une forme d'état de l'art) où les références sont pour certaines commentées et mises en notes de bas de pas, les références dans l'ensemble de la thèse sont, selon la pratique, données dans le texte, c'est-à-dire : nom de l'auteur, date de l'ouvrage consulté, page(s).



## *Sommaire*

Le thème de la thèse est le zonage d'affectation en urbanisme, l'instrument à valeur réglementaire qui délimite et affecte les étendues de sol urbanisé. Né en Prusse avec le développement des industries en périphérie des villes, il est véhiculé au tournant du XXe siècle aux Etats-Unis d'Amérique. Dès son premier déplacement le modèle s'adapte. Puis il est aussitôt transporté jusqu'au Japon où, à nouveau, il mute et devient progressivement l'instrument le plus puissant pour affecter le sol. En Suisse, si les villes rapidement en adoptent les règles, ce n'est qu'en 1979, avec la mise en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, que le zonage devient la manière évidente d'affecter le sol. Pourtant, dès qu'il commençât à être adopté ci et là dans les différentes régions du monde, il lui est aussitôt reproché de détruire la diversité urbaine et produire des ségrégations des activités et aussi des populations.

La question générale est d'abord de comprendre quels sont les atouts du zonage pour qu'il affiche une telle puissance et ceci à l'échelle mondiale, d'Europe au Continent américain, d'Afrique en Asie, et jusqu'en Australie. La question spécifique est alors de comprendre en quoi l'usage diffère à travers le monde quand il s'agit de permettre à la ville de prendre place. Autrement dit, comment les cultures et les pratiques du zonage à travers le monde influent-elles sur l'émergence des nouvelles centralités urbaines ? Et aussi, pourquoi les règles du zonage sont-elles modifiées à Tokyo, alors que le zonage n'est en rien un frein à la diversité urbaine ? Pourquoi le zonage est-il mis à l'écart dans les planifications de la région lémanique, alors qu'il répond à l'ordre en place où l'homogénéité est presque la règle ? Le zonage, en Suisse, peut-il être un frein à la diversité urbaine, et un frein souhaité ? Le zonage au Japon peut-il être le levier des changements d'orientation dans les modalités d'affectation du sol ?

L'objectif général, après avoir compris ce qu'est le zonage aujourd'hui, est d'expliquer pourquoi il est pratiqué comme une évidence à travers le monde, et pourquoi il semble si intouchable. C'est aussi de savoir « pour qui », aujourd'hui, le zonage est un atout, et « pour qui » il est une faiblesse. L'objectif spécifique est de trouver ce qui, dans le zonage à Tokyo, a permis de maintenir une grande diversité urbaine, et ce qui, en Suisse, amènerait le zonage à instiller plus de diversité dans les secteurs hors des centres-ville.

Le problème se présente sous trois aspects. Le premier est l'évidence qu'est devenu le zonage. Le second est la place dominante qui est accordée à un outil. Le troisième est le risque, encore actuel, que le zonage fait encourir à la diversité urbaine.

La première hypothèse que nous posons est que le zonage, incontournable et trop contraignant, encourage les acteurs à adopter des tactiques de ruse. Nous soutenons de plus trois hypothèses secondaires : au Japon, quand il s'agit de faire émerger une nouvelle centralité, c'est la voie réglementaire qui est privilégiée et les règles du zonage sont modifiées ; en Suisse, différemment, les acteurs construisent un accord entre eux afin de se distancer des objectifs initiaux du zonage ; et dans les deux régions du monde, les façons d'utiliser le zonage montrent que l'instrument détient un potentiel de flexibilité qui le rend apte à s'adapter aux changements.

La méthodologie procède par alternance, entre des phases de travail empirique puis réflexif ; cela revient à construire des explications à travers une démarche de mise en relation de faits observés. La méthode dispose en miroir deux situations, l'une dans la région lémanique (l'Ouest lausannois dans Lémancité) et l'autre dans Tokyo-to (Roppongi à Minato-ku), où de nouvelles centralités émergent en inter-action avec le zonage. Ce qui retient notre attention, plus que l'objet zonage, ce sont les pratiques qui le transforment, et aussi celles qu'il transforme ou fait naître.

Les résultats sont triples. D'abord, c'est un savoir accessible pour tous sur la nature étonnante du zonage. Puis, c'est une proposition de développer des pistes d'action avec un système facilitateur de diversité urbaine. Et enfin, ce sont les fondements pour un axe de recherche interdisciplinaire où il s'agit de questionner d'une part le champ plus vaste du zonage de l'environnement (ressources, risque), et d'autre part, poursuivre les questions sur le zonage fonctionnel en y ajoutant les aspects importants du foncier, qui ont été intentionnellement mis à l'écart dans cette thèse.

## *Abstract*

The topic of this thesis is the affectation of zoning for urban planning. Zoning is an instrument, which has a statutory value that bounds and affects areas of urbanized ground. Born in Prussia with the development of the industries, especially in suburbs, it moved at the end of the 20th century to the United States of America. The model was soon adapted. Then, immediately transported to Japan where, again, it went through adaptation and became gradually the most powerful instrument to affect the ground. In Switzerland, even if cities quickly adopted certain type of zoning rules, it is only in 1979, with the enforcement of the Federal Law on town and regional planning, that the zoning became the only way to affect and regulate the ground. Nevertheless, as soon as zoning was adopted in the various regions of the world, critiques immediately arose, accusing zoning to destroy urban diversity and produce segregations of activities and populations.

First, the general question is to understand the power of zoning, this instrument used at a world level, from Europe to the American Continent, Africa to Asia, and to Australia. Second, an essential and more specific question is then to understand how the use of zoning differs to match the variety of contexts in order to enable the city to arise. In other words, how cultures and practices of zoning worldwide influence the emergence of new urban centralities? Also, why zoning's rules are modified in Tokyo? And why is zoning put aside in Lemman region's planning? Can the Swiss zoning be a barrier for urban diversity, and is it something wished? Can the zoning in Japan be the lever to change the way ground's affection takes place?

The general objective, after understanding the notion of zoning today, is to explain why it is used as an obvious instrument worldwide, and why it seems so untouchable. A central element is also to understand " for whom " today is zoning an advantage and " for whom " it is a disadvantage. The specific objective is to find out what elements, in the zoning in Tokyo, allow to maintain a big urban diversity, and what, in Switzerland would bring the zoning to instill more diversity in sectors outside cities centers.

The problem presents three aspects. The first one is the fact that zoning became a standard and obvious instrument. The second is the dominant place, which is attributed to this tool. Finally, the third threat, which is still present in Switzerland, is that urban diversity is put at risk due to a strict implementation of zoning regulations.

The first hypothesis is that the zoning, unavoidable and restrictive, encourages actors to adopt tactics to bypass these regulations. A secondary set of hypotheses is the following: In Japan, when it comes to bring to the foreground a new centrality, it is the statutory procedure which is favored to change zoning's rules; in Switzerland, differently, the actors build an agreement and dissociate themselves from initial zoning's objectives. This highlights the finding that in both world's regions, the way zoning is used shows that the instrument holds a potential flexibility which enables to adapt to changes and specific requirements of diverse situations.

The methodology proceeds by alternation, between phases of empirical then reflexive works. It means that hypotheses are tested based on an approach that put into relation facts that were observed in different contexts. The method depicts in mirror two situations, the one in the Lemman region (Ouest lausannois in Lémanité) and the other one in Tokyo-to (Roppongi in Minato-ku), where new type of centralities emerges in interaction with the zoning. What catches our attention, more than the instrument of zoning itself, are the practices which transform zoning, as well as the practices that are transformed or created by the zoning instrument.

The results provide three main contributions. First, it is an accessible knowledge for all on the surprising nature of zoning. Second, it is a proposal to develop runways of actions to create a system that generate urban diversity. Finally, they are foundations on an interdisciplinary area of research on the question of zoning and environment (resources, risk), and on the other hand, pursuing questions on functional zoning by adding to it the important aspects of property taxes and land register. These two last elements were intentionally put aside in this thesis.





Ouest lausanois / mrr 2011

## *Remerciements*

Je remercie mon directeur de thèse, Bernard Debarbieux, de m'avoir offert une écoute précieuse, attentive et active.

Je remercie Michael Jakob de ses encouragements et m'avoir fait connaître Bernard Debarbieux.

Je remercie Martin Schuler de son solide soutien.

Je remercie Jacques Lévy, Dominique von der Mühl et Boris Beaudé des riches dialogues, et mes remerciements vont aussi à mes collègues de Chôros et de la CEAT pour leur dynamisme intellectuel.

Ce manuscrit est un témoignage de reconnaissance à la belle patience et lumineuse bienveillance d'Edmond, et aussi à l'attente généreuse de Marguerite, Nadège et Théophile, sans oublier Viviane et Sophie, et à celle de tous mes amis. MERCI.

---

Le zonage installe un ordre sur le sol qui peut engendrer une intolérance des habitants à accepter des activités, pourtant nécessaires à la vie quotidienne. Mais, aussi une intolérance à l'autre, à ceux qui sont différents.

## Avant-propos

« Toute limite n'est peut-être qu'une coupure arbitraire dans un ensemble indéfiniment mobile. »

Michel Foucault, 1966, *Les mots et les choses*, Gallimard, p. 64.

Deux décennies de pratique professionnelle produit des étonnements, dont certains, tenaces, obligent à s'y arrêter. Une sorte de préexistence dérangeante aux allures bureaucratique accompagne le début de presque tous les projets d'architecture et d'urbanisme en Suisse. Pas un jour ne se passe sans que, ce qui est nommé, les « zones » ne dictent leurs règles. S'il vous arrive de vous questionner, « Pourquoi ne pas introduire un café-restaurant dans cette rue ? » La réponse de l'administration est immédiate, « c'est évident, c'est une zone résidentielle. Il est impensable d'imaginer pouvoir y installer un établissement recevant du public. »

Des règles « normales » conditionnent l'utilisation du sol : là il est possible de prévoir telle affectation et non telle autre. Ces règles sont réunies sous le mot "zoning". Il y a plus d'un siècle, le *zoning* se nommait *Flächenausweisung*, puis il prit aussi l'appellation de *Designation(s) of Land Uses*, ou encore *zonage*<sup>1</sup>. Cela correspond à son parcours dans le monde. Aujourd'hui, la Chine bâtit à tour de bras ses villes sur les trames du *zoning*. Le Japon l'a institué, dès le début du siècle passé, comme l'instrument le plus important pour régler le *Land Use*. L'Inde classe ses aires urbaines et anticipe les extensions à force de *zoning*. Pourquoi un tel succès ? Les villes japonaises, chinoises, indiennes sont modelées avec des « *Zoning Plans* », cependant, elles semblent si différentes. Pourquoi ? De Genève à Villeneuve en passant par Lausanne, de Yokohama à Chiba en passant par Roppongi, le zonage – *zoning* semble le même : un découpage de l'espace en zones d'affectation.

Dans le milieu des années 1990, les préoccupations du développement durable émergent dans les réflexions et les méthodes d'analyse et d'action des bureaux d'étude occidentaux.

---

<sup>1</sup> Evert Klaus-Jürgen, 1966, *Lexikon-Landschafts- und Stadtplanung*, IFLA-Arbeitsgruppe, ed. Springer, Berlin, p. 66.

C'est à ce moment que certains praticiens<sup>2</sup> commencèrent à formuler des doutes sur l'efficacité des instruments de l'aménagement du territoire. En 1998, Pierre-Alain Rumley, alors professeur d'*Aménagement du territoire* à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, initia une recherche sur la durabilité de l'instrument « *Plan d'affectation spécial* »<sup>3</sup> aussi nommé « *Plan de quartier* ». La question était « l'instrument *Plan d'affectation spécial* participe-t-il à un aménagement du territoire durable? ». Les résultats furent mitigés. Alors que le *Plan d'affectation spécial* a pour premier objectif d'anticiper et planifier une qualité urbaine, il est trop souvent utilisé pour transformer les règles des plans d'affectation généraux, les plans de zones. Des questions sont restées sans réponse. Deux d'entre elles sont reprises dans le questionnement de cette thèse : pour qui est-il si évident de zoner le sol ? Et, pourquoi les plans de zones sont-ils si souvent contournés ?

Dans le contexte de la « société d'incertitude »<sup>4</sup> les planifications urbaines et territoriales sont remises en question. Si on est attentif au « fait que chaque crise est un nouveau fait qu'il faut analyser »<sup>5</sup> avec soin, car cela peut témoigner que nous sommes dans « une société qui ne sait plus ce qu'elle gagne ou ce qu'elle perd en avançant »<sup>6</sup>, alors il est temps de se questionner sur l'instrument le plus puissant qui règle l'utilisation du sol, le zonage. Un développement territorial harmonieux et durable peut-il reposer sur la séparation et la fragmentation des espaces ? Les limites franches entre les zones à bâtir et les zones non constructibles sont-elles garantes d'un aménagement cohérent ? L'homogénéisation des zones est-elle une réponse pertinente à l'optimisation fonctionnelle des espaces urbanisés ?

Une chose intrigante : alors que les aires urbanisées de la Suisse urbaine contiennent de moins en moins de diversité et repoussent de plus en plus loin leurs limites, d'autres régions du monde, comme celle de Tokyo, ont une grande diversité urbaine et sans limites apparentes. La délimitation en zones est pratiquée depuis plus d'un demi-siècle dans les deux cas et les résultats sont autres. Pourquoi ? Nous proposons un pas de côté de la Suisse urbaine vers le Grand Tokyo, bien que beaucoup d'éléments paraissent

---

<sup>2</sup> En Suisse, on peut citer, entre autre : Zuppinger Urs, 1996, *Le réaménagement des territoires bâtis : une tâche prioritaire de l'urbanisme d'aujourd'hui*, Infoscience, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

<sup>3</sup> La recherche *Plan d'affectation spécial* faite sous la direction du Prof. Pierre-Alain Rumley, fut menée par l'auteure avec Joëlle Salomon et Gilles Grosjean ; les résultats ont fait l'objet d'un rapport interne à l'EPFL en 2000.

<sup>4</sup> Chalas Yves, 2004, L'urbanisme dans la société d'incertitude, in *L'imaginaire aménageur en mutation*, sous la direction d'Yves Chalas, L'Harmattan, Paris.

<sup>5</sup> Ibid., 2004, p.232.

<sup>6</sup> Ibid., 2004, p.232.

dissemblables. La pertinence d'une telle prise de distance a été confirmée avec des travaux amorcés par l'auteure à Tokyo en 2008<sup>7</sup>. Toutefois, le pas de côté vers le Japon, en réalité, c'est de longue date que l'auteure l'a fait. Fille de diplomate, elle collectionna les capitales, principalement en Asie, et Tokyo fut celle qui lui offrit le plus grand étonnement et les plus belles expériences urbaines. Pourtant, la gigantesque métropole ne se présente que sous la forme d'un enchevêtrement de villes petites et moyennes.

Dans ce texte, c'est un entrechat que nous proposons, lesté et précis : prendre du pollen des villes d'Asie et l'apporter aux villes d'Occident afin d'amorcer une réflexion sur un autre mode d'organisation du sol. Ce pas de côté vers les sciences humaines, pour l'auteure est bien plus récent, et pourtant il fonde ce texte. L'entrechat y gagne alors en substance, souplesse, et pertinence. En sortant d'une discipline, l'architecture, nous nous tournons vers les questions des sciences humaines, nous empruntons des concepts, des méthodes et des références autres qui nous permettent d'aller plus en avant dans la compréhension de la ville.

Cette thèse a pour objectif principal de comprendre la pertinence du zonage aujourd'hui. C'est vouloir expliquer pourquoi il est pratiqué, comme une évidence, à travers le monde, et pourquoi il semble si intouchable. Mais c'est aussi, comprendre si le zonage a quelque relation avec la perte de diversité urbaine à l'échelle infralocale, dans les villes, aux abords des villes, dans les agglomérations.

Cet écrit est aussi rédigé dans le but que certains des thèmes puissent être débattus plus largement. D'une part avec les gestionnaires des territoires, pour qui le zonage est un châssis tout à la fois stable et flexible, et d'autre part avec les professionnels ingénieurs et architectes, qui nombreux reprochent au zonage d'être une « *two dimensionnal map* »<sup>8</sup>. La thèse pose l'instrument de mise en zone comme un thème, et les manières d'en faire usage comme un problème.

---

<sup>7</sup> IMU – La mobilité individuelle à l'épreuve de l'espace urbain, recherche Fonds National Suisse 2008-2009, Chôros-EPFL, équipe Jacques Lévy, Matthias Stock, Fanny Letissier, Monique Ruzicka-Rossier.

<sup>8</sup> Andréa Bassi, architecte et directeur du Laboratoire LAURE qui travaille sur les questions sur les questions de densités et mixités urbaines note « *Zoning, still the predominant urban planning paradigm, requires the unambiguous attribution of a zone type to each area. The result is a two dimensional map. But what about multifunctional buildings that have commercial and residential spaces on different floors ? It's high time for a new approach – with any luck, before log, farmers will be planting crops on urban rooftops !* » (In, ENAC- School of Architecture, civil and environmental engineering, EPFL, 2011, *Rapport d'activités 2011*, Lausanne, p. 8).





Montreux / mrr 2006

*Table des matières de l'introduction*

INTRODUCTION	25
1 Le thème de la recherche	26
2 La question de la recherche	27
3 Les hypothèses	28
4 Le périmètre de la recherche	29
5 La structure de la thèse	30
6 Les résultats attendus	31

---

*Illustration au verso* : Dans la règle les procédures dérogatoires se succèdent de Genève à Villeneuve. Cette partie de ce que nous nommons Lémancité, sans faire de bruit, accueille à pas de plus en plus soutenus les « lits froids ». Et avec eux, arrive le cortège des incidences sociales, économiques et environnementales.



## INTRODUCTION

« Les philosophes grecs nous ont enseigné à connaître un peu mieux la nature humaine ; nos meilleurs juristes travaillaient depuis quelques générations dans la direction du sens commun. J'ai effectué moi-même quelques-unes de ces réformes partielles qui sont les seules durables. Toute loi trop souvent transgressée est mauvaise : c'est au législateur à l'abroger ou à la changer, de peur que le mépris où cette folle ordonnance est tombée ne s'étende à d'autres lois plus justes. »

Marguerite Yourcenar, (1951) 1974, *Mémoires d'Hadrien*, éd. Gallimard, Paris, p. 120.

La thèse a pour objet le zonage. Elle prend appui sur trois piliers. Le premier est une pratique professionnelle de partenariat dans une agence d'architecture et d'urbanisme, sur près de deux décennies. Le second est une responsabilité de juge assesseur dans l'expertise de l'urbanisme et l'aménagement du territoire, ceci pendant huit ans dans la cour de droit administratif et public d'un tribunal cantonal suisse. Et le troisième est l'activité de recherche dans le domaine des instruments de l'aménagement du territoire suisse - dont entre autres sur l'instrument qui permet de déroger aux règles du zonage, le plan d'affectation spécial (*Gestaltungsplan*) -, ainsi que dans celui des pratiques urbaines des individus mobiles dans la région de Tokyo. L'activité de recherche dans ce domaine se double de travaux sur la normalisation en matière d'aménagement du territoire menés avec l'Association des normes en matière d'aménagement du territoire (VNR) et la Société des ingénieurs et architectes suisses (SIA).

## 1 Le thème de la recherche

Le thème qui nous intéresse est celui de l'instrument qui produit des zones d'affectation du sol, c'est-à-dire le zonage en urbanisme. Il faut noter que le zonage qui est l'objet de la thèse est autre chose que la distribution fonctionnelle des territoires. Le zonage délimite et sépare les zones précisément, alors que la distribution fonctionnelle est une action inverse qui relie des espaces par une ou des fonctions qu'ils partagent. Différemment de la distribution fonctionnelle, le zonage opère des découpages dont les délimitations sont précises. Nous le nommerons dans la suite du texte par le seul mot de « zonage ».

Le zonage s'accompagne d'une variété de pratiques sociales, politiques et professionnelles. Ce dispositif usuel qui, depuis près d'un siècle, organise l'utilisation du sol et accompagne un ensemble d'actions consécutives à des choix politiques. Ces actions produisent des transformations lourdes de l'espace dans lequel nous nous trouvons.

Le zonage affecte le sol en zones sur lesquelles sont portées des obligations (par exemple, mesures à prendre pour tenir compte d'un site archéologique ou hauteur à ne pas dépasser) et dans lesquelles sont introduites des fonctions (de résidence, de commerce ou autres). Le zonage autorise des prescriptions de délimitation dans des aires de taille variable.

Le zonage est un instrument à valeur légale, ses objectifs et ses principes d'actions sont, en général inscrits dans la loi, autant en Europe, aux États-Unis d'Amérique, que dans les pays qui l'ont adopté.

Le zonage est un instrument qui va de soi quand il s'agit d'organiser l'utilisation du sol. Les gestionnaires des territoires et les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement en font usage spontanément, sans se poser de questions. Toutefois, depuis le tournant du siècle, les planificateurs élaborant des planifications directrices, tout en reconnaissant que les plans de zones d'affectation sont des instruments opposables au tiers, ne placent pas au premier plan les règles que le zonage impose.

La visibilité des transformations opérées par le zonage est variable. Pour certaines, elle est forte, et pour d'autres, faible. Par exemple, le regroupement des fabriques pour éviter la dispersion des nuisances est très visible autant pour ceux qui subissent la concentration de ces nuisances (les quartiers en proximité) que pour ceux qui bénéficient de l'éloignement de cette concentration (les quartiers où sont exclus les activités artisanales

ou industrielles). À l'opposé, certains impacts du zonage ne sont pas tout de suite visibles : les secteurs résidentiels spécialisés où sont exclues, d'une part les typologies d'habitation par étages (les locatifs), et d'autre part la plupart des activités mêmes non polluantes, ne montrent pas tout de suite que progressivement une ségrégation des activités s'organisent, et par la suite il s'opère également une exclusion de certains habitants à plus faibles revenus.

Les échelles du zonage concernent essentiellement les étendues des parcelles et des territoires communaux. Toutefois, l'ensemble que forment les étendues zonées à l'échelle d'une grande région ou d'un pays conduit les gestionnaires des territoires communaux à interagir avec ceux des territoires régionaux ou nationaux. Le choix de zoner des étendues de sol à l'échelle du pays a des répercussions à l'échelle des parcelles et de leurs propriétaires, et les actions de zonage sur les parcelles influent sur le dynamisme économique d'une région, voire du pays.

Les acteurs concernés ou impliqués par le zonage sont une multitude. Les différentes échelles, surtout la superposition des différentes échelles avec leurs imbrications dynamiques, et le grand nombre d'acteurs, autant privés que publics, font émerger une grande variété d'enjeux.

De plus, l'objet que nous mettons en question, le zonage, produit une organisation des activités humaines et des populations qui met à l'écart les règles usuelles de la composition urbaine dominante, le centre et l'enceinte.

## **2 La question de la recherche**

Alors que les espaces dans les centres des villes, en raison de leur ancienneté, suivent traditionnellement une composition qui relève d'une hiérarchie séculaire, religieuse ou laïque - le *geste du Prince* -, les espaces en dehors des centres-ville, aujourd'hui, sont essentiellement organisés selon les règles du zonage. Or, dans ces secteurs prennent racine de nouvelles centralités, ce qui nécessite des changements, parfois radicaux, des règles de l'utilisation du sol. C'est alors, dans ces contextes de changement, que le respect des règles du zonage devient un levier autant pour les collectivités publiques que pour les propriétaires privés qui font valoir leurs droits. Comment les cultures et les pratiques du zonage influent-elles alors sur l'émergence des nouvelles centralités urbaines ?

Pour répondre à cette question, nous proposons de faire une mise en miroir entre la région de Tokyo et la région lémanique. Dans l'une et l'autre région du monde, le zonage est la référence réglementaire pour agir sur l'utilisation du sol. Et dans l'une et l'autre région, de vastes projets, de nouvelles centralités, voient le jour en ayant mis, pendant un temps, le zonage en veilleuse. À Tokyo, des centralités émergent en repoussant officiellement, en dehors du périmètre d'intervention, les règles du zonage contenues dans le *Land Use plan*. Dans la région lémanique, des portions de villes se planifient en laissant à l'écart les prescriptions des plans de zones.

### **3 Les hypothèses**

Pour ne pas obliger le lecteur à découvrir les hypothèses au terme de la lecture du généreux et nécessaire cadrage théorique, nous introduisons maintenant, sans les commenter, les suppositions que nous avons faites.

Hypothèse générale :

Largement diffusé à travers le monde, le zonage est un instrument considéré comme incontournable. Cette situation fait qu'une quantité d'acteurs adoptent des pratiques variées, allant du strict respect des règles du zonage aux tactiques et ruses déjouant les obligations demandées par l'instrument. Quand l'instrument est jugé trop contraignant et trop difficile à faire évoluer, les processus choisis se situent en lisière des procédures.

Hypothèses secondaires :

Au Japon, pour faire émerger une nouvelle centralité, la tradition autoritariste en aménagement et la faiblesse de la société civile conduisent à privilégier la voie réglementaire pour changer les règles du zonage.

En Suisse, pour faire émerger une nouvelle centralité, la culture politique de la démocratie participative oriente la démarche vers la construction d'un accord entre les acteurs et ceci en se distançant des objectifs initiaux du zonage.

Au Japon et en Suisse, les façons d'utiliser le zonage montrent que l'instrument détient un potentiel de flexibilité qui le rend apte à s'adapter aux changements.

## 4 Le périmètre de la recherche

La recherche cadre le champ du questionnement sur un seul instrument de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, sur l'instrument que les architectes, les entrepreneurs, les investisseurs et les administrateurs publics utilisent quotidiennement : le plan qui donne les zones d'affectation. Ainsi, les « plans généraux d'affectation » en Suisse et les *Land use plans* au Japon sont des cartes qui délimitent des espaces, ceux qui sont à bâtir et ceux qui ne le sont pas, ou pas encore à bâtir, ceux qui sont à protéger, et ceux où presque tout est permis, et aussi ceux qui présentent des risques. Ces cartes sont des supports pour organiser les interventions sur le sol. Elles produisent ce que nombreux auteurs nomment le zonage d'intervention (Gaudin 1985 ; Larrue, Melé, 2008 ; Wickersham, 2001, 2009). Il se retrouve autant au Japon qu'en Suisse, que dans d'autres régions du monde.

Les relations entre la durabilité de l'environnement<sup>9</sup> et le zonage sont mises à l'écart des travaux de cette thèse ; l'importance de ce thème nécessite une recherche pour elle-même. Egalement, la relation entre le zonage et la valeur économique du sol est laissée dans les questions à reprendre par la suite, dans le cadre d'une recherche interdisciplinaire. Toutefois, tout au long de la thèse, des passerelles inévitables se mettent en place entre le zonage d'affectation, le zonage fonctionnel, les enjeux politiques, économiques, et ceux de l'environnement dit « naturel »<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Nous entendons l'environnement naturel et l'environnement social (et construit). J. Randolph définit ainsi la gestion de l'environnement : un ensemble de moyens pour contrôler et guider des interactions entre les hommes et l'environnement naturel dans le but de protéger et améliorer la santé et le bien-être de l'homme et la qualité environnementale. Quatre types d'interactions se produisent: 1) L'environnement comporte des risques naturels imprévisibles pour l'homme ; 2) La société produit des pollutions qui ont des impacts sur l'homme par le biais de l'environnement ; 3) La société exploite démesurément, pour des raisons économiques, les ressources naturelles ; 4) La pollution et la surexploitation déstabilisent les systèmes naturels et les écosystèmes. (Randolph John, 2004, *Environmental Land Use Planning and Management*, Island Press, Washington DC, pp. 3-4.)

<sup>10</sup> A la suite de l'urbanisation, l'imperméabilisation du sol, la correction des cours d'eau, les réseaux routiers ou ferroviaires ont des incidences sur l'environnement et les milieux naturels ; des zones inondables, de protection des eaux ou des milieux naturels sont alors décrétées. Pour J. Randolph, ces interactions entre l'homme et l'environnement peuvent aussi faire qu'un *natural hazard* se transforme alors en risque. Le drainage d'une route peut détourner des eaux et accentuer le risque de glissement de terrain. « *Hazard is the inherent danger associated to a potential problem ; risk is the probability of harm caused by that hazard.* » p. 43

## 5 La structure de la thèse

La charpente de l'écrit a pris pour image le petit dôme de *San Carlo alle quattro fontane* de Borromini à Rome. Ce qui se montre à vol d'oiseau est une suite légère, régulière et stable d'anneaux couronnés d'une sphère qui, avec civilité donne à voir l'édifice et reporte à l'intérieur l'espace de l'envers où dominant circonvolutions, volutes et ramures ; tous ces lieux de la réflexion d'où émergent les thèses.

La structure de cette thèse, ainsi, peut surprendre : l'introduction se tient à l'essentiel, au minimum nécessaire pour présenter le sujet et les bases de la recherche. Cette introduction est suivie d'un écrit foisonnant, nommé « première partie », qui tourne le sujet dans tous les sens afin de le sortir de son contexte. Et c'est alors, avec l'extraction du zonage du contexte industriel qui l'a vu naître, qu'il a été possible de cerner la problématique. Ainsi, en contrepartie de l'introduction relativement ténue, ce n'est que la seconde partie, méthodologique et plus généreuse, qui ouvre alors le discours sur la problématique, les hypothèses et la méthode. Nous prions les lecteurs de voir dans les redondances, qui inévitablement chargent l'écrit de la partie méthodologique, le souhait de l'auteur de montrer que les suppositions pour résoudre un problème se posent après avoir réussi à voir le problème au revers de son contexte.

Ainsi, la première partie théorique fait émerger à petits pas les composantes du zonage qui soulèvent des problèmes. L'objet est cerné, et la question principale de la recherche est désignée, les interrogations émergent. L'instruction est ici de condenser les pensées, de dire l'essentiel, afin de conduire par la suite le lecteur dans les méandres des écrits sur le zonage, d'observer son chemin à travers le monde et de disposer des éléments pour s'engager dans les pas de côtés qui vont suivre. Trois chapitres la composent : I les mots, la chose, l'histoire ; II la diffusion du zonage au Japon et en Suisse ; III la culture professionnelle et administrative. Nous nous excusons auprès du lecteur de l'élaboration presque bavarde de cette partie ; nous avons voulu qu'elle traduise à l'écrit l'hétérogénéité des réflexions sur un objet semblant presque simple ; effectivement, pour les architectes du mouvement moderne, le zonage ne fait que découper et affecter l'espace. Or, cet espace qu'ils pensent organiser en le découpant est autrement plus complexe qu'une somme de surfaces zonées.

Comme dit précédemment, la seconde partie, méthodologique, éclaire la problématique, les hypothèses et la méthode propres à la thèse.

La troisième partie entre de plain-pied dans les cas d'études et les enseignements que nous avons appris des observations de Tokyo-to et Roppongi, ainsi que de la région lémanique et l'Ouest lausannois. Le second chapitre de cette partie tresse les ramifications entre les modes de zonage dans une région et l'autre. Le chapitre qui clos et ceinture cette partie est particulier. Le texte conduit le lecteur dans les méandres qui furent en fait un cheminement qui, dès le début, se fit en parallèle de la recherche, tout en l'ayant toujours « à vue ». L'emplacement de ce texte oscilla entre le début et la fin. Le choix de le situer juste avant la partie conclusive est qu'en bénéficiant de l'analyse de deux villes – Barcelone et Chandigarh – il permet une prise de distance par rapport au thème tout en ouvrant le champ de la réflexion sur les notions de l'ordre, de la règle et de la norme.

Dès lors, l'éveil vers d'autres perspectives est probable et le chapitre conclusif, tout en offrant d'abord un retour critique sur les travaux menés durant la thèse s'oriente vers un nouvel horizon de recherches.

## **6 Les résultats attendus**

L'objectif de la thèse est de trouver ce qui dans le zonage à Tokyo a permis de maintenir une grande diversité urbaine, et ce qui, en Suisse, amènerait le zonage à l'instiller dans les secteurs hors des centres-ville.

L'objectif est aussi de savoir « pour qui », aujourd'hui, le zonage est un atout, et « pour qui » il est une faiblesse, et ainsi de poursuivre le dialogue, sur l'objet du zonage, avec les acteurs qui sont impliqués ou concernés par les transformations des aires urbanisées, et d'apporter des éléments de réflexion pour pousser plus en avant des recherches sur cet instrument puissant et nécessaire.

La thèse s'adresse à ceux qui se questionnent sur les règles et les normes qui influencent l'organisation spatiale des aires urbanisées et des villes, les gestionnaires, les praticiens (urbanistes, architectes, ingénieurs, agents immobiliers, entrepreneurs) les chercheurs et les étudiants. Le but pratique est de fournir les éléments de base pour entreprendre des recherches interdisciplinaires empiriques sur des cas en Suisse et en Asie, en sachant les bénéfices de l'apprentissage mutuel entre différentes régions du monde.

Les résultats attendus sont de trois sortes : 1) un savoir accessible pour tous sur la nature étonnante du zonage, 2) une proposition d'action immédiate pour les collectivités

publiques et les praticiens afin de bénéficier des atouts du zonage dans la mise en place de nouvelles centralités, 3) une piste interdisciplinaire à poursuivre où il s'agit alors de questionner d'une part le champ plus vaste du zonage de l'environnement (ressources, risque), et d'autre part, poursuivre les questions sur le zonage fonctionnel en y ajoutant les aspects importants du foncier, qui ont été intentionnellement mis à l'écart dans cette thèse.





Préfecture de Mié, entre Nagoya et Osaka / mrr 2008

<b>Chapitre I Les noms, la chose, l'histoire</b>	<b>35</b>
1 Les noms: la zone, le zoning, le zonage	36
1.1 <i>La zone et les zones</i>	37
1.2 <i>Le zoning et le zonage</i>	43
2 La chose: le zonage d'affectation en urbanisme	44
2.1 <i>Un système d'affectation des usages du sol en urbanisme</i>	44
2.2 <i>Proposition d'une définition de la zone d'affectation</i>	45
2.3 <i>Proposition d'une définition du zonage en urbanisme et aménagement</i>	46
3 L'histoire générale du zonage d'affectation	46
3.1 <i>Ce qui précéda le zonage</i>	47
3.2 <i>Le 1<sup>er</sup> temps: une enfance prussienne modeste et stratégique</i>	48
3.3 <i>Le 2<sup>e</sup> temps: une adolescence étatsunienne en trouble shooter</i>	51
3.4 <i>Le 3<sup>e</sup> temps: une maturité misant sur l'exploitation du sol</i>	54
3.5 <i>Le 4<sup>e</sup> temps: une maturité tardive à travers le monde</i>	59
3.6 <i>Le 5<sup>e</sup> temps: une vieillesse étonnante</i>	64

---

*Illustration au verso* : Le zonage est une action de découpage. En Suisse, le zonage sépare en lots les terres à bâtir ou à ne pas bâtir. Au Japon, d'une part le zonage impose des changements radicaux dans l'organisation de l'utilisation du sol, et d'autre part il est contraint de composer avec l'ordre des rizières, mais surtout avec les systèmes relationnels des habitants.

## PARTIE I

### Chapitre I Les noms, la chose, l'histoire

*« (...) un seul et même nom s'applique indifféremment à des choses qui ne sont pas de même nature. Ce sont les idoles du forum. Seule la prudence de l'esprit peut les dissiper, s'il renonce à sa hâte et à sa légèreté naturelle pour devenir "pénétrant" et percevoir enfin les différences propres à la nature. »*

Michel Foucault, *Les mots et les choses*, 1966, éditions Gallimard, collection tel, p. 66.

De retour d'un séjour à Tokyo, je me questionnais sur l'ordre dans les aires urbaines que nous habitons. Quand un architecte est sur un site dans lequel il lui est demandé d'intervenir, il a deux possibilités. Sur sa page blanche, il va soit instaurer un « ordre » nouveau, soit il articulera un « objet » nouveau avec l'ordre préexistant. Je dirai que l'architecte, en Occident, est traditionnellement formé pour adopter la première posture, et pourtant, la plupart du temps, c'est la seconde qu'il choisira. Certes, c'est un choix particulier, celui de respecter une obligation, celle d'articuler une action avec l'ordre existant. Ce même architecte, si un jour ses pas le conduisent jusqu'à Tokyo, imaginera que son confrère japonais peut, lui, adopter la première posture, et est même contraint d'instaurer de l'ordre dans la « jungle » urbaine. Ce qui se passe est presque le contraire. À Tokyo, les interventions architecturales s'inscrivent, la plupart, dans un ordre existant invisible qui tient plus de l'ordre de nos cités médiévales aux rues sinueuses et irrégulières que de l'ordre de celles frappées par la régularité. Au Japon, l'architecte agit par petites touches et l'entrepreneur lui agit par vastes projets. En Suisse, les planifications urbaines – dont les périmètres d'intervention sont de moins en moins restreints – sont de plus en plus nombreuses à supplanter l'ordre réglementaire existant que le zonage a mis en place. Par le truchement de procédures réglementaires spéciales, une vaste zone industrielle se dote de

commerces, ou de larges zones résidentielles accueillent de nouvelles activités. À la monofonctionnalité dominante des zones, les nouvelles interventions offrent ponctuellement de la multifonctionnalité.

Le but internationalement reconnu des « *Zoning Plan* », « *Zonenplan* » ou « Plan de zone » est de réguler l'utilisation du sol, parfois de préserver les espaces ruraux, et surtout de découper les territoires en superficies qu'il est alors plus aisé de gérer. Un étonnement va conduire le questionnement de cette thèse, c'est l'acceptation, sans plus se poser de questions, de l'omniprésence "normale" du zonage dans toutes les actions en lien avec l'utilisation du sol. L'organisation de l'espace matériel est réduite à un assemblage de zones, c'est un *pré-construit* (Bourdieu, Wacquant, 1992) qui ne cesse de surprendre. Le zonage produit un état qui est pris, en principe, comme un existant à respecter pour toutes actions de transformation du sol, du défrichage à la construction.

## **1 Les noms: la zone, le zoning, le zonage**

Dans la tradition de l'aménagement du territoire occidental, la « zone » est un objet récent qui aujourd'hui joue un rôle incontournable dans l'organisation spatiale des hommes et de leurs activités. Nous allons voir que la zone fonctionnelle est une invention astucieuse née au XIXe siècle avec le développement des industries proches des villes. Les municipalités allemandes font l'acquisition de larges étendues de terre en périphérie afin de garder une maîtrise de la gestion du sol et d'offrir des logements salubres à leurs populations. Plus d'un siècle plus tard, le dispositif est toujours opérationnel. Quels sont ses atouts, hier, et aujourd'hui? Quels sont les impacts sur l'urbanisme? L'ordre des zones semble absent au Japon alors que le zonage est l'instrument principal de la planification territoriale japonaise depuis près d'un siècle. En quoi se distingue-t-il?

La chose qui nous intéresse est celle qui produit des zones d'affectation en urbanisme et en aménagement du territoire, elle se nomme le zonage. Comment alors faut-il s'interroger sur cette chose? Quelle est la manière la plus appropriée alors pour s'interroger sur le zonage? Nous nous étonnons de voir de nouvelles polarités urbaines émerger sans que nous puissions faire de relations entre elles et le zonage. Qu'est-ce qui se trouve derrière le « zonage »?

## 1.1 La zone et les zones

À zonage s'associe aussitôt le mot *zone*, issu du latin *zona*, et du grec, *zônê* qui veut dire « ceinture ». Le terme « zone » est polysémique. Au XVIIe et XVIIIe siècle, le mot apparaît en géographie pour désigner les différentes zones climatiques du globe terrestre: les zones froides ou polaires, les zones tempérées, les zones froides ou tropicales. Et aussi des divisions en zone subsaharienne, zone subtropicale humide, et autres<sup>1</sup>. Si ce mot signifie “ceinture” (en géographie), il peut aussi être la partie d'une surface sphérique (en géométrie) comprise entre deux plans parallèles<sup>2</sup>. Avec *zone* vient le mot *limite*: une zone découpe l'espace en secteurs planimétriques limités. Le découpage a l'avantage de la simplification, il réduit en éléments distincts et aisément compréhensibles des ensembles complexes. Lorsque des pays et des villes deviennent, peut-être, des assemblages de zones identifiées et séparées, cela est l'indice d'un découpage autour d'une valeur, soit économique, soit de danger, de protection environnementale ou autre.

Tout différemment, « La zone », en France, évoque aussi les « fortifs » de Paris, et le terme « zoner » en argot veut dire « galérer », « errer » et « vivre au jour le jour difficilement », et par extension la zone est ce qui entoure une ville, mais n'est cependant pas la ville (Pumain, Paquot, Kleinschmager, 2006, p. 313). Différemment du zonage qui arrange avec régularité des parcelles, des bâtiments, des activités, des gens, la « zone » est laissée pour elle-même, et est peu soumise aux règles, à l'ordre, à l'arrangement.

En urbanisme, « zone » qualifie l'épaisseur d'un espace entre deux espaces et faisant la transition entre un secteur, par exemple, bruyant ou pollué et un secteur calme et sain; en anglais on parle de *buffer zone*<sup>3</sup> (zone tampon). La zone tampon est aussi ce qui se trouve entre deux milieux différents, naturels et/ou urbanisés.

---

<sup>1</sup> La zone est ici un espace contenu entre deux plans qui coupent une sphère, cependant, dans le cas des zones climatiques, l'intersection entre le plan et la sphère a une substance, une épaisseur, et de plus, le plan est courbe. En biologie, un terme spécifique, écotone, désigne ce qui est situé à l'interface de deux écosystèmes.

<sup>2</sup> Robert Paul, 1972, *Dictionnaire, alphabétique et analogique de la langue française*, Société du nouveau Littré, Paris, p. 1936.

<sup>3</sup> La protection des sites à valeur exceptionnelle du patrimoine mondial de l'Unesco s'appuie sur la notion de la zone tampon. Cette zone est définie de manière générale : « *The concept of a buffer zone applies equally to individual beings, and the virtual space that they carry with them. It is a kind of aura that is perceived as containing supernatural forces and was depicted in religious artwork in the form of a circular or elliptic space around the saint.* » (Martin, Piatti, 2008, p. 15) Puis, de manière plus spécifique : « *Buffer zones cannot, by definition, exist alone. They can be part of a system which involves areas of sustainability or areas of concern and have been defined as a set of problems that a given project is intend to adress. These areas are identified not only from inside-out, but outside-in.* » (Ibid., 2008, p. 17) La *Buffer Zone* est aussi utilisée pour assurer une protection supplémentaire aux sites remarquables au niveau de la biodiversité.

Nous voyons que le mot zone n'est en rien l'apanage de l'urbanisme, ni de l'aménagement du territoire. De longue date le terme *zone* correspond à un usage autant dans les milieux de la politique, la sécurité, l'armée, le climat, la géographie, l'économie, l'ingénierie et la médecine. Le mot *zone* correspond à un secteur de neutralité politique, une zone en quarantaine, une zone à risque, une zone à protéger. Mais elle peut aussi être une zone franche (soumise à un régime administratif spécial, telles une franchise douanière, des zones monétaires (dans lesquelles les échanges se font en une monnaie) et encore une zone de salaire (dans lequel le salaire minimum est le même)<sup>4</sup>. La zone fait autorité, toutefois à des degrés qui varient; pour savoir à quel degré, il s'agit d'avoir les réponses à « pour qui, où, en quoi, et comment? ». En prenant un exemple dans un domaine sensible et parent de celui de l'utilisation du sol, il est possible d'apprécier la portée de ces quatre questions. Lorsque la Commission européenne, chargée de l'environnement, inscrit sur la liste Natura 2000<sup>5</sup> des ZPS (Zones de protection spéciale)<sup>6</sup> ou des ZSC (Zones Spéciales de Conservation)<sup>7</sup>, la transposition dans les règles nationales fait l'objet de démarches différentes, car la portée de l'autorité de la règle varie. Le respect des obligations demandées par une ZSP ou une ZSC diffère d'un pays à l'autre<sup>8</sup>, la règle ne fait pas autorité de la même manière; les acteurs politiques, juridiques, économiques et la société civile réagiront différemment, les périmètres seront négociés, les obligations discutées, et la mise en œuvre arbitrée. Le concept de délimitation d'un secteur, et plus spécifiquement, d'une zone de prescriptions est un instrument essentiel de l'action d'un gouvernement. Pour

---

<sup>4</sup> Ibid., 1972, p. 1937.

<sup>5</sup> Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Natura 2000 concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques. En France, le réseau Natura 2000 comprend 1753 sites. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Natura-2000,2414-.html> (accès 13 juillet 2013).

<sup>6</sup> ZPS - Zones de protection spéciale, concernent la conservation des oiseaux sauvages, se réfèrent à la Directive européenne 79 / 409 / CEE du Conseil, du 2 avril 1979. Article premier, point 1. « La présente directive concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en réglemente l'exploitation. » <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:FR:HTML> (accès 13 juillet 2013).

<sup>7</sup> ZSC – Zones spéciales de conservation, concernent la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, se réfèrent à la Directive européenne 92 / 43 / CEE du Conseil, du 21 mai 1992. Article premier. « Aux fins de la présente directive, on entend par : a) conservation : un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable (...); b) habitats naturels : des zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles. » <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:FR:HTML> (accès 13 juillet 2013).

<sup>8</sup> L'ouvrage publié par le Centre international de droit comparé de l'environnement, « La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales », illustre les étapes à franchir pour la mise en application des règles permettant la constitution d'un réseau écologique européen (Makowiac, 2005, p. 117).

l'organisation des villes et des aires urbanisées, il en va de même, la délimitation en secteurs naît avec l'apparition du *gouvernement de la cité* qui oblige la délimitation du périmètre où il a la légitimité d'exercer une autorité.

**Tableau 1 : Des unités, des représentations et des actions**

	Unité	Représentation en plan	Action sur les zones
en allemand:	Gebiet	<i>Zonenplan, Entwicklungsplan</i> <i>Baustufenplan, Bauzonenplan</i>	<i>Aufgliederung in Nutzungszonen</i>
en anglais:	area	<i>zoningplan, development plan</i>	<i>zoning, land use zoning</i>
en français:	zone	plan des zones plan de développement des zones	zonage du sol
en italien:	zona	<i>piano di zonizzazione,</i> <i>piano regolatore</i>	<i>zonizzazione</i> <i>(secondo la destinazione d'uso)</i>

Classement fait à partir des traductions du *Elsevier's Dictionary of Physical Planning*, 1989, de Gordon Logie<sup>9</sup>.

**Tableau 2 : Cheminement du mot « zone(s) » dans les glossaires<sup>10</sup>**

Synthèse des définitions du mot « zone » en s'appuyant sur les glossaires de Klaus-Jürgen Evert, *Lexikon-Landschafts- und Stadtplanung*, de Marco Venturi de 1990, *Town Planning Glossary*, *Stadtplanungsglossar*, *Glossaire d'Urbanisme*, *Glosario de Urbanismo*, *Glossariodi Urbanistica*, et sur l'*Elsevier's Dictionary of Physical Planning* de Gordon Logie.

#### *Énumération puis composition*

En 1966, l'action de délimiter une zone d'affectation se dit encore en allemand « *Ausweisung<sup>11</sup> von Flächen* » ou « *Flächenausweisung* »<sup>12</sup> (Evert, 1966, p. 66). Les affectations qui ne sont pas

<sup>9</sup> Gordon Logie, architecte et urbaniste anglais, transcrit en six langues les principaux termes utilisés par les professionnels de l'urbanisme dans le *Glossary of land resources* publié en 1984. Le terme zone, ou *Zone* en allemand, est absent. C'est le mot *Gebiet* qui apparaît complété d'une notion d'intensité d'utilisation du sol : *Gebiet mit geringer/ spärliche Bevölkerungsdichte* (zone de peuplement dispersé) et *Gebiet mit hoher Bevölkerungsdichte* (zone de peuplement dense) (Logie, 1984, vol. 4). Le plan est présent comme *plan de lotissement*, *plan parcellaire* et *plan d'aménagement architectural des masses à bâtir*. Les mots, *zonage*, *Zoning*, *Zonizzazione*, *Aufgliederung in Nutzungszonen* font également défaut.

<sup>10</sup> Un glossaire suit une logique empirique afin de répondre à l'attente des praticiens.

autorisées dans la zone sont énumérées. Trente-cinq ans plus tard, Klaus-Jürgen Evert<sup>13</sup> utilise les termes *Aufgliederung in Nutzungszonen* (Evert, 2001)<sup>14</sup>, et ainsi la notion de *composition* des zones remplace celle d'*exclusion*.

---

#### *Une valeur socio-économique et légale (années soixante)*

La traduction anglaise, proposée par Evert est *statutory land use specification* ou *designation(s) of land uses*, informe sur la notion d'utilisation du sol et le statut que lui donne par la société pour régler la situation de la surface de sol en question. À la désignation s'ajoute une identification légale précise de l'usage du sol figurant sur le plan d'aménagement et développement local (*community development plan*) (Evert, 1966, p. 66).

---

#### *Un instrument d'analyse et de mise en ordre de la ville en France*

En français, l'*affectation de zone* est synonyme de *zonage*: « 1. Représentation graphique de la répartition d'un territoire en zones sur le parcellaire d'un plan d'urbanisme; 2. Déterminer l'affectation dominante des sols par zones en précisant l'usage (...); 3. (...) technique consistant à définir des espaces en fonction de leur fragilité, de leur difficulté d'accès, de leur importance culturelle, écologique ou scientifique et de leur capacité à recevoir des équipements et des aménagements touristiques. » (Evert, 1966, p. 66). Aucune référence ni à une valeur socio-économique, ni à une possible valeur légale. La création de zones en France a pour objectif une *analyse* et une *mise en ordre* de la ville. La référence est technique.

---

#### *Une mise à l'écart provisoire du mot « zone »*

Au début des années quatre-vingt, le terme *zone* est utilisé avec modération dans le langage courant des professionnels. Il est même absent des glossaires<sup>15</sup>. Ce qui compte ce sont les planifications d'ensemble sans création de zones.

---

---

<sup>11</sup> Traduction : Expulsion hors d'une surface de sol. La précision de l'allemand est remarquable, et contrairement au français, elle est sans équivoque. Le mot *Ausweisung* (expulsion) indique une action sure et tranchée. On rejette ailleurs quelque chose qui appartenait à l'endroit en question, ou, on chasse une personne du lieu où elle est établie. La définition ajoute la notion *rechtsverbindliche* (contrainte légale) qui inscrit l'action dans la loi. *Nutzung*, l'affectation avec son intensité d'usage, est ce qui peut alors se maintenir, en droit, à l'endroit en question ; l'affectation est délimitée en une zone représentée en plan qui fait l'objet de directives spatiales : les *Nutzungsdarstellung in Bauleitplänen* (plan qui représente le découpage du sol en zones). Par la suite, *Flächenausweisung* est traduit par politique des affectations du sol.

<sup>12</sup> La définition est : « *Parzellenscharfe und rechtsverbindliche Nutzungsdarstellung in Bauleitplänen* ». Proposition de traduction : découpage et représentation légale des affectations du sol dans les plans directeurs pour la construction (ou *plans d'aménagement*, autant de la planification directrice que réglementaire).

<sup>13</sup> Le lexique de la planification urbaine et régionale, *Lexikon-Landschafts- und Stadtplanung*, est l'ouvrage de l'ancien directeur du service des jardins et cimetières de la ville de Stuttgart.

<sup>14</sup> *Lexikon-Landschafts- und Stadtplanung* a été ré-édité en 2001, aussi par les éditions Springer.



---

*Réapparition en force en tant que norme professionnelle*

Par contre, moins d'une décennie plus tard, apparaissent, dans d'autres ouvrages que ceux d'Evert, et dans le menu détail, les multiples formes du terme *zone*<sup>16</sup>. La délimitation en zone<sup>17</sup> s'affirme telle une norme professionnelle, acceptée dans le quotidien des réflexions sur l'organisation du sol autant dans les régions de langues anglaise, française, allemande qu'italienne. Aussitôt pratiquée, la délimitation en zone admet le principe de superposition, donc de sophistication des limites prescrites.

---

---

<sup>15</sup> Un glossaire se présente sous la forme de listes alphabétiques. Bien qu'il ne donne pas de définitions, le glossaire offre cependant un corpus pertinent qui transmet « la somme des vocables les plus employés dans différents contextes linguistiques et institutionnels. »(Venturi, 1990, p.IX)

<sup>16</sup> En français la *zone* se décompose, dans l'*Elsevier's Dictionary of Physical Planning*, en soixante quatre types (Logie, 1989, pp.331-332). En italien, le mot *zona* est listé cinquante fois, par exemple : *zona agricola*, *zona d'origine* ou *zona di influenza*, etc. Dans le glossaire de Marco Venturi de 1990, *Town Planning Glossary*, *Stadtplanungsglossar*, *Glossaire d'Urbanisme*, *Glosario de Urbanismo*, *Glossariodi Urbanistica*, les mots *zone* ou *zona* figurent plus de quarante fois, et non seulement en français, italien ou espagnol, mais aussi en allemand. Trois types de prescriptions caractérisent les délimitations en zone: 1) les zones en attente d'affectation : *Zone nicht für die Entwicklung bestimmte* (zone sans affectation, *land not zone for development*) ; 2) les zones qui sont déjà leur place dans les mécanismes du foncier : *Zone für Bodenintervention* (zone d'intervention foncière, *right of pre-emption over a designated area*) ; 3) les zones sur lesquelles des acteurs légitimés à prendre des décisions se sont entendus pour les qualifier de prioritaires pour le développement : *Zone für konzertierte Entwicklung* (Zone d'aménagement concerté, *designated areas for integrated development*). Le glossaire de Marco Venturi, à l'instar de celui de Gordon Logie montre, que dès les années quatre-vingt-dix, l'objet *zone / Gebiet / area / zona* prend de l'ampleur.

<sup>17</sup> On distingue trois groupes dans la liste des zones (notées en français) de Gordon Logie : les zones S-statutaires qui vont des zones à équiper, à lotir ou bâtie, à la zone rurale et autres ; les zones F-fonctionnelles qui comprennent les zones d'activités, de circulation, détente, mouillage à la zone agricole et autres ; et les zones A qui relèvent d'un classement analytique, elles sont autant la zone sismique, de brouillard, de protection des sources, ou la zone périurbaine que la zone d'industries de pointe. L'une ou l'autre peuvent être une zone FAS, c'est-à-dire, qualifiée de fonctionnelle, et même statutaire après avoir été classée analytiquement ; par exemple, un secteur peut fonctionner comme un pôle industriel de pointe, puis peut être identifié suite à une analyse comme une zone industrielle de pointe, et la zone peut être statuée en tant que zone industrielle de pointe et être ainsi inscrite dans la planification réglementaire.

Tableau 3: Signes et signifiés de « zo-n »

Image acoustique (signifiant) ZO-n	valeur			Concept (signifié) =	Signe
	positive	neutre	négative		
				Espace entre deux espaces	= zone tampon (buffer zone) 
				Surface délimitée	= zone 
				Bande de terrain ou de territoire partageant les mêmes caractéristiques	= zone du globe terrestre (ex. tempérée) 
				Secteur délaissé aux alentours d'une ville	= la zone 
				Espace partageant les mêmes caractéristiques	= zone humide zone marécageuse 
				Surface de sol (délimitée en parcelles) soumise à des prescriptions d'utilisation du sol +/- selon l'affectation	= zone d'affectation (ex. zone résidentielle, industrielle, etc.) 
				Territoire(s) soumis à des prescriptions de sauvegarde +/- selon la prescription	= zone de protection 
				Territoire soumis à des prescriptions économiques (qui nécessite des ententes entre des groupes)	= zone franche zone de libre-échange 
				Territoire soumis à des prescriptions politiques (qui demande le respect réciproque d'un contrat)	= zone neutre 
				Bande de terrain ou de territoire séparant des territoires	= zone de démarcation 
				Espace caractérisé par un degré de pollution	= zone contaminée 
				Espace caractérisé par un degré de risque	= zone de danger 

## 1.2 Le zoning et le zonage

Sans zone, il n'y a pas de zonage par contre, sans zonage il y a des zones<sup>18</sup>. Nous avons compris en notant la profusion des déclinaisons du mot *zone* dans les glossaires, que pour les professionnels, du public ou du privé, c'est le résultat - les zones - qui importe dans la pratique, bien plus que ce qui produit les zones - le zoning pour les Anglo-saxons et le zonage pour les francophones<sup>19</sup> -. Le zonage doit son existence à la « zone », et plus spécifiquement à la multiplication des zones. La consultation des glossaires nous montre que le terme *zoning* apparaît plus tardivement que le mot *zone*. Le terme *zoning*<sup>20</sup> est dans le *Town Planning Glossary, Stadtplanungsglossar, Glossaire d'Urbanisme, Glossario de Urbanismo, Glossario di Urbanistica* de Marco Venturi édité en 1990, par contre le terme *zonage* est absent. Que cela soit en France, en Belgique ou en Suisse, il s'agit d'« affectation de zones ». Le *zoning*, ou autrement dit les affectations de zones, se matérialise en un plan et un règlement qui règle le mode d'utilisation du sol; la raison de l'existence des zones est ici hors propos. À la lecture des glossaires, on comprend que les milieux professionnels prennent le *zoning* comme un état de fait de l'organisation du sol et la question du pourquoi de l'action ne se discute plus, c'est une politique publique d'utilisation du sol.

La littérature qui définit le *zoning* sous l'angle juridique est principalement anglo-saxonne. Elle est abondante et explique que la régulation de l'utilisation du sol n'est pas à remettre en question. Et le *zoning* est ce qui matérialise cette régulation. Le *zoning* participe à *la stabilité du droit* de l'aménagement (Rathkopp, (1975), 1991).

À partir des énumérations dans les glossaires et des définitions dans les dictionnaires de l'action de produire des zones, nous retiendrons sept éléments qui caractérisent le zonage:

1. De production par énumération, le zonage est devenu une action de composition de zones.
2. Il gagne dans les pays anglo-saxons une valeur socio-économique et légale.
3. Il devient en France un instrument d'analyse et de mise en ordre de la ville.
4. Après avoir été mis à l'écart (début 1980) il acquiert le statut de norme professionnelle.
5. La légitimité de la délimitation importe.

---

<sup>18</sup> On peut soutenir que derrière chaque zone il y a une classification. Certes, cependant, cette classification ne lie pas nécessairement les zones entre elles. Par exemple, la zone de danger est indépendante de la zone de protection de biotopes.

<sup>19</sup> Toutefois, le mot « *zoning* » est presque plus usuel dans la pratique des professionnels francophones, et le mot *zonage* est réservé semble réservé à la littérature.

<sup>20</sup> Ainsi, *zoning regulations* apparaît et reçoit les traductions suivantes, respectivement en allemand, français et italien : *Flächennutzungs- fest- legung, règlement du plan d'occupation des sols, regolamentazione delle prescrizioni di zona*.

6. L'échelle d'identification, et l'échelle d'action important.
7. Le risque de devenir une action discriminatoire existe.

## **2 La chose: le zonage d'affectation en urbanisme**

Le zonage, bien plus qu'un mot, est une chose, de celles que les Grecs, pour Martin Heidegger, désignaient pour être « instituées par la main de l'homme, par son métier, et sont là à ce titre » (Heidegger, (1962) 1971, p. 81). La chose, ici, a affaire avec les hommes, avec ce que les hommes font de la chose. Avant de nous intéresser à ce qui se fait avec le zonage, à identifier les objectifs qui sont visés dans l'utilisation de la chose (ce qui fait l'objet des chapitres II et III) nous allons regarder de plus près la chose et les lois de son propre devenir, « mettre à jour le sens autochtone des choses » quand « entre le signe et son contenu, il n'y a aucun élément intermédiaire, aucune opacité. » (Foucault, 1966, p. 80.)

### **2.1 Un système d'affectation des usages du sol en urbanisme**

En urbanisme, à la question « qu'est-ce que c'est le zonage? », la réponse se trouve dans une autre question, « qu'est-ce que c'est une zone d'affectation? ». Nous avons répondu à cette deuxième question, de manière quelque peu arbitraire certes, en allant nous documenter dans les dictionnaires et glossaires. Nous avons retenu que la zone, à l'origine, est une transition entre un secteur et un autre, et ne doit son existence qu'à celle des espaces qui lui sont contigus. Une zone d'affectation, alors, est l'épaisseur d'un espace affecté à une activité, et situé entre deux espaces. Par rapport à la zone, la zone d'affection est, de plus, délimitée et reproductible. Le choix de la délimitation et de la reproductibilité revient à une autorité légitimée pour le faire. La zone d'affectation appartient à un système d'organisation de l'utilisation du sol, le zonage, qui prend la forme d'une politique publique. Le zonage en tant que système produisant et reproduisant des zones d'utilisation du sol fabrique de la valeur: les parcelles zonées sont échangeables.

En urbanisme, le zonage, instauré dans des lois et des règles, prédispose les principes de la Charte d'Athènes des architectes de 1933 où le sol est divisé simplement et artificiellement selon les différents temps de la journée; habiter (dans le sens de résider), travailler, se déplacer, et se détendre. Le zonage est le support qui autorise de déconstruire alors rationnellement le territoire en zones afin de le faire *fonctionner*. Il est alors décrété qu'à

chaque fonction est attribué un espace spécifique nommé soit « zone d'activités » pour travailler, soit « zone résidentielle » pour dormir, soit « zone de délasserment » pour les loisirs, et enfin « zone de déplacement » pour se mouvoir. Le zonage est une chose appréciée de nombreux acteurs. L'État contrôle les terres constructibles et non constructibles, la bureaucratie planificatrice dispose d'un plan prévisionnel pour voir où ils vont, spécialement avec les finances publiques, les professionnels optimisent les sols selon leur rentabilité et activent les règles pour réaliser leurs projets, les propriétaires héritent d'un levier pour faire valoir leurs droits, et les promoteurs disposent des ficelles pour actionner les profits.

Les lois du devenir du zonage se placent dans le jeu des acteurs. La production de zones nécessite que les délimitations soient négociées, que les obligations soient sous-pesées, que les réalisations et les priorités soient arbitrées.

## 2.2 Proposition d'une définition de la zone d'affectation

Les « zones » d'affectation sont des entités *en attente de* et qui appartiennent à un système. Dès que l'objet zone, transition ou entité appartenant à un système, est doté de prescriptions légales quant à l'utilisation qu'on peut en faire, il devient alors un moyen pour organiser les usages du sol. Il participe à l'instrumentation de transformation du sol. Les zones deviennent les éléments d'une d'action et/ou d'analyse pour extraire, ajouter, condenser, diluer les affectations sur le sol. Le système participe à une utopie où « les « zones » sont des objets très particuliers, des abstractions issues d'un modèle d'organisation idéal, surimposées aux espaces concrets. » (Lévy, 2000, p. 1)

Cette qualité, de participer à un espace *en prévision de*, confère au concept zone une élasticité. Plusieurs concepts<sup>21</sup> s'apparentent au signe zone (cf. Tableau3: Signes et signifiés de « zo-n »). Il s'opère un glissement de la notion d'affectation vers celle de protection; il est alors facile d'imaginer une zone délimitée seulement pour ses qualités environnementales. De même, le principe de superposition des zones (zone industrielle, zone inondable, zone de protection<sup>22</sup>) de plus en plus répandu est encouragé par l'élasticité du concept. La zone se différencie du zonage par l'ancienneté de la notion, la richesse et la souplesse des

---

<sup>21</sup> La signification d'un mot est ce qui est signifié, c'est-à-dire le concept qui s'associe à l'image acoustique.

<sup>22</sup> Le plan d'affectation cantonal vaudois *La Venoge* contient cette particularité à plusieurs endroits, entre autre à l'embouchure de la rivière La Venoge, sur le territoire de la commune de St-Sulpice.

significations, et surtout le fait d'être un espace, une entité pour elle-même, dont la valeur peut être neutre, positive ou négative.

### **2.3 Proposition d'une définition du zonage en urbanisme et aménagement**

En regard des réflexions précédentes, nous proposons la définition suivante pour le zonage d'affectation en urbanisme et aménagement:

Le zonage est l'action de délimiter des périmètres définissant des zones dans lesquelles s'inscrivent des prescriptions. Le zonage produit des zones dont il définit légalement la délimitation, la constructibilité et l'affectation. Avec le zonage, la zone affectée à la construction quitte son statut élastique d'*espace en attente* et devient une surface qui acquiert une valeur socio-économique. Le but (le point qui est visé) du zonage est de permettre à la société de conférer au sol un statut pour qu'il puisse être utilisé. L'objectif (la fin à atteindre) du zonage est mobile. L'enjeu est ici politique et varie dans chaque situation où le zonage a été choisi pour justifier l'utilisation du sol.

Le zonage est illustré par une carte à laquelle il est accordé un statut réglementaire. À ce titre les gouvernements sont légitimés pour en faire un plan en force.

## **3 L'histoire générale du zonage d'affectation**

Dès son invention en Prusse en 1875, le modèle n'attend pas pour être diffusé largement à travers le monde, parfois en s'adaptant (USA, Grande Bretagne, France, Belgique), parfois en s'hybridant et donnant autre chose (Japon) ou se sophistiquant (Suisse). Ces transformations ne suivent pas un ordre chronologique. Nous proposons cinq âges. À chaque âge correspondent des adaptations - le modèle garde les caractéristiques qui font sa spécificité et les modalités de mise en œuvre changent -, ou des hybridations - le modèle adopte les caractéristiques d'un autre modèle dont la spécificité est différente -. Dans tous les cas les objectifs qui motivent le choix d'adoption du zonage varient. Le zonage a été imaginé pour la gestion des villes, pour négocier des terrains pour la construction. Hormis au Japon, la diffusion du modèle se fait d'ailleurs à travers les collectivités publiques des villes, et c'est ensuite que les gouvernements centraux les instaurent à l'échelle nationale.

Ainsi, il fait l'objet d'une loi supérieure aux États-Unis d'Amérique en 1916, au Japon en 1925, en France en 1934, au Royaume-Uni en 1950, en Belgique en 1962 et en Suisse en 1979. Des pays au contexte politique différent ont ainsi adopté le zonage. Par exemple, le zonage a été adopté autant par des pays où l'État est propriétaire du sol comme la République de Singapour (*Master Plan* 1958), que ceux dont le sol est en partie propriété de l'État central ou de collectivités publiques comme la République populaire de Chine (*Land use Zoning* est introduit en 1998 dans la *CLUP-China Land Management Law*). Le zonage est aussi adopté par l'ancienne URSS (*master plans* de 1931 à 1991)<sup>23</sup>, et est encore actuel dans la Fédération de Russie (nouvelle Constitution de 1993).

### 3.1 Ce qui précéda le zonage

Le sol, ainsi que les relations entre les acteurs, n'a pas attendu que le zonage soit instauré aux échelles locale et nationale pour être organisé. Par exemple à Barcelone, le Plan d'extension de 1859 élaboré par Ildefonso Cerda pose les règles pour savoir où et comment il faut bâtir et pour arbitrer les enjeux entre les différents acteurs de la ville (Cerda, (1867) 1979). À Paris, le Baron Hausmann réussit, avec l'organisation sophistiquée des voiries urbaines (alimentation en eau, évacuation des égouts, hiérarchie des rues et avenues, répartition des populations) à installer un ordre urbain puissant. Avec le système des immeubles de rapport mélangeant les classes sociales, cet ordre aboutit à une concentration et diversité des individus et des situations. Cependant, avant que le zonage naisse en Prusse, il faut noter que le Paris d'Hausmann possédait déjà les signes annonciateurs d'un découpage urbain fonctionnel. Paris était la plus grande ville industrielle du monde<sup>24</sup>. L'assainissement, le transport des gens et des denrées, les équipements en réseaux techniques et aussi en structures administratives publiques nécessitaient une stratégie de contrôle. Elle fut faite par la séparation des secteurs. Le Paris sous Napoléon III, au milieu du XIXe, n'est pas encore zoné, bien qu'il soit administrativement découpé. Les équipements produisent alors, au sein de ces découpages, des spécialisations fonctionnelles qui sont élevées au niveau de système. La « mise en place de ces dispositifs complexes accuse les distinctions au profit d'une idéologie de la séparation qui annonce et amorce à bien des égards la pratique du zonage. » (Panerai, Castex, Depaule, (1997, 2002), 2004, p. 18).

---

<sup>23</sup> D'après le Prof. Alexey Krashennikov quatre périodes marquent la planification centralisatrice soviétique à Moscou : 1931-1941, 1945-1950, 1951-1961, 1961-1991 (The case of Moscow, Russia, in *Understanding Slums : Case Studies for the Global Report on Human Settlements* 2003, UN-Habitat.)

<sup>24</sup> Une population d'un million d'habitants en 1846 (Panerai, Castex, Depaule, (1997, 2002), 2004, p.19.)

### 3.2 Le 1<sup>er</sup> temps: une enfance prussienne modeste et stratégique

Si le découpage et la séparation deviennent les normes à Paris, c'est la Prusse, plus avancée dans la planification des villes (Sorensen, 2002, p.117), qui explore l'usage d'un instrument qui d'une part met en place une stratégie d'anticipation du développement, et d'autre part qui découpe et sépare les alentours des villes en lots délimités et spécialisés: les zones pour les usines, les zones pour les villas. L'objectif est d'encourager l'essor économique, d'assainir et d'offrir une partie nouvelle à la ville (*Neustadt*), tout en préservant des espaces libres de construction. Des principes de composition et concentration sont soutenus.

Les premiers plans qui posent les bases du zonage voient le jour en Prusse. La loi prussienne sur les alignements de construction et les taxes de construction - *Badischen Fluchtliniengesetz* - de 1875, doublée d'une stratégie anticipatrice de la collectivité publique, a formé le terreau dans lequel est né la politique des affectations du sol (*Flächenausweisung*), que nous avons nommé le zonage. Ainsi, Cologne (1875-1878), Frankfort-am-Main (1891), Düsseldorf, Berlin et Munich (*Staffelbauordnung*, 20 avril 1904) sont parmi les villes qui se dotent d'une représentation en plan et d'une description réglementaire sur ce qu'il est possible de construire, et où il est possible de le faire.

#### 3.2.1 La Prusse: la « *Badisches Fluchtliniengesetz* », 1875

Avant 1875, date de promulgation en Prusse de la *Badischen Fluchtliniengesetz* (loi sur les alignements de construction et les taxes de construction) la police étatique est l'organe de l'État qui est chargé du respect des règles de construction des bâtiments et des voiries. Une tradition libérale conférait aux municipalités une relative autonomie pour organiser leurs territoires. Les propriétaires fonciers sont alors les acteurs qui détiennent le potentiel de transformation des villes.

L'essor industriel et l'accélération des mutations des villes conduisent les autorités à imaginer des stratégies pour adapter leurs territoires aux nouveaux besoins. C'est avec les propriétaires fonciers qu'elles vont rendre le fonctionnement urbain plus efficace et rationnel. Les municipalités encouragent les propriétaires à investir dans l'immobilier tout en les faisant participer aux coûts de construction des infrastructures (taxes pour les voiries, égouts, et alimentation en eau), puis à l'entretien (Ladd, (1957) 1990, p. 96). D'une part, les autorités de la ville offrent des terrains à l'extérieur à des prix intéressants où peuvent se bâtir de nouveaux quartiers peu denses, avec des villas, et des usines, et d'autre



part elles libèrent ainsi des terrains au centre occupés par des taudis (*slums*) (ibid., (1957) 1990, p. 101). Les terrains en couronne sont une récupération par la collectivité publique des sols libérés par la destruction des remparts. La ville est de plus gagnante dans les secteurs centraux, car elle instaure l'obligation d'élargir les rues jusqu'à 26 m, et le solde des parcelles privées pris par la voirie revient gratuitement à la collectivité (ibid., (1957) 1990, p.104). Le principe de la *Neustadt*, avec de nouvelles artères et des équipements techniques, est favorablement accepté par la population qui voit un gain en salubrité et confort pour son cadre de vie. Le principe du zonage naît sous une forme dynamique d'anticipation et d'échange. Les principes de la loi sur les alignements coordonnés avec une stratégie de transformation de la ville fondent la politique d'affectation du sol (*Flächenausweisung*) des villes allemandes.

### 3.2.2 La politique des petits pas du Burgmeister de Cologne, 1881-1898

L'enfance du zonage se fait en même temps que la mise en place d'une première administration chargée de la planification urbaine. Joseph Stübben (1845-1936)<sup>25</sup>, *Stadtbaumeister* d'Aachen 1876 à 1881 puis de Cologne de 1881 à 1898, est le premier professionnel reconnu pour son savoir-faire à anticiper, et surtout à réglementer le développement de la ville. À Cologne, Joseph Stübben conseille les autorités responsables de la ville en leur proposant de pratiquer une politique des petits pas, avec trois priorités: la mise en ordre de la circulation urbaine, la mise en œuvre de mesures sanitaires, et la fabrication d'une « ville belle » (ibid., (1957) 1990, p.104).

Les trois priorités se concentrent sur l'amélioration de la voirie urbaine. L'élargissement des rues permet de résoudre le trafic, mais aussi la mise en circulation de véhicules de transports publics, de creuser les canalisations pour les eaux claires et usées, d'installer l'éclairage public, de dégager des couloirs de décompression pour l'air, et d'offrir des espaces publics plantés d'arbres. En élargissant les espaces entre les bâtiments, les autorités pensaient offrir ainsi à tous les habitants de la lumière et de l'air dans les logements. C'était ignorer qu'une grande partie de la population ne vivait pas dans des logements avec vues sur les rues, mais bien dans des pièces exigües à l'intérieur des îlots, souvent mal aérées et éclairées que sur des courettes insalubres (ibid., (1957) 1990, p.105). (Illustration 1a, *Vogelschauplan von Köln*; Illustration 1 b, *Der Kölner Neustadt*)

---

<sup>25</sup> Joseph Stübben est l'auteur de « *Der Städtebau* ».

Le renouveau urbain - amélioration et extension - des villes allemandes produit des concours d'architecture en série. Le zonage prend pied dans une euphorie de composition urbaine, où les compétitions entre villes précèdent de quelques années celles des architectes (les classiques, partisans de Camillo Sitte, et les fonctionnalistes). Un autre enjeu de la distinction en « *Flächen* » est de sauvegarder les espaces non bâtis: « *The German zoning had its roots in the desire of residents of an increasingly crowded country to conserve unspoiled land and to protect residences against noxious industrial and commercial uses. (...) The German practice subjected commercial uses in residential zones to performance standards allowing flexible land use.* » (Liebmann, 1996, pp. 71-77.)

Illustration 1a

**Vogelschauplan von Köln, Jakob Schneider (1821-1911)**



Illustration 1 b

**Der Kölner Neustadt (1884-1886)**



Niehlerstraße in Köln-Nippes, nach 1898, p. 351.



Nievenheimerstraße in Köln-Nippes, nach 1899, p. 352.



Eisenachstraße in Köln-Nippes, nach 1905, p. 352.

Le *Flächenausweisung* est le premier zonage. La collectivité publique, en s'appuyant sur une première bureaucratie planificatrice, procède à la désignation et la délimitation de surfaces de sol afin de les échanger. Cette action trouve sa raison dans la situation en décalage des villes allemandes dans le contexte de l'industrialisation européenne. À la fin du XIXe siècle, ces villes devaient, en quelque sorte, rattraper le retard par rapport aux villes anglaises plus industrialisées, et mettre en place une stratégie efficace pour assainir ses rues et ses édifices, et rendre sa population performante; ceci en négociant avec la diversité des acteurs concernés (Ladd, (1957) 1990, p. 101).

Le *Flächenausweisung*, que nous nommons zonage, est alors une action exploratoire qui lie un processus d'anticipation et des instruments réglementaires. Il fait tout de suite école. D'exploratoire il devient un modèle reproductible d'usage du sol dont la logique est celle du bon fonctionnement de la ville permettant son extension rationnelle. En Prusse, les maîtres mots sont *délimitation* des aires d'activités et *concentration* des populations. Le zonage englobera progressivement les autres prescriptions qui assureront l'ordre des constructions.

### **3.3 Le 2<sup>e</sup> temps: une adolescence étatsunienne en *trouble shooter***

La phase exploratoire gagne en importance aux États-Unis d'Amérique. Toutefois, l'objectif est autre. En Prusse, il s'agissait de favoriser l'installation cohérente des activités industrielles tout en assainissant et offrant une ville neuve (*Neustadt*). Le zonage devient aussitôt un instrument juridique qui donne des obligations à respecter dans des zones délimitées. Plus spécifiquement, dans les aires urbanisées, les prescriptions fixent des contraintes d'affectation, et, aussi suivant les cas, de volume, de hauteur, de distance aux limites de propriété, de nombre d'étages, de degré de sensibilité au bruit, de protection des eaux, puis de construction. Par la suite, l'instrument comporte encore de nouvelles exigences, par exemple, en matière de protection contre les dangers naturels encourus. De l'autre côté de l'Atlantique, l'objectif est d'abord de répondre avec efficacité aux effets de congestion de l'urbanisation industrielle galopante, puis quand il est appliqué à l'ensemble du territoire fédéral, il devient un système d'exploitation du sol dont l'objectif est de faire valoir le sol tout en ménageant les intérêts publics et privés. Le principe est celui de la séparation des fonctions, la protection des aires agricoles, et la stabilisation des modes d'usage du sol.

### 3.3.1 New York, les nuisances des skyscrapers, 1901

Le mot *zoning*, désignant ce que nous avons nommé zonage, prend naissance à New York, et est repris à Chicago. C'est la notion de valeur d'échange qu'apporte le zonage allemand qui est tout de suite retenu. Le *zoning* est aussitôt affilié au *Land Use*, à l'organisation des utilisations du sol, c'est-à-dire, « si j'utilise mon sol, quel est mon profit? » que je sois une collectivité publique, ou un privé. Ainsi, sitôt arrivé dans le Nouveau Monde, il devient le garant du bénéfice que les acteurs peuvent avoir de l'usage du sol (Wickersham, 2001, 2006, 2007, 2009). Au début, le zonage gère principalement les parcelles privées (*Euclidian zoning*), et n'a pas été prévu pour organiser de larges étendues de terrain. Ce n'est que par la suite qu'un zonage élargi organisera aussi les terres « non constructibles ».

Le contexte new-yorkais dans lequel fut diffusée la politique des affectations du sol prussienne, le zonage, est conflictuel. Dès le début des années 1870, avec l'apparition de bâtiments dont la hauteur ne cesse de croître, les habitants sont aussi de plus en plus mécontents. Ils sont privés de lumière et d'air frais. Le zonage est importé dans un climat d'insatisfaction; les autorités décident de tester ce modèle qui a fait ses preuves pour motiver les populations à participer à l'essor de la ville. À New York, il s'agit de régler une controverse entre ceux qui ont déjà construit et ceux qui veulent construire encore plus haut. Il s'agit de satisfaire les habitants des deux bords. L'instrument est adapté. C'est-à-dire, l'instrument va permettre de restreindre les droits de propriété des uns, pour conforter les autres dans les droits acquis, tout en répondant à l'essor économique. La solution est de mettre des prescriptions sur les parcelles des uns et des autres, en autorisant des potentiels de construction supplémentaires, et équitables. Dans la ville qui accepta l'édification généralisée des *skyscrapers*, où l'ombre et l'air confiné posent aussi problème, le zonage prend la forme d'un *trouble shooter*, et devient un instrument normatif qui va permettre d'infléchir les propriétaires privés. En 1901 une loi instaure le zoning dans l'État de New York: le « *Tenement House Act* » est une loi de salubrité afin que les nouvelles constructions ne dégradent pas les anciennes en les privant de soleil et d'air respirable<sup>26</sup>. La densité du bâti est maîtrisée à travers des règles de hauteurs des constructions. L'objectif à New York est d'offrir dans un périmètre restreint de la ville, le plus possible de surface bâtie

---

<sup>26</sup> Dès 1905, on constate que tout bâtiment très haut peut nuire aussi à la valeur des bâtiments voisins dévalués par l'ombre que leur portent les gratte-ciels. La qualité prescriptive du *zoning* est choisie pour régler ainsi les ombres portées des bâtiments hauts sur les constructions voisines plus basses. (<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zonehis.shtml>, accès 13-04-20129.)

sans nuire aux voisins. Plus qu'une concentration de population (densité humaine), l'enjeu est la densité du bâti.

### 3.3.2 US Zoning et Land Use, 1916

À Chicago, le zonage séduit aussi. Ce n'est plus à titre exploratoire qu'il est utilisé, il est pleinement un système d'exploitation du sol. Le zonage est pris pour sa valeur prescriptive. Il donne la légitimité aux autorités de la ville de faire plier les propriétaires récalcitrants, refusant d'échanger leurs vastes propriétés bien situées au centre contre d'autres localisées en périphérie, afin de laisser se réaliser les planifications de la *City Beautiful*. Les prescriptions du zonage autorisent deux actions coordonnées: une éventration de la ville pour y installer des boulevards prestigieux, et le cerclage de la ville par des zones résidentielles. Les caractéristiques du *Flächenausweisung* sont exacerbées. Le modèle de Chicago prend la logique prussienne de délimitation, composition et concentration, et l'objectif est l'embellissement de la ville en répondant au dynamisme économique. Et pour installer l'*Urban Renewal* dans la durée, le modèle se transforme en complétant le processus de planification réglementaire d'une procédure de stabilisation des zones, afin de s'assurer qu'elles ne changent pas trop vite. Cette adaptation est capitale. Une loi instaure alors le *zoning* à l'échelle de la nation: 1916: « *Comprehensive Zoning Ordinance* » concrétise en un système d'organisation du sol, les zones de New York. Le modèle est institutionnalisé.

Des États progressivement s'y intéressent, cependant, des critiques s'élèvent. Elles viennent de ceux qui voyaient dans les lois sur les restrictions des affectations une violation de leurs droits de propriété. Le zonage était aussi accusé d'aller à l'encontre des lois de l'économie et tout particulièrement de l'économie libérale. En 1926, le *zoning* est promulgué par le Département fédéral du commerce en un *Standard Zoning Enabling Act (SZA)*<sup>27</sup>. Avec l'augmentation du nombre de bâtiments hauts dans les villes principales, il est reconnu que le risque de dévaluation des biens immobiliers existe sur l'ensemble du territoire des États-Unis d'Amérique. Le maître mot est *règlement*, tout en maintenant ceux d'*exclusion* des activités et *concentration* des populations. La jeunesse étatsunienne du zonage se passe à renforcer les valeurs prescriptives, en accusant les mesures de délimitation et spécialisation. L'objectif pour l'État fédéral est l'organisation des utilisations du sol.

---

<sup>27</sup> Dès 1926, les États ont pleinement le droit d'appliquer le « *Comprehensive Zoning Ordinance* ». Effectivement, un recours a été gagné par le village d'Euclid, cette année, contre une grosse entreprise qui souhaitait garder ses terrains en zone industrielle, car c'était plus rentable pour elle, alors que la collectivité publique la zonait en zone résidentielle. Cette victoire d'une collectivité publique a mis un terme aux oppositions contre le zoning.

### 3.4 Le 3<sup>e</sup> temps: une maturité misant sur l'exploitation du sol

Le zonage entre dans sa phase où l'objet est l'exploitation du sol, au Japon et aux USA. Le zonage épouse le taylorisme, la ville est oubliée. Ce qui compte c'est la rationalité fonctionnelle, l'efficacité des actions, et la rentabilité du sol.

#### 3.4.1 Japon: hybridation immédiate, 1925

En 1919 le premier ministre japonais fait une visite en Allemagne, au Royaume-Uni, à Paris et à New York et revient au Japon avec, dans ses malles, un rapport détaillé sur le *Flächenausweisung* prussien, les *New Towns* anglaises, les grands boulevards parisiens, et le *zoning* étatsunien. Aussitôt présenté au Parlement japonais, le zonage est adopté. Cependant, sitôt transplanté, le zonage s'hybride avec un des systèmes d'organisation des villes nippones, les *machis* (divisions anciennes de type ilot). Entre 1912 et 1926 le zonage est diffusé à l'échelle nationale et c'est en 1933 qu'il est officiellement instauré. Par contre le premier plan de zones de Tokyo date de 1925 (Sorensen, 2002, p.117). Le zonage japonais est, à ces débuts, une méthode d'exploitation du sol à l'échelle des vastes territoires du *Santo*<sup>28</sup>. Il devient rapidement, aussi, le répertoire de référence contenant les règles de construction à respecter.

Avec les *machis*, les relations avec la nature auront de plus une influence sur la tournure que prit le zonage au Japon. Le zonage va s'implanter dans la ville préindustrielle des *daimyos*, Tokyo était autrement plus verte que les villes européennes. La topographie, les cours d'eau donnaient les règles d'implantation. Par la suite, l'industrialisation, avec le levier du zonage, a eu une tendance à vouloir remplir la plupart des cases occupées par les jardins et les espaces agricoles participant à la vie quotidienne de la cité. Pourtant, malgré le nombre de bâtisses supplémentaires apparues lors des phases d'occidentalisation, la structure de Tokyo, reste, celle d'une ville du XVIII<sup>e</sup> siècle (Lash, 1999, p. 78). La Ville Haute (*Yamanote*), celle où logeaient les *daimyos*, contraste avec la Ville Basse (*Shitamachi*), celle des marchands, qui cependant est une « *mosaic of grills where intersections operate connectively and not as cross-junctions.* »<sup>29</sup> La nature au Japon, plus qu'un objet, tend à être

---

<sup>28</sup> Traduction littérale : les trois villes réunissant Tokyo, Osaka et Nagoya. Le Santo est l'espace métropolitain des premières villes industrielles japonaises reliées à Tokyo.

<sup>29</sup> Lash cite Augustin Berque, 1986, *Le Sauvage et l'artifice : les Japonais devant la nature*, ed. Gallimard, Paris, pp. 108, 126, 175-6, 207-210.

un sujet: « *Nature tends to be viewed as a companion (...) it shapes culture.* » (Ibid., 1999, p. 77).

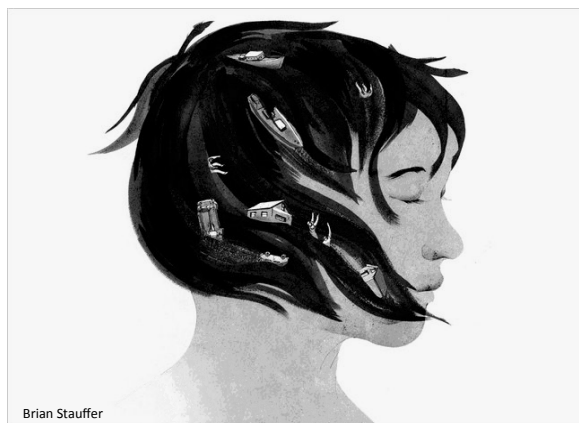
Les tentatives de tracer des boulevards rectilignes restèrent dans les oubliettes. Sous le titre de *Urban Space and Allegory*, Scott Lash rappelle que les grilles ont toujours été un effort pour mettre de l'ordre dans un chaos existant. Par exemple, celle dessinée en 1811 par Simon de Wiit à New York ne s'est pas plus préoccupée de la topographie que de la population (Lash, 1999, p. 78), et la nature dans ce cas est un objet que l'on plie ou lamine à souhait à coup de grandes délimitations en zones<sup>30</sup>.

Différemment au Japon, les habitants savent que la nature, même maltraitée, demeure un sujet qui cycliquement rappelle sa puissance (illustrations 2a et b: A la suite du tremblement de terre et tsunami du 11 mars 2011, texte de Ryû Murakami, New York Times, March 16 2011.)

Le manque de rationalité des tracés de la voirie est toute autre chose que ce que nous nommons ici en Occident, une organisation chaotique. La grille classificatrice du zonage au Japon ne répond à aucune nécessité de faire de l'ordre. Le zonage est un outil pragmatique qui délimite les aires d'installation des grandes infrastructures. Le zonage transforma en un tour de bras le paradis sur terre de Basho: Matsushima (illustrations 2 b à e). La transformation permit des constructions dans des zones

Illustration 2 a

A la suite du tremblement de terre du 11 mars 2011



« *The Japanese are often said to abide faithfully by the rules of the “group” and to be adept at forming cooperative systems in the face of great adversity. That would be hard to deny today. Valiant rescue and relief efforts continue nonstop, and no looting has been reported.* »  
Ryû Murakami, New York Times, March, 16 mars 2011.

<sup>30</sup> Scott Lash compare les m<sup>2</sup> de surface verte par personne au tournant du siècle : à Tokyo 2 m<sup>2</sup>, à Paris 8.3 m<sup>2</sup>, à Rome 11,4 m<sup>2</sup>, et à New York City 19.1 m<sup>2</sup> (Lash, 1999, p. 78). Les grands parcs urbains apparaissent par la suite à Tokyo.

Illustration 2 b

**Sendai**



Illustration 2 c

***Paysage de Matsushima***



Paravent en six panneaux, de Sotatsu Tawaraya. Période d'Edo, XVII<sup>e</sup> siècle 17<sup>th</sup> (Gallery of Art, Smithsonian Institution, Washington, DC, Gift of Charles Lang Freer).



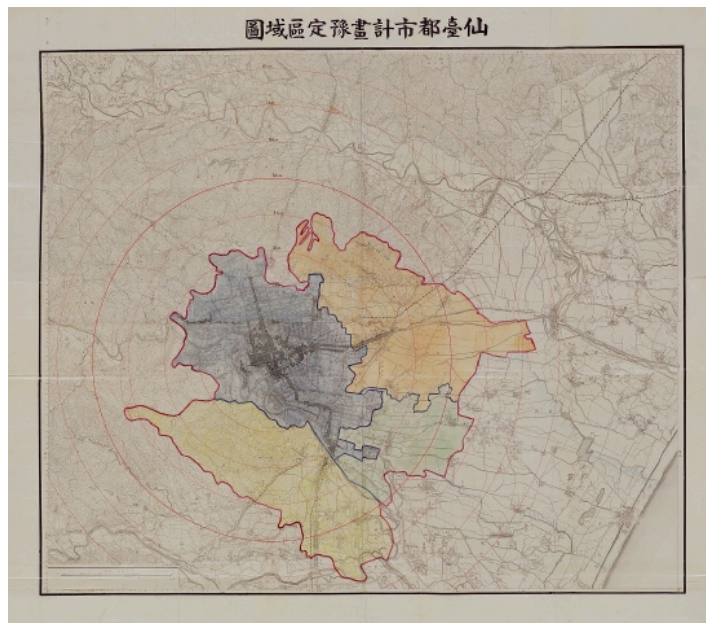
Illustration 2 d  
**Interdiction de décharger des ordures, Matsushima**



Panneau interdisant les décharges sauvages sur le littoral de Matsushima, dans la préfecture de Miyagi.

Illustration 2 e  
**Plan d'aménagement de Sendai 1925**  
Préfecture de Miyagi

Planification en application de la loi de 1919 instaurant le zonage afin de permettre la construction des infrastructures de transports et les sites d'activités économiques.  
Source : <http://www.digital.archives.go.jp>



Au tournant du XXe siècle, le zonage et les infrastructures de déplacement en bordure de mer firent du paradis sur terre de Bashô un espace routier fonctionnel.



Source : International research Institute of Disaster Science, Tohoku University,  
Miyagi Prefecture : Onagawa, Ishinomaki, Sendai, Natori, Iwanuma.  
<http://www.tsunami.civil.tohoku.ac.jp>

### 3.4.2 USA: zoning inclusif à exclusif, 1ère moitié du XXe siècle

Les premières prescriptions du zonage aux États-Unis d'Amérique ne tiennent pas compte, ni des flux de plus en plus forts des migrants dans les aires urbanisées, ni de l'invasion rapide de l'automobile dans les villes. Le modèle du zonage new-yorkais qui a donné lieu aux règles de la « *Comprehensive Zoning Ordinance* » est cycliquement amendé. Le zonage à l'origine inclusif, c'est-à-dire que toutes les zones acceptent la mixité des affectations, devient fortement exclusif. Ainsi, aux États-Unis d'Amérique, le zonage encore aujourd'hui interdit presque totalement les affectations commerciales dans les zones résidentielles. Le zonage américain oblige une administration substantielle qui suit l'évolution des nombreuses règles. La tendance est de différencier le zonage des autres politiques à incidence spatiale. L'effet qui en découle est une augmentation de la ségrégation spatiale (Logan, 1976, pp. 377-385).

### 3.5 Le 4<sup>e</sup> temps: une maturité tardive à travers le monde

Alors qu'États-Unis d'Amérique ainsi qu'au Japon, le zonage prend des allures de politique d'utilisation du sol, il est introduit progressivement en France, en Belgique, au Royaume-Uni, en Suisse et dans bien d'autres pays européens et ailleurs dans le monde, comme en Afrique du Nord, en Australie et en Inde. Les modalités de mise en œuvre et les objectifs diffèrent, alors que sa nature de producteur de zones d'affectation demeure.

#### 3.5.1 USA: le paradoxe de la rationalité fonctionnelle, 2<sup>e</sup> moitié du XXe siècle

Plus d'un demi-siècle d'expériences porte au grand jour un paradoxe: la rationalisation fonctionnelle des utilisations du sol selon les règles du zonage promeut l'étalement urbain. Cela fait apparaître aussi des dommages collatéraux: la fragmentation des secteurs, la spécialisation des aires urbanisées, et la dispersion des activités produisent une dépendance automobile, une destruction des écosystèmes et un gaspillage des ressources. L'uniformisation des parcelles par types de zones fausse les prix du sol<sup>31</sup>. De plus, l'exclusion augmente les inégalités spatiales.

Quand il s'agit d'imaginer qualitativement des portions de villes ou de prévoir des interventions de qualité sur les espaces non bâtis, des instruments sont inventés pour étoffer le zonage: par exemple, les *PUDs* – *planned unit development*, qui à plus large échelle prennent souvent la forme de « *cluster zoning* », ou les *Traditional neighborhood development-TND*, ou encore les *Transferable Development Rights* - *TDR's* qui permettent de reporter les droits à bâtir d'une parcelle sur une autre, avec le principe des *sending areas* et *receiving areas*, sont autant de nouveaux instruments pour détourner *le zoning*. On peut encore citer l'*Inclusionary Zoning* (qui revient au zonage d'origine tolérant une diversité d'activités), ou l'*Agricultural Protection Zoning* (qui promeut une attention à porter aux bonnes terres agricoles). Se mettent aussi en place, indépendamment des instruments réglementaires, des processus pour augmenter la qualité des appréciations faites par les autorités; ainsi en Oregon, où l'État garde un droit de regard sur les plans et les règlements, une commission formée de sept membres, la *Land Conservation and Development Commission* – *LCDC* assure le contrôle de la gestion de l'usage du sol. Cependant, ce

---

<sup>31</sup> Des chercheurs, dont Ralph B. McLaughlin en 2009, ont identifié une relation entre les prix du sol et les zones, ceci à partir des données des agences immobilières aux États-Unis d'Amérique.

processus qualitatif permettant de détourner le zonage ne concerne que les grands projets; les petits projets restent soumis au zonage et à la perte de diversité.

Il faut encore noter une nouvelle forme nommée « *Incentive Zoning* » qui complète la panoplie des instruments à l'usage des municipalités. Un bonus en surfaces à bâtir est accordé par les autorités aux propriétaires ou constructeurs si des équipements publics sont construits à leurs frais. Cette disposition est en fait indépendante du zonage; et c'est parce que le *zoning* récupère toutes les mesures qui touchent le *Land Use* que cette nouvelle règle porte aussi son nom. De plus, le zonage est dopé avec toutes les règles de construction. En 1961, la « *Zoning Resolution* » est adoptée à NY et précise l'ensemble de règles de construction qui doivent être appliquées. Des indices de masse, de volume (*bulk*) sont arrêtés. Ils précisent la superficie minimum, le ratio de surface de plancher, le pourcentage de terrain construit, la dimension des espaces ouverts, les « *yards* » (une portion d'un « *zoning lot* »), la hauteur et la distance aux limites de propriété. A contrario, il faut aussi noter qu'une ville aux USA n'a jamais adopté le *zoning*, c'est la ville de Houston qui ne dispose d'aucun plan de zones.<sup>32</sup>

### 3.5.2 France: une adoption mitigée, 1934

C'est à la suite des destructions de la Première Guerre mondiale que se mettent en place les prémices du zonage en France. La Loi Cornudet de 1919 institue l'obligation de faire des « *plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement* » afin d'organiser au mieux les reconstructions. Bien que les démarches demandées s'apparentent à des actions par secteurs, les termes « zone » et « zonage » n'apparaissent pas encore dans la loi; c'est cinq ans plus tard qu'un article mentionne alors le mot « zone » pour désigner les lotissements<sup>33</sup>. Puis, en 1934, le zonage est légalisé à travers un arrêté du Conseil d'État qui reconnaît « *la légalité de la répartition du territoire d'une commune en zones assujetties à des servitudes d'urbanisme particulières.* »<sup>34</sup>

En France, la désignation d'une « zone » est une action pour délimiter les endroits qui nécessitent des interventions de l'État. Autant la « zone » laissée par la destruction des

---

<sup>32</sup> La thèse de Jean Ruegg est instructive sur cette forme différente d'organiser l'utilisation du sol (Ruegg, 1997, pp.253-288).

<sup>33</sup> Hervé Vieillard-Baron précise que c'est sous la houlette de Pierre Laval que sont promulgués alors deux textes de loi sur l'urbanisme qui pour la première fois imposent la désignation de « zones », en 1935, puis en 1943. In Vieillard-Baron Hervé, 2009, *Le zonage en question*, in Projet 2009/5 (n° 312), éditeur C.E.R.A.S. URL: <http://www.ceras-projet.org/index.php?id=4034>, (accès le 12-04-2012).

<sup>34</sup> Ibid.

remparts que les « zones sinistrées » après la Seconde Guerre mondiale deviennent des « zones à aménager » ou à « réaménager ». Ce sont les zones qui servent à l'approvisionnement du pays qui sont alors prioritaires: les zones portuaires, les zones industrielles, les zones rurales et les zones artisanales. Ce n'est que vers le milieu des années cinquante et jusque dans les années septante que les « zones » résidentielles se développent. Le terme « la zone » désigne alors ces quartiers faits de toutes pièces dont le « grand ensemble » est l'illustration la plus marquante.

La généralisation du zonage en France correspond aussi à trois faits (Claude, 2008): l'adoption d'une série de dispositifs réglementaires sur l'obligation de planifier accompagnant la Loi Cornudet; les réparations fonctionnelles de l'espace que pratique l'administration française dans les colonies, en particulier au Maroc; la réglementation des risques industriels avec la Loi sur les établissements dangereux de 1917. Ces plans d'aménagement, d'embellissement, d'extension, de séparation, de protection fonctionnent selon un principe d'affectation prévisionnelle et cherchent aussi une cohérence pour l'entier de la ville (Gaudin, 1985, Claude, 2008).

Le zonage français est tout à la fois un système d'exploitation et un système cognitif. Cette double appartenance présente une confusion entre la réalité et le plan; le plan a une tendance à être pris pour la réalité. L'objectif du zonage est ici d'offrir à l'État un instrument de planification permettant d'anticiper, de réguler et d'analyser.

### 3.5.3 Royaume-Uni: un *zoning* pour la valeur financière du sol, 1950

Il faut noter qu'au Royaume-Uni, le zonage fut adopté partiellement, et principalement sous l'angle de la valeur financière du sol<sup>35</sup>. Le désintéret pour la politique d'affectation du sol prussienne (*Flächenausweisung*) peut s'expliquer par l'avancée industrielle des villes anglaises qui, déjà dans les années 1860 et 1870, avaient largement procédé à une suppression des secteurs insalubres, creusets d'épidémies au cœur des villes. Les villes allemandes, à la fin du XIXe siècle, devaient, en quelque sorte, rattraper le retard et mettre en place une stratégie efficace pour assainir les bidons-villes et déplacer les populations vers l'extérieur (Ladd, (1957) 1990, p. 101). De plus la tradition de la planification urbaine à

---

<sup>35</sup> C'est en 1950 que la méthode du *zoning* est appliquée pour calculer les rentes des surfaces commerciales. Aujourd'hui, il est décrit ainsi sur le site officiel du gouvernement (*Valuation Office Agency*): « *Zoning is a standard method of measuring retail premises for valuation purposes. It is used by both public and private sector surveyors to calculate the value of retail premises. It recognises that the most valuable part of the premises is the front part nearest the window.* »

large échelle <sup>36</sup> faisait que la planification anglaise était déjà au diapason des « *New Towns* » (1884) concept défendu par l'économiste de la période victorienne, Alfred Marshall (1842-1924), qui soutenait que les villes nouvelles étaient une réponse aux problèmes de congestion des villes. Il donnait une justification économique: les industries nouvelles sont sans attaches particulières et s'installent aux endroits où se trouve un bassin d'emplois. Il remarquait que c'était la société qui payait le coût des conditions sanitaires déplorables et des logements insalubres, et c'étaient dans les grandes villes que se trouvaient ces inconvénients (Hall, (1992) 1996, p. 36).

En 1947<sup>37</sup>, le *Town and Country Planning Act* (Hall, (1992) 1996, p. 86) accorde plus de pouvoir aux autorités locales pour pratiquer une régulation de l'utilisation du sol dans les campagnes (*countryside*) afin de protéger les paysages remarquables « *for the enjoyment of the community* » (Hall, (1992) 1996, p. 86). Les mesures sont formulées positivement. Ainsi, au lieu de parler de *zones protégées*, il est proposé d'une part des zones à planifier « *in a special way for the enjoyment and recreation of the nation* », et d'autre part, des dispositions sont prises pour que la campagne soit plus ouverte au public et non réservée à des activités sportives privées.

Le modèle du découpage fonctionnaliste, soit du *Flächenausweisung* prussien, ou du *zoning* étatsunien, est absent au Royaume-Uni, comme d'ailleurs l'institution de la commune.

#### 3.5.4 Belgique: adoption pragmatique et fonctionnelle, 1962

En Belgique, le zonage est adopté et décrit dans la *Loi organique* du 29 mars 1962. L'aménagement du territoire y est défini comme l'organisation qui permet « d'harmoniser le territoire en fonction des différentes affectations et ses différentes composantes. L'aménagement du territoire consiste donc à conférer à chaque partie du territoire l'affectation qui lui convient le mieux. C'est le zonage. (...) On perçoit l'aménagement du territoire comme l'expression de politiques économiques, sociales,

---

<sup>36</sup> Ebenezer Howard (1850-1928), Patrick Geddes (1854-1932, Scots biologist) et Patrick Abercrombie (1879-1957) avaient compris que la planification urbaine n'a de sens que contextualisée dans son *hinterlands* (arrière-pays) composé lui-même de villes formant une *conurbation*. La notion de *Regional Planning* est précoce au Royaume-Uni (Hall, 1992, p. 63.)

<sup>37</sup> Au Royaume-Uni, les premières lois sur l'organisation du sol se succèdent et datent de : 1909, *Housing, Town Planning, &c. Act* ; de 1919, *Housing, Town Planning Act* ; de 1925, *Town Planning Act* ; de 1932, *Town and Country Planning Act* ; et de 1947, *Town and Country Planning Act*.

culturelles et écologiques de toute la société. »<sup>38</sup> L'objectif du zonage est la durabilité des politiques à incidence spatiale. Le principe adopté est celui de la séparation des fonctions.

Par exemple, le PRAS –Plan Régional d'affectation du sol de la Région Bruxelles-Capitale a été adopté par le gouvernement le 3 mai 2001. « Le PRAS a force obligatoire et valeur réglementaire dans toutes ses dispositions. Le PRAS se situe au sommet de la hiérarchie des plans réglementaires. Toute délivrance de permis d'urbanisme doit lui être conforme. (...) Il est composé de cartes (prescriptions graphiques) et d'un cahier des prescriptions (prescriptions littérales légales). La carte la plus importante lors des demandes de permis est la carte de l'affectation du sol (carte 3) qui divise le territoire en zones suivant leur affectation. Chaque zone est représentée par une couleur: les zones d'habitat en jaune, les zones de mixité (habitat + autre fonction) en orange ou brun, les zones d'activités: les équipements en bleu clair et les bureaux en bleu parme. »<sup>39</sup>

La zone la plus délicate, au niveau de son interprétation, est la zone d'habitat: « Destination principale: résidence. La zone d'habitat est, par essence, destinée à la résidence, de sorte que la construction d'un immeuble à appartements n'est pas contraire à cette destination. » (art. 141, *Le droit de l'urbanisme*) Bernard La Louveaux complète en posant une question: « Des plans particuliers peuvent prévoir des précisions complémentaires concernant l'affectation des biens. Ainsi, lorsqu'un plan particulier prévoit une affectation à usage de maisons unifamiliales, ce terme doit-il être pris dans son acception usuelle, c'est-à-dire une maison destinée à l'habitation d'une seule famille, de sorte qu'un home pour personnes âgées comprenant vingt-deux chambres ne répond pas à cette notion. » (La Louveaux, Ypersele 1999, p. 164.) Il faut alors porter un jugement de *compatibilité*, B. La Louveaux signale que cette appréciation revient à l'autorité « l'autorité apprécie, en effet, ce que les habitants d'un quartier doivent supporter. » (Ibid., 1999, p. 164.) On comprend que suivant les représentants de l'autorité, une sélection peut être faite favorisant un choix ou l'autre. Le zonage des fonctions laisse une marge d'interprétation qui sert à ceux qui ont la légitimité d'apprécier.

---

<sup>38</sup> <http://www.ejuris.be/amenagement-urbanisme-permis-dispense.shtml> (accès mai 2012.)

<sup>39</sup> <http://urbanisme.irisnet.be/fr/lesreglesdujeu/les-plans-d-affectation-du-sol/le-plan-regional-d-affectation-du-sol-pras> (accès mai 2012.)

### 3.5.5 Suisse: après trente ans de dialogue, la zone agricole est protégée, 1979

L'idée d'une loi sur l'aménagement du territoire mûrit dans la tête de politiciens, dès les années quarante, lorsqu'après la dernière guerre mondiale, le sol devient progressivement un objet de consommation. Toutefois, les cantons, de Zürich (1930) et Genève (1929) disposent déjà d'un éventail réglementaire pour organiser et gérer l'utilisation du sol par zones. Également dans les villes de Berne et Zürich un modèle cadastral strict règle les interactions entre acteurs (Bernouilli, (1949) 1991), et les villes de Genève et Lausanne (1942) disposent également de plans gérant l'utilisation du sol, plans d'extension ou plans d'affectation spéciaux bien avant l'adoption de la loi qui instaure la séparation des zones à l'échelle fédérale. En Suisse, la séparation entre la zone à bâtir et la zone agricole fonde la première Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979<sup>40</sup>. Nous nous tenons ici à ces quelques éléments, car le cas du zonage suisse est largement commenté dans le chapitre suivant.

## 3.6 Le 5<sup>e</sup> temps: une vieillesse étonnante

Depuis une quinzaine d'années, des États-Unis à la France, du Royaume-Uni à l'Australie, des voix s'élèvent pour dénoncer les problèmes engendrés par *zonage-zoning*, toutefois elles demeurent retenues quand il s'agit de le remplacer. Au Japon et en Suisse, il demeure, sans qu'il y ait vraiment débat, l'instrument de référence pour régler l'usage du sol. Nous verrons ceci plus largement dans les chapitres qui développent le cas de la région de Tokyo et de la région lémanique.

### 3.6.1 USA: du *zoning* exclusif au *zoning* inclusif

Une décennie avant le tournant du siècle, dans les différents États nord-américains le *zoning* est modifié et des articles ajoutés afin de répondre à de nouvelles exigences sociale et environnementale: l'équité sociale (encouragement à un mélange de typologies de logements), l'espace public (mise à disposition de parcelles afin de faire des espaces ouverts pour la collectivité publique), équipements pour la collectivité publique (mixité, échange de terrains, négociation), infrastructures techniques performantes, limitation du nombre maximum de places de stationnement pour véhicules à moteur. Des attentes qualitatives

---

<sup>40</sup> La Loi fédérale suisse sur l'aménagement du territoire a été mise en vigueur le 22 juin 1979, et vient d'être révisée en 2013.



augmentent et le modèle se compéte de nouvelles règles, par exemple sur la forme urbaine des rues afin de créer des espaces pour piétons et repousser les places de stationnement de côté ou à l'arrière des bâtiments. Re-penser le *zoning* nécessite d'agir sur les dispositifs régulateurs et ceci à trois échelles, celle de la rue, celle de la ville et celle de la région métropolitaine.

Une proposition nouvelle est faite par J.Wyckersham: *le Planning Consistency model*. Il comporte huit buts principaux :1) protéger les ressources naturelles, 2) maintenir ou améliorer la qualité de l'eau, 3) préserver les forêts et les terres agricoles, 4) préserver les sites historiques, 5) préserver ou créer des espaces libres de construction (*open spaces*), 6) encourager le développement économique, 7) développer un système de transport multimodal, 8) préserver ou bâtir des habitations accessibles pour tous. Le *Planning Consistency model* serait respecté autant dans les plans locaux, qu'à l'échelle des parcelles, avec le *zoning*. Afin d'éviter le « *spot planning* » ou le « *spot zoning* », les révisions ne pourraient se faire que tous les cinq à dix ans et assureraient ainsi la stabilité du droit. Une *Land Use Board of Appeals-LUBA*, constituée de trois juges nommés par le gouverneur, résoudrait les problèmes d'oppositions qui accompagnent inévitablement toutes les planifications réglementaires.

George W. Liebmann, avocat de Baltimore, remarque en 1996 dans un article de la Revue *Regulation*, que le *zoning* depuis son importation aux USA est affecté depuis plus d'un demi-siècle par une série de changements qui le transforme en un instrument à problèmes (Liebmann, 1996, pp. 73-74). Ses remarques ont une pertinence aussi en Suisse, et tout particulièrement dans *Lémancité* où les zones où dominant les maisons individuelles sont nombreuses et la dépendance automobile importante. George W.W. Liebmann plaide pour une modernisation du *zoning*: « *The existing zoning system also produces large quantities of single-family housing in a period in which changing demographics are increasing the demand for smaller apartments. An other result of population spreading over large areas in low-density housing developments is the geographic segregation of the elderly. Zoning makes it more difficult to keep aged parents by and to care for them. Further, zoning creates serious inconveniences for residents by banishing convenience stores, offices, and social services from residential areas. And, of course, traffic congestion increases as residents who might prefer to live within walking distance stores, or workplaces are forced to take the roads. In light of these problems, a reevaluation of zoning policy is needed.* » (Liebmann, 1996, p. 71.) Les trois phénomènes que Liebmann identifie, pour avoir amplifié les problèmes du *zoning*, on aussi leur répondant autour du Lac Léman, je les reprendrai dans le chapitre sur le cas de

Lémancité: 1<sup>er</sup> phénomène, c'est l'étalement urbain à la suite de l'expansion massive du réseau des autoroutes interétatiques: de larges surfaces de plus en plus éloignées des centres, tout en étant bien reliées aux équipements des villes, devinrent accessibles et furent zonées pour la construction. 2<sup>e</sup> phénomène, c'est le manque de flexibilité des zones résidentielles pour faire face au changement des structures familiales: en 1970 on comptait 3,14 personnes par ménage, en 1993 on en comptait plus que 2,63. Le nombre de personnes au-dessus de 14 ans vivant seules, est passé de 7.1 millions en 1960 à 23.6 millions en 1993. De plus, la moyenne d'âge augmente, les nombres des célibataires et des personnes âgées vivant seules accroissent. 3<sup>e</sup> phénomène, ce sont les zones d'activités qui ont facilité le déplacement des administrations et des entreprises dans le suburbain en causant trafic, nuisances et perte de qualité de vie. Pour Liebmann, les gouvernements locaux devraient cependant permettre le maximum de flexibilité pour l'utilisation du sol et ainsi constituer progressivement un « *Developers' Bill Rights* » qui pourrait être un guide pour une révision du *zoning*.

Le zonage pour d'autres, bien qu'offrant plus de problèmes que de solutions, est loin d'être épuisé. Cerner un problème spatialement en l'identifiant à une aire (*area*) ou une zone limitée permet d'être opérationnel, car on sait exactement dans quel périmètre on doit intervenir. Le zonage reste un instrument qui traite avec certitude des incertitudes, et ceci pour la satisfaction des juristes. Les surfaces zonées peuvent ainsi mesurer le sol précisément et décrire avec exactitude les usages qui en sont faits.

### 3.6.2 Une contorsion discrète au Japon et en Suisse.

Au Japon et en Suisse, le zonage est le régime d'affectation du sol usuel. Hormis dans quelques milieux de jeunes et moins jeunes architectes qui remettent en question son fonctionnalisme, il est loin d'être remis en question. Pourtant, en Suisse des planifications spéciales de plus en plus répandues (plans d'affectation spéciaux - plan d'alignement, plan de quartier, plan de lotissement, plan d'équipement) permettent d'adapter les règles dictées par les plans de zones. De plus, une mise à jour des normes professionnelles, et une démarche d'harmonisation, des règles de la police des constructions et de l'aménagement du territoire, montrent une multiplication du nombre de zones d'affectation. Et au Japon, des projets hors normes s'appuient sur de nouvelles règles instaurées par l'État central.

Au Japon, comme en Suisse, deux groupes antinomiques se retrouvent être des partisans inconditionnels du *zoning* et zonage, respectivement: les propriétaires privés et les

administrations publiques. Les premiers ont compris que le zonage a un atout essentiel: il stabilise la valeur du sol. Les deuxièmes voient dans l'instrument le seul outil qui puisse orienter l'aménagement du territoire et influencer l'usage du sol.

### 3.6.3 France: un mal-aimé sauvé par l'écologie urbaine

En France, des voies s'élèvent contre le zonage, c'est un instrument, qui au nom de « l'équité républicaine et de la solidarité nationale » impose « différentes formes de discrimination inégalement bénéfiques, susceptibles d'augmenter ou de limiter les chances des secteurs les plus défavorisés. » (Vieillard-Baron, 2009)<sup>41</sup>. Le zonage français est un mal aimé. Dans un dictionnaire sur la ville et l'urbain, il est vertement critiqué (Pumain, Paquot, Kleinschmager, 2006, p.313), et les trois termes *zone-zonage-zoning* sont groupés sous le même titre, et peu de place leur est réservée alors que les termes, « espaces publics », « ségrégation », « systèmes de villes » et « transition urbaine » ont trois pages ou plus chacun<sup>42</sup>. L'écologie urbaine fait vivre un renouveau au *zonage-zoning* (Vieillard-Baron, 2009). Les préoccupations du développement durable se traduisent dans « la capacité de charge<sup>43</sup> (*carrying capacity*) qui se fonde sur la délimitation de nouvelles zones

---

<sup>41</sup> Hervé Vieillard-Baron poursuit : « Finalement, le zonage pose autant de questions qu'il n'en résout. Son application exprime le paradoxe de politiques territoriales qui se prétendent égalitaires tout en développant les exceptions. Il souligne, s'il en était encore besoin, les orientations d'une politique de la ville contradictoire dans les termes et dans les attendus, qui s'appuie sur les fractures territoriales pour réduire les fractures sociales. (...) En somme, le zonage donne à voir les frontières de la pauvreté en dissimulant les ruses de l'esquive qui sont beaucoup plus déterminantes dans le maintien des inégalités sociales. Face aux moyens déployés pour la recherche de l'entre-soi, et en dépit des invocations à la mixité, il est illusoire de croire que des politiques étroitement territorialisées peuvent réduire les inégalités de contexte fondées sur la méfiance vis-à-vis des interactions locales, mais aussi sur tout l'environnement social, scolaire, sanitaire et économique. » (Vieillard-Baron, 2009).

<sup>42</sup> Certes, des articles supplémentaires sont offerts sur les procédures de l'urbanisme opérationnel qui instituent des zones. Néanmoins, le lecteur comprend que c'est presque à contre-cœur que les ZUP (*Zone à urbaniser en priorité*, 1958)<sup>42</sup> et ZAC (*Zone d'aménagement concerté*, 1967)<sup>42</sup>, sont citées. Par contre, c'est de la conviction, bien que mesurée, qui transpire des deux textes sur les ZPPAUP (*Zone de protection du paysage architectural urbain et paysager*, 1993) et ZUS (*Zone urbaine sensible*, 1995) toujours en vigueur. Les auteurs citent aussi Le PLU (Plan Local d'Urbanisme) qui a remplacé le POS (Plan d'occupation des sols) ; il est le plus connu des documents qui donnent les règles locales. Le PLU avec les instruments prévus par le code d'urbanisme ont une importance déterminante. « La jurisprudence les définit pour l'essentiel comme des documents élaborés par une collectivité publique et indiquant les règles opposables aux personnes privées ou publiques qui concernent les sols. La singularité profonde de ces documents tient surtout à la spatialisation de ces règles et à la figuration d'un zonage cartographié qui fait des documents d'urbanisme des documents cartographiques. » (...) « Les documents graphiques délimitent des espaces dont les régimes sont différenciés et précisent l'extension dans l'espace des règles applicables. » (Pumain, Paquot, Kleinschmager, 2006, p.88.)

<sup>43</sup> Hervé Vieillard-Baron précise que c'est « la notion créée par les Anglais pour évaluer les possibilités de développement d'un lieu, en terme de croissance démographique, d'exploitation des ressources, de pollution, par exemple ». La *carrying capacity* a

d'intervention, à densifier par exemple. Dans un article *Le zonage en question, fractures sociales, fractures territoriales*, publié en 2009, Hervé Vieillard-Baron se questionne sur l'avenir du zonage et plus que la remise en question de la zone, c'est la frontière qu'elle crée qu'il pointe du doigt. Il donne l'exemple de la loi de novembre 1996, le *Pacte de relance pour la ville*, dont l'objectif est d'introduire plus de solidarité dans les territoires, et ainsi de ramener les quartiers en difficulté au même niveau que les autres. Pour cela, des zones sont identifiées - zone urbaine sensible, zone franche, zone de redynamisation urbaine, et ainsi de suite - et surtout des frontières sont fixées et stigmatisent les individus qui habitent à l'intérieur de ces frontières. Si donner des aides aux territoires en grande difficulté est une action positive, elle occasionne aussi une discrimination de ces territoires. Il poursuit en donnant de l'importance aux démarches non territorialisantes qui se basent plus sur les relations que sur les objets: « Peut-être aurait-il été préférable de penser la réintégration de ces quartiers à partir de la notion de réseau? Dans une ville moderne, les réseaux visibles ou invisibles assurent la continuité de la vie urbaine: cheminements piétonniers, rues, circuits de transports en commun, câbles divers, etc. À cet égard, la notion de désenclavement, si souvent avancée par les tenants de la politique de la ville, semble paradoxale: elle conduit de facto à délimiter les enclaves jugées trop fermées tout en imposant leur réduction. Plus qu'au fractionnement, le désenclavement devrait aboutir à revivifier les continuités dans la ville et dans la perception du tissu urbain. »<sup>44</sup>

#### 3.6.4 L'oxymore de la norme anormale

Les violents soubresauts que le zonage est en train de vivre en République populaire de Chine montrent la face la plus étonnante de cet instrument. Le zonage, ici, efface le « devoir de mémoire » (Ricoeur, 2000) à grand coup de bulldozers. Les surfaces de sol sont redistribuées selon la priorité de l'extension urbaine. Ni l'environnement social, ni l'environnement naturel ne comptent, maintenant. Si l'instrument agit sur de vastes étendues, il est également présent à l'échelle locale. La règle des hauteurs à respecter vis-à-vis des bâtiments voisins, qui motiva l'adoption du premier modèle du zonage à New York, est aujourd'hui la règle la plus contraignante dans la législation de la ville de Shanghai. Elle a

---

été utilisée en 1990 à Londres pour re-densifier des quartiers. In, Vieillard-Baron Hervé, 2009, *Le zonage en question*, in *Projet 2009/5* (n° 312), éditeur C.E.R.A.S. URL : <http://www.ceras-projet.org/index.php?id=4034>, accès le 12-04-2012.

<sup>44</sup> Vieillard-Baron Hervé, 2009, *Le zonage en question*, in *Projet 2009/5* (n° 312), éditeur C.E.R.A.S. URL : <http://www.ceras-projet.org/index.php?id=4034>, accès le 12-04-2012.

pour but d'assurer quelques heures de soleil aux niveaux les plus bas<sup>45</sup>. L'orientation nord-sud est devenue une condition que les habitants de Shanghai exigent. Les vieux quartiers de l'ancienne concession française, dont la forme urbaine rappelle celle du Paris intra-muros, demeurent une exception et il est impossible d'imaginer les reproduire. Ce ne sont pas les qualités du modèle cognitif<sup>46</sup> qui diffusèrent le zonage jusqu'au Japon, mais bien le fait qu'il soit un modèle reproductible<sup>47</sup> qui le transportât aux antipodes de l'endroit où il fut imaginé. Ce sont les caractéristiques institutionnelles allemandes, nord-américaines, japonaises et suisses qui, appartenant au même système d'échange des valeurs qui ont été le support de la diffusion du modèle de production de zones.

Le zonage délimite les périmètres de prescription, stabilise les droits, répartit spatialement les affectations et permet la modélisation des villes et de leurs extensions. Le cheminement du modèle nous montre que si les objectifs varient, si les principes d'action et les modalités diffèrent, la nature de l'instrument - produire des objets, les zones, qui peuvent prendre de la valeur et être échangées - demeure. Le zonage est une façon de faire. Pourtant, maintenant, à travers le monde, il est pris pour la manière d'organiser les utilisations du sol. Vite chargé d'habitude, car aidé par le fait qu'il soit approprié par la bureaucratie et se teinte inévitablement de conformisme, il tient simplement de l'arbitraire d'un choix d'un groupe d'individus à un moment donné, d'une situation accidentelle. Quelque chose étonne: dans les villes allemandes, nord-américaines et japonaises, il a été désigné pour fabriquer la *Neustadt*, la *City Beautiful* ou des villes modernes et rationnelles? Alors, pourquoi actuellement au Japon, et aussi en Suisse, le zonage est mis à l'écart quand il s'agit de transformer la ville. Nous allons observer les modèles suisse et japonais.

#### *Récapitulation : les cinq temps du zonage*

Le 1<sup>er</sup> temps: une enfance prussienne modeste et stratégique / 1875-1898

Le 2<sup>e</sup> temps: une adolescence étatsunienne en *trouble shooter* / 1901-1916

Le 3<sup>e</sup> temps: une maturité misant sur l'exploitation du sol / 1925

Le 4<sup>e</sup> temps: une maturité tardive à travers le monde / 1934 -1979

Le 5<sup>e</sup> temps: une vieillesse étonnante / 2000

---

<sup>45</sup> Propos recueillis lors de débats avec le Prof. Guiqing YANG de l'Université de Tongji à Shanghai en juillet 2007, et octobre 2011.

<sup>46</sup> «Au sens des sciences mathématiques: structure logique permettant de rendre compte d'un ensemble de processus ayant entre eux certaines relations. (...) Au sens des sciences sociales: schéma simplifié et symbolique permettant de rendre compte d'une réalité quelconque.» Lévy, Lussault, 2003, *Dictionnaire de la géographie*, ed. Belin, Paris, pp. 626-629.

<sup>47</sup> « Ensemble des caractéristiques institutionnelles communes à un groupe de pays et constitutives d'un même système économique et social. » Ghorra-Gobin Cynthia, sous la direction de, 2006, *Dictionnaire des mondialisations*, Armand Colin, Paris, p.258.

### Commentaires sur les illustrations qui suivent :

Illustrations 3 a-e: L'extrait du règlement (*The City of New York, Zoning Maps and Resolution*, de 1961) ainsi que les axonométries, les plans, la vue aérienne et le tableau de distribution des affectations par zones montrent que le zonage new yorkais est bien plus un règlement qui règle la manière de dimensionner les constructions qu'un instrument qui organise l'espace entre les bâtiments. L'image aérienne confirme que ce qui compte c'est la répétition industrielle des blocs bâtis. La grille conceptuelle plie le sol pour y recevoir, sans surprise, des blocs de plus en plus hauts.

Illustrations 4 a et b : les belles images peintes par Jules Guerin en 1908 représentent la vision, de l'architecte Daniel Burnham pour Chicago (*view of the proposed development in the center of the city, from the Twenty second street to Chicago Avenue, towards the East over the Civic Center to Grant and Lake Michigan. Painted for the Commercial Club*). Différemment de l'île de Manhattan à New York, la ville des gigantesques entrepôts et des abattoirs n'a que le Lac Michigan pour retenir son urbanisation. Ici, ce ne sont ni les prescriptions de hauteur, ni la concentration des affectations, ni la dimension des blocs qui comptent. Ce qui importe ce sont les grandes avenues de type hausmanien qui permettent aussi bien une distribution fonctionnelle des vastes secteurs d'entrepôts qu'une composition élégante à partir des rives du lac pour montrer une ville « belle ». La composition urbaine ici doit être tout à la fois rationnelle, fonctionnelle et élégante. L'enjeu est de rendre facilement accessible aux trains de marchandises démesurément long, les grands secteurs industriels sans causer de nuisance aux quartiers résidentiel habités par une classe de riches propriétaires qui veulent être fiers de leur ville. Le zonage est à nouveau un instrument précieux pour appuyer les mises en œuvre des stratégies spatiales, ici celle de la City Beautiful.

Illustrations 4c - 4d : Les cartes de Chicago de 1896-1910 (*Rand Mc Nally New Standard Map*), puis de 1911 (*Map of Chicago showing growth of the city by annexations*) montrent la granulométrie grossière de la ville et les ruptures d'échelle que permet le zonage. La distance entre deux avenues dessinées comme « proches », Madison Av. et Chicago Av., est en fait de 1kilomètre et demi.

Illustrations 4 e et 4 f : l'extrait du plan de zone actuel (*City of Chicago, Planning and Zoning Bureau, Zoning Map*, 2013) et l'image aérienne illustre une forme de confusion dans les rapports d'échelles.

**Zoning lot**

Illustration 3 a

A "zoning lot" is either:

- (a) A lot of record existing on the effective date of this resolution or any applicable subsequent amendment thereto, or
- (b) A tract of land, either unsubdivided or consisting of two or more contiguous lots of record, located within a single block, which, on the effective date of this resolution or any applicable subsequent amendment thereto, was in single ownership, or
- (c) A tract of land, located within a single block, which at the time of filing for a building permit (or, if no building permit is required, at the time of filing for a certificate of occupancy), is designated by its owner or developer as a tract all of which is to be used, *developed*, or built upon as a unit under single ownership.

*The City of New York*  
*Zoning maps and resolution*  
*December 15, 1961*



**ZONING MAPS**  
 and  
**RESOLUTION**

**12-10 (Continued)**

A zoning lot therefore may or may not coincide with a lot as shown on the official tax maps of the City of New York, or on any recorded subdivision plat or deed.

For the purposes of this definition, ownership of a zoning lot shall be deemed to include a lease of not less than 50 years duration, with an option to renew such lease so as to provide a total lease of not less than 75 years duration.

A zoning lot may be subdivided into two or more zoning lots, provided that all resulting zoning lots

and all buildings thereon shall comply with all of the applicable provisions of this resolution. If such zoning lot, however, is occupied by a non-complying building, such zoning lot may be subdivided provided such subdivision does not create a new non-compliance or increase the degree of non-compliance of such building.

**Zoning maps**

"Zoning maps" are the maps incorporated into the provisions of this resolution in accordance with the provisions of Section 11-14 (Incorporation of Maps).

**Basic Regulations**

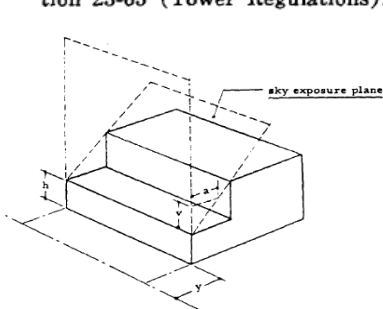
Illustration 3 b

**23-63**

**Maximum Height of Front Wall and Required Front Setbacks**

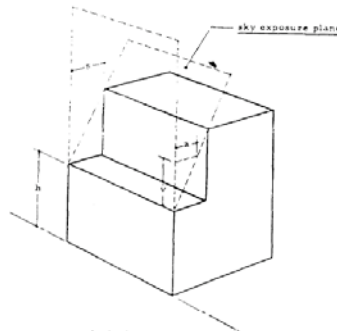
*The City of New York*  
*Zoning maps and resolution*  
*December 15, 1961*

In all districts, as indicated, the maximum height of a front wall or of any other portion of a building or other structure shall be as set forth in this Section, except as otherwise provided in Section 23-62 (Permitted Obstructions), Section 23-64 (Alternate Front Setbacks), or Section 23-65 (Tower Regulations).



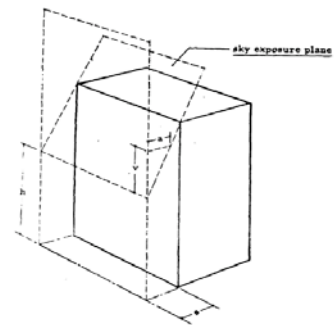
- y is the depth of required front yard
- h is the height of sky exposure plane above front yard line level
- v is the vertical distance
- a is the horizontal distance

ILLUSTRATION OF SKY EXPOSURE PLANE SECTION 23-631



- h is the height of sky exposure plane above street line
- s is the initial setback distance
- v is the vertical distance
- a is the horizontal distance

ILLUSTRATION OF SKY EXPOSURE PLANE SECTION 23-632

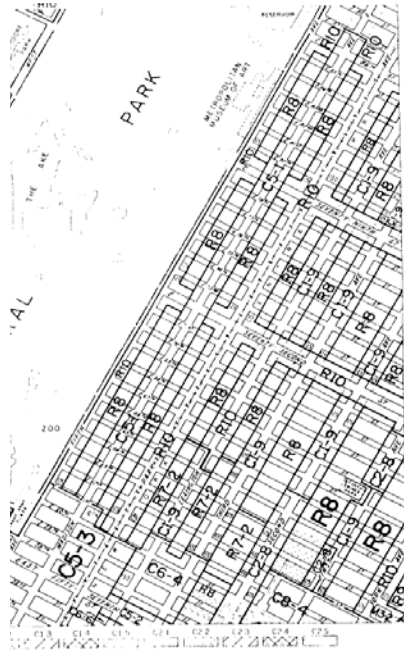


- h is the height of sky exposure plane above street line
- s is the depth of the optional front open area
- v is the vertical distance
- a is the horizontal distance

ILLUSTRATION OF ALTERNATE SKY EXPOSURE PLANE SECTION 23-64

Illustration 3 c

**The City of New York**  
Zoning maps and resolution  
December 15, 1961



8c

**ZONING MAP**  
CITY PLANNING COMMISSION  
THE CITY OF NEW YORK



	5d	6b
8a	<b>8c</b>	9a
8b	8d	9b

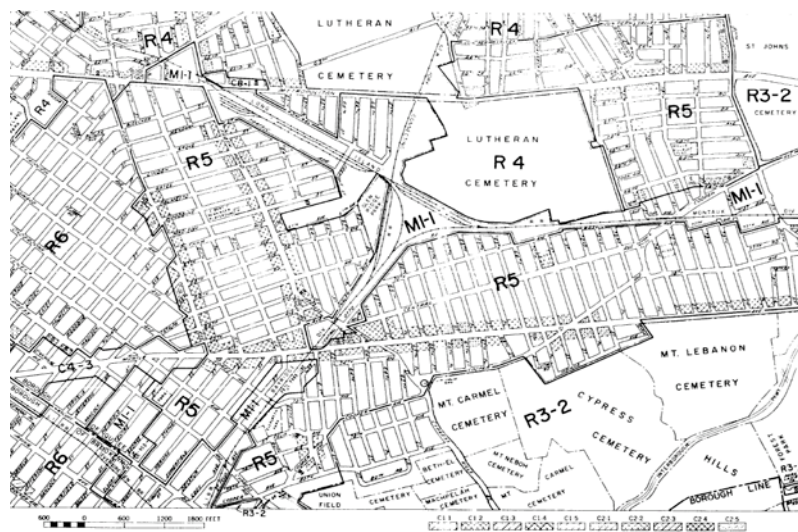
EFFECTIVE: DECEMBER 15, 1961

COPYRIGHTED BY THE CITY OF NEW YORK



Illustration 3 d

**The City of New York**  
Zoning maps and resolution  
December 15, 1961



13d

**ZONING MAP**  
CITY PLANNING COMMISSION  
THE CITY OF NEW YORK



13a	13c	14a
13b	<b>13d</b>	14b
17a	17c	18a

EFFECTIVE: DECEMBER 15, 1961

COPYRIGHTED BY THE CITY OF NEW YORK



Illustration 3 e  
**The City of New York**  
*Zoning maps and resolution*  
 December 15, 1961

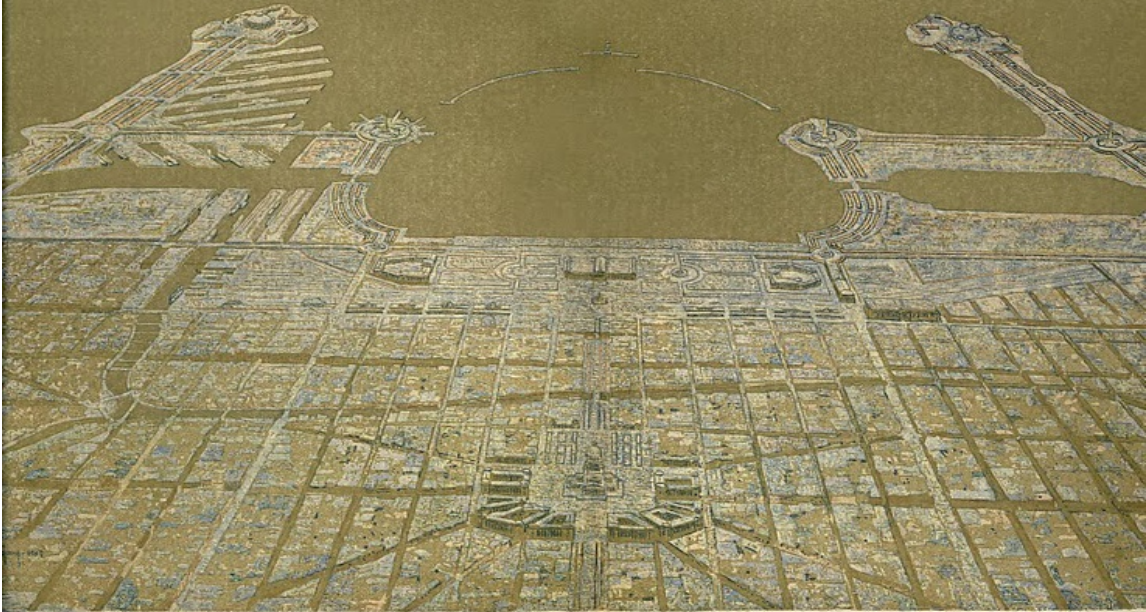
Use	Use Group	Park- ing Re- quire- ment Cate- gory	Districts in Which Permitted														
			R1 R2	R3 to R10	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	M1	M2	M3		
Convents	3		R1 R2	R3 to R10	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7						
Cork products Manufacture	17												M1	M2	M3		
Cosmetics or toiletries Manufacture	17												M1	M2	M3		
Costume rental establishments	9	B				C2		C4	C5	C6	C7	C8	M1	M2	M3		
Cotton ginning or cotton wadding or linter manufacture	17												M1	M2	M3		
Court houses	6	C			C1	C2		C4	C5	C6	C7	C8	M1	M2	M3		
Crating establishments	16	G										C8	M1	M2	M3		
Crematoriums																	
Animal	16	C										C8	M1	M2	M3		
Human	16	C										C8	M1	M2	M3		
Dance halls, public	12	D						C4		C6	C7	C8	M1	M2	M3		
Dance studios (See studios)																	
Day camps, outdoor	13	H	R1 R2	R3 to R10	C1	C2	C3					C7	C8	M1	M2	M3	
Delicatessen stores (See food stores)																	
Dental																	
Instruments manufacture	11	F							C5	C6		C8	M1	M2	M3		
Laboratories (See laboratories, medical or dental)																	
Offices (See medical offices)																	
Department stores	10	B						C4	C5	C6	C7	C8	M1	M2	M3		
Diaper supply establishments	16	F										C8	M1	M2	M3		
Disinfectants manufacture	18														M3		
Dormitories, college or school (See colleges or universities)																	
Drafting instruments																	
Manufacture	11	F							C5	C6		C8	M1	M2	M3		
Dressmaking shops, custom	6	B			C1	C2		C4	C5	C6	C7	C8	M1	M2	M3		

Illustration 4 a

Painted for the Commercial Club by Jules Guerin, 1908

Architecte, Daniel Burnham

View of the proposed development in the center of the city



CXXXVII. CHICAGO. VIEW OF THE PROPOSED DEVELOPMENT IN THE CENTER OF THE CITY, FROM TWENTY-SECOND STREET TO CHICAGO AVENUE, LOOKING TOWARDS THE EAST OVER THE CIVIC CENTER TO GRANT AND LAKE MICHIGAN.  
Painted for the Commercial Club by Jules Guerin.

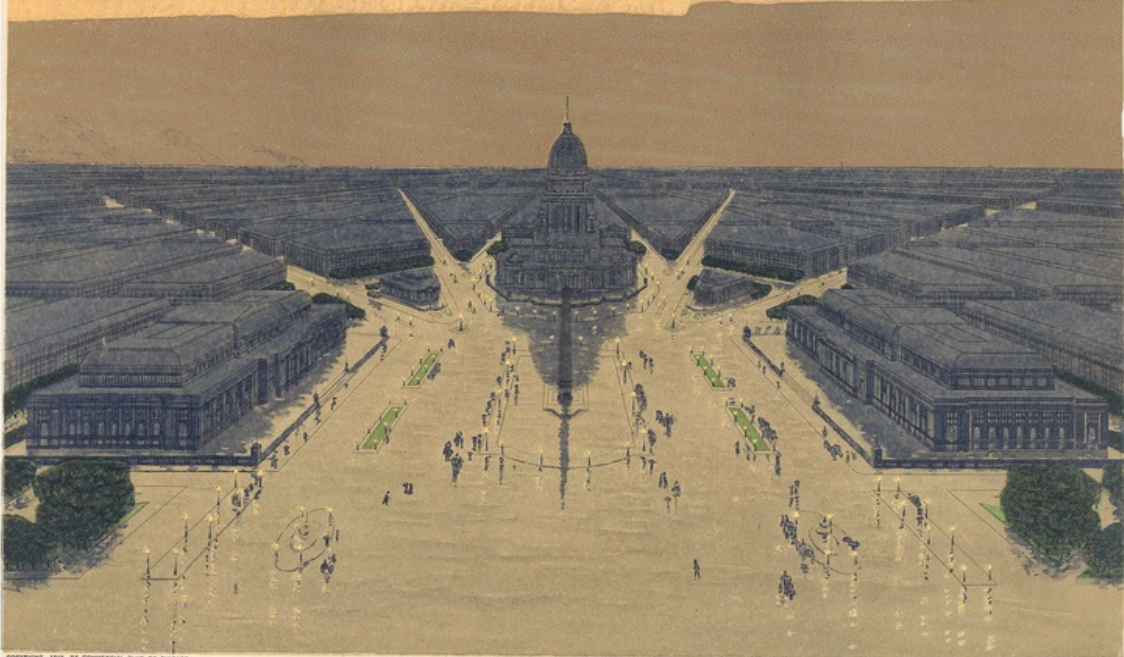
<http://www.pinterest.com>

Illustration 4 b

Painted for the Commercial Club by Jules Guerin, 1908

Architecte, Daniel Burnham

View looking West 1908



CXXXII. CHICAGO. VIEW, LOOKING WEST, OF THE PROPOSED CIVIC CENTER PLAZA AND BUILDINGS, SHOWING IT AS THE CENTER OF THE SYSTEM OF ARTERIES OF CIRCULATION AND OF THE SURROUNDING COUNTRY.  
Painted for the Commercial Club by Jules Guerin.

<http://www.pinterest.com>

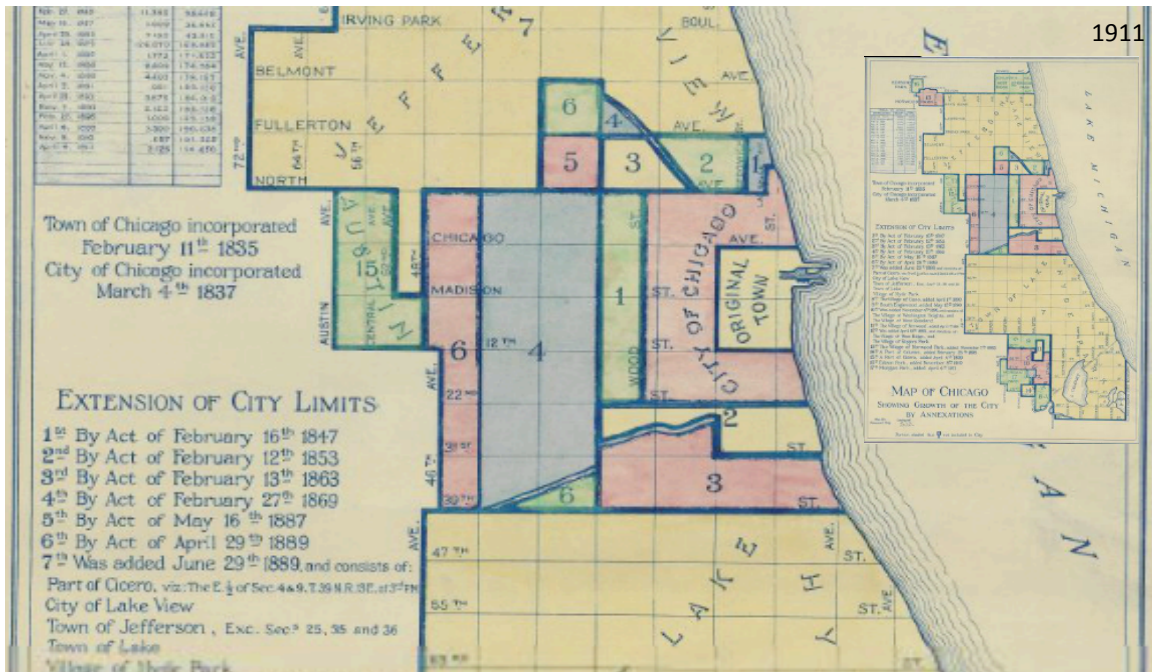
Illustration 4 c



Chicago 1896-1910  
Rand Mc Nally New Standard Map

Illustration 4 d

Distance Chicago Av. and Madison Av. = 1 mile (1.6 km)  
Map of Chicago showing growth of the city by annexations



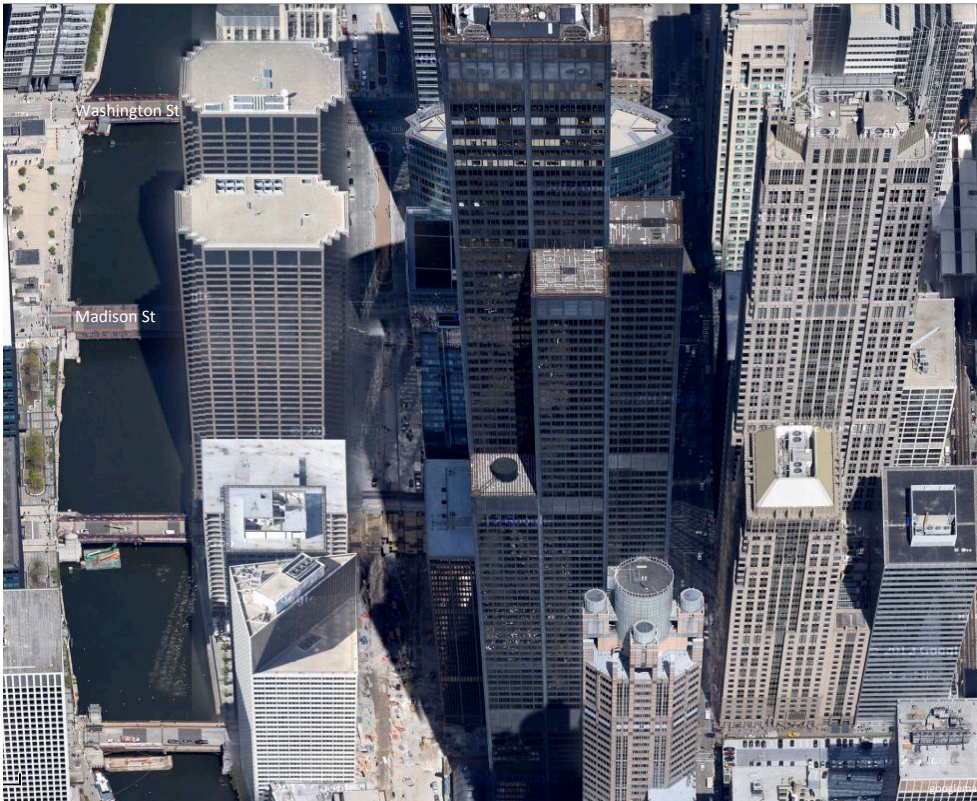


Illustration 4 f  
Chicago

City of Chicago Planning & Zoning Bureau

The City of Chicago's Official Site

Department Home | Computerized Ordinance (CZO) | Cook County Assessor Office | GIS Portal | POP-UPS are required for this site!

Illustration 4 e

Layers Zoning Images

To display an item in the legend check the  to the left of the item name.

Visible Legend

- Zoning
  - Business
  - Commercial
  - Manufacturing
  - Residential
  - Planned Development
  - Planned Manufacturing
  - Downtown Core
  - Downtown Service
  - Downtown Mixed
  - Downtown Residential
  - Transportation
  - Parks & Open Space
  - Zoning Boundaries
- PMD SubAreas
- Lakefront
- Pedestrian Streets
- Special Districts
- TIFs
- City Owned Parcels
- Industrial Corridor
- Buildings
- Map Index

Historic Preservation

CHICAGO LANDMARKS

- Chicago Landmarks
- Landmark Districts
- Chicago Historic Resources Survey - Buildings subject to Demolition-Delay Ordinance
  - Red
  - Orange

Search by Address  
example: 121 N La Salle St  
Street Number: 121 Street Direction: N  
Street Name & Type: LA SALLE ST  
Find Address

Search by Street Intersection  
example: W Washington St & N La Salle St  
Street Name: WASHINGTON ST  
Cross Street: LA SALLE ST  
Find Intersection

PIN Search  
Enter 10 Digit PIN (NO DASHES)  
PIN #: 1709447004  
Get PIN

Distance Chicago Av. et Madison Av. = 1.6 km

Total: 5362.8 FEET Segment: 12388.89 FEET



Préfecture de Shizuoka / mrr 2008

<b>Chapitre II La diffusion du zonage au Japon et en Suisse</b>	<b>79</b>
1 La pensée et la mise en œuvre du <i>zoning</i> au Japon	79
1.1 <i>La métropole hiérarchisée dans laquelle le zonage s'est inscrit</i>	80
1.2 <i>Le premier zoning, 1919 : une aide à l'industrialisation</i>	88
1.3 <i>Le second zoning, 1968 : un moyen pour maîtriser l'urbanisation</i>	105
1.4 <i>Un tournant, 1980 - 2000</i>	116
1.5 <i>Deux modalités réglementaires surplombant les centralités de Tokyo</i>	123
2 La pensée et la mise en œuvre du zonage suisse.	126
2.1 <i>L'« Helvetia mater fluviorum » dans laquelle le zonage s'est implanté</i>	126
2.2 <i>Les nouveaux processus de planification directrice en parallèle du zonage</i>	131
2.3 <i>Les différents usages du zonage selon les échelles, selon les acteurs</i>	134
2.4 <i>L'éloignement par le regroupement des affectations</i>	137

---

*Illustration au verso* : Au Japon, le zonage fut adopté afin de devenir l'instrument prioritaire de l'État central pour préparer le sol à des fins d'essor économique. Le zonage a été choisi pour assurer une sécurité aux investisseurs privés pour la réalisation des grandes infrastructures de déplacement et la localisation des industries.

## Chapitre II La diffusion du zonage au Japon et en Suisse

*« Un signe est une fracture qui ne s'ouvre que sur le visage d'un autre signe. »*

Roland Barthes, 1970, *L'empire des signes*, Flammarion, Paris, p. 72.

Au Japon, comme en Suisse, le zonage fonctionnel est l'instrument principal de l'organisation du sol. Cependant, les aires urbanisées se présentent différemment. L'urbanisation japonaise présente dans l'ensemble une grande diversité des habitants, des activités, des bâtiments et ceci uniformément selon une granulométrie fine. L'urbanisation suisse est hétérogène et fait succéder des étendues, relativement vastes, uniquement occupées par des aires résidentielles, commerciales ou autres activités de travail. Plus particulièrement, la région de Tokyo est qualifiée par une homogénéité composée d'une granulométrie fine faite d'éléments d'une grande hétérogénéité, et la région lémanique a une hétérogénéité composée d'une granulométrie grossière faite d'éléments homogènes. Alors que nous nous tiendrons aux grands traits du zonage suisse, nous nous permettrons de développer bien plus largement la pensée et la mise en œuvre du zonage au Japon. Il est peu habituel dans la littérature scientifique francophone<sup>1</sup> d'accorder de l'importance à la diffusion du zonage dans cette région du monde, ainsi, l'exercice consiste à se mettre au même niveau de connaissance par rapport au zonage suisse. Ce dernier est alors plus largement analysé dans la partie empirique.

### 1 La pensée et la mise en œuvre du *zoning* au Japon

Au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement japonais a choisi d'adopter le système du zonage pour assurer la mise à disposition de sol pour l'industrie. Ce n'est que par la suite que le

---

<sup>1</sup> Toutefois, les travaux du groupe qui a produit, en 2000 sous la direction de Marc Bourdier et Philippe Pelletier, l'ouvrage « L'archipel accaparé, la question foncière au Japon » fournissent des éléments importants, bien que partiels, sur le zonage japonais.

zonage fut désigné pour maîtriser la croissance de l'urbanisation. Dans ce contexte, alors que les gouvernements locaux sont les témoins impuissants d'une société civile fragilisée, on observe dans Tokyo une diversité urbaine soutenue dans la plupart des secteurs de la métropole, et quand il s'agit de transformer la ville dans la ville, le zonage est supplanté. Nous allons retracer l'instauration du zonage au Japon, puis voir quels furent les objectifs, les usages, les priorités. Nous bénéficions des travaux importants d'André Sorensen et des chercheurs japonais auxquels il se réfère. Pour retracer les faits, nous nous appuyons sur les observations décrites dans ces différentes recherches au sujet des systèmes de planification au Japon. Nous prenons de la distance dans l'interprétation des observations, et construisons une analyse dont nous prenons la responsabilité des résultats.

## **1.1 La métropole hiérarchisée dans laquelle le zonage s'est inscrit**

Le zonage au Japon s'est implanté dans un pays qui doit prendre une place dans un monde nouveau. Effectivement, la diffusion du zonage jusqu'au Japon suivit de quelques années les réformes qui accompagnèrent l'ouverture du pays au monde occidental. De 1869 à 1878, en moins d'une décennie, la restauration Meiji changea le système administratif de la ville de Tokyo. Avant la réforme, 85 % de la surface de la ville n'avait ni nomination juridique, ni administrative. La réforme de l'usage du sol sous la restauration Meiji (1868-1912), puis l'adoption en 1919 d'un système de planification urbaine (*City Planning System*) sont deux faits récents qui marquent encore aujourd'hui l'ordre matériel de Tokyo. Un autre fait à noter est la puissance du gouvernement central. Enfin, tout différemment, en général, l'ensemble des aires urbaines possède un fin mélange d'activités, de populations socialement diversifiées, et une grande variété de situations. Ces trois faits confèrent à Tokyo une particularité étonnante. Le désordre semble cohabiter avec les règles du zonage.

### **1.1.1 Tokyo avant la réforme de l'usage du sol ( - 1868)**

Au milieu du XIXe siècle, Tokyo se nommait encore Edo, et c'était une vaste métropole, de plus d'un million d'habitants, qui s'étendait sur 56 km<sup>2</sup> (Ishida, 2002, p. 192), administrant de nombreux territoires. À la fin du XIXe siècle, le Japon sort d'une ère féodale et son ouverture sur l'Occident conduit la classe dirigeante à se questionner sur les pratiques étrangères. Une première délégation d'officiels Japonais, Kido, Okubo et Iwakura, voyagea en Europe. Plus d'une ville-château envoyèrent de jeunes gens se former en Europe et plus



particulièrement en Angleterre. Dans leurs bagages, les voyageurs rapportent une constitution, des industriels, des banquiers, des ingénieurs et des architectes. (Illustrations 5a-b : le Japon de l'endroit à l'envers ; 1863, *Les cinq Choshus*.)



Hagi 2008/ mrr

Hagi, ville de 50'000 habitants, donnant sur la mer du Japon à 200 kilomètres de la Corée, fut une capitale de préfecture de Yamaguchi pendant deux siècles.



Hagi, 2008/ mrr

Illustration 5 a

**Le Japon mis à l'envers**



Hagi 2008/ mrr

Bien que située à 800 kilomètres d'Edo, de nombreux hommes remarquables, qui participèrent au Japon moderne, venaient d'Hagi.



Hagi 2008/ mrr

Illustration 5 b

**Les cinq Choshus d'Hagi**

長州ファイブ  
Masaru Inoue  
Masaru Inoue  
Masaru Inoue  
Masaru Inoue  
Masaru Inoue

**「長州ファイブ」とは？**

文久3年(1863)、英国に密航留学した長州出身の五人の若者たち—伊藤博文(春輔)・井上馨(間多)・山尾庸三・井上勝(野村弥吉)・遠藤謹助—。近年は留学先の英国でも彼らの功績が評価され、「長州ファイブ」の呼び名で顕彰されている。

江戸時代初頭に日本人の海外渡航が禁じられて以来、国禁を破って密航したのはこの5人が最初である。幕末期、日本は欧米列強の植民地化の危機にあった。長州藩重臣の周布政之助は、欧米列強と互角に渡り合うためには西洋文明・先進技術を身に付けた「人の器械」が必要だと考え、行く末を若い5人に託した。このことはただ長州藩のためだけでなく、結果的には日本の近代化に大きく貢献することになったのである。

伊藤 博文 初代内閣総理大臣 井上 馨 初代外務大臣  
山尾 庸三 工部卿(工業の父) 井上 勝 鉄道庁長官(鉄道の父)  
遠藤 謹助 造幣局長

The Choshu Five  
In the tempestuous period toward the end of the Tokugawa shogunate, the Choshu domain secretly sent five ambitious young persons to Britain for study. In 1863, they arrived and began to study at University of London. They were greatly shocked to see the British civilization and advanced technology. They devoted their lives to assimilating the modern Western civilization. After returning from Britain, they contributed to modernization of Japan in each field.

Hirobumi Ito : The first Prime Minister  
Kaoru Inoue : The first Minister of Foreign Affairs  
Yozo Yamao : Kokuikyo (the Father of Engineering)  
Masaru Inoue : The Director General of the Railway Agency (the Father of Railways) Masaru Inoue  
Kinsuke Endo : The Director of the Mint Bureau

鉄道庁長官(鉄道の父)  
**井上 勝**  
天保14年~明治43年(1843~1910)  
明治時代の鉄道官僚。井上与四郎の子として萩城下の土原に生まれた。一時は野村弥吉と称した。箱館(函館)の英国領事館員に英語を学び、文久3年(1863)英国へ密航留学して鉱山・土木工学を研究。明治元年(1868)帰国し、鉄道頭として日本最初の新橋・横浜間の鉄道開通に尽力した。その後、工部大輔、鉄道庁長官などを歴任して全国の鉄道網を整備し、生涯を鉄道一筋に捧げた。また同29年に汽車製造合資会社を設立し、機関車の国産化にも努めた。

The Director General of the Railway Agency (the Father of Railways)  
Masaru Inoue Tempo 14 ~ Meiji 43 (1843 ~ 1910)  
Government official of railways in the Meiji era. Born as a son of the Inoue family in Hagi castle town. At one time he called himself Yakichi Nomura. He learned English from a consular official of Britain in Hakodate and went to Britain illegally to study mining and civil engineering in Bunkyo 3 (1863). Coming back in Meiji 1 (1868), he became head of the railway construction and contributed to the Japan's first railway construction between Shinbashi and Yokohama. Later on, he was appointed to the Director General of the Railway Agency and constructed a network of railways. He devoted his life to railways. He also set up a train manufacturing limited partnership in Meiji 29, and made an effort to begin home production of locomotives.

Hagi, 15 août 2008 / mrr

### *Les trois partitions du sol d'Edo*

La surface d'Edo se répartissait alors en trois catégories spatiales : le *buke-chi* désignait les endroits de résidence des guerriers (environ 70% de la superficie de la ville); le *jisha-chi* donnait les emplacements pour les temples et sanctuaires (environ 15%) ; et le *machi-chi* correspondait aux secteurs habités par les bourgeois (environ 15%) (Ishida, 2002, p.191).

Un système dual caractérisait le *buke-chi* : les résidences des daimyo étaient des petites villes dans la ville, et s'opposaient, comme *l'ombre et la lumière*, aux demeures des guerriers de classes inférieures qui en grande part dépendaient directement du shogun (Ishida, 2002, pp.193-194). Les *machis*, au début, correspondaient à l'implantation des « *maisons* » de tous les clans guerriers qui accompagnaient le Daimyo Tokugawa lors de la fondation de Tokyo (Berques, 1982, pp.118-119). Les territoires étaient fragmentés et imbriqués comme les pièces d'un puzzle. Les territoires étaient administrés par des institutions d'autogouvernement, et la seule autorité supérieure était celle du shogun. Les habitants se repéraient dans la ville avec des lieux connus, nommés *kaiwai* (*kai* signifie limite ou frontière avec l'espace inclus à l'intérieur de celle-ci, et *wai* signifie l'état d'un espace à la topographie compliquée et dépourvu de perspective, autrement dit aussi un secteur urbain refermé sur lui-même et peu observable de l'extérieur [Ishida, 2002, p.194]). Par exemple, Kanda (quartier des teinturiers) ou Tsukiji (qui signifie, terre artificielle) étaient des *kaiwai*. Tous deux, Kanda et Tsukiji, aujourd'hui sont des *-ku* (la traduction littérale est *division*). Le premier est connu maintenant pour ses librairies et le deuxième pour être le marché aux poissons de Tokyo. Si le premier a effacé sa limite, on ne sait plus quand on entre dans Kanda, le deuxième, bien au contraire est un des rares *kaiwai* à l'avoir fortement maintenue. La fonction commerciale exclusive, le marché aux poissons de Tokyo, exige le respect de règles strictes d'usage du sol.

### *Le contraste entre une nouvelle constitution et les anciens « machis »*

À Paris, à l'instar des notables Nord américains qui les précédèrent d'à peine quelques années, les visiteurs japonais furent impressionnés par le système constitutionnel, par l'industrialisation, et aussi par les grands boulevards haussmanniens: « *Kido came back a constitutional reformer. Okubo was for the rest of his life an advocate of industrialization. Iwakura, while remaining in most respects a conservative, accepted from that time on that the way forward would have to be in the Western manner.* » (Beasley, 1995, p. 87).

En 1890, la nouvelle constitution japonaise entre en vigueur. Cette constitution est conçue par la minorité au pouvoir, des bureaucrates et oligarques ; ceux-ci conseillent l'empereur, et soi-disant, interprètent ses souhaits. Si l'empereur représente le pouvoir légitime, le pouvoir réel revient à la bureaucratie et l'oligarchie, dont la plupart sont de grands propriétaires terriens. La restauration Meiji (1870-1915) est un mouvement du haut vers le bas, qui met en place un gouvernement qui tout en adoptant un ensemble de valeurs occidentales - l'ambition, l'acharnement au travail, l'éducation, l'utilité de la science - rejette d'autres valeurs comme les droits naturels de chaque humain, la liberté des individus, et aussi les droits de la femme (Sorensen, 2002, p. 51-52).

La réforme administrative appliqua deux mesures: la première découpa uniformément, et de manière continue, le territoire en *districts* ou arrondissements *-ku* ; la deuxième consista à généraliser une division ancienne, plus fine, le *machi*. Les *machis* existaient seulement dans les quartiers des *chônins* ou *machi-chi*<sup>2</sup>. Les *chônins*, les « gens de la ville », nommés aussi les *bourgeois*, désignaient les habitants d'un *chô*, et étaient artisans ou marchands ; ils formaient la classe au bas de l'échelle sociale, c'est-à-dire, qu'ils étaient ni guerriers, ni prêtres, ni paysans. Le *machi* (ville-quartier) devint une division administrative et juridique, et de plus continue à correspondre au regroupement de certaines activités fonctionnelles (Lash, 1999, p. 73). On constate une cohabitation du *bottom-up* et du *top-down* ; c'est-à-dire, les pratiques qui sont propres à l'organisation de la classe la plus défavorisée coexistent avec l'autorité du gouvernement central. L'image que donne le Japon *moderne* est celle de la coexistence de contraires : une société tout à la fois hiérarchisée et égalitaire.

#### *La redistribution du sol en une multitude de petites unités*

La sortie du Japon de l'ère féodale s'accompagna d'une redistribution du sol qui donna une multitude de petites parcelles privées contrastant avec quelques grandes entités publiques. Ceci résulte de trois mécanismes fonciers.

Premièrement, le sol en périphérie, propriété des seigneurs avant la réforme Meiji, devint propriété, dorénavant, de celui qui paie la taxe au gouvernement central<sup>3</sup>, c'est-à-dire,

---

<sup>2</sup> Le kanji de *machi* peut aussi être lu *chô*. Le *chô* désignait l'unité urbaine élémentaire pour les *machi-chi*. A Kyoto du VIII<sup>e</sup> au XI<sup>e</sup> siècle, c'était un îlot urbain carré de 121, 21 m de côté. A Edo, il désignait ce qui était de part et d'autre d'une rue et il mesurait 109 m de côté. Dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, ils commencèrent à être inventoriés et numérotés. (Ishida, 2002, p.195).

<sup>3</sup> Le détenteur du certificat de propriété paie une taxe de 3% de la valeur du sol au gouvernement central. La *Land Tax Act* adoptée en 1873 s'accompagne ainsi de la mise en place d'un cadastre déterminant la surface des parcelles, le propriétaire et la valeur financière.

l'agriculteur qui produit. Ainsi, nombreux furent les paysans qui acquirent des terres et formèrent ainsi une classe importante de petits propriétaires fonciers dans les couronnes des villes. Le sol, partitionné en petites unités, devint un objet d'achat et de vente. La petitesse des divisions eut une influence sur la difficulté de mise en œuvre des planifications dans les franges urbaines, dont l'objectif était d'installer l'ordre rationnel des villes industrielles (Sorensen, 2002, p. 58).

Deuxièmement, dans la métropole, *samourais* et *chônins* se répartissent une partie des terres. D'une part les familles de *samourais* redistribuèrent leurs terres à l'ensemble des membres de leur lignée, ce qui eut pour résultat de répartir en petites unités aussi les domaines des anciens seigneurs ; d'autre part, une poignée de marchands confirmèrent leurs titres de propriété sur l'ensemble du secteur de *Shitamachi* (la ville basse).

Troisièmement, dans Tokyo, la grande partie des surfaces de sol appartenant au daimyo, entre autres l'aire centrale de Tokyo, fut confisquée par le gouvernement. Ceci permit de négocier des ventes ou échanges de terrain pour construire, ce que l'ère Meiji mit en première place, le système de transport ferroviaire<sup>4</sup>. Les infrastructures de déplacement furent le levier pour renforcer l'essor industriel ainsi que la stratégie militaire. En 1902, près de sept mille kilomètres de voies étaient construits dont 4'843 par des compagnies privées. Et quatre ans plus tard, le gouvernement en nationalise une grande partie, ne laissant que 717 km en mains privées (ibid., 2002, p. 59).

### 1.1.2 Les valeurs politiques liées à la réforme de l'usage du sol (1870-1915)

La légitimation du nouveau gouvernement (Restauration Meiji 1870-1915) passe par l'ordre qu'il impose, entre autres, sur le sol. Les valeurs qui appuient l'ordre sur le sol sont de trois sortes: des valeurs de consolidation politique avec un gouvernement central puissant, des valeurs économiques avec le soutien à l'efficacité des industries, et des valeurs liées à la gestion des risques provenant du changement sociétal radical, et aussi des risques naturels. Dans les logiques de l'espace, la mise en retrait de deux valeurs ancestrales - les valeurs patrimoniales liées à l'héritage culturel, et l'unité formelle des compositions urbaines - aura des incidences, qu'aujourd'hui encore, il semble que seule une action prométhéenne puisse redresser.

---

<sup>4</sup> La première ligne relie le port de Yokohama à Tokyo en 1872, puis est complétée, en 1874, de Tokyo à Osaka, et poursuivie en 1877 jusqu'à Kyoto.

### *Les trois priorités qui accompagnent l'adoption du zoning*

Le nouveau gouvernement se donne trois priorités: 1) le contrôle des forces étrangères en présence, ce qui équivaut à les cantonner dans une zone aux contours flous<sup>5</sup>; 2) la croissance économique ; 3) la négociation, avec les acteurs privés locaux ou étrangers, pour le financement nécessaire aux infrastructures de base.

Le gouvernement central intervient dans tous les projets d'importance, par contre se désintéresse rapidement de la régulation du marché immobilier et des projets de développement privé. De plus, les gouvernements locaux sont plus préoccupés de transmettre les ordres du gouvernement central que d'organiser la gestion de leur territoire. Il s'ensuit une marge de liberté pour les interventions privées non planifiées (Sorensen, 2002, p. 81).

### *L'ancrage de la centralisation*

Le nouveau gouvernement renforce la centralisation autant politique qu'administrative. Les gouvernements locaux s'occupent de la récolte des taxes, plus-values, impôts, la construction des infrastructures de la voirie, alors que le gouvernement central assure le service de l'ordre, la régulation des activités industrielles et de l'ensemble de l'usage du sol, ainsi que l'éducation (ibid, p. 53). Les gouvernements locaux ne peuvent presque rien faire sans l'aval d'une loi ou d'un arrêté de l'État. Cependant, un système de délégation<sup>6</sup> est mis en place par le gouvernement central qui attribue à des agences la responsabilité de tâches spécifiques telles la police, l'éducation, la santé et la planification urbaine. Ces tâches sont effectuées sous les ordres d'un gouverneur dans le cas d'une préfecture, ou d'un maire dans le cas d'une ville (*city*). Le gouverneur et le maire sont des représentants de l'État, et non des électeurs ou des assemblées locales.

La société civile japonaise est fragile - et le reste encore aujourd'hui (ibid., pp.53-54) - et a peu d'influence sur le choix des interventions urbaines qui peuvent améliorer le cadre de vie des habitants. Ainsi, les voiries, avec les infrastructures d'alimentation et d'évacuation des eaux claires et usées, passent au second plan. Les dépenses principales des gouvernements locaux vont aux institutions qui font respecter l'ordre, la police, et celle qui formate les individus à devenir de bons employés, l'éducation.

---

<sup>5</sup> Les étrangers sont cantonnés, sans qu'il leur en soit donné le sentiment. Le secteur réservé à Yokohama, puis à Shitamashi, puis dans Yamanote n'ont pas les limites que l'on trouve dans les concessions étrangères en Chine.

<sup>6</sup> Ces agences se nomment *kikan inin jimū*.

Dans ce contexte, le zonage ne sera ni l'instrument de la mise en œuvre d'une *City Beautiful*, comme à Chicago, ni celui de la sauvegarde de l'ensoleillement comme à New York, ni de la protection des terres agricoles, comme plus tard en Suisse. Le zonage au Japon, comme en Prusse, est un des rouages du système hiérarchisé de la planification étatique ; l'enjeu principal est l'essor industriel.

#### *Les premières lois sur la maîtrise de la croissance urbaine (1888-1889)*

La croissance rapide de la capitale apporta des problèmes d'hygiène et des risques environnementaux décuplés par la situation de la capitale en zone sismique. Le premier *Comprehensive Planning* fut décidé pour y remédier, et deux lois furent édictées : la *Tokyo Rebuilding Act* (1888) et la *Land-use and Building Restrictions Act for Tokyo Rebuilding* (1889) (Alden, Abe, 1994, p. 15). Et en 1888, fut aussi promulguée la loi qui permit de financer les aménagements de la voirie urbaine de Tokyo : La *Tokyo City Improvement Ordinance* (TCIO) (*Tokyo shiku kaisei jorei*) (Sorensen, 2002, p. 67). L'objectif ici est d'améliorer l'existant. Les historiens notent toutefois que la perception des taxes que cela nécessita, bien que cela soit dans un but d'amélioration du cadre de vie, fut difficile. Les raisons sont autant, peut-être, le manque de confiance vis-à-vis d'un gouvernement central - celui-ci gère de nombreux grands projets sans redistribuer les bénéfices aux habitants -, que la pratique ancienne des *machis* qui, offrant une structure propre à organiser la vie quotidienne où ce qui compte c'est la proximité et la diversité des activités, se désintéresse des demandes aux niveaux supérieurs.

Les grands projets sont des interventions urbanistiques pragmatiques. Les transports ferroviaires, les trams, les nouveaux tracés routiers et les systèmes globaux d'alimentation et d'évacuation des eaux claires et usées sont réalisés, respectivement, pour diminuer les risques d'incendie et la propagation des épidémies.

Le reste de la ville garde son organisation de rues étroites, d'entremêlement d'aires construites, de jardins et de terres agricoles. À un seul endroit, resserré en bordure de ville, un urbanisme démonstratif affiche des valeurs occidentales : c'est *Ginza dori* (la rue de l'or), celle où les premiers étrangers eurent l'autorisation d'installer des banques, solidement édifiées en matériaux lourds. Une règle oblige qu'à cet endroit de la ville tous les bâtiments soient construits en brique, et à la mode *western*.

Des planifications se succèdent pour organiser de manière prospective ce qui est au-delà de Ginza<sup>7</sup>, cependant aucun plan ne fut réalisé (illustration 5c, *Plan for the Capital Government District, fin XIX<sup>e</sup> siècle*, de Wilhelm Böckmann et Hermann Ende ; illustration 5d, situation actuelle du *Capital government district* 2013). La transformation d'Edo en ville industrielle rencontre des obstacles. Le zonage pourtant est désigné pour transformer la ville aux normes de la rationalité moderne.

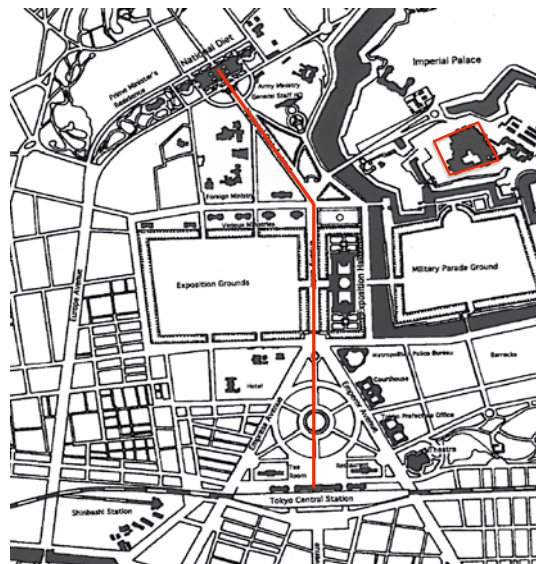


Illustration 5 c

**Plan for the Capital Government District**

fin XIX<sup>e</sup> siècle

Wilhelm Böckmann  
Herman Ende

Source: adapted from Fujimori (1982), in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 2.3, p. 68.



Illustration 5 d

**Capital Government District 2013**

<sup>7</sup> A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Wilhelm Böckmann et Hermann Ende (Sorensen, 2002, p. 68), architectes allemands, proposent un plan qui donne une image prestigieuse du quartier de la gare de Tokyo près du palais impérial : de larges boulevards dessinent une forme urbaine triangulaire dont un des côté est la place de la gare, l'autre l'avenue de l'empereur, et le troisième l'avenue de l'impératrice, dont le croisement donne naissance à l'avenue du Japon donnant d'une part sur le palais impérial et d'autre part sur le palais de la diète. Hormis le bâtiment de la gare, dessiné sur le modèle de la gare d'Amsterdam, et le bâtiment du parlement, rien ne fut réalisé.

### *Une crise annoncée*

La réponse va de pair avec une autre question : pourquoi les valeurs politiques qui motivèrent en 1888 l'instauration de la loi *Tokyo City Improvement Ordinance* (TCIO) semblent-elles oubliées ? Et pourquoi celles qui sont liées à la gestion des risques provenant du changement sociétal radical sont-elles également mises à l'écart ?

Au début de la planification des villes japonaises (ère Meiji 1870-1915) selon le mode occidental, si le but était d'installer un ordre matériellement harmonieux en offrant à la population japonaise les avantages du confort de l'Occident – avec le respect de l'héritage culturel et des compositions urbaines ancestrales - l'effort à fournir pour une mise à niveau avec l'industrialisation de l'Occident fut si démesuré que le choix fut vite fait : les valeurs économiques passèrent au premier plan et laissèrent en arrière celles qui avaient motivé les actions politiques de l'ère Meiji. Ainsi, le contrôle politique de l'utilisation du sol est remplacé par un contrôle de la croissance économique, et le zonage est choisi prioritairement pour localiser les zones industrielles.

Les valeurs sociales et environnementales ont été remises pendant plus d'un demi-siècle, jusque dans les années soixante-dix. L'effort d'austérité que dû fournir la société japonaise pour s'ajuster au monde industriel de l'Occident est hors norme. Ce n'est qu'un siècle plus tard, en situation de crise environnementale, en 1999, qu'une adaptation de la loi fit prendre un tournant à la planification urbaine qui devint plus participative et distribua autrement les deniers de la collectivité publique. C'est alors qu'apparaît à nouveau la nécessité de réguler l'usage du sol. Nous verrons que le zonage sera alors désigné comme un instrument à même d'améliorer les modalités d'usage à l'échelle locale.

## **1.2 Le premier *zoning*, 1919 : une aide à l'industrialisation**

Arrivé au Japon, nous allons voir que le zonage prussien-étatsunien se réduit à un simple système d'exploitation du sol. Les objectifs d'assainissement et de fabrication d'une *Neustadt* prussiens sont absents, et l'astuce de l'échange entre des parcelles acquises par la collectivité et celles de privés ne semble pas être ce qui séduisit les gestionnaires politiques japonais. De même, les mécanismes d'arbitrage entre propriétaires, développés à New York et Chicago, ne semblent pas avoir été discutés.



Le zonage sitôt arrivé au Japon est orienté dans la boîte à outils de l'« essor économique ». Cet essor doit prendre dans une urbanisation qui, depuis deux siècles, est une métropole dynamique, dont les nombreuses centralités - formées de regroupements d'individus et de leurs activités autour de seigneurs féodaux -, sont interreliées entre elles dans la ville, mais aussi avec l'arrière-pays où demeure une partie des maisonnées. Les toiles qui se développent à partir de ces centralités, et les articulations entre les parties de la métropole suivent soit les règles du *bafuku*<sup>8</sup>, soit celles mises en place par les commerçants. Dans le chapitre qui présente le cas d'étude de Roppongi dans Tokyo-to, nous apportons les éléments qui permettent de mieux comprendre cette métropole avec l'ordre, les règles et les normes qui la caractérisent.

### 1.2.1 Un zonage grossier dans une métropole de dentelles

En 1905 la ville de Tokyo compte 1'480'000 habitants, et en 1930, 2'070'000. Alors que la croissance urbaine est forte, l'augmentation de la classe moyenne est lente. Dans la même période, la croissance est encore plus importante dans les villages autour de Tokyo où la population passe de 420'000 habitants à 2'900'000<sup>9</sup>. Dans les périphéries, la proximité des industries et des habitations pose de plus en plus de problèmes de nuisances.

Le système du zonage, en accompagnement des planifications urbaines, est venu se greffer sur une ville contrastée. De grands projets nationaux, dont les objectifs sont de faciliter l'implantation des industries, côtoient des quartiers que les étrangers qualifiaient, encore dans les années cinquante, de « *slums* ». Pourtant en lisant les mémoires d'Edward Seidensticker<sup>10</sup> qui s'aventure à l'est de la rivière Sumida (rivière emblématique de Tokyo), on comprend que, si la ville a été dès sa création « une des plus grandes villes du monde », elle bénéficie d'une expérience qui fait qu'au milieu du XXe siècle tous ses quartiers, bien que pauvres, n'ont cependant rien du bidonville : *« I did not find anything east of the river which I would have described as a slum. Tokyo may have genuine slums some day, when all the*

---

<sup>8</sup> *Bafuku* signifie : l'écrit qui traduit les volontés du *gouvernement sous la tente*. C'est une reprise d'un terme chinois évoquant les gouvernements militaires provisoires. Paradoxalement, le *bafuku* d'Edo se distingua par une stabilité gouvernementale qui dura 265 ans.

<sup>9</sup> André Sorensen se réfère à d'importants travaux faits sur la planification au Japon par des chercheurs japonais. Je reprends ici des observations et données analysées par Yorifusa Ishida: Yorifusa Ishida, 1987, *The last 100 Years of Japanese Urban Planning (Nihon Kindai Toshikeikaku No Hyakunen)*, Jichitai Kenkyucha, Tokyo, p.110.

<sup>10</sup> Edward Seidensticker (1921-2007), est à l'origine un jeune diplomate américain qui est resté au Japon. En plus d'être considéré comme le meilleur traducteur de littérature japonaise ancienne et contemporaine, il est aussi reconnu pour ses écrits sur le Japon.

*concrete starts falling apart, but it does not now and did not then. These people were poor, certainly, but seemed neither miserable nor embittered, and in an American city one expects slum dwellers to be these things.* » (Seidensticker, 2002, p. 53).

C'est dans ce contexte qu'en 1919 le cadre de la planification territoriale japonaise est dressé. Le modèle du zonage qui est appliqué se veut une association des meilleures règles observées en Occident, cependant, nous notons qu'il n'en retient que celles qui renforcent le pouvoir de l'État central. Le champ d'action est l'entier du territoire national. La boîte à outils des urbanistes comprend 1) le système du zonage (ici, délimitation de zones industrielles), 2) un principe d'alignement pour organiser l'urbanisation dans les franges périurbaines<sup>11</sup>, 3) une ordonnance pour le financement des équipements publics (adaptation de la *Tokyo City Improvement Ordinance* - TCIO), 4) un système d'ajustement du sol (*Land Readjustment-LR*), 5) deux lois, la *City Planning Law* et la *Urban Building Law*.

#### *Un État central puissant et une planification urbaine inexistante au niveau local*

L'histoire rapporte que le Ministère des Finances était vivement opposé à ces lois d'urbanisme qui mettaient en avant les améliorations urbaines, au lieu de donner la priorité à l'éducation, la défense nationale, les transports et la communication. Le budget s'en ressentit, et la planification fut réduite à l'essentiel. Ainsi ce qui est retenu est que la planification est inexistante au niveau local. Si l'histoire de la planification japonaise mémorise cette quasi-inexistence, nous nous permettons de remarquer que cette insistance à vouloir planifier une ville à force de dessins prévisionnels s'appuyant sur les compétences des métiers de l'architecture et de l'urbanisme occidental a contribué à négliger les coordinations nécessaires entre les autres politiques à incidences spatiales, qui prenaient de l'ampleur : les transports, l'économie avec la localisation des entreprises, des logements, des équipements de formation.

Dans la période qui suivit l'ère Meiji, celle de Taisho (1912-1926), le gouvernement central ne cesse de renforcer son pouvoir. Ainsi, dans le sillon, le zonage est promu au statut de législation nationale, il s'applique indifféremment à Tokyo comme dans le reste du pays. L'atout principal est l'efficacité de l'action<sup>12</sup>, et cela fit ses preuves lors de la reconstruction des villes de Tokyo et Yokohama après le grand tremblement de terre du Kanto en 1923

---

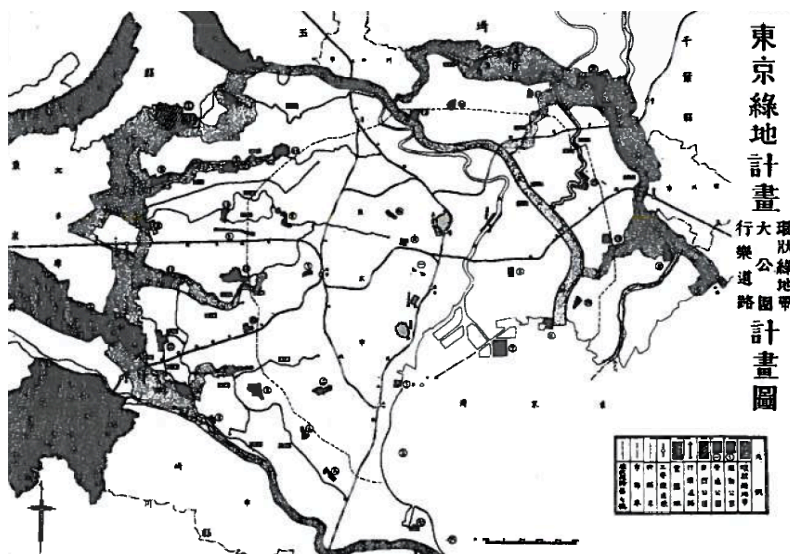
<sup>11</sup> La particularité est que ces alignements ne purent se faire que sur les rues ou axes de déplacement non bordés de constructions. Dès qu'un propriétaire possédait un bâtiment, l'alignement s'adaptait à l'emprise de la construction.

<sup>12</sup> C'est pour son efficacité, aussi, qu'il fut choisi par l'administration française afin d'opérer les réparations fonctionnelles de l'espace dans les colonies (Claude, 2008).

(Sorensen, 2002, p. 112). L'entier du territoire national est traité de la même manière sans que les autorités locales, peu formées, ne puissent prendre des initiatives concernant l'urbanisme. À cela s'ajoute l'inertie de la centralisation qui ralentit les interventions hors de Tokyo. Le patrimoine idéal est autrement plus puissant que le patrimoine matériel. Certains planificateurs occidentaux eurent la candeur de croire que la destruction de la ville leur offrait « presque une page blanche ». (Illustrations 6 a et b : *Tokyo green space system plan*, 1939; *Kanto region metropolitan structure plan*, 1940; 7 a et b : *Ishikawa plan for Tokyo*, 1946; *The first National Capital Region Development Plan*, 1958.)

Illustration 6 a

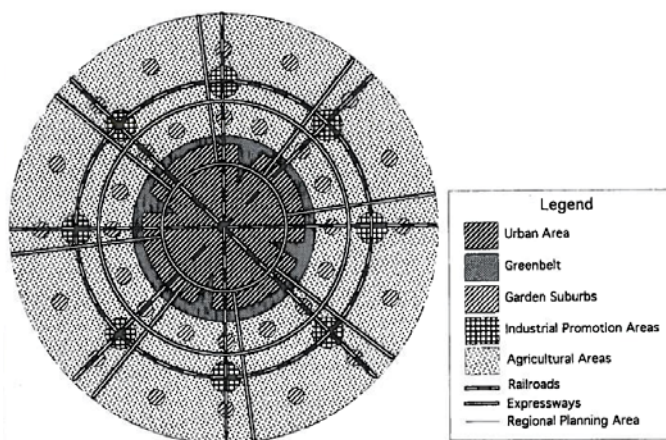
*Tokyo green space system plan, 1939*



Source: Tokyo Ryokuchi Keikaku Kyogikai, 1939, in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 4.12, p. 145.

Illustration 6 b

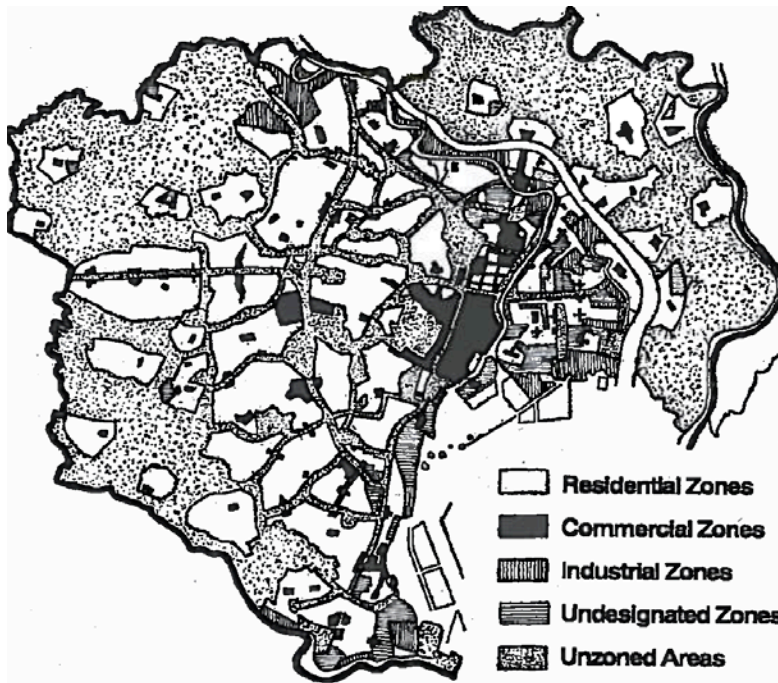
*Kanto region metropolitan structure plan, 1940*



Source: adapted from Tokyo Metropolitan Government, 1989, in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 4.11, p. 144.

Illustration 7 a

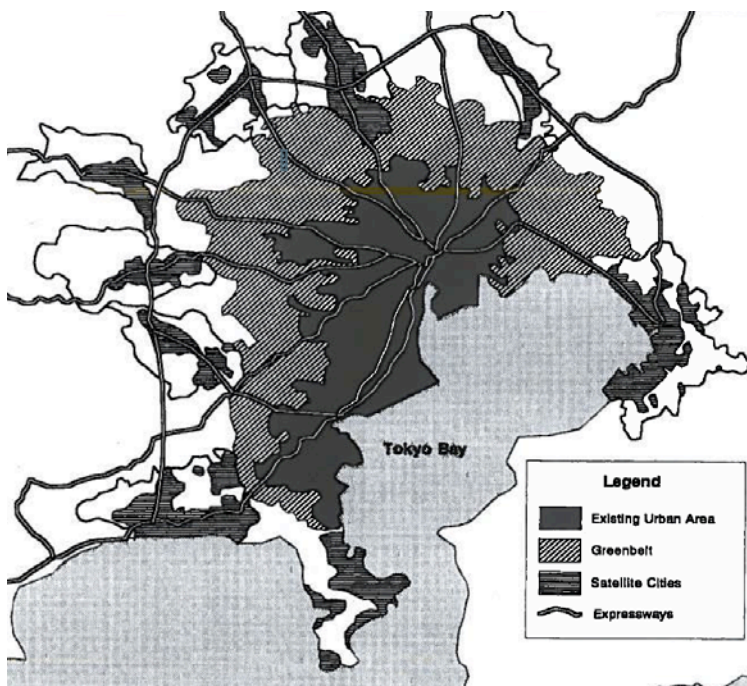
**Ishikawa plan for Tokyo, 1946**



Source: Hoshino, 1946, in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 5.3, p. 163.

Illustration 7 b

**The first National Capital Region Development Plan, 1958**



Source: adapted from Tokyo Metropolitan Government, 1989, in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 5.12, p. 189.

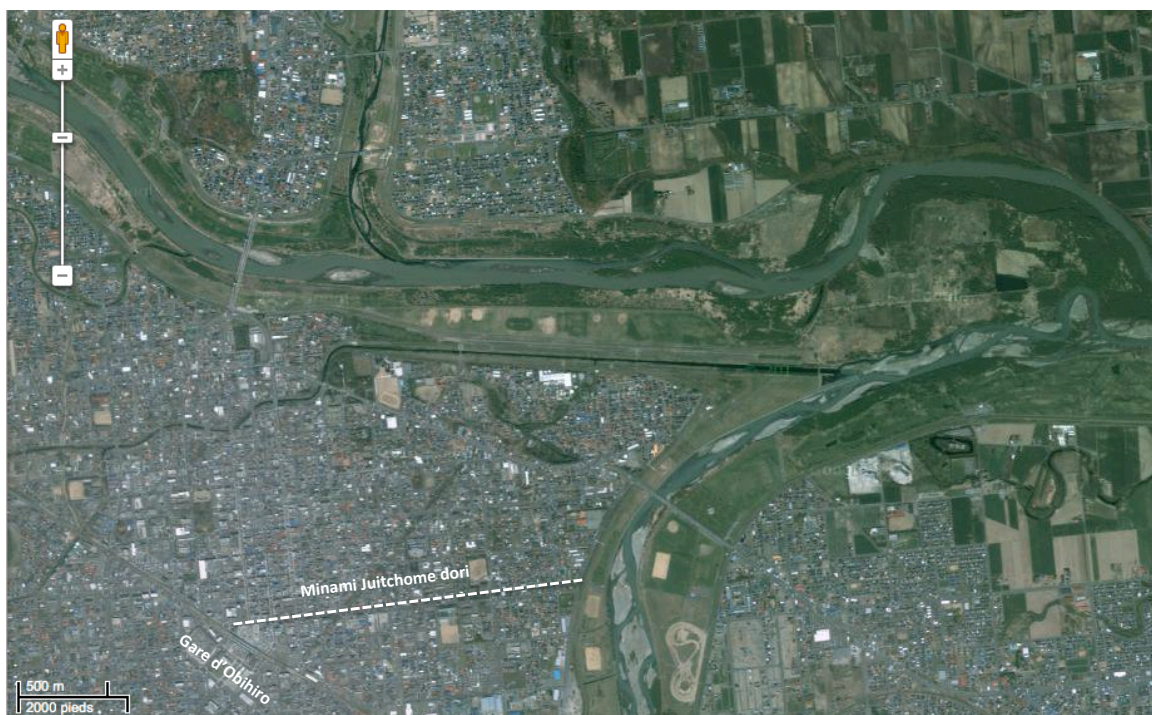
### *L'hybridation du zoning avec les usages des machis*

Le zonage japonais peut être qualifié soit d'élémentaire. Ceci est regardé en Occident comme une faiblesse. Or, n'est-ce pas ici la force qui lui a permis de s'adapter, de s'hybrider et prendre les caractéristiques de systèmes déjà en place? Nous pouvons faire la supposition que la simplicité du zonage lui confère un potentiel de flexibilité qui le rendra apte à s'adapter aux changements. Et c'est peut-être à ce titre que les villes japonaises ont été ainsi protégées du laminage réducteur de la production des zones spécialisées.

Le rôle qui fut attribué au zonage ne fut ni celui de contrôler, ni de réguler. Les propriétaires privés et les constructeurs gardent une marge pour transformer l'usage de leurs parcelles de sol. Bien que la société civile soit embryonnaire, les populations qui se regroupaient en périphérie des villes fabriquaient leurs lieux d'habitation selon la logique traditionnelle des *machis*. Les *machis* participent étroitement à la composition des unités urbaines. À Tokyo, aujourd'hui encore, deux tiers des intersections de rues sont en T et non en croix. Cela trouve son origine dans le fait que le *machi* ne peut pas être l'objet d'un raccourci, on ne coupe pas à travers, on s'y déplace. L'organisation des accès aux maisons nécessitait des culs de sacs et des pattes d'oies. Pourtant, avec l'ère Meiji et ensuite avec celle de Taisho, puis sous l'occupation américaine, les tentatives sont nombreuses pour implanter l'ordre orthogonal dans la ville. Scott Lash cite le cas d'Obihiro à Hokkaido.

Illustration 8 a

**Obihiro, Hokkaido, 2012**



A Obihiro, les Américains ont tenté d'imposer la grille du plan de Washington DC (illustrations 8 a-d : Obihiro, Hokkaido 2012 ; *Minami Juitchome dori* à la hauteur de la Gare ; Promenade sur *Minami Juitchome dori* ; Photo aérienne d'Hiroshima ; Hiroshima les zones.).

Une grille élémentaire fut mise en place et, tout en se reproduisant, est s'est truffée d'exceptions. « *Japanese streets are for living, and give the impression of depth, movement and complexity. This is not geometric space, but « cinetic space » in which the experience of moving through counts more than the destination.* » (Lash, 1999, p. 73).

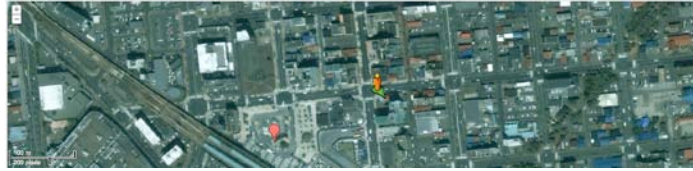
Les rues plus que des perspectives offrent des successions d'espaces-butoirs. Les relations dans la ville japonaise sont horizontales. C'est l'opposé de la verticalité des grilles ou des autres compositions urbaines où les connexions se font selon les choix opérés par le gouvernement. Ainsi, selon la structure politique, le sens est unique, du pouvoir vers les citoyens. L'hybridation des obligations du zonage avec les règles du *machi* est, en quelque sorte une manière se contourner les exigences de l'État central.

Illustration 8 b

**Minami Juitchome dori à la hauteur de la Gare**  
Obihiro, 2012



Promenade sur Minami Juitchome dori  
Obihiro, 2012



à 100 m de la gare



à 1600 m de la gare



à 300 m de la gare



à 1400 m de la gare

à 850 m de la gare



à 1800 m de la gare





Illustration 8 c  
Hiroshima

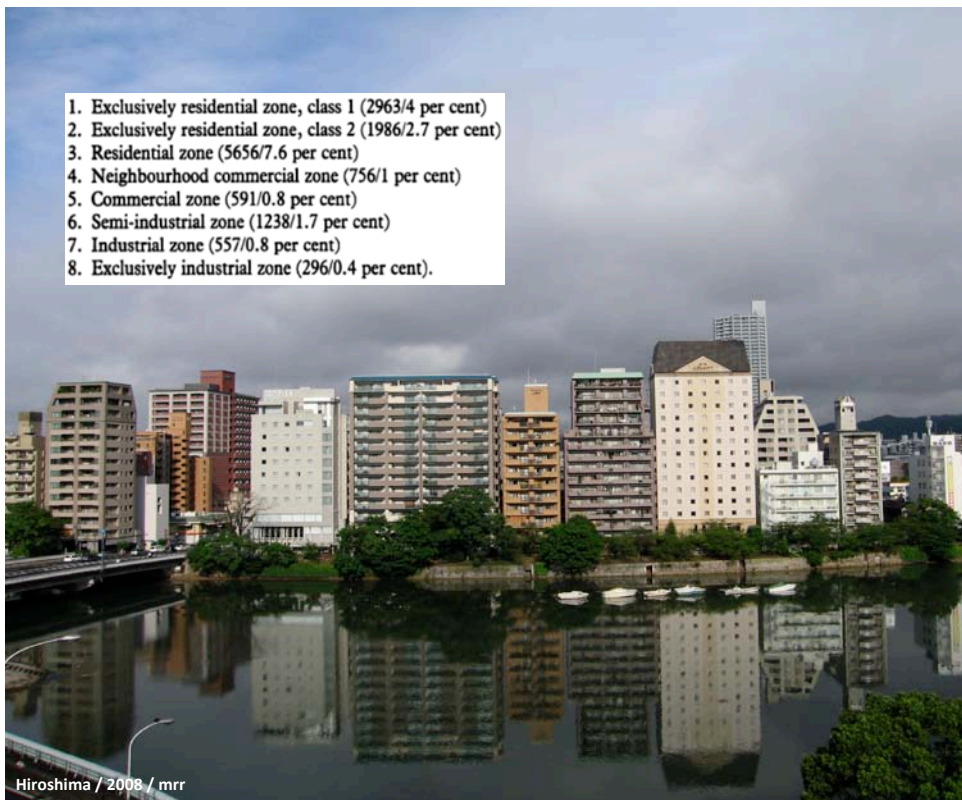


Illustration 8 d  
Hiroshima  
Les zones

Callies David L.,  
 Land Use Planning  
 and Control in  
 Japan, Shapira  
 Philip, Masser Ian ,  
 Edgington David W.  
 (publié par), 1994,  
 in *Planning for Cities  
 and Regions in  
 Japan*, Liverpool  
 University Press.



### *La priorité sur les grands projets et désintérets des échelles inférieures*

La réduction des budgets alloués à l'organisation du territoire fit que l'équipe réduite des bureaucrates préféra se recentrer sur la gestion des grands projets plutôt que de se disperser dans le contrôle et la régulation minutieuse de l'ensemble du territoire national. La planification urbaine et territoriale par projets est devenue, et est encore, le mode de fonctionnement du gouvernement central. Si ceci laissa le champ libre à la diversité des interventions aux échelles inférieures.

Si à l'échelle nationale, les règles sont autoritaires, aux échelles inférieures, la régulation est délaissée et cela produit des effets négatifs: des développeurs locaux peu scrupuleux négligèrent la construction de l'équipement de base (égouts et dessertes), et ceci sans que l'État central n'en prenne connaissance (Sorensen, 1999). Dans les années soixante, les imbrications non coordonnées techniquement des constructions nécessitèrent d'élever des portiques au-dessus des rivières afin qu'il soit possible d'assurer les axes principaux de déplacement. Et, ces dernières décennies, le gouvernement de Tokyo est encore en train d'assainir les rivières transformées presque systématiquement en égouts.

#### 1.2.2 Un sous-système d'affectation du sol

Le zonage japonais, dès le début de son adoption, entre en opposition avec l'ordre de la ville japonaise. La résistance au zonage dans un grand nombre de localités a préservé dans un premier temps l'ordre naturellement harmonieux résultant des interrelations entre les gouvernances urbaines locales. Cependant en devenant l'instrument prioritaire de l'État central pour préparer le sol à des fins d'utilisation industrielle, il opéra des transformations majeures qui changeaient l'ordre reconnu par les habitants.

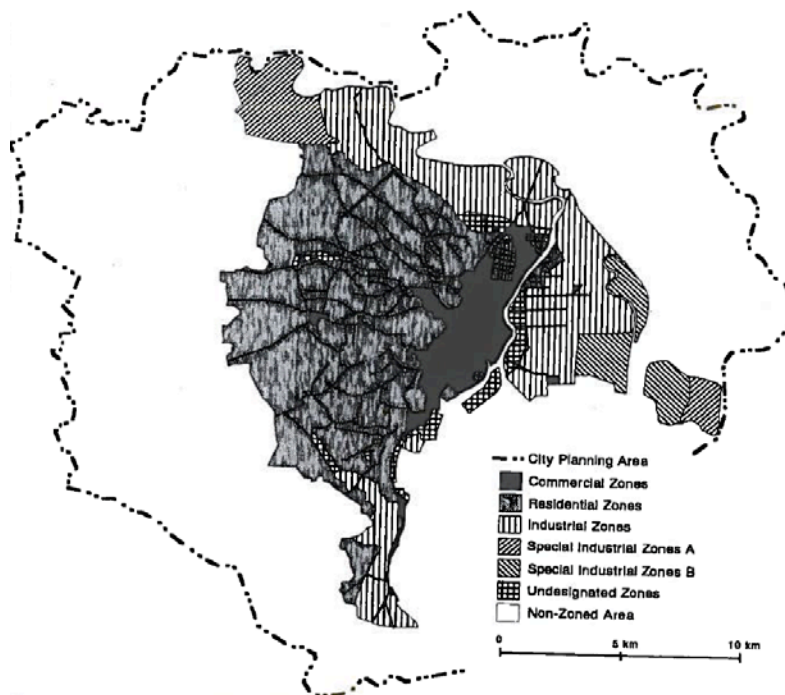
#### *Trois zones primaires et trois zones superposées*

Le zonage est ainsi un sous-système d'organisation du sol imbriqué dans les systèmes politique, économique et financier nés en ce début de XXe siècle. Dans sa première version, le zonage japonais est élémentaire et se compose de trois zones : industrielle, commerciale et résidentielle (illustration 9 : *Tokyo first zoning plan, 1925*). La zone industrielle est restrictive et exclut toutes les autres fonctions. La zone commerciale est la seule zone qui peut recevoir les activités culturelles bruyantes, tels les théâtres et les boîtes de nuit. La seule obligation de la zone résidentielle est de respecter des hauteurs maximales.

Aux trois zones primaires se superposent trois autres zones d'un autre registre: les aires paysagères (*Fuchichiku*) qui désignent les paysages naturels remarquables ou les espaces qui renferment les temples et les parcs, les aires de « *beautiful city* » (*Bikanchiku*) qui sont réservées aux secteurs représentatifs de la ville comme Marounouchi à Tokyo, et les aires de protection du feu (*Bokachiku*) qui sont une reprise du *Tokyo City Improvement Ordinance* (TCIO) de la fin du XIXe siècle.

Illustration 9

**Tokyo first zoning plan, 1925**



Source: adapted from Ishida, 1987, in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 4.1, p. 117.

*Le zoning confère des droits à l'utilisation du sol*

Le zonage a pour caractéristique principale de séparer les secteurs des industries lourdes des secteurs résidentiels. Il est présenté comme une mesure de protection juridique en faveur des grands industriels<sup>13</sup>.

La limite entre les zones est poreuse, et une mixité fine<sup>14</sup>, qu'elle soit fonctionnelle, architecturale et/ou d'usage, qualifie toutes les villes japonaises. Une autre caractéristique du modèle japonais est d'anticiper sur l'utilisation du sol. Le zonage permet de produire

<sup>13</sup> C'est ainsi que le gouvernement présente le « *japanese zoning* » en 1917 lors d'une conférence de l'association des architectes japonais (Sorensen, 2001, p. 115),

<sup>14</sup> La mixité *fine* diffère de la mixité *grossière* par la granulométrie du bâti. La première caractérise un ou quelques bâtiments, alors que la mixité grossière qualifie celle d'un quartier.

une structure de développement de l'urbanisation. Et, plus que des obligations, il formule des droits à l'utilisation du sol (ibid., 2002, p. 115). Lorsque les routes sont larges, le droit au commerce est proposé, et quand les rues sont étroites, le droit aux logements est favorisé.

#### *L'implantation irrégulière du zoning*

Il est significatif de remarquer que, malgré le fait que la loi sur le zonage fut étendue en 1933 sur l'ensemble du territoire national, plus d'un demi-siècle plus tard, de nombreuses aires urbaines restent en dehors du système. Une des raisons principales, pour André Sorensen, est la puissante centralisation qui oblige une procédure *top-down* en six étapes (ibid., 2002, p. 118) décourageante pour plus d'un gouvernement local. Cependant, quand on sait que dans le domaine commercial, par exemple, des procédures qui devraient être tout aussi longues aboutissent rapidement, ne faut-il pas chercher les raisons ailleurs ? Nous supposons que les raisons qui firent que le zonage ne fut pas systématiquement implanté sur l'entier du territoire japonais se trouvent d'une part dans la nature même de l'organisation institutionnelle du sol et d'autre part dans la manière dont le premier zonage fut appliqué.

Avec Tokyo, ce sont les villes portuaires en pleine extension industrielle, Yokohama, Osaka et Kobe qui appliquèrent les premières le zonage. Les villes secondaires et les villages, situés hors des aires de développement industriel prioritaire, ne sont quant à eux pas du tout concernés par ce premier zonage japonais qui met la priorité sur la localisation des sites d'activités économiques.

#### 1.2.3 Des réglementations existantes tout aussi performantes que le *zoning*

Le zonage appartient à un système de régulation plus vaste qui comprend des règles pour l'encouragement à la réorganisation du sol - le *Land Readjustment (LR)* -, sur l'alignement des constructions le long des axes routiers- *Building line system* -, sur le financement des équipements publics - *Tokyo City Improvement Ordinance - TCIO* -, et des lois sur les constructions et l'urbanisme. Ce système de régulation, aujourd'hui, se justifie lui-même, alors qu'il avait été mis en place en s'appuyant sur les valeurs de l'essor industriel. Le *Land Readjustment - LR* est communément nommé, au Japon, le « *mother of town planning* » (Sorensen, 2002, p. 124 ; Sorensen 1999, p. 2333).

Comprendre la planification spatiale au Japon, c'est avant tout comprendre le *Land Readjustment - LR*. Le *LR* demeure aujourd'hui l'instrument reconnu pour être le plus performant pour maîtriser la croissance urbaine dans les métropoles nippones<sup>15</sup>. Avant de se pencher sur le *LR*, il est nécessaire d'expliquer les atouts du *Building line system* et de la *Tokyo City Improvement Ordinance* qui sont eux des régulateurs importants de la localisation des équipements urbains.

#### *Les atouts de l'alignement des constructions - Building line system*

Le principe de l'alignement des constructions, *Building line system*<sup>16</sup>, bien plus que le zonage, organisa l'urbanisation dans les franges périurbaines jusqu'en 1950<sup>17</sup>. Il se cale sur les voiries existantes, et exige une largeur de route minimale à respecter (2,7 m). Les bords des routes, ayant la largeur minimale ou plus, deviennent automatiquement des alignements à respecter. Le réseau des déplacements à pied, souvent en terre battue, était une toile à maille serrée, qui rapidement vit ses voies s'ajuster à la largeur réglementaire pour autoriser des constructions sur la « *building line*».

L'observation d'un plan d'alignement à l'ouest de Tokyo, datant de 1930 (illustration 10 : *Western Tokyo building-line, 1930*)<sup>18</sup>, peut laisser supposer que le tracé des anciens accès aux champs ou rizières donne la trame de la planification des voiries, puis de l'urbanisation. À la fin des années septante, deux chercheurs japonais, Ishida et Ikeda, ont démontré que deux tiers des alignements de la région suburbaine de Tokyo (*suburbs*) ont été des régulateurs de l'équipement (voirie et alimentation et évacuation des eaux). De plus, comme la prise en charge des coûts se faisait par les privés, des deniers publics étaient économisés (ibid., 2002, p. 121).

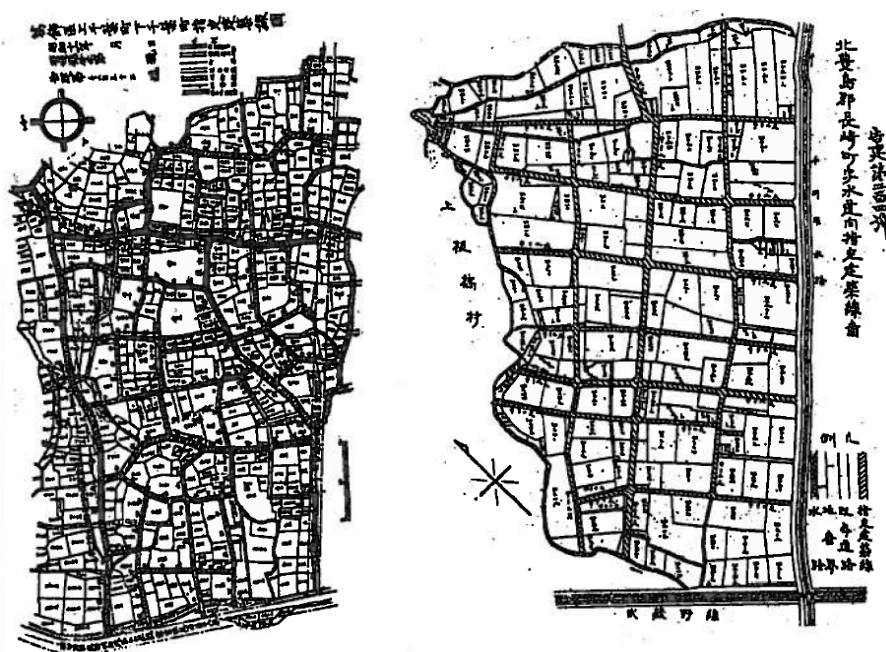
---

<sup>15</sup> Le *LR* est appliqué aussi dans les pays dont la croissance urbaine est forte, tout particulièrement dans le Sud-Est asiatique, Taiwan et Corée, et aussi dans des pays européens, Allemagne et Suède (Sorensen, 1999, p. 2333).

<sup>16</sup> André Sorensen précise que ce système reprend le modèle prussien du *Fluchtlinienplan* dont l'objectif est de contrôler la croissance des aires urbaines en organisant le tracé des voiries. Toutefois, en Allemagne, les municipalités sont obligées de dessiner des plans d'extension de leurs localités, d'acquérir le sol nécessaire aux voiries et sont autorisées à charger les propriétaires bordiers des frais d'équipement de base.

<sup>17</sup> En 1950, l'*Urban Building Law* est remplacée par la *Building Standard Law*. Les largeurs de la route passent à 4 m. Cela fut difficilement respecté (Sorensen, 2002, p. 197).

<sup>18</sup> André Sorensen se réfère à un plan extrait des travaux d'Ikeda (1980, p. 255). Le prénom de l'auteur est absent, et le titre de l'ouvrage ne figure pas dans la bibliographie d'A. Sorensen.

**Western Tokyo building-line plans, 1930**

Source: Ikeda, 1980,  
in Sorensen, 2002,  
*The Making of Urban  
Japan*, Routledge,  
figure 4.2, p. 120.

En plus de la régulation du réseau routier et l'économie des finances publiques s'ajoutent deux autres atouts. Celui de favoriser, là où la largeur de la rue tend vers les trois mètres - et ce sont la plupart des cas -, les interactions entre les habitants. La concentration du bâti le long des voiries constitue des rues de dimension restreinte favorisant l'espace public à l'échelle humaine. Et le dernier atout est de libérer à l'arrière des bâtiments des aires libres de construction ; ceci forme des espaces de taille suffisante pour des utilisations diverses et proches, par exemple des cultures, des jardins, ou des activités artisanales extérieures.

*L'ordonnance pour le financement des équipements publics (1919)*

L'ordonnance pour le financement des équipements publics (qui devint à Tokyo la nouvelle *Tokyo City Improvement Ordinance* - TCIO) est incontestablement ce qui produisit l'activité la plus répandue dans les débuts de la planification au Japon. À partir de 1919, si les gouvernements locaux voulaient obtenir des subsides de l'État, ou s'ils souhaitent recevoir une participation financière lors d'acquisition de terrains, ils avaient l'obligation de constituer un dossier d'aménagement de leur territoire. Ces plans étaient établis et approuvés par des comités de planification locale qui le soumettaient ensuite à l'État. Le dossier comprenait la planification des voiries, les plans de zones, les projets à venir (*Land Readjustment-LR*), etc.

Cette ordonnance sur les équipements publics renforça le pouvoir du gouvernement central. Il faut rappeler qu'elle reprend l'esprit des règles instaurées pour Tokyo en 1888, dans la période de restauration Meiji : la négociation, avec les acteurs privés locaux ou étrangers, pour le financement nécessaire aux infrastructures de base.

#### *Le Land Readjustment-LR (1919)*

L'encouragement à la réorganisation du sol, le *Land Readjustment-LR*, est un sous-système utilisé autant par les propriétaires privés que les gouvernements locaux. C'est une méthode pour forcer tous les propriétaires fonciers (ibid., 2002, p. 121) à initier des projets d'urbanisation et contribuer au coût des planifications et réalisations des infrastructures et équipements collectifs.

Pour des chercheurs japonais<sup>19</sup>, le LR est issu d'anciennes pratiques japonaises de gestion du sol, et l'apport allemand ne concerne que la forme légale<sup>20</sup>. Au Japon, effectivement, déjà sous les Tokugawa (1560-1862) une méthode de consolidation des terres agricoles se pratiquait, et en 1860 elle était déjà largement répandue. Néanmoins, ce n'est qu'en 1899 qu'une loi, *Agricultural Land Consolidation Law (Kochi Seiri Ho)*, fut édictée (ibid, 2002, p. 123). En fait, dans le LR de 1919, l'innovation<sup>21</sup> réside principalement dans la place que prit l'État central devenu, alors, une des instances qui initie les projets. Trente pour cent des aires urbaines japonaises ont été planifiés avec le *Land Readjustment - LR* (ibid., 2002, p. 123 ; 1999, p. 2335).

La méthode lie deux actions : premièrement, tous les propriétaires impliqués contribuent à l'amélioration du bien collectif en mettant à disposition de l'État un pourcentage de leur terrain (jusqu'à trente pour cent) pour des équipements publics, par exemple, des routes et des parcs; deuxièmement (dans le cas où le projet réunit plusieurs propriétaires, ce qui représente la plupart des cas) lorsque deux tiers des propriétaires sont d'accord entre eux pour développer le projet, ou lorsqu'au moins deux tiers des terrains sont concernés, alors tous les

---

<sup>19</sup> André Sorensen (2002, p. 123) cite Y.Nishiyama qui soutient que l'emprunt des éléments de la loi allemande « *provided the opportunity of refining traditional Japanese agrarian land rearrangement practices into a modern statutory land management devices.* » (Nishiyama Y., 1986, *Western Influence on Urban Planning Administration in Japan : Focus on Land Management, in Urban Development Policies and Programmes, Focus on Land Management*, ed. H.Nagamine, United Nations Center for Regional Development, Nagoya, p. 331.)

<sup>20</sup> C'est l'instrument du *Baulandumlegung* qui fut le modèle du LR japonais. Une loi précise que les affectations des bâtiments sont différenciées et les aires des constructions séparées en zones. Le *Baulandumlegung* fut présenté au parlement de Frankfurt-am-Main, en 1892, puis instauré en 1902 avec la *Lex Adicke* (Sutcliffe, 1981, p. 37).

<sup>21</sup> André Sorensen se réfère à Yorifusa Ishida qui note l'importance du changement : l'Etat devient un acteur principal.

propriétaires, sans exception, peuvent être forcés à participer et ainsi à contribuer aussi au partage de leur parcelle en faveur de l'État. Cette méthode permet d'éviter que des projets échouent à cause d'un seul propriétaire, ou que des propriétaires tirent bénéfice d'une planification sans contribuer à son coût. Une condition supplémentaire est que les terrains soient, en principe, non bâtis, sinon cela nécessite des accords particuliers entre propriétaires.

Dans les années 1920, l'application de la méthode produisit des mouvements de protestations chez certains propriétaires<sup>22</sup>, toutefois en vain. D'autres propriétaires y virent des avantages, comme les nombreux petits entrepreneurs qui résidaient et produisaient dans leur propriété ; ils virent dans la retenue obligatoire des dix pour cent de leur sol, une amélioration des voiries urbaines qui leur amèneraient alors plus de clients.

Le fait que les parcelles concernées par le *LR* doivent être non bâties<sup>23</sup> est un frein à l'utilisation de l'instrument dans les villes et dans leurs abords. C'est sous la pression grandissante de l'urbanisation dans les franges urbaines que la loi fut révisée en 1931. Des situations de catastrophe mirent à l'épreuve la méthode. Le *Big One* (tremblement de terre de 1923 dans la plaine du Kanto) qui détruisit une grande partie de Tokyo et du port de Yokohama accéléra la révision. Les reconstructions, à la suite de la destruction d'une partie de la capitale lors des bombardements de la guerre de 1939-1945, confirmèrent son efficacité. L'État utilise maintenant systématiquement la méthode du *LR* pour réorganiser des secteurs de villes ou étendre l'urbanisation. Les premières villes nouvelles des années soixante (par exemple, *Tama River New Town*) sont construites selon cette méthode. En 1995, le tremblement de terre, *Great Hanshin*, à Osaka-Kobe, active à nouveau la méthode dans l'urgence, et le *tsunami* de Fukushima en 2011, l'actualise à nouveau. Indépendamment des situations de catastrophes, le *LR* est la norme pour les interventions urbaines, autant dans les villes qu'en franges de celles-ci.

---

<sup>22</sup> En février 1925, une motion fut déposée au parlement (*Tokyo City Assembly*) s'opposant aux obligations de la *LR*. Le gouvernement central n'interrompit aucuns des projets ; la réaction puissante de l'Etat essoufflât vite le mouvement contestataire.

<sup>23</sup> L'obstacle est de taille. La mise en œuvre dans les franges des villes, même légèrement construites, est difficile. Pour rendre possible le projet de *LR* il faut que tous les propriétaires, sans exception, soient d'accord et acceptent le fait qu'une ou plusieurs parcelles dérogent à la règle des parcelles agricoles non bâties. (Op. citée par Sorensen : Ishida, 1986, p. 80.)

### *Les lois (1919)*

Deux lois, l'*Urban Building Law* et la *City Planning Law*<sup>24</sup> forme la pierre angulaire de la planification japonaise. L'*Urban Building Law*, bien plus détaillée que la *City Planning Law*, décline les trois zones de base ; à chaque zone correspondent des prescriptions précises sur les modes de construction des bâtiments, par exemple, les hauteurs maximales, les proportions minimales d'ouverture pour l'éclairage ou l'aération, et l'occupation de la parcelle, etc. C'est cependant la *City Planning Law* qui instaure le zonage dans les aires urbaines, et précise la définition des zones et les procédures à suivre.

Au début, le zonage est rejeté par les gouvernements locaux des petites localités peu enclins à transformer les pratiques urbaines de leurs citoyens. La plupart des villes japonaises sont des villes-châteaux (*castel towns*) il est d'usage de résider et travailler aux mêmes endroits. Les processus d'accords entre l'État et les investisseurs privés, conjugués avec les règles d'alignement (*Building line system*) et l'ordonnance pour le financement des équipements publics (principalement les infrastructures de transport public et privé), ont primé sur le zonage et la loi qui l'instaurât, la *City Planning Law*.

### *Des planifications sur papier*

Une singularité du Japon, et tout particulièrement de Tokyo, est la succession des plans d'urbanisme *top-down* non réalisés, soit celles qui suivirent les destructions du tremblement de terre de 1923, soit celles qui proposèrent un nouveau Tokyo après le bombardement de la dernière guerre mondiale. Une explication fréquemment donnée, pour expliquer que Tokyo se reconstruit toujours « comme avant », est l'absence de fonds autant privés que publics pour réaliser de nouvelles visions trop coûteuses. Une autre explication, plus convaincante, est la réaction des propriétaires privés qui refusent de participer à un embellissement de la ville aux dépens de leurs revenus minimums nécessaires pour vivre. Si ces deux raisons sont sensées, nous en proposons une autre : quand une ville est détruite, la page n'est jamais complètement blanchie, et les traces, si faibles soient-elles, sont suffisantes pour activer l'entier du patrimoine immatériel, à condition que celui-ci compte plus que le patrimoine matériel. Ceci nous conduira vers une piste pour comprendre comment le zonage a du s'adapter aux pratiques et usages des habitants.

---

<sup>24</sup> Ces deux lois sont contemporaines du premier *Town Planning Act* anglais adopté successivement en 1909 puis 1919 (Alden, Abe, 1994, p. 15).



### 1.3 Le second zoning, 1968 : un moyen pour maîtriser l'urbanisation

Le premier zonage est un instrument juridique pour délimiter des « zones industrielles ». Les effets sont la dérégulation en tache d'huile de l'organisation spatiale en place et avec elle la destruction du cadre de vie des habitants. Dans les années soixante, le climat devient explosif, les habitants des aires urbaines et suburbaines, de plus en plus vastes, ne veulent plus ni usines, ni autoroutes près de chez eux. Les électeurs urbains revendiquent un cadre de vie « normal », des équipements collectifs, des égouts, des parcs et des aires piétonnes<sup>25</sup>. Ainsi, après une préparation de plusieurs années, la loi de 1968, révisant les lois de 1919, va prêter au zonage son nouveau rôle : être un régulateur.

La réussite du premier zonage à installer les lourdes infrastructures nécessaires à soutenir l'essor économique le désigne aussi comme fautif pour n'avoir pas su maîtriser l'urbanisation. La faiblesse qui lui est attribuée est d'être rudimentaire. Le premier zonage des trois zones est critiqué pour son inefficacité, et le gouvernement central décide de mettre en place un nouveau système de planification qui va proposer de renforcer les délimitations et les prescriptions des zones.

#### 1.3.1 Un top down autoritaire conduit à une crise environnementale

L'État a le geste ample et toutes les interventions significatives sont décidées aux niveaux supérieurs. Paradoxalement, les décisions *top-down*, très centralisées, cohabitent avec un « laisser-faire ». La régulation spatiale était peu à l'ordre du jour. Le seuil d'acceptabilité des nuisances, accompagnant paradoxalement les progrès techniques, est dépassé. Une sensibilité aigüe aux questions environnementales émerge ; elle débouche vers une « crise environnementale ».

Dans le cadre d'un ouvrage qui prend du recul par rapport aux différentes cultures de la planification spatiale (*Comparative Planning Cultures*, 2005, éd. par Sanyal B.), André Sorensen rappelle l'interprétation politique qui a été faite de l'instauration de la loi de 1968, celle qui va réviser les *Urban Planing Law* et *City Planning Law* de 1919 : « *It is widely agreed that it was in response to its steadily decreasing share of the popular vote and the need to win votes from the rapidly growing urban electorate that the LDP [Liberal Democratic Party] passed new city planning legislation in 1968.* » (Sorensen, 2005, p. 247.) L'État doit montrer

---

<sup>25</sup> André Sorensen (op. cit. 2005, p. 247) se réfère à Kraus et Simcock (Kraus Ellis S., Simcock B., 1980, *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Steiner, Krauss, Flanagan ed., University of Princeton Press, Princeton N.J., pp. 187-227).

qu'il agit. Cette fois, il décide d'institutionnaliser la planification spatiale à travers l'*Urban Planning Act* de 1968.

#### *Les prémisses du Land Readjustment Act de 1954 : produire de la qualité*

Comme dans toutes les régions du monde ayant inscrit l'aménagement du territoire dans les tâches gouvernementales, la planification étatique évolua et capitalisa, de décennie en décennie, des normes et des lois supplémentaires.

Ainsi en 1954, la loi du *Land Readjustment* est révisée afin de pallier à un problème précis : l'équipement urbain de base est défectueux, les propriétaires privés, chargés du coût de l'équipement (voirie, égout, alimentation technique) et des installations collectives (espaces de récréation) réduisent l'urbanisme aux standards minimum. Nous constatons que le problème n'est pas encore l'étalement urbain, bien au contraire ; les extensions des villes permettent d'offrir des lieux pour résider et travailler à l'ensemble de la population de plus en plus urbaine. L'État central introduit alors des obligations sur la réalisation des infrastructures techniques. Par exemple, toutes les voiries doivent répondre à des standards minimums précis, mais aussi une proportion d'espaces verts.

#### *La limite d'acceptabilité est dépassée*

Dans les années soixante, Tokyo est la capitale la plus polluée du monde ; il arrive qu'il soit recommandé aux personnes âgées et aux enfants de rester dans les maisons. De même ailleurs dans d'autres régions, apparaissent de fortes concentrations de pollution autant d'eau que d'air<sup>26</sup>. Les villes sont congestionnées par le trafic automobile, asphyxiées par le rejet des usines. Et les conditions sanitaires sont inéquitables ; en 1970 seulement 16% de la population vit dans des aires urbanisées raccordées aux égouts. Pourtant, ceci ne retient pas, dans les mêmes années, de jeunes architectes japonais, dont Kenzo Tange, à réaliser des œuvres plus démonstratives qu'attentives à répondre à l'attente d'une population encore trop démunie. L'architecte Antonin Raymond<sup>27</sup>, considéré comme le père de l'architecture

---

<sup>26</sup> C'est la période où éclate une série de scandales dont, le plus connu en 1956, avec celui de Nigata, est le mal de Minamata (*Chisso-Minamata-byo*). Pendant trente ans, la population locale consomma des produits de la mer pollués au mercure. Entre 1932 et 1968, l'usine pétro-chimique *Chisso Corporation* rejetait dans la baie de Minamata des tonnes de métaux lourds.

<sup>27</sup> Antonin Raymond est né en Bohême en 1888, a travaillé avec Frank Lloyd Wright aux États-Unis, a émigré au Japon une première fois en 1917, puis à la fin des années quarante. Christine Vendredi-Auzanneau dans son ouvrage édité en 2012, « Antonin Raymond. Un architecte occidental au Japon » donne à l'œuvre de l'architecte tchèque la place qui lui revient, celle d'un « bel exemple de respect de l'environnement avant la lettre, d'une forme d'architecture écologique qui ne résulte pas d'une série de spécifications et d'objectifs chiffrés à atteindre mais d'une réflexion sur la chaîne de fabrication de l'architecture, sur son intégration aux réalités d'un contexte toujours spécifiques. » (Vendredi-Auzanneau, 2012, p. 156.)

moderne japonaise, est de ceux qui s'exprime alors contre cette tendance en demandant plus de simplicité et surtout de respect pour l'environnement autant social que naturel : « Je suis obligé de critiquer ici le travail de quelques jeunes architectes japonais (...). Leur travail est conçu de l'extérieur vers l'intérieur, à la manière d'une sculpture. Ce n'est pas simple, ce n'est pas naturel, pas réellement fonctionnel, c'est trop sophistiqué et criminellement antiéconomique pour un pays pauvre comme le Japon en ce qu'il consomme plus de matériaux que nécessaire. » (Vendredi-Auzanneau, 2012, p. 129.)

Légitimés par le zonage, des sites industriels s'incrument dans et entre les villes et les localités. Le système fait ses preuves et son application gagne les espaces côtiers entre Tokyo et Nagasaki. Les plaines agricoles fertiles et les lieux symboliques de la culture nipponne sont marqués par l'ordre rationnel des villes industrielles. « *Physically, all cities of the Megalopolis are built on alluvial plains or are in part built upon hills or terraces bordering the alluvial plains. The size of the cities and the size of the plains on which they are located are highly correlated. Tokyo, the largest city, is on the large Kanto Plain, Osaka is on the Osaka Plain, Nagoya is on the Nobi Plain, Hiroshima is on the delta of Otagawa, and Fukuoka is on the Hakata Bay. All the great cities, except Kyoto, are on the sea coast, and the Megalopolis occupies a narrow belt along the sea coast between Tokyo and Nagasaki. The region has an intricate shoreline of estuaries, deltas, capes and bays, tidal marshes, and many picturesque islands.* » (Karan, 1997, p. 25). (Illustrations 11 a et b : L'île de Honshu et le San-to : Osaka, Nagoaya, Tokyo; La plaine du Kanto et l'eau.)

Ile de Honshu & le San-to: Osaka - Nagoya - Tokyo

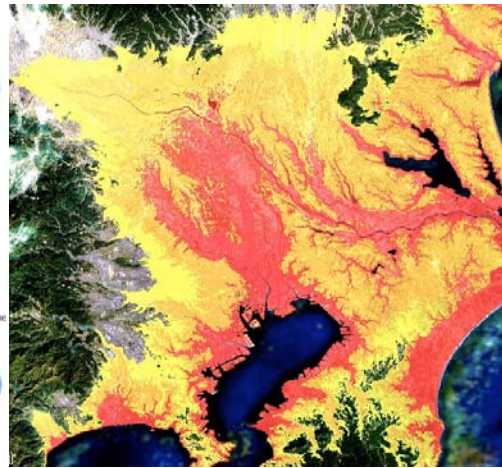
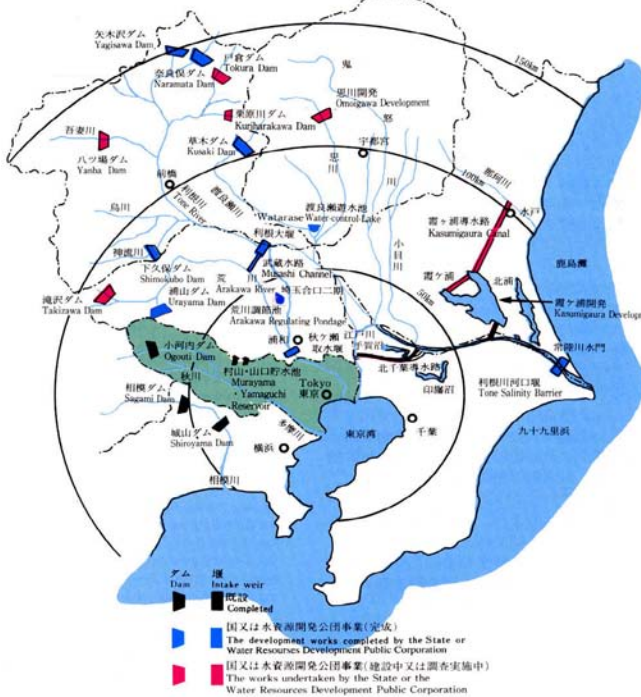
Illustration 11 a



利根川水系及び荒川水系における水資源開発計画図（東京都関係分）及び  
 その他東京都に關係ある水源施設  
 The Water Resources Development Plan for Tonegawa River and  
 Arakawa River, and Other Water Source Facilities Related to Tokyo Metropolis

Illustration 11 b

La plaine du Kanto et l'eau



Source: <http://thewhereblog.blogspot.com/2007/11/world-urbanism-day.html>

Legend:  
 red overlays represent areas that will be submerged after 15.2 m sea level rise;  
 orange overlays represent areas submerged after a 45.7 m rise;  
 yellow overlays represent areas submerged after a 76.2 m rise.

Source: TMG Tokyo Metropolitan Government, 2008.

### 1.3.2 1968 : maîtriser l'étalement urbain, les UCA et UPA du « *Senbiki* »

En 1968, le problème plus que d'être posé en terme d'importation d'outils performants pour assurer l'implantation des usines (1919), plus que de parler de qualité du cadre de vie (1958), s'exprime alors idéologiquement en terme de maîtrise de l'étalement urbain : l'urbanisation s'étale de manière incontrôlée, un consensus est fait pour mettre en place des règles pour la contrôler.

Sorensen précise que la maîtrise de l'étalement urbain au Japon n'a pas le même sens qu'en Occident. Plus que de freiner ou enrayer l'urbanisation, maîtriser l'étalement consiste à anticiper le choix des aires à développer prioritairement. Le terme « étalement », (*supuroru* en japonais), signifie un manque de rigueur, une absence d'équipements publics le long des voies existantes. (Sorensen, 2001, p. 231). « *In Japan, the main concern [concernant l'étalement urbain] is still with the unplanned spread of scattered unserved development along existing rural roads.* » (Sorensen, 1999, p. 2356). « *The concept of sprawl in Japan then, is confined to the question of whether or not new development is provided with basic urban services. In this more limited sense, LR [Land Readjustment] areas, which do provide roads and sewers, clearly prevent sprawl within the project areas.* » (Sorensen, 1999, pp. 2356-2357.)

Cinq mesures sont choisies (Sorensen, 2001, p. 214) : (1) Un système de délégation du pouvoir aux préfectures et gouvernements locaux ; ils désignent eux-mêmes les villes ou les secteurs des villes qui deviendront des zones de planification. (2) Un système de délimitation (*Senbiki*)<sup>28</sup> entre deux types de zones : les « *Urbanisation Promotion Areas* » (UPA), et les « *Urbanisation Control Areas* » (UCA) (Sorensen, 2005, p. 248). (3) Un système de livraison de permis (*development permission system*) : les autorités planificatrices sont autorisées à délivrer un permis aux entrepreneurs et autres professionnels de la construction, à condition que les standards, dictés par les autorités locales, soient respectés ; c'est-à-dire, autant pour l'équipement (accès, eau, électricité, égouts) que pour les équipements publics. (4) Des mesures pour autoriser la participation de la population dans les démarches de planification. (5) Un affinement du zonage, qui comportera alors huit zones inscrites dans le *Land Readjustment - LR*.

---

<sup>28</sup> Le système est connu sous le nom de *Senbiki*, littéralement cela signifie « dessiner la ligne » entre deux zones (Sorensen, 2002, p. 214).

### *Une place tenue accordée aux pouvoirs locaux*

Tout en maintenant le système hiérarchisé<sup>29</sup> où le gouvernement central garde la gestion de l'aménagement du territoire, l'*Urban Planning Act* de 1968 va ménager une petite place aux pouvoirs locaux. L'objectif est de monter que les enjeux sociaux et, dans une mesure plus retenue, les enjeux environnementaux sont pris en considération. Ceci passe par la délégation aux autorités municipales d'identifier quels sont les équipements collectifs et les infrastructures locales qui sont nécessaires à assurer un bon cadre de vie. Le choix décisif est alors de distinguer ce qui peut être bâti (*urbanizing zones*) et ce qui ne le sera pas (*nonurbanizing zones*) (Callies, 1997, p.137)<sup>30</sup>.

Si les plans sont produits par les préfectures avec l'appui des municipalités, cela reste cependant le Ministère de la construction qui les approuve et qui évalue les moyens à mettre en œuvre pour les exécuter. Cette nouvelle délégation au niveau inférieur est doublée, en 1972, d'une juridiction sur le contrôle de la pollution. Et en 1974, avec la création d'une agence nationale, la *National Land Agency (NLA)*, une nouvelle loi, la *National Land Planning Law* est aussi promulguée (Sorensen, 2002, p. 210).

Nous allons analyser maintenant les deux mesures qui concernent directement l'évolution de la production des zones: le système de délimitation en zones d'intervention, le *Senbiki* (2), puis le système de délimitation en zones d'affectation, qui se nomme spécifiquement zonage (5).

### *Un système de contrôle : le Senbiki*

Le *Senbiki*, étonnamment, se réfère à une notion étrangère au Japon : l'institutionnalisation d'une limite entre les activités de la ville et celle de la campagne. Toutefois, on constatera que cette limite a une valeur provisoire. Le *Senbiki* appartient à une stratégie imaginée pour délimiter les étapes de l'aire d'évolution de l'urbanisation, principalement dans les trois aires métropolitaines de Tokyo-Yokohama, Osaka et Nagoya, ainsi que dans les nouvelles villes industrielles. Le *Senbiki* délimite deux zones d'intervention possible pour bâtir le sol : la première est l'*Urbanisation Promotion Areas (UPA)*, la seconde est l'*Urbanisation Control Areas (UCA)*. Selon le Ministère de la construction, ce sont dans les *UPA* que l'« *Urbanisation*

---

<sup>29</sup> Le gouvernement central, tout en déléguant les pouvoirs de planification aux gouvernements locaux, demeure l'instance des contrôles légaux et financiers, ainsi que celle qui nomme les autorités préfectorales et gère les redistributions des revenus.

<sup>30</sup> David L. Callies se réfère aux écrits de H. Arai (Arai Hachitaro, 1990, *Land Use and Zoning*, in Kitagawa Z. (ed. by), 1990, *Doing Business in Japan*, Matthew Bender, New York).

*must be systematically and preferentially made within ten years.* » (Japan Ministry of Construction 1991, cité par Sorensen, 2002, p. 217).

Le *Senbiki* est un système de contrôle de la croissance urbaine. L'objectif, ici, n'est pas de la ralentir ni de contenir la croissance, mais d'anticiper les changements.

Quand les *UPA* sont construites, ce sont les *UCA* qui, à leur tour, sont dézonées et transformées en *UPA*. L'objectif est la maîtrise par anticipation, et non la contention de l'urbanisation. Ainsi, si l'étalement urbain, *urban sprawl*, pose problème, ce n'est non parce qu'il s'étend, mais bien parce qu'il se développe de manière imprévisible et désordonnée. Ce n'est pas la compacité de la ville qui est l'objectif, mais bien la manière dont la ville se développe. Ce n'est pas l'objet fini qui importe, mais bien le processus qui le transforme.

#### *Un système de régulation : le traditionnel Land Readjustment – LR*

Ainsi, bien plus que le *Senbiki*, l'instrument qui va être reconnu par les urbanistes pour réguler l'étalement urbain reste le traditionnel *LR (Land Readjustment)*. Le fait de faire porter les frais d'infrastructure aux privés, en plus de décharger l'État de lourdes dépenses, dissuade les promoteurs peu scrupuleux de trop construire. Depuis les années cinquante, l'équipement des nouvelles urbanisations est soumis à des règles étatiques qui assurent la qualité des infrastructures. Une confiance est accordée au marché, et à la prise de responsabilité des professionnels.

Si, grâce à l'instrument du *LR* la planification dans les périmètres métropolitains permet de maîtriser la croissance de l'urbanisation, c'est-à-dire d'anticiper son développement, il en va tout autrement à l'échelle nationale. Là, ce fut presque un échec total (Sorensen, 2001, p. 230). Car, la loi de 1968 qui précise les types de zones concerne principalement les secteurs situés dans les aires déjà urbanisées et non le reste de l'espace national. Les aires urbanisées se nomment les *City Planning Areas (CPA)*, qui ne sont pas à confondre avec les *Urbanisation Promotion Areas (UPA)* et *Urbanisation Control Areas (UCA)* du *Senbiki*.

#### *La loi de 1968 instaure le Mixed use system*

Les lois *Urban Planning* et *City Planning*<sup>31</sup>, révisées également en 1968, semblent se réunir en un acte. Là, le zonage est ajusté. Le nouveau zonage diffère peu de l'ancien, il ajoute seulement aux zones initiales – résidentielles, commerciale, industrielle et industrie légère –

---

<sup>31</sup> Suivant les auteurs, la loi de 1968 est nommée *City Planning Act* ou *Urban Planning Act*.

des spécificités dans la distribution des affectations principalement publiques, ainsi que la hauteur des bâtiments. Ce zonage amélioré conserve l'esprit propre du *machi*: dans toutes les zones, les constructions résidentielles sont autorisées.

Hormis les zones 1 et 8 (cf. tableau 6 : système du zonage au Japon, 1968), les autres zones autorisent une multitude d'affectations. Et le logement n'est exclu d'aucune des huit zones. Toutefois, la zone 8 est particulière, seules les personnes âgées qui ont leurs maisons dans la zone industrielle exclusive sont autorisées à y résider.

Le second zonage japonais comporte quatre singularités : 1) il comprend une proportion importante de zones de faibles dimensions ; 2) il distribue de nombreuses zones de petite taille, et souvent résidentielles, dans d'autres zones plus vastes, commerciales ou industrielles ; 3) plus de 70 % des zones sont résidentielles (zones 1 à 4), et moins de 10% des zones (zone 8) ne contiennent en principe pas de logements (cf. tableau 5 : proportion des zones au Japon en mars 1975) ; 4) les zones sont en principe inclusives, elles autorisent toutes les affectations essentielles de la ville et les conditionnent de cas en cas. L'ensemble des zones résidentielles est aussi nommé le « *mixed use system* » (Hayakawa, Hirayama, 1991, p.163-164).

**Tableau 5 : Proportion des zones au Japon en mars 1975**

	Surfaces des zones en hectares	% de la zone sur l'ensemble des zones
Total des huit zones	1'481'454.0	100
1. Zone résidentielle exclusive I	304'334.5	20.5
2. Zone résidentielle exclusive II	272'500.3	18.4
3. Zone résidentielle	453'795.0	30.6
4. Zones commerciales résidentielles	44'135.5	3.0
5. Zones commerciales	61'342.0	4.1
6. Zone d'industries légères	150'068.7	10.2
7. Zone industrielle	84'272.6	5.7
8. Zone industrielle exclusive	111'005.4	7.5

Source : Ministère de la Construction 1975, 2 (adapté de Sorensen, 2001, p. 222).



**Tableau 6 : Système du zonage au Japon, 1968**

Catégorie	Description
<p>Zone résidentielle exclusive I</p> <p><i>Category I</i></p> <p><i>Exclusive Residential zone</i></p>	<p>Réservée aux bâtiments de faible hauteur, inclus l'habitat individuel, groupé, par étages, dortoirs, pensionnat. Presque toutes les autres affectations sont interdites. Cependant, les affectations combinées, comme un logement avec un bureau ou un commerce, sont autorisées dans la mesure du respect du rapport d'échelle et que l'affectation soit compatible avec la zone résidentielle. Par exemple, les établissements pour la petite enfance, les écoles primaires et secondaires, les librairies et les musées, les temples, les sanctuaires et les églises, les établissements pour personnes âgées et les postes de police et ainsi de suite, sont permis.</p>
<p>2. Zone résidentielle exclusive II</p> <p><i>Category II</i></p> <p><i>Exclusive Residential zone</i></p>	<p>Idem précédente. Toutefois, cela concerne les développements résidentiels d'une hauteur moyenne à élevée. Des affectations supplémentaires sont permises : par exemple les collèges et les universités, les hôpitaux, les grandes surfaces commerciales (y compris, <i>retail outlets</i>), les grands magasins (<i>Department Stores</i>), et les restaurants, les immeubles de bureaux. La proportion et la taille des affectations combinées sont bien supérieures à celle de la zone résidentielle I.</p>
<p>3. Zone résidentielle</p> <p><i>Residential zone</i></p>	<p>Idem précédentes. Et des affectations supplémentaires sont autorisées : les hôtels, les motels, les bowlings, les piscines publiques, les salles de jeu Pachinko, les stands de tir, les écoles de conduite, les boulangeries artisanales, les producteurs de tofu, et autres petits artisans, les petites industries non polluantes avec une surface au sol égale ou inférieure à 50 m<sup>2</sup>, et aussi les entrepôts et fabriques qui contiennent ou produisent, en très petite quantité, du matériel à risque, comme des explosifs, des huiles ou des gaz.</p>

4. Zones commerciales résidentielles <i>Neighbourhood Commercial districts</i>	Idem précédentes. En plus sont autorisés les entrepôts ayant une surface supérieure à 50 m <sup>2</sup> , ainsi que les fabriques industrielles non polluantes ayant une surface en dessous de 150 m <sup>2</sup> .
5. Zones commerciales <i>Commercial districts</i>	Idem précédentes. En plus sont autorisés les théâtres, les cinémas, les salles de spectacle, les maisons de jeu, les restaurants, bars, cabarets, discothèque, et les salons de massage.
6. Zone d'industries légères <i>Light Industrial districts</i>	Toutes les affectations sont autorisées, à l'exception des industries polluantes, à risque, les abattoirs, les stations d'épuration, etc.
7. Zone industrielle <i>Industrial districts</i>	Toutes les affectations sont autorisées, à l'exception des écoles, des universités, des hôpitaux, des hôtels, des motels, des théâtres, des restaurants, des bars, etc.
8. Zone industrielle exclusive <i>Exclusive Industrial districts</i>	Toutes les affectations sont exclues, excepté les affectations industrielles, et aussi les sanctuaires, les temples et les églises, les maisons de personnes âgées, et les postes de police, etc.

Source : Ministère de la Construction 1991, I-45, 46 et II-15, 16 (adapté de Sorensen, 2001, p. 221).

Les imbrications résidentielles fines présentent un atout important qui est un signe de la qualité des villes japonaises : les yeux de la ville sont partout. Ceci assure la sécurité, l'animation quotidienne, la variété des activités, la diversité des usages. La plupart des secteurs des aires urbaines contiennent une mixité fonctionnelle et aussi sociale, grâce à la diversité des logements et des équipements qui sont offerts dans un même secteur. La ville japonaise et ses franges présentent un environnement urbain qui rarement évoque les banlieues inanimées des villes occidentales. Le modèle occidental du zonage en venant au Japon a gagné en souplesse et adaptabilité.

Le second modèle du zonage, dans les révisions de 1968, reste néanmoins un instrument dominé par le gouvernement central. André Sorensen voit dans cette main mise de l'État sur les politiques de l'aménagement du territoire un handicap majeur à la maîtrise du sol.

Lorsque des propriétaires, paysans ou entrepreneurs rencontrent des oppositions à leurs plans au niveau local, ils activent les lobbys et obtiennent ce qu'ils souhaitent ; de plus, en 1980, dans le contexte de la bulle économique, une vague de déréglementation va toucher l'ensemble de la planification (Sorensen, 2005, p. 249).

*National Land Use Planning Law, 1974 : freiner l'augmentation du prix du sol*

En 1972, c'est la période où la puissance économique du Japon commence à inquiéter les pays occidentaux. Le gouvernement japonais lance « *Building a New Japan* », avec la construction d'un réseau de transport comportant de nouvelles lignes de trains à haute vitesse, des voies autoroutières et des ponts<sup>32</sup>. Une rapide inflation touche les prix du sol des aires constructibles (Sorensen, 2002 p. 243). Une nouvelle loi ne tarde pas à être promulguée pour remédier à l'envolée des prix du sol : la *National Land Use Planning Law (NLUPL)* mise en vigueur en 1974 ; son but est de compléter la loi de 1968 avec des mesures qui concernent l'entier du territoire national. Au sujet du zonage, le principe des *Urbanisation Promotion Areas -UPA* et *Urbanisation Control Areas-UCA* est alors étendu sur toutes les *CPA- City Planning Areas*. La loi précise aussi que l'agence nationale, *National Land Agency (NLA)* (créé en 1974), a la responsabilité des tâches de coordination. Le but est de lier étroitement les obligations des cinq lois qui existent depuis 1968, c'est-à-dire : (1) *City Planning Law*, (2) *Agricultural Promotion Areas Law*, (3) *Forest Law*, (4) *Nature Park Law*, (5) *Nature conservation Law*.

Des amendements sont aussi progressivement faits dans les quatre dernières lois afin de régulariser les permis de construire dans les zones spéciales. De plus, la *NLA* a pour mission précise de surveiller et enregistrer les prix des terrains<sup>33</sup>. La *NLA* assiste les préfectures qui disposent d'un levier d'action efficace : elles ont la légitimité d'annuler une transaction foncière, si le prix du terrain est jugé trop élevé. Cette dernière prérogative n'a jamais été utilisée. Pourquoi ? Les acteurs décisionnels préfèrent se tourner vers la négociation et la gouvernance<sup>34</sup>. Toutefois, si les bonnes volontés semblent exister au niveau des préfectures, les résultats obtenus sont faibles. La gouvernance aux niveaux inférieurs est statufiée par l'absence de gouvernance du niveau supérieur. Rien n'échappe à la lourdeur institutionnelle du système japonais qui valide par paliers toutes les décisions (ibid., 2002, p. 244).

---

<sup>32</sup> Le Premier Ministre Tanaka voulait ainsi relier les quatre îles principales de l'archipel nippon avec les trains Shinkansen.

<sup>33</sup> Le *monitoring* concerne les transactions pour des parcelles de plus de 2000 m<sup>2</sup> dans les *UPA*, de plus de 5000m<sup>2</sup> dans les autres *CPA*, et de plus de 10'000 m<sup>2</sup> pour les parcelles en dehors des *CPA* (Sorensen, 2002, p. 244).

<sup>34</sup> André Sorensen de réfère aux travaux de Fukuoka S., 1997, *The Structure of Urban Land Administration during the Bubble Economy : Control Systems and their Operations*, in *Comprehensive Urban Studies (Sogo Toshi Kenkyuu)*, 62 : 165-79.

De plus, trois ministères sont impliqués dans le respect et l'application des cinq lois. Autant dire que les imbroglios sont foules, les « *white areas* » (les zones échappant aux obligations des cinq lois) sont nombreuses, et l'implémentation du système n'est guère aisée (ibid., 2002, p. 246).

#### 1.4 Un tournant, 1980 - 2000

Début du XXI<sup>e</sup> siècle, Tokyo pour la première fois présente une diminution démographique ; l'explication se trouve dans les difficultés économiques et en rien dans les mesures de la planification territoriale. Dans les années quatre-vingt, une place est accordée aux intérêts locaux et à au respect des cadres de vie. Des entrepreneurs, souvent regardés comme les « enfants terribles » de la fabrication de la métropole, ceux qui font feu de tous bois, lancent de nouvelles formes de partenariats éclairés avec le gouvernement, où le principe est une situation *Win Win* entre les privés et la collectivité.

##### 1.4.1 Des systèmes superposés

Alors qu'un *District Planning System* est initié afin de prendre en compte les enjeux situés aux échelles intermédiaires, une étrange politique du logement, la *Minkasu Policy* (1983-1987), abandonne, certes moins de cinq ans, l'espace de la ville aux lois du marché. S'ensuit alors, quelques années plus tard une mobilisation des habitants, le *Machizukuri* 1990 (*community-based city planning*), contre les actions qui changent leur cadre de vie ; ces initiatives populaires, non reconnues dans les processus de transformation de la grande métropole, sont vite étouffées.

*Un système de planification par district 1980 : priorité aux intérêts locaux*

En 1980 un système supplémentaire se met en place, le *District Planning System*. C'est un renforcement des lois des années soixante-dix. L'objectif est de donner plus de poids aux intérêts locaux (Sorensen, 2002, p. 267) : 1) protéger le caractère identitaire des districts en refusant les changements qui ne respectent pas l'harmonie du lieu, c'est-à-dire créer des zones spécifiques qui protègent les propriétaires de la venue de résidents non souhaités ; 2) protéger le caractère historique des districts ; 3) développer les friches industrielles ; 4) amélioration des aires urbanisées déjà construites.

### *Minkasu Policy 1983-1987 (étrange politique du logement)*

Pendant cinq ans une nouvelle politique du logement se met en place : la *minkatsu policy*. Cette politique nationale de courte durée conduit aussi vers une forme de dérégulation du zonage (Hayakawa, Hirayama, 1991, p.151-164) et à nouveau une perte de la qualité du cadre de vie dans les villes.

*Minkatsu* est l'assemblage de deux mots, *min* qui signifie *secteur privé*, et *katsu* qui veut dire *stimuler*. La politique du *minkatsu* a pour objectif d'encourager le développement économique du secteur privé. Le moyen utilisé est de laisser au secteur privé des domaines traditionnellement gérés par l'État central<sup>35</sup>. Ainsi, le *minkatsu* est un abandon de l'espace de la ville aux lois du marché. L'État central se retire des interventions urbaines, ainsi le marché du sol et la production de logements passent en mains privées. Les institutions bancaires, immobilières et les grandes entreprises de construction s'arrachent alors le sol et les projets de construction. La spéculation devient le mode d'action. Les incidences sont la flambée des prix du sol et des logements, et nombreux sont les habitants qui sont obligés de quitter les villes.

Les standards pour la construction de logements donnés par l'État central ne sont accompagnés d'aucune politique de mise en application, ainsi le profit prime sur la qualité du cadre de vie.

La politique du *minkatsu* consiste en quatre actions : 1) dérégulation du zonage ; 2) mise à disposition du sol appartenant à l'État au secteur privé ; 3) délocalisation des logements ; 4) privatisation de l'agence gouvernementale *HUDC - Housing and Urban Development Corporation*.

Dans la dérégulation du zonage, il s'agit pour la politique du *minkatsu* de faire respecter quatre directives: 1) augmenter la densité de construction ; 2) changer les zones résidentielles en zones commerciales ; 3) abolition des règles concernant les zones non équipées et en attente, les *Urbanisation Control Areas-UCA*; 4) suppression de l'obligation pour le promoteur de conditionner sa construction à l'acceptation des voisins.

Dans la pratique, les deux premières, plus que des dérégulations sont des changements de caractéristiques des zones, et une orientation vers un zonage plus exclusif où le commerce exclu le logement, par le mécanisme de l'augmentation du prix du sol. La deuxième est

---

<sup>35</sup> K. Hayakawa et Y. Hirayama, de l'université de Kobe (Department of Architecture and Environmental Planning, Faculty of Engineering) ont publié des ouvrages sur les politiques du logement au Japon dont : 1983, *Housing poverty in Japan*, et 1990 *Public housing segregation in Japan*. Ils précisent que le *minkatsu* est tout autre chose que ce qui a été pratiqué en Occident par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, c'est-à-dire, aux USA et UK la privatisation et les partenariats publics-privés ont pour but de sécuriser l'offre en logements de qualité, et abordables, en bénéficiant du potentiel du secteur privé (Hayakawa, Hirayama, 1991, pp.151-164).

effectivement une dérégulation du zonage qui laisse complètement sans prescriptions des aires importantes en général en franges métropolitaines. La dernière est une dérégulation importante ; toutefois, bien plus que le zonage elle intervient sur l'ordre urbain en général. Une vague d'achat de terrains par des grands groupes immobiliers eut des influences sur les prix des terrains. Entre 1985 et 1987, dans des centralités de Tokyo (les districts de Chiyoda, Minato et Chuo), il y eut une diminution de la population résidentielle de 343'000 à 328'000 habitants. Cette politique, bien que de courtes durées, eut des effets importants sur l'augmentation du prix du sol. Pourquoi est-il nécessaire de transformer les règles d'un zonage qualifié d'élémentaire pour développer des centralités ?

*Le Machizukuri 1990 (community-based city planning) : une réaction étouffée*

Une décennie après le début de la politique du Minkasu, dans les années quatre-vingt-dix, un mouvement issu de la logique de l'ordre des villes japonaises prend de l'ampleur : le *machizukuri (community-based city planning)* (Sorensen, 2005, p. 249). Ces initiatives *bottom-up* touchent l'ensemble du pays : les habitants se mobilisent contre les actions qui déstabilisent leur cadre de vie. A nouveau, le bras de fer entre l'État central et la société civile s'achève en défaveur de cette dernière. Pourquoi un zonage inclusif, qualifié de souple, est-il sujet à une dérégulation de la part de l'État central ? Le zonage est-il trop contraignant, et pour qui ?

#### 1.4.2 Les divisions : les effets imprévus de la règle du *Senbiki*

L'usage du *Senbiki*, pose problème. Les gouvernements locaux n'ont aucun moyen d'action par rapport aux orientations données par l'État central. Nous avons vu que le système de délimitation *Senbiki* est celui qui sépare les territoires en deux zones, les zones aptes à la construction dans les dix ans (*Urbanisation Promotion Areas-UPA*), et les zones non équipées et en attente (*Urbanisation Control Areas-UCA*). Or, lors de leur établissement, les zones *UPA* ont été largement surdimensionnées. La règle étatique permit aux propriétaires de terrains, en partie les paysans, de placer équitablement leur terre en zone bâtir. Or les gouvernements locaux, qui certains auraient voulu maintenir une croissance retenue de l'urbanisation pour divers motifs (site emblématique, harmonie des lieux) se sont vus obligés légalement d'accepter des mises en zone importante. De plus, le mécanisme de thésaurisation des terres pour leur faire prendre de la valeur a vite été pratiqué, et les propriétaires d'*UPA* en firent un mode de fonctionnement.

Ainsi, en 1975, nombreuses sont les parcelles en *UPA* non construites et constructibles, mais par contre non disponibles. La venue des nouveaux habitants, la nécessité d'équipements supplémentaires amenèrent les autorités locales à dézoner et équiper de nouvelles *UCA*. Les données du Ministère de la construction montrent qu'il existait en 1975 une réserve de zones à bâtir de 138 pour cent de l'aire urbanisée pour la métropole de Tokyo. La probabilité qu'une telle surface soit bâtie dans les dix ans était peu probable, et l'histoire l'a confirmé. Par contre, nombreux sont les terrains possédant un potentiel légal de constructibilité. (Cf.: Tableau 7 : Pourcentage des zones aptes à la construction en 1975 (*Urbanisation Promotion Areas –UPA*)).

**Tableau 7 : Pourcentage des zones aptes à la construction en 1975**

	<i>Urbanisation Promotion Areas –UPA</i>			
	<i>DID</i>	<i>UPA</i>	<i>UPA/DID</i>	<i>Productive</i>
	<i>Densely Inhabited</i>	<i>Urbanisation Promotion</i>		<i>Green Land</i>
	<i>Districts</i>	<i>Areas</i>		
	<i>ha</i>	<i>ha</i>		
Tokyo	91'460	104'124	114 %	< 50%
Saitama	40'810	65'620	160 %	24 %
Chiba	32'710	60'765	186 %	19.3 %
Kanagawa	67'650	90'788	134 %	23 %
Tokyo MMA	232'630	320'967	138 %	

Source : Ministère de la Construction 1979, 10-11 (adapté de Sorensen, 2001, p. 232).

La perception des taxes sur les terrains était la même pour les terrains en *UPA* ou *UCA*. Ceci encourageait les propriétaires fermiers, année après année, à cultiver leurs champs et thésauriser leurs terrains mis en secteurs de développement. Ce n'est qu'en 1992 que la réforme des taxes sur l'usage du sol fut adoptée. Depuis, les propriétaires dont les terrains sont situés en *UPA* ont le choix de payer une taxe élevée, s'ils prévoient de réaliser un développement dans les dix ans sur leurs parcelles colloquées en *UPA*. Sinon, ils peuvent maintenir leurs terrains en *UPA*, tout en les inscrivant en *Productive Green Land* ; ils s'engagent alors à poursuivre l'exploitation agricole pendant trente ans, et ainsi bénéficient d'une taxation légère, c'est-à-dire, un à deux pour cent de la taxe habituellement perçue pour les terrains en zone constructible résidentielle (Sorensen, 2002, pp. 235-236). L'*UPA* jumelée avec le *Productive Green Land* a eu ainsi l'effet de geler pendant des décennies des terrains stratégiques aussi bien localisés en frange ou dans les métropoles, qu'en périphérie.

Ceci confère également aux métropoles japonaises cet entrelacement, certes apprécié aujourd'hui, entre les résidences et l'agriculture urbaine. (Cf.: Tableau 8 : Proportion des terres en UPA passées en terrains à usage agricole -*Productive Green Land*).

**Tableau 8 : Proportion des terres en UPA passées en terrains à usage agricole**

<i>Productive Green Land</i>	
Tokyo	près de 50%
Saitama	24 %
Chiba	19.3 %
Kanagawa	23 %

Source : données du Ministère de la Construction (adapté de Sorensen, 2001, p. 235).

### 1.4.3 Un vide juridique pour les parcelles de petites dimensions

Le parcellaire des villes japonaises hérite de la répartition des rizières, dont les surfaces se comptaient en *tan*. Le *tan* mesure 10 ken par 30 ken, (1 ken  $\cong$  1,8 m), c'est-à-dire environ 18 m par 54 m, environ 990 m<sup>2</sup>. L'unité de voisinage, le *cho* a une surface d'environ 1,2 hectare<sup>36</sup>, et correspond à un carré de 60 ken par 60 ken, c'est-à-dire 109 m par 109 m, et comprend 12 *tan* (Sorensen, 2002, p. 28). (Illustrations 12 a et b : Le *cho*, unité de voisinage, et le *ken*, unité de base). Ainsi, lors de la loi de 1968, seulement cinquante pour cent des parcelles en CPA- *City Planning Areas*, était soumis au classement en UPA ou UCA, car les parcelles en dessous de 1000 m<sup>2</sup> restaient hors du *Senbiki*<sup>37</sup>. Ces CPA, ni UPA, ni UCA, ne se situaient principalement qu'en frange des aires métropolitaines ; bien que pouvant être soumis<sup>38</sup> à la répartition en zones, le développement se fit sans l'ordre reconnu par les planifications étatiques.

<sup>36</sup> Dans la ville basse, Shitamachi, où se situe l'actuelle Ginza, la configuration des *machi* est encore différente, car l'unité de base est légèrement plus petite (ibid, 2002, p. 28).

<sup>37</sup> Bien que les préfectures étaient supposées diminuer cette surface à 500 m<sup>2</sup>, rares sont celles qui appliquèrent cette demande de l'Etat. Toutefois Kanagawa, dans le sud de Tokyo, l'appliqua. Cette préfecture est reconnue pour les mesures qu'elle prend pour maîtriser l'urbanisation (ibid, 2002, p. 236).

<sup>38</sup> Le nouveau zonage de la loi de 1968 fut implanté en 1971. Les préfectures étaient tenues de le faire appliquer ; toutefois, le sol des aires partiellement construites fut l'objet de dérogations, et le zonage fut sans grand effet (ibid, 2002, p. 221).

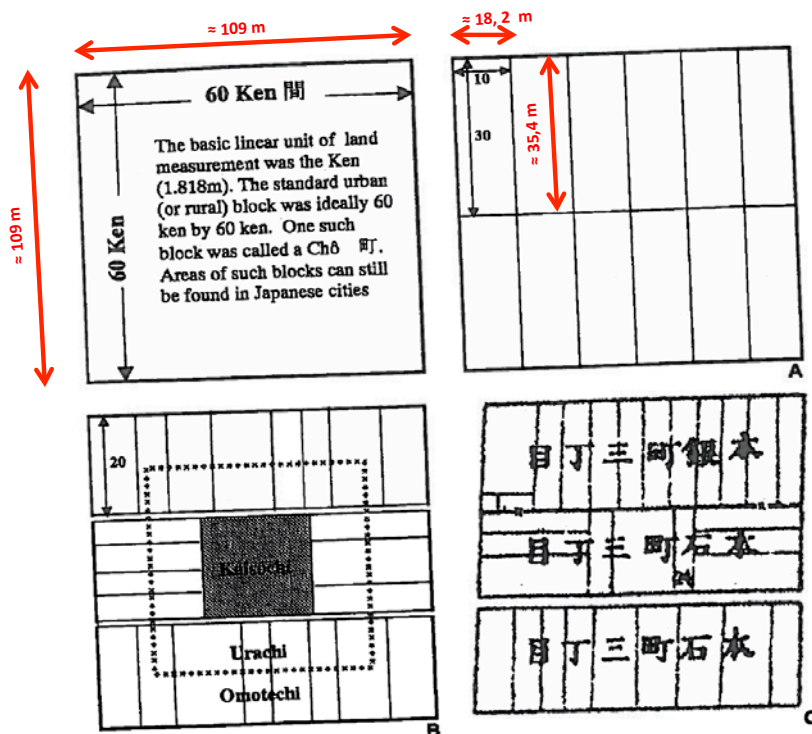


Illustration 12 a  
**Le cho, unité de voisinage**



Source: The Shitamashi grid system and chos areas, Nihombashi, in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 1.6, p.29.

Illustration 12 b  
**Le ken, l'unité de base**



Un ken ≈ 1,818 m

Source: The traditional land management system, in Sorensen, 2002, *The Making of Urban Japan*, Routledge, figure 1.5, p.28.

À partir des années 1985, les prix avantageux des terrains situés en frange des aires métropolitaines attirèrent les investisseurs ; un développement accéléré toucha les *CPA-City Planning Areas* des périphéries.

Les franges des années soixante contiennent aujourd’hui les nouvelles centralités métropolitaines (illustrations 13 a et b : Tokyo, quartiers dans le périmètre de la *Yamanote Line*, en 1968, en 2008.)

Les planificateurs japonais et occidentaux considèrent que l’usage du sol en dehors des centres urbains est un échec. Certes, dans les années soixante-dix, ces franges, d’une part insuffisamment desservies par les transports publics, étaient congestionnées, mais surtout l’air y était très pollué, car l’industrie lourde, encore localisée ci et là, n’avait pas encore été déplacée dans des secteurs hors des lieux de vie. Lorsque ces deux nuisances furent éliminées, les franges comportèrent alors tous les ingrédients de la ville : une population diversifiée et organisée, une granulométrie fine avec une diversité des affectations, des fonctions et des usages, et des infrastructures de déplacement et de communication. Par contre, la composition urbaine où l’orthogonalité fait la loi est absente.

Néanmoins, l’absence de zonage en périphérie des villes dans les années soixante, ou sa dérégulation dans les villes dans les années quatre-vingt, est dictée par l’État central, sans en estimer les impacts.

Illustration 13 a

Tokyo, quartiers dans le périmètre de la *Yamanote Line* 1968



Tokyo, quartiers dans le périmètre de la *Yamanote Line*, 2008

Personne de tout âge manifestant contre les violences du gouvernement chinois à l'égard des adeptes du Falugong-doctrine bouddhiste.

Le premier effet, autant dans les années soixante que dans les années quatre-vingts est négatif pour la collectivité publique, c'est la suppression pour les investisseurs de l'obligation de financer les équipements collectifs. Ceci touche en fait une mesure d'accompagnement du zonage japonais, l'ancienne *Land Readjustment Law*. Le second effet qui concerne uniquement la disposition de dérégulation des années quatre-vingt a eu un résultat, c'est la densification des zones. La dérégulation des années quatre-vingt a laissé les intérêts privés primés sur l'intérêt public. L'urbanisme de projets plus que d'effacer les planifications étatiques bâillonne la société civile. L'écart entre l'État central et les citoyens est augmenté par la place offerte aux investisseurs privés dont le seul objectif est le profit. La légitimité de la bureaucratie à installer l'ordre sur le sol est contestée. Aux échelles locales de plus en plus de groupements se forment. Nous constatons que les modalités d'usage du zonage sont ainsi essentielles pour la qualité des résultats qu'il s'agit d'obtenir avec l'instrument.

### 1.5 Deux modalités réglementaires surplombant les centralités de Tokyo

Nous retenons que le principe de la division entre les zones à bâtir et celles qui ne le sont pas (*senbiki*), imposé par l'État central, a produit un surdimensionnement des premières. Ce

principe fut regardé par les professionnels et les milieux académiques comme un échec de la planification. La mise en application du principe produisit des dommages collatéraux plus importants que les résultats qui étaient attendus. Effectivement, alors que le motif de sa création était d'offrir un système de contrôle de la croissance urbaine, et si l'objectif était d'anticiper les changements, il n'a jamais été question de ralentir ni de contenir la croissance urbaine. Cette première modalité de la division entre les terres constructibles et celles qui ne le sont pas instaure une nouveauté au Japon, une limite visible entre des activités de travail de la terre et celles des services à la ville, dont l'édification de bâtiments. La seconde modalité est l'affinement du zonage, qui divisera les répartitions des affectations en huit catégories, les huit zones inscrites dans les règles du *Land Readjustment - LR de 1968*.

C'est ainsi que l'*Urban Planning Act*<sup>39</sup> de 1968, qui surplombe règlementairement la venue des quelques premières tours, permet la matérialisation de concentrations diversifiées d'activités urbaines à Ginza, Shinjuku et Shibuya principalement, et marginalement à Ueno et Ikebukuro. Puis, viendra le *Building Standard Law de 1994* qui autorisa les gratte-ciel qui se bâtiront à partir des années quatre-vingt-dix. Ces deux lois sont encore regardées par les planificateurs comme les deux régulations les plus importantes de l'organisation du sol au Japon (Callies, 1997, p. 137). Elles confirmèrent dans le temps long l'instauration du zonage au Japon.

Les faiblesses attribuées au zonage du milieu du siècle passé méritent une attention particulière. La crise environnementale des années soixante et surtout le réveil de la société civile donnèrent une impulsion au gouvernement japonais. Celui-ci géra avec succès les problèmes de pollution tout en maintenant la croissance économique ; les industries furent mises à contribution pour financer leur relocalisation dans des secteurs moins dommageables. La faiblesse, que nombre de planificateurs japonais et étrangers attribuent au zonage légalisé par les deux lois, est la simplicité des zones, qualifiée de réductrice: trois zones inclusives et souvent de petites surfaces. Nous soutenons que c'est bien au contraire une force qui permit de maintenir une diversité dans les aires urbaines (illustration 13 c : L'anticipation liée au pragmatisme). Par contre, une seconde faiblesse, l'absence de système qui aurait pu permettre de réserver des terrains pour les infrastructures publiques, a bien plus de sens. Cependant, il ne s'agit pas comme les auteurs le disent, une faiblesse, mais une utilisation du zonage qui ne lui permettait pas d'être appliqué dans les secteurs périphériques des villes. Les grands projets gérés par l'État central respectent ainsi les normes, sinon les normes sont adaptées pour que la règle soit respectée.

---

<sup>39</sup> L'*Urban Planning Act* est aussi nommé *City Planning Act*.



Illustration 13 c

### **L'anticipation liée au pragmatisme.**

L'ordre du zonage au Japon continue à se plier à la diversité urbaine de ce que furent, voici plus d'un demi-siècle, les nouvelles centralités de Tokyo-to. Ici, plus que l'image rassurante de compositions urbaines bien rangées et alignées, c'est un ordre invisible qui agit.

Par contre la multitude des projets de moindre envergure, en frange et périphérie des aires métropolitaines se font au gré des opportunités des investisseurs sans que les gouvernements locaux n'aient les moyens d'anticiper sur les interventions. L'absence du zonage en périphérie correspond à un manque de cadre réglementaire pour gérer le coût des infrastructures collectives. La dimension prévisionnelle du zonage est inexistante, autant en ce qui concerne les accessibilités en transports publics ou routiers, ou les autres

infrastructures techniques, que celle des réserves de terrains et de finances pour bâtir les écoles et les édifices publics nécessaires<sup>40</sup>.

Bien plus qu'une fragilité du zonage, c'est une fragilité des gouvernements locaux, qui ont pourtant une connaissance précise des secteurs d'intervention, et la place restreinte de la société civile dont l'espace d'expression se réduit à des processus d'information plus que de concertation. Là se trouve le talon d'Achille de la planification mise en place dans les années soixante, soixante-dix.

## **2 La pensée et la mise en œuvre du zonage suisse.**

Après avoir appris ce qui est nécessaire de savoir sur les priorités, les objectifs et les usages du *zoning* au Japon, nous allons nous pencher sur le zonage suisse. Dans le cadre théorique de cette thèse, nous allons approcher le zonage suisse autrement que pour le *zoning* japonais. C'est-à-dire, en sachant que les lecteurs ont une connaissance des systèmes de planification suisse, nous prenons appui ailleurs que sur les nombreux et sérieux écrits qui traitent techniquement du zonage suisse. Par choix, nous les avons tenus en réserve pour une prochaine recherche interdisciplinaire que nous évoquerons dans la partie conclusive de la thèse. Nous échafaudons notre réflexion à partir des connaissances acquises dans le cadre de pratiques professionnelles de planification spatiale et de résultats de recherches antérieures. De ce fait, l'architecture de l'écrit diffère du texte précédent sur le zonage japonais. La structure se détache rapidement de la logique chronologique - pratiquée dans le cas du zonage japonais où les notions introduites gagnaient en compréhension en se reposant sur une succession temporelle - et, au lieu de faire état du contenu des modalités de planification, le texte développe des thèmes de réflexion.

### **2.1 L'« *Helvetia mater fluviorum* » dans laquelle le zonage s'est implanté**

Le zonage, en Suisse, s'est diffusé dans un pays qui doit, aussi, *prendre une place*. La place, ici, est celle d'un petit pays essentiellement composé de montagnes, enchâssé dans une Europe composée de pays dont les histoires sont prestigieuses. La Suisse choisit de mettre

---

<sup>40</sup> Car malgré que la première mesure de la planification de 1968 ait créé un système de délégation du pouvoir aux préfectures et gouvernements locaux, ceux-ci restent totalement dépendant quand aux finances qu'ils reçoivent pour engager des travaux, et toutes les décisions doivent recevoir l'aval du gouvernement central.

en avant ce qui lui est particulier, des montagnes qui culminent à plus de 4000 m<sup>41</sup> et les sources de deux grands fleuves, l'un se versant dans la mer Méditerranée et l'autre dans l'Atlantique : « Bergers et montagne deviennent des éléments constitutifs de l'identité helvétique, comme on le constate avec Heidi, l'héroïne de Johanna Spyri. De telles références vont jouer un rôle majeur au XIX<sup>e</sup> siècle lorsque se forme le nouvel État fédéral. Face aux grands états nationaux, la Suisse trouve sa légitimité dans ses fonctions de mère des fleuves (*Helvetia mater fluviorum*) et gardienne des cols au cœur de l'Europe. Que ce soit les grands anniversaires patriotiques (le 600<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération en 1891), la décoration du Palais fédéral (la peinture de Charles Giron en 1901 dans la grande salle du Parlement), la protection de la nature dont les motifs au tournant du siècle sont avant tout idéologiques et patriotiques (création du Parc national) ou les expositions nationales, à chaque fois la conscience politique suisse s'exprime par des références alpines. » (Walter, 2001, p. 219). Le zonage, nous allons le voir, accompagnera une mise en valeur des aires agricoles et des pâturages.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'État fédéral se consolide, et c'est à travers les espaces de la nature, la plaine agricole et les Alpes, que s'exprime la conscience politique suisse. C'est dans ce contexte de mise en valeur d'un espace identitaire que le zonage va faire son chemin. Au tournant du siècle précédent, des villes suisses se dotent d'instruments de planification et de règlements de construction et d'urbanisme pour leurs extensions urbaines, c'est dans les années trente que le zonage alors prend vraiment forme dans la sphère publique. En 1933, le Prof. Armin Meili (1892-1981), architecte, directeur de l'exposition nationale (*Schweizerische Landesverteidigung*) de 1939, conseiller national, et premier président de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN créé en 1943) plaide pour que l'aménagement national soit reconnu et met au point un zonage sophistiqué (Jacques, 2011).

De canton en canton, le message trouvera progressivement un public attentif. Si les villes ont leurs règlements de construction, il s'agit pour les gouvernements cantonaux d'anticiper sur le développement de l'urbanisation. Le niveau décisionnel cantonal est le plus important pour les choix qui concernent l'organisation de l'espace. C'est à ce niveau qu'est assurée la gestion du territoire<sup>42</sup>. L'instrument cantonal, le *Plan directeur cantonal*, est révisé tous les dix ans. Les cantons, chacun à leur manière, développent également une politique foncière

---

<sup>41</sup> 48 sommets atteignent les 4000 m d'altitude, c'est-à-dire près de la moitié des 4000 de l'Europe de l'Ouest.

<sup>42</sup> Il incombe aux cantons de procéder à « une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. » art. 75 de la Constitution suisse.

(remaniement parcellaire, expropriation foncière, droit d'emption, droit de préemption, acquisition foncière et/ou immobilière) et des instruments financiers (aides, péréquation entre les communes, taxes). C'est au niveau cantonal qu'a lieu la coordination entre les communes et c'est encore à ce niveau que sont menés les processus de concertation entre les acteurs. Par contre, c'est au niveau communal que s'organise principalement la planification réglementaire<sup>43</sup>, les plans d'affectation généraux (les plans de zones) et de détail (plan concernant l'échelle du quartier), et se décide l'organisation locale du sol. Ainsi c'est au niveau communal<sup>44</sup> que se produisent les zones.

### 2.1.1 La séparation entre la zone agricole et la zone à bâtir

Les cantons, dont les villes voient un accroissement de leur population, se dotent d'une forme de zonage qui sépare les zones à bâtir des zones agricoles. L'objectif, ici, est de faire de l'ordre et réagir à l'éparpillement des constructions qui commencent à trop déborder sur la *nature* (résumée alors aux espaces agricoles). Alors que la séparation entre la zone à bâtir et la zone agricole est effective dans certains cantons, et quelques communes, bien avant la mise en vigueur de la loi fédérale, ce n'est qu'au début des années quatre-vingt que la loi fédérale, ordonnant la séparation stricte entre la zone à bâtir et la zone agricole, est mise en application par l'ensemble des gouvernements cantonaux. La délimitation fédérale de la zone agricole a été favorisée par des actions préparatoires originales.

#### *Du Plan Wahlen de 1940 au Plan sectoriel des surfaces d'assolement de 1992*

Il faut noter que la Suisse a trouvé un artifice remarquable pour désigner, délimiter et maintenir ses meilleures terres agricoles. Un plan d'extension des surfaces agricoles, le *Plan Wahlen*<sup>45</sup> de 1940 donna suite à l'actuelle notion de *surface d'assolement*. Albert Tanner retrace bien les attentes diverses que le Plan produit : « On désigne sous ce nom (et parfois sous celui de *bataille des champs*) un plan d'extension des cultures et d'augmentation de la production agricole qui devait assurer l'approvisionnement et même amener à l'autarcie alimentaire durant la Deuxième Guerre mondiale. Le plan Wahlen au sens strict vit le jour le 15 novembre 1940. (...) les milieux dirigeants, publics et privés, initialement récalcitrants,

---

<sup>43</sup> Un canton fait exception, Genève qui fonctionne telle une grande « commune cantonale », le plan d'affectation général (les zones) est cantonal et les planifications réglementaires et directrices sont gérées par le canton. Le système de planification est fortement hiérarchisé du haut vers le bas.

<sup>44</sup> Se référer à la note précédente.

<sup>45</sup> Tanner Albert, Plan Wahlen, in 2001, *Dictionnaire historique de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13783.php> (accès juin 2013).



se rallièrent au nouveau plan. Cette large acceptation était dictée par des mobiles et des convictions très diverses : la gauche interprétait le plan comme une victoire de l'économie planifiée et une occasion de lutter contre le chômage menaçant, les milieux paysans croyaient qu'il entraînerait le retour à la terre qu'ils réclamaient depuis longtemps et la droite en faisait un symbole du « renouveau ». L'industrie d'exportation n'y voyait, elle, qu'un programme d'urgence imposé par l'économie de guerre. Pour l'élite des jeunes agronomes en revanche (outre Wahlen, Ernst Feist, Oskar Oswald, entre autres), le plan était une amorce de la future politique agricole : il visait à long terme, bien au-delà des années de guerre, la mise en place d'une stratégie pour assainir et moderniser l'agriculture. »<sup>46</sup>Ceci, encore aujourd'hui, est un levier puissant pour maintenir le sol non bâti.

En 1992, la Confédération édicte le *plan sectoriel des surfaces d'assolement* (PS SDA) qui oblige les cantons à préserver à long terme leurs meilleures terres ouvertes. En 2011, le *Concept Sol* élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) permet d'évaluer les effets de la politique agricole sur l'écologisation de l'agriculture sur le sol (Candinas, Neyroud, Oberholzer, Weisskopf, 2011). La zone agricole avait trouvé une assise dans le Plan Wahlen et garde un appui solide aujourd'hui avec l'instauration des surfaces d'assolement. Toutefois, différemment des zones, les surfaces d'assolement sont souples dans leur localisation et fermes dans la somme des surfaces de sol qu'elles représentent par canton.

### 2.1.2 La loi sur l'aménagement du territoire de 1979 à 2013

Dans les années soixante, les transformations des utilisations du sol semblent échapper aux autorités. La spéculation foncière va de pair avec le mitage du territoire. En 1963 une initiative est déposée par le parti socialiste « contre la spéculation foncière ». L'initiative est

---

<sup>46</sup> Définition donnée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) aux surfaces d'assolement (SDA) : « Terres cultivables (terres ouvertes, prairies artificielles intercalaires et prairies naturelles arables) qui, en raison de leurs caractéristiques, de leur régime hydrique et de leur emplacement (conditions climatiques, altitude, type de terrain), se prêtent à une utilisation agricole variée. » (<http://www.blw.admin.ch/glossar/index.html?action=id&id=14&lang=fr> accès juin 2013). A une interpellation déposée au Conseil National sur le réexamen des SDA, le Conseil Fédéral, le 18 mai 2011, répond : « (...) Point 5 : Les surfaces d'assolement revêtent une importance capitale aussi bien pour la sécurité alimentaire à long terme que pour un cas de crise, et l'importance du PS SDA reste inchangée. La stratégie pour le maintien de la sécurité alimentaire n'est certes plus axée sur un seul scénario de crise. Mais la demande toujours croissante en denrées alimentaires au niveau mondial et par conséquent en surfaces agricoles de qualité adéquate signifie également qu'une surface suffisante doit être maintenue dans notre propre pays. En outre, la prise en considération du plan sectoriel des SDA contribue à un développement durable. » ([http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113046](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113046) accès juin 2013)

refusée en 1967. L'article constitutionnel est accepté en 1969. Un arrêté fédéral urgent (AFU) en 1972 institue des « mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire »<sup>47</sup> afin de maîtriser l'urbanisation qui envahit partout le territoire suisse. La loi est adoptée par le Parlement en 1974, et refusée en votation populaire le 13 juin 1976 avec seulement 51,1% de votes négatifs (avec une participation de la population de 34,56%). Remaniée, la loi est acceptée et entre en force en 1979.

### *La LAT de 1979*

Les zones, définies dans la *Loi sur l'aménagement du territoire-LAT* de 1979, précisent dans les grandes lignes la distinction entre les endroits où l'on peut bâtir et ceux où l'on ne peut pas bâtir. La séparation entre la « zone à bâtir » et le « hors-zone à bâtir », c'est-à-dire principalement la zone agricole, est le fondement de l'organisation territoriale suisse. Les Cantons déclinent les zones dans leurs lois et règlements d'application, puis les communes les particularisent en détail dans leurs règlements d'urbanisme et des constructions<sup>48</sup>. Le zonage est institutionnalisé à travers des instruments qui se présentent sous forme de plans et de règlements, en général, produits par les communes et adoptés par les cantons ; ces instruments précisent la manière d'utiliser le sol ; ils affectent les parcelles, délimitent les périmètres et qualifient la densité à développer. Actuellement, des normes professionnelles sont en préparation sur les *Plans d'affectation généraux - Rahmennutzungsplanung*, qui feront l'objet de la *Norme SIA 424*<sup>49</sup>, et les *Plans d'affectation spéciaux - Sondernutzungsplanung*, ceux de la *Norme SIA 426*.

La zone qui fait l'objet de la plus longue déclinaison est aussi celle qui accueille le plus grand consommateur de terrain dans les aires urbanisées et le principal participant aux activités économiques (Becker, 2010, p. 161) : le logement. Le logement est l'objet d'une multitude de modes de résider différents. Ainsi, en Suisse, les zones résidentielles sont classées selon la densité de construction et les typologies qu'elles accueillent, et les activités admissibles sont celles qui sont jugées compatibles avec l'affectation de la zone. Nombreuses sont les zones spécialisées qui ne tolèrent pas de logements.

---

<sup>47</sup>Le Professeur Armin Meili, en 1930, écrit le texte *Allgemeines über Landesplanung*. L'urgence de l'arrêté est le signe que de nombreux débats précédèrent, et aussi de la difficulté à faire des choix pour des mécanismes qui transforment durablement le sol.

<sup>48</sup> Nous l'avions précisé dans une note précédente, le canton de Genève fait exception et règle à l'échelle cantonale la distribution des zones.

<sup>49</sup> La SIA est la société des ingénieurs et architectes suisses, qui depuis quelques années a une branche qui comprend aussi les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement.

### *La révision de la LAT en 2013*

Le 3 mars 2013, le Souverain (le peuple) a accepté la première révision de la LAT. Son entrée en vigueur aura probablement lieu le premier trimestre 2014.

Les modifications principales portent sur : la compacité du bâti avec un développement vers l'intérieur du milieu bâti ; de réserver les bonnes terres pour l'agriculture ; l'étendue des territoires réservés à l'habitat et aux activités économiques sera limitée ; coordonner en priorité l'urbanisation avec les transports publics ; mieux utiliser les zones à bâtir et assurer une densification ; les avantages qui résultent des mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20% ; les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites ; des dispositifs concernant l'énergie.

## **2.2 Les nouveaux processus de planification directrice en parallèle du zonage**

Depuis une décennie, de nouveaux processus doublent les procédures officielles de l'aménagement du territoire<sup>50</sup>. Dans la planification directrice apparaissent des plans directeurs régionaux, des schémas directeurs intercommunaux, et dans le cas du canton de Vaud, par exemple, les plans directeurs localisés ont pour objectif de stimuler les collectivités publiques à être proactives et anticiper le développement de leur territoire<sup>51</sup>.

De plus, au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, deux processus initiés par la Confédération innovent la politique du développement territorial qui prend le pas sur celle de l'aménagement du territoire : la *Politique des agglomérations* et le *Projet de territoire suisse*. L'enjeu est plus la croissance durable des activités sur le territoire national que son aménagement. Le premier processus a débuté en 2003, il a pour objectif d'améliorer la collaboration des collectivités publiques au sein des agglomérations. Le second processus, en remplacement des *Grandes Lignes d'orientation de la Confédération* de 1996, a pour but d'offrir un cadre d'orientation et une aide à la décision pour le développement territorial en Suisse. La démarche est en cours. Ces deux processus sont indépendants des procédures du zonage,

---

<sup>50</sup> La Confédération produit des *Plans sectoriels*, des *Conceptions directrices* et des *Grandes lignes de l'organisation du territoire national* ; ces instruments sont dominants, toutefois ils restent généraux dans leurs indications. Le niveau cantonal est le plus important dans les choix qui sont faits dans l'organisation des activités humaines sur les territoires ; néanmoins, le niveau communal est celui de l'échelle locale, de la propriété privée et des décisions dont les impacts sont les plus perceptibles.

<sup>51</sup> Les plans directeurs localisés peuvent se doubler d'une procédure de planification réglementaire, le PQCM-Plan de quartier de compétence municipale qui autorise les autorités exécutives, si le plan directeur localisé a été adopté, à décider seule de l'adoption du plan sans passer à nouveau par les services de l'administration cantonale.

cependant, ils mettent en place des démarches qui inévitablement auront des incidences sur le découpage du sol lors de la mise en œuvre des projets.

### 2.2.1 La Politique des agglomérations 2000

La *Politique des agglomérations*, initiée au début des années 2000 par la Confédération, a opéré un tournant dans la pratique de l'aménagement du territoire en Suisse. Cette politique fait suite à la récente reconnaissance institutionnelle de l'entité « ville » dans la Constitution suisse ; elle introduit l'échelle de l'agglomération entre celui de la commune et du canton. Elle a eu pour objectif, au départ, d'encourager les cantons à fédérer des réflexions coordonnant l'urbanisation et les réseaux de transport. Cette politique, tenant compte du nouveau visage de la Suisse urbaine recevant plus de 75 % de la population, encourage les gouvernements cantonaux à aborder les problématiques territoriales de manière interscalaire et de construire la « ville sur la ville ». La démarche part de la bureaucratie planificatrice fédérale - l'Office fédéral du développement territorial (ARE-ODT) - qui, après avoir fait valider le programme d'action auprès du Conseil Fédéral<sup>52</sup>, lance une campagne de « projets d'agglomération ». En 2007, une trentaine de régions urbaines déposent des projets d'agglomération, et en 2011-2012 une deuxième génération de projets les suit. Le développement vers l'intérieur est le principe d'intervention à respecter, et de nouvelles délimitations sont tracées.

Par exemple, dans la région lémanique, où les communes sont les responsables de l'aménagement local, seule une vingtaine de communes de l'agglomération de Lausanne décidèrent de répondre à l'appel d'offre fédérale relayée par le canton de Vaud. Un périmètre théorique proposé par le canton avait sélectionné une trentaine de communes regroupées dans un périmètre compact autour de Lausanne. Or, l'agglomération statistique distingue soixante-dix communes d'agglomération. Le projet du PALM-Projet de l'agglomération Lausanne-Morges, envoyé en fin 2007<sup>53</sup>, instaure une limite aléatoire entre

---

<sup>52</sup> ARE-ODT - Office fédéral du développement territorial / Confédération suisse, *Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001*.

<sup>53</sup> Il faut noter que l'Ouest lausannois a démarré ses réflexions sur l'organisation de son territoire en 2003. La situation conflictuelle entre les communes et le canton au sujet des nuisances du trafic automobile a amorcé le dialogue avant que la Confédération n'entame sa « Politique des agglomérations ». Le processus du SDOL-Schéma directeur de l'Ouest lausannois se situe ensuite dans les orientations tracées en 2005 dans les *Grandes lignes du développement territorial suisse* (DETEC, 2005). Fin 2007, le Projet de l'Agglomération Lausanne-Morges, comprenant le volet de planification de l'Ouest lausannois, est accepté par la Confédération. Celle-ci accorde un financement couvrant jusqu'à 50% des coûts de réalisation de certaines infrastructures de transport proposées par le PALM. Si le PALM étend son influence sur l'espace occupé par 170 communes,

les communes répondant à la politique des agglomérations de la Confédération et celles qui n'y sont pas. L'entente sur le périmètre est faite sur un accord politique du moment avec des autorités élues pour quatre ans. Les communes hors du périmètre sont alors déclarées non prioritaires dans les planifications, c'est-à-dire hors des interventions de densification et d'amélioration des transports publics qui sont planifiées dans le périmètre du projet d'agglomération.

Différemment, Genève, où le gouvernement cantonal est le gestionnaire du territoire, le périmètre est élargi au-delà des frontières. Le canton et les régions voisines transfrontalières (France, et canton de Vaud) proposent le plan d'agglomération franco-valdo-genevois.

Dans tous les cas, une délimitation précise, fondée sur les frontières institutionnelles communales, cantonales ou nationales, différencie les territoires dans le périmètre et ceux hors du périmètre. La notion d'évolution et d'adaptation est bien plus absente que dans le zonage, où il est toujours envisageable, en démarchant des procédures de modification des zones, de faire évoluer les périmètres.

## 2.2.2 Le Projet de territoire suisse 2012

Le *Projet de territoire suisse* est aussi une action portée par le gouvernement fédéral et les cantons, et cette fois c'est une vision globale du territoire national qui est proposée. Comme pour la Politique des agglomérations, le leitmotiv est le développement sur l'intérieur - une densification des aires déjà construites -. De même, le Projet de territoire suisse nécessite aussi une mise en cohérence avec les politiques sectorielles. Celle qui est tout de suite désignée est la politique des transports. La densification est orientée aux endroits desservis efficacement par les transports publics. Par contre le zonage, de même que la politique foncière, est peu l'objet d'une mise en relation avec les propositions du Projet de territoire.

---

seules 27 appartiennent au périmètre appelé « compact » de l'agglomération. Les 9 communes du SDOL sont comprises dans le périmètre « compact ». Une première consultation publique a lieu fin 2005 et début 2006. Les grandes lignes du projet sont alors confirmées ; le SDOL lui est déjà dans les phases d'adoption de ses premiers chantiers. Le SDOL « *entretient un lien étroit avec le PALM pour lequel il joue un rôle essentiel et moteur. Il participe à son Comité de pilotage et les conclusions de ses études sont intégrées dans le Projet d'agglomération qui l'englobe.* » (Citation in *Ouest lausannois / Bilan d'activité*, septembre 2005/août 2006). La densification prévue par le PALM doit permettre d'accueillir quelque 40'000 habitants et 30'000 emplois nouveaux d'ici 2020. A l'instar du SDOL, le PALM se dote aussi d'un bureau dirigé par un chef de projet qui sera l'interlocuteur de la Confédération.

Toutefois, le levier du zonage est actionné quand il s'agit de trouver un *trouble shooter* à même de calmer les mécontentements des milieux de la sauvegarde du paysage.

La démarche pour le Projet de territoire est mixte, elle va du haut vers le bas, tout en encourageant des propositions du bas vers le haut. L'Office fédéral du développement territorial a proposé un processus participatif dès le début. Ainsi, tous les milieux concernés par les interventions territoriales, et ceci dans l'entier du territoire national, ont été conviés dès le début du processus. Les milieux associatifs, politiques, économiques, professionnels, culturels, académiques, médicaux et autres ont pu exprimer leurs questions et leurs visions lors de séances de travail (*workshops*). Dans la poursuite de la démarche, des séances d'information donnent l'état d'avancement du processus. Ensuite suivent les procédures, celles-ci exigent des consultations auprès des gouvernements cantonaux. Les atouts de cette démarche sont doubles: 1) souplesse entre le processus participatif et les procédures, 2) coordination d'une part entre la construction d'une vision spatiale pour l'ensemble d'un territoire national et, d'autre part, la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire<sup>54</sup>. La démarche rencontre cependant des difficultés dans la fragile convergence entre les échelles géographiques (les communes, les cantons, la Confédération) instituant des frontières aux actions, et les échelles spatiales suivant une logique fonctionnelle affranchie des limites entre cantons ; les grands axes de transports ne s'arrêtent pas aux frontières d'un territoire. Le Conseil Fédéral a adopté le Projet de Territoire Suisse le 10 octobre 2012.

### **2.3 Les différents usages du zonage selon les échelles, selon les acteurs**

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, alors que les grandes planifications en cours soient bien plus directrices que réglementaires, rares sont pourtant les débats sur l'aménagement du territoire où le mot-clé de la planification réglementaire ne ressort pas : la « zone à bâtir » est à l'honneur dans tous les débats, soit pour être mise en retrait, soit pour être mise en avant, par contre le zonage, autant le mot « zonage » que ce qu'il désigne -l'instrument qui produit des zones d'affectation du sol - sont ignorés. Quand il s'agit de parler de « zone à bâtir », c'est sa taille, sa surface, qui importe et non son contenu. Pourtant, bien longtemps, la taille de la zone à bâtir, à l'échelle nationale, resta inconnue.

---

<sup>54</sup> Le lien, pour certains, est un risque que derrière une vision théorique se dissimule un règlement, et pour d'autres, au contraire, c'est une chance de pouvoir coordonner les enjeux spatiaux.

### 2.3.1 Une zone à bâtir longtemps non mesurée à l'échelle nationale

En 1998, lorsqu'il fallut, pour comprendre les différentes densités dans les aires urbaines suisses, mesurer les écarts entre les surfaces des zones à bâtir des communes d'agglomérations<sup>55</sup>, la tâche fut incomplète. Les mesures des surfaces des zones à bâtir par canton étaient incomparables. Chaque canton interprète à sa manière les trois zones de base de la loi fédérale (zone agricole, zones à bâtir, zones à protéger) et les calcule en conséquence. Ainsi ce sont des données statistiques, les surfaces d'habitat et d'infrastructures, fournies par la *Statistique de la superficie*, qui permirent de remédier à ce manque (Ruzicka, 2005).

La surface de la zone à bâtir suisse, dans son entier, fut enfin mesurée en 2007. Ainsi, pour la première fois, des *statistiques suisses des zones à bâtir*<sup>56</sup> sont publiées par l'Office fédéral du développement territorial. C'est alors que l'ensemble du monde politique, administratif et professionnel visualise la répartition des zones à bâtir sur l'ensemble de la Suisse. « Ce qui ne se mesure pas n'existe pas »<sup>57</sup> prend ici toute sa signification.

*À l'échelle du pays, diminuer la zone à bâtir c'est augmenter les zones « nature »*

On sait maintenant que, plus de la moitié des zones à bâtir<sup>58</sup> sont affectées à de l'habitation (47%), les zones d'activités économiques sont de 14%, les zones centrales de 13%, les zones affectées à des besoins publics de 11%, et en queue de liste les zones mixtes de 9%, suivies de quatre zones ne dépassant pas les 1 à 3%. S'il est envisagé d'agir sur le dimensionnement des zones à bâtir, cela touche largement les zones résidentielles. L'enjeu est important. Le principe des vases communicant va aussi pour toutes les surfaces zonées. Plus la zone agricole et les zones protégées sont grandes, plus la zone à bâtir en est réduite. Si le nombre d'habitants augmente, l'intensité de l'utilisation des zones à bâtir augmente aussi. À l'échelle de l'entier du territoire suisse, le zonage est un curseur qui permet de doser les surfaces qui sont laissées à la « nature » (zone agricole, certaines zones protégées) et celles qui peuvent recevoir les activités humaines.

---

<sup>55</sup> Une recherche initiée en 1998 par l'*Association suisse des normes en matière d'aménagement du territoire (VNR)* sur les notions de *densité et mixité* dans les agglomérations suisses, faite sous la direction du Prof. Pierre-Alain Rumley, par l'auteur et Dominique von der Muehll (Ruzicka, von de Muehll, 2001), nécessitait des mesures comparables des zones à bâtir pour comparer les densités humaines et de construction.

<sup>56</sup> Le Prof. Pierre-Alain Rumley est alors directeur de l'Office fédéral du Développement territorial qui lança ce travail statistique. La première mise à jour, *Statistique suisse des zones à bâtir 2012*, est valable depuis le 7 janvier 2013.

<sup>57</sup> Niels Bohr, prix Nobel de physique en 1922.

<sup>58</sup> La surface totale du territoire suisse est de 42'285 km<sup>2</sup> répartie ainsi : surface agricole 24%, pâturage d'alpage 14%, forêts 30%, lacs et rivières 4%, surfaces construites 6%, et terres improductives de haute montagne 22% (source OFS 2001).

*À l'échelle des agglomérations, diminuer la zone à bâtir c'est densifier les zones résidentielles*

Avec le glissement d'échelle, du pays à la ville s'opère une transformation de la vision de la nature qui, de terres agricoles, devient des artefacts urbains représentant la nature : le parc, l'allée arborisée, l'arbre emblématique, les rives aménagées des plans d'eau, mais aussi les pelouses des abords de bâtiments. Cette nature artefact est aussi zonée, zone verte, zone de détente ou autre, et participe au cadre de vie, elle occupe des surfaces non bâties de la zone à bâtir. La sensibilité à l'égard de la nature se déplace vers une sensibilité à l'égard du cadre de vie bâti. Or, dans les secteurs d'agglomération où la zone agricole est enclavée dans les aires urbanisées, la zone agricole devient l'espace « vert » à protéger au même titre qu'un parc urbain ou qu'une allée d'arbres centenaires. Dans la plupart des cas, dans les sites bâtis où il s'agit de construire plus de logements, la population se mobilise pour refuser des changements entraînant soit une augmentation de la densité de construction dans une zone, soit un changement de zone autorisant des constructions. Le zonage, mis en retrait par les planificateurs, devient alors un levier pour s'opposer aux planifications.

Ainsi, quand il s'agit de mettre en œuvre de nouvelles centralités, le zonage est mis à l'écart provisoirement par les planificateurs et mis en avant par les opposants. Ou, quand de grands projets sont entrepris par les gouvernements, la procédure du plan d'affectation spécial (plan localisé de quartier genevois, plan de quartier ou plan partiel d'affectation vaudois) est de plus en plus utilisée pour permettre de modifier les règles du plan d'affectation général qui définit les zones. Nous avançons la supposition que lorsque les acteurs de la planification - qu'ils soient des milieux politiques ou professionnels, des administrations publiques ou privées, ou qu'ils soient des spécialistes de l'urbanisme et de l'aménagement - doivent mettre en place de nouvelles centralités urbaines, ils développent des stratégies astucieuses afin de construire des accords avec tout intervenant légitimé à faire des observations ou oppositions au projet.

La mixité fonctionnelle et la densité du bâti qui sont introduites dans la plupart des projets de transformation dans les aires urbaines sont peut-être des signes qu'il s'agit de relayer avec la mise à l'écart du zonage dans les premières phases des planifications. Ceci annonce-t-il un tournant dans la définition des zones à bâtir spécialisées, afin que plus de diversités puissent se produire dans les aires urbaines?<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Cette question a été présentée par l'auteure lors d'une intervention le 29 avril 2010, intitulée «Catalogue, structure et normalisation des données de l'aménagement, la norme SIA 424», dans le cadre du séminaire de 3ème cycle « Les SIG au service du développement territorial » organisé par la CEAT-Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire.



### 2.3.2 Un zonage lémanique différencié

Dans la région lémanique, l'artifice remarquable pour désigner, délimiter et maintenir les meilleures terres agricoles a donné naissance à un zonage qui s'est différencié. Aujourd'hui le canton de Genève, dont la superficie est relativement petite (282 km<sup>2</sup>), protège avec vigueur sa zone agricole qui possède un statut presque intouchable. Genève suit l'objectif du zonage suisse : la protection de la zone agricole. Le canton de Vaud, bénéficiant d'un territoire généreux (2'822 km<sup>2</sup>, 6,8% de la superficie totale de la Suisse), a conféré à sa zone agricole une souplesse tout autre, qui en fait a produit un détournement des objectifs du zonage. Les communes centres-villes comme Genève, Lausanne, Nyon, Morges, ou Vevey avec La Tour-de-Peilz et Montreux ont une histoire urbaine qui aujourd'hui encore les différencie des autres communes par les équipements qu'elles détiennent. Cependant, de nouveaux attracteurs, comme les Hautes Écoles dans la région lausannoise, ou les secteurs d'activités de Plan-les-Ouates, par exemple, dans la région genevoise produisent de fortes polarités en dehors des centres traditionnels. Dans les planifications actuelles, répondant à la Politique des agglomérations de la Confédération, ces polarités demeurent toutefois secondaires.

### 2.4 L'éloignement par le regroupement des affectations

Le principe de délimitation dont il est fait usage dans le zonage est, la plupart du temps, accompagné par la faculté de classer, puis séparer les objets, les activités, voire les gens. Ceci est autant une force qu'une faiblesse, cela éloigne les nuisances tout en neutralisant les relations entre les gens, entre les activités. La séparation des affectations installe de l'éloignement: par exemple, la zone de résidence faible densité, où les habitants résident, se juxtapose à la zone d'équipements publics, où ils bénéficient de services de la collectivité, qui elle-même se juxtapose à la zone artisanale, où certains y travaillent ou d'autres y vont quérir des prestations particulières, et ainsi de suite. Le principe de séparation va de pair avec la dépendance automobile. Les flux générés par le développement des transports autant individuels (automobiles, camions ou cycles motorisés) que publics, mais aussi toutes les installations techniques nécessaires au fonctionnement des villes (déchetterie et usine de recyclage, station d'épuration des eaux, centrale de production d'énergie, et toutes les activités de travail des "cols bleus") génèrent des nuisances qui sont difficilement acceptées par les résidents qui les subissent, et qui savent qu'avec l'automobile ils peuvent aller plus loin en distance métrique tout en restant proches en distance temporelle. Le

zonage peut apporter une réponse à comment éloigner les nuisances techniques urbaines et rendre la ville aseptisée, il suffit de regrouper les producteurs de nuisances et les éloigner des lieux de résidence. Ceci est d'autant plus facile lorsque ces lieux sont regroupés. Plus les agglomérations humaines se « compactionnent » en bâti et en vie humaine, plus les technologies, qui font que l'agglomération compacte répond aux exigences de confort du XXI<sup>e</sup> siècle, sont alors nécessaires. Il s'agit alors de les localiser à *juste distance* (Secchi, 2004, pp.145-147) des habitants. Or cette juste distance équivaut souvent pour les habitants à se déplacer hors de la ville. Le zonage hors de la ville organise la distribution des activités en lien avec celle-ci, et ceci de plus en plus loin du centre, si loin du centre, que les zones d'une ville touchent les zones d'une autre ville. Dans cet entre-deux des villes se trouvent parfois d'autres localités moins grandes en taille dont, les règles de construction des bâtiments, les règlements d'urbanisme tiennent plus de l'établissement villageois que citadin. Le zonage organise, avec le principe de séparation, l'utilisation du sol dans les villes et hors des villes, à l'échelle de la parcelle, à celle de la grande région et du territoire national, et ceci avec des règles qui varient.



Illustration 13 d

**Le phénomène de la « maquette rassurante »**

Le zonage peut produire en Suisse de nouvelles centralités. L'ordre proposé peut alors donner lieu à des représentations rationnelles et fonctionnelles. Cependant, les règles de délimitations des zones et les prescriptions exclusives pour les activités peuvent, selon les cas, les fragiliser.

Etonnamment, la concrétisation colle étroitement à l'image dessinée lors de la planification. C'est l'image rassurante et aseptisée d'une maquette de trains *märklin*.

Oerlikon / Zürich ( photo mrr 2006.)

Les règles qui donnent les prescriptions des zones en dehors des centres-villes contiennent que très peu d'articles, voire pas du tout, sur la nécessaire contiguïté ou la nécessaire diversité des activités et des constructions. La distance des six mètres à toute limite de propriété descend rarement au-dessous, et les zones résidentielles sont la plupart exclusives. Ainsi, il suffit d'avoir le long d'une rue dix bâtiments de vingt-cinq mètres de long, et vous avez plus de trois cents mètres à marcher, souvent bordés de portes de garage, avant de croiser le moindre commerce (illustration 13 d : le phénomène de la « maquette apaisante"). Le zonage, appliqué selon les règles de l'exclusion des activités, ne peut produire à l'extérieur des villes que du hors-ville, des endroits sans lieux où les habitants se retrouvent et échangent.



Ouest lausanois / mrr 2011

<b>Chapitre III La culture professionnelle et administrative</b>	<b>141</b>
1 La boîte de Pandore	143
1.1 1 <sup>er</sup> thème : une concentration, une exclusion, une ségrégation	147
1.2 2 <sup>e</sup> thème : le signe évocateur de la séparation des sexes	163
1.3 3 <sup>e</sup> thème : un manifeste de la ville industrielle	165
1.4 4 <sup>e</sup> thème : un Win-Win public privé	171
1.5 5 <sup>e</sup> thème : le levier financier du zoning	176
1.6 6 <sup>e</sup> thème : les processus de délimitation	181
1.7 7 <sup>e</sup> thème : un risque oublié	191
2 Des relations entre des faits discutés à travers le monde	193
2.1 Les enjeux en regard des acteurs concernés	194
2.2 L'atout principal et la faiblesse du zonage	218

---

*Illustration au verso* : Une « zone agricole » est bien plus qu'une « zone ». Or, dans le canton de Vaud, une « zone intermédiaire » est entre le statut de la « zone agricole » et de la « zone à bâtir ». Ainsi, le zonage agricole ne fait qu'osciller entre la protection du sol et la mise en attente du sol en vue d'être bâti.

## Chapitre III La culture professionnelle et administrative

*« Tu regardes, en un coup d’œil, cette page : tu juges qu’elle est pleine de lettres diverses, mais tu ne les vois pas toutes, ni leur sens : il te faut lire mot par mot. Pour monter à un édifice il te faut t’élever degré à degré. »*

Léonard de Vinci

(cité par Fred Berence, 1965, *Léonard de Vinci, l’homme et son œuvre*, éd. Aimery Somogy, Paris, p. 264)

Le zonage prend des allures de pratique professionnelle et administrative qui tient de ce que Pierre Bourdieu nommait *habitus*<sup>1</sup>. De l’Europe au Japon, des États-Unis d’Amérique en Chine, le zonage, que nous nommons, uniquement dans ce chapitre, aussi *zoning* lorsqu’il se réfère à la culture anglo-saxonne, s’impose de lui-même. Il est devenu une sorte de politique publique incontournable, qui ne se discute plus. En Suisse, si pour les uns (administrateurs, chercheurs), le zonage est un atout, pour les autres, il est un handicap. Dans la région lémanique, les architectes veulent « en finir avec le zonage » car pour eux le zonage ne permet pas la mixité et favorise la ségrégation (Bonhôte, Bonnet, Della Casa, Léveillé, Perneger, Pictet, Rezakhanlou, 2007, p. 58). Toutefois, les métiers de la construction, de l’urbanisme, de l’aménagement du territoire, se plient aux prescriptions du zonage, et ceci, tout en les critiquant, et sans vraiment trouver de leviers pour s’y opposer, si ce n’est en le supprimant. Si le zonage est présent dans les planifications territoriales de nombreuses régions du monde, s’il sous-tend presque toutes les interventions sur le sol, à contrario il lui est prêté bien peu d’attention. Ce n’est qu’une technique pratique de mise en œuvre des

---

<sup>1</sup> « Le concept d’habitus est utilisé par Pierre Bourdieu pour rendre compte de l’ajustement qui s’opère le plus souvent « spontanément », c’est-à-dire sans calcul ni intention expresse, entre les contraintes qui s’imposent objectivement aux agents, et leurs espérances ou aspirations subjectives. Il s’agit d’expliquer « cette sorte de soumission immédiate à l’ordre qui incline à faire de nécessité vertu, c’est-à-dire à refuser le refusé et à vouloir l’inévitable » à percevoir le monde social et ses hiérarchies comme allant de soi. » Anne-Catherine Wagner, « Habitus », *Sociologie* [En ligne], *Les 100 mots de la sociologie*, mis en ligne le 01 mars 2012, consulté le 06 août 2013. URL : <http://sociologie.revues.org/1200>

traditionnels *master plans*, ceux-ci ne proposant guère plus que des divisions en zones respectant une composition urbaine propre à l'auteur du plan.

Pour un urbaniste opérationnel, il y a deux manières de savoir de quoi il s'agit quand on parle de zonage. La première est d'observer sa propre pratique et aussi celles de ses confrères, ainsi, cela consiste à collectionner des exemples, choisir et décrire des cas, décortiquer des processus, identifier les effets, trouver les différences, les similitudes, classer les catégories et faire une synthèse. Ce travail a été réalisé partiellement en Suisse, où des chercheurs sous la direction du Professeur Kurt Gilgen, pendant plus d'une décennie, ont travaillé sur la notion d'harmonisation des règles de l'aménagement du territoire, et aussi sur les zones<sup>2</sup>. Le résultat de l'étude est un inventaire détaillé des très nombreux types de zones dont dispose le zonage des 26 cantons suisses<sup>3</sup>. Il ressort de cela que la production de zones en Suisse est le châssis raffiné sur lequel les communes construisent l'organisation de l'utilisation de leur sol. Cette approche pragmatique est centrée sur la pratique professionnelle des bureaux privés et des administrations. La deuxième est de questionner et commenter les réflexions académiques et disciplinaires sur le zonage. Cette approche comporte l'avantage d'élargir le débat d'une part à des domaines parents de l'urbanisme, entre autres l'économie et le droit, et d'autre part à l'ouvrir sur l'espace international. La thèse proposant un pas de côté sur le zonage au Japon, nous avons choisi la seconde approche.

Ainsi, le premier point de ce chapitre se nomme *La boîte de Pandore*, c'est un état de l'art problématisé. Les écrits présentent le zonage comme un fait spatial, un événement qui s'est produit et qui, aujourd'hui, demeure et semble incontournable. Le second point s'intitule *Des relations entre des faits discutés à travers le monde*, c'est la transcription d'une réflexion qui crée des liens entre douze faits qui ressortent à travers le monde.

---

<sup>2</sup> Kurt Gilgen, ingénieur rural suisse (1947-), a produit neuf recommandations pour les instruments de l'aménagement du territoire suisse qui sont réunies dans un rapport daté de décembre 2012, contenant: 1) *Nutzungspläne*, 2) *Stand der Erschliessung, Stand der Baureife*, 3) *Verkehrskonzept und Verkehrsrichtplan*, 4) *Energiekonzept und Energierichtplan*, 5) *Erschliessungsprogramm*, 6) *Farben und Signatur*, 7) *Titelblätter, Planbeispiele und Legenden*, 8) *Nutzungspläne*, 9) *Erschliessungspläne*. (Gilgen mit IRAP, 2012).

<sup>3</sup> Les travaux sur la normalisation en aménagement du territoire ont été menés dans le cadre de l'Association des normes en matière d'aménagement du territoire créée en 1998 ; depuis cette date, l'auteure fait partie du comité de validation des normes. Les travaux ont été principalement réalisés par l'équipe de la HSR-Rapperswil dirigée par le Prof. Kurt Gilgen. La précision avec laquelle Kurt Gilgen a mené ses analyses est remarquable.

## 1 La boîte de Pandore

L'état de l'art problématisé amorce une compréhension du contexte dans lequel le zonage s'est diffusé, et fait émerger les singularités et les qualités universelles de ce supposé « modèle d'organisation du sol ». Le corpus de textes appartient prioritairement à l'actualité de la fin du XXe jusqu'à aujourd'hui. Il cerne la place que le zonage prend dans le débat scientifique. Les textes retenus sont quelque peu disparates. Ils ont pour point commun de donner des explications, chacun à leur manière, aux actions que produit le zonage. Ils vont de l'article au chapitre de livre. Quelques rares livres cependant traitent entièrement du zonage (*zoning*<sup>4</sup>) sous l'angle théorique ; par contre, nombreux sont ceux qui fondent leurs propos sur des constats ou des recherches empiriques. Les auteurs sont majoritairement géographes, juristes ou économistes, et principalement anglo-saxons. Les textes théoriques sont égrainés et les thèmes qui ressortent participent à l'explication de ce qu'est le zonage. Dans les quelques textes empiriques, le cheminement se fait, presque en errance, à la recherche des termes *zone*, *zonage* et aussi *zoning*. Cela nous conduit, plus qu'à énoncer des principes qui définirait le zonage, à dessiner une silhouette, non avec la précision du trait à la mine de plomb, mais bien avec l'ampleur généreuse du fusain, laissant libre l'esprit de découvrir ce qui encore ne s'est pas montré. Le zonage s'offre à nous de manière bizarre. On croit comprendre sa richesse, et puis on est à nouveau déstabilisé. Sommes-nous face au sublime du baroque ou au vulgaire du rococo ?

Dans les auteurs se trouvent indifféremment des partisans et des détracteurs<sup>5</sup>. Ils sont la plupart issus des disciplines des sciences humaines. Les écrits issus des milieux professionnels de la construction sont en grande partie des prises de position journalistique rédigées principalement par des praticiens de l'architecture et peu de l'ingénierie ; ils ont été écartés.

Les auteurs retenus peuvent aussi être classés en trois groupes, ceux qui prennent le zonage comme une règle qui ne se remet pas en question dont il faut connaître les forces et faiblesses, ceux qui, tout en lui trouvant des avantages, introduisent des doutes sur le modèle du zonage, et enfin ceux, pour qui le zonage n'a jamais été la solution. Les premiers

---

<sup>4</sup> Ils sont principalement anglosaxons. L'ouvrage choisi, *Zoning and the American dream*, date de 1989, est écrit par Charles Monroe Haar et Jerold S.Kayden. Il brosse une fresque autant historique, sociologique, urbanistique, juridique, économique que politique sur le zoning aux USA.

<sup>5</sup> La composition de cette partie a évolué au cours de la recherche. Au début, les partisans se distinguaient nettement des opposants. Et au fur et à mesure des lectures, le constat est que les positions étaient rarement tranchées. Les atouts et les fragilités du zonage, ou les éloges et les critiques étaient promulgués par les mêmes auteurs.

développent une conception fonctionnaliste de la ville où la trame qui compte est euclidienne, les seconds sont des pragmatiques pour qui le zonage est la moins mauvaise solution pour réguler le marché foncier, et les troisièmes plaident pour une conception politique de la ville qui est un ensemble de systèmes et sous-systèmes dont les articulations complexes ne peuvent entrer dans le moule du zonage.

Les commentaires sur les écrits ne sont ni blancs, ni noirs, ils interprètent des choses qui se sont passées avant, pendant ou après un changement lié au zonage. Dans chaque partie, il y a du pour et du contre, les temps se croisent, et les réflexions recueillies et commentées sont, pour quelques-unes empiriques et reposent sur l'observation d'expériences, et pour la plupart méthodiques et rationnelles et travaillent des concepts.

Les trois premiers <sup>6</sup> auteurs apportent chacun un regard différent sur les origines du zonage <sup>7</sup>. Ils sont issus des domaines où, soit la loi, l'urbanisme et la géographie prédominent. De nombreux textes juridiques sont écartés et laissés aux spécialistes du droit, dont les concepts et méthodes sont propres à cette discipline. La distinction entre les trois premiers textes et les suivants se trouve aussi dans les questions dominantes: « Pourquoi le choix du zonage? » Nous allons voir alors que le choix de « mettre en service » cet instrument particulier va changer bien plus de choses que ce pour quoi il a été inventé ; « Pourquoi la dépendance au zonage? Nous allons prendre connaissance d'une somme de constats qui montre que cet instrument installe des mécanismes dont il est difficile de se détacher.

Le choix des thèmes se réfère aux objectifs fixés au début de la thèse, c'est-à-dire nous voulons savoir « pour qui » le zonage est un atout, et « pour qui » il est une faiblesse. Nous voulons aussi comprendre ce qui dans le zonage permet de maintenir une grande diversité urbaine, puis nous voulons disposer des éléments nécessaires pour ouvrir un dialogue, sur l'objet du zonage, avec les acteurs qui sont impliqués ou concernés par les transformations des aires urbanisées.

Nous commenterons d'abord les écrits des auteurs qui questionnent l'origine du zonage (1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> thèmes) :

---

<sup>6</sup> Effectivement, la plupart des écrits sur le zonage ou le *zoning* sont des analyses faites par des avocats ou juristes. Des ouvrages entiers traitent de tous les aspects juridiques de cet instrument. Ils sont réservés pour une recherche future qu'il est prévu de développer avec des urbaniste-juriste et urbaniste-géographe.

<sup>7</sup> Dans les milieux professionnels de langue française, le terme « *zoning* » et le mot « zone » sont plus courant employés que « zonage ». C'est dans les écrits des urbanistes, souvent issus des sciences humaines, qu'apparaît le terme « zonage ». Dans la suite du texte, nous utiliserons principalement le mot « zonage », toutefois, nous citerons le mot « *zoning* » quand il relève d'un contexte anglophone ou quand l'anglais est la langue de transmission des textes d'urbanisme.



1<sup>er</sup> thème, la concentration et l'exclusion : Jay Wickersham<sup>8</sup>, architecte et avocat américain, nous rappelle les faits qui mirent en œuvre le zonage et les raisons de son inauguration en Prusse au XIXe, puis celles de son adaptation aux États-Unis d'Amérique, puis dans des pays européens. La concentration est reconnue comme l'objet à l'origine du zonage.

2<sup>e</sup> thème, un signe évocateur de la séparation des sexes : le texte de l'urbaniste anglaise, Clara Greed<sup>9</sup>, professeur à l'*University of the West England* ouvre une perspective détonante : le zonage est imaginé et fait par ceux qui travaillent loin de chez eux. Le zonage instaure dans la ville la *séparation des sexes*.

3<sup>e</sup> thème, une démarche *sérialisante* propre à la ville industrielle : Jean-Pierre Gaudin<sup>10</sup>, politologue, juriste et géographe français, s'interroge sur les raisons du zonage et lui prête un rôle d'intermédiaire entre les analyses et les instruments juridiques de la planification. La *démarche sérialisante*<sup>11</sup> du zonage conduit à la production d'un manifeste pour la logique du *plan*.

Ensuite, pour savoir "en quoi" réside l'ordre stable et immuable que le zonage installe sur le sol, nous discuterons des textes d'auteurs qui soupèsent le pour et le contre du zonage en l'observant dans la durée, soit sous l'angle du droit, du foncier et de l'économie (4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> thèmes :

4<sup>e</sup> thème, un Win-Win public-privé : Les travaux dirigés par deux juristes américains, Charles Monroe Haar et Jerold S. Kayden<sup>12</sup>, à la fin des années quatre-vingt, posent objectivement la question de l'actualité d'un instrument vieux et jeune à la fois. Moins d'une

---

<sup>8</sup> Les travaux sur le *zoning* de J. Wickersham dont j'ai pu prendre connaissance sont au nombre de quatre : 2009, *The birth of Zoning : From the City Planning Conferences to the « Euclid » Decision*, 2001, *Jane Jacobs's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond*, la contribution de J. Wickersham à la révision du célèbre « *Rathkopf's Law of Zoning and Planning* » (régulièrement ré-édité), ainsi qu'à la rédaction de « *Urban Sprawl : A Comprehensive Reference Guide* », première et deuxième éditions 2006 et 2007.

<sup>9</sup> Clara Greed, 2010, Non-sexist city, in *Encyclopedia of Urban Studies*, edited by Ray Hutchinson, University of Wisconsin, Sage, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, pp. 659-672.

<sup>10</sup> Jean-Pierre Gaudin, franco-suisse, politologue, juriste et géographe, est directeur de recherche au CNRS et professeur des Universités à l'Institut d'études politiques d'Aix-en Provence. Plusieurs textes abordent les techniques de gestion de l'usage du sol ; j'ai choisi ceux qui traitaient particulièrement du *zoning*, et ainsi, j'ai mis en réserve l'écrit plus récent de 2007 qui aborde un thème parent, celui des « zones urbaines sensibles », *La démocratie participative*, collection 128, Armand Colin, Paris.

<sup>11</sup> Jean-Pierre Gaudin, 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, ed. Champ-Vallon, Seyssel, p.62.

<sup>12</sup> Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy. En 1989, Charles M. Haar est professeur de droit à l'université Harvard, et Jerold S. Kayden est juriste et *city planner* et enseigne dans la même université le *droit* et le *design*, l'*urban development* et le *zoning*.

décennie plus tard, la thèse d'un géographe suisse, Jean Ruegg<sup>13</sup>, soutient la pertinence du zonage autant pour les propriétaires privés que pour la protection du patrimoine de la collectivité publique.

5<sup>e</sup> thème, le levier financier<sup>14</sup> : Paul Cheshire<sup>15</sup>, spécialiste anglais de la géographie économique, note qu'il est vraiment nécessaire d'établir un lien entre les économistes et les urbanistes, et il insiste sur le levier financier et économique du zonage. Un auteur australien, Ralph B. McLaughlin<sup>16</sup> soutient l'actualité des ententes public-privé dans les mécanismes du zonage?

Enfin, pour savoir dans quelle mesure la diversité urbaine gagne avec une amélioration du zonage, nous commenterons les textes d'auteurs qui plaident pour la dimension politique des l'organisation du sol (6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> thèmes) :

6<sup>e</sup> thème, les processus de délimitation : l'ouvrage, *Territoires d'action*<sup>17</sup>, produit par un collectif d'auteurs sous la direction de Corinne Larrue et Patrice Melé, propose de prendre au sérieux les actes de délimitation qui sont mis en place autant dans les domaines de l'aménagement urbain et territorial, dans les actions de protection de l'environnement ou de prévention des risques et des nuisances, que dans ce qui concerne le développement économique.

7<sup>e</sup> thème, un risque oublié : Après avoir choisi d'ouvrir l'état de l'art avec une discussion de Jay Wickersham sur les textes et conférences de Jane Jacobs, je propose de le refermer sur *The Death and Life of Great American Cities*<sup>18</sup> où Jane Jacobs décrivait déjà en 1961 les risques de la mise en place du zonage.

Les trois premiers thèmes sont une mise en regard de textes issus de recherches théoriques, alors que les quatre thèmes suivants tissent des relations entre des écrits fondés sur des recherches théoriques, et sur quelques constats empiriques .

---

<sup>13</sup> Ruegg Jean, 1997, *Origine, portée et enjeux du zonage*, thèse Université de Lausanne, Faculté des sciences sociale et politiques, Lausanne.

<sup>14</sup> Nombreux articles, à majorité anglo-saxonne, témoignent de l'effervescence, depuis deux décennies, d'une littérature dont l'approche économique traite spécifiquement de la *Land Use Regulation*.

<sup>15</sup> Paul Cheshire est professeur d'*Economic Geography* à la *London School of Economics*, dans le département *Geography and Environment*. Il a été le conseiller de la Commission européenne, la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), des Nations Unis et autres institutions dont le gouvernement de Grande Bretagne.

<sup>16</sup> McLaughlin Ralph B., 2012, *Land use regulation : Where have we been, where are we going ? in Cities*, DOI :10.1016/j.cities.2011.12.02.

<sup>17</sup> Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris.

<sup>18</sup> Jacobs Jane, (1961) 1992, (renewed in 1989), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books edition, New York.

## 1.1 1<sup>er</sup> thème : une concentration, une exclusion, une ségrégation

Le modèle singulier du zonage prussien a évolué dès qu'il a touché le sol du continent nord-américain. Pour observer sa progression, je m'appuie principalement sur trois écrits de Jay Wickersham datant de cette dernière décennie : 1) *The birth of Zoning : From the City Planning Conferences to the « Euclid » Decision*, 2) *Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth*, et 3) *Jane Jacobs's critique of zoning : From Euclid to Portland and Beyond*. J'ai redistribué différemment leurs contenus selon une dizaine de temps classés de A à K et qualifiés selon la place, un état de fait ou statut reconnu, que prit progressivement le zonage aux États-Unis d'Amérique.

### 1.1.1 Un statut « de secours » pour la maîtrise de l'usage du sol en Allemagne

Inventé et instauré à partir de 1875, d'abord dans la loi prussienne, puis adopté *peu ou prou* par le reste des Länder<sup>19</sup>, le dispositif, dont le moyen est le *Flächennutzungsplan* (plan d'affectation des surfaces), et que je nommerai par la suite "zonage", permet de définir en détail et de manière prospective les usages du sol. Il répond à la question : *comment localiser au plus près des usines les ouvriers qui n'ont pour se rendre à leur lieu de travail que leurs jambes ?* Le modèle répond d'abord à une logique de concentration des travailleurs afin d'assurer le bon fonctionnement des usines, et l'efficacité de la ville industrielle. Il est conçu pour permettre à un grand nombre de personnes de vivre à proximité de leur lieu de travail tout en y restant suffisamment éloigné pour en exclure les nuisances. Le zonage allemand concentre dans des quartiers résidentiels, à la *juste distance* (Secchi, 2004, p. 145-147), des populations protégées de la pollution produite par l'industrie. Les secteurs de la ville sont classés en zones spécialisées, uniformes quant aux gabarits des bâtiments, que cela soit en volume ou en hauteur, et aussi quant à leurs affectations. La raison principale de sa création dans cette région de l'Europe était la réponse aux effets de congestion de l'urbanisation industrielle galopante. La logique initiale de distinguer des zones est celle de l'exclusion et la concentration : on exclut les activités qui produisent des nuisances, et on concentre les habitants près des lieux de travail.

---

<sup>19</sup> Je reprends ici la date donnée par Jean-Pierre Gaudin qui se réfère avec précision à l'instauration dans la loi prussienne sur l'urbanisme du dispositif de concentration et d'exclusion. (Gaudin, 1985, p.62.)

### 1.1.2 Un statut de technique d'appoint pour la maîtrise du sol aux États-Unis

Jay Wickersham présente, le *zoning* nord-américain comme un instrument récent (1919)<sup>20</sup> qui prend place dans le contexte des *City Planning*, c'est-à-dire, la planification urbaine qui voit le jour aux USA entre 1900 et 1920. Les tendances qui donnent alors le ton à l'organisation des villes sont apparentées au *Progressivism*<sup>21</sup> et fleurissent à l'échelle locale. Elles donnent la vision de la « *City Beautiful* ». Cette vision est véhiculée par des architectes et paysagistes en vogue, tels Daniel Burnham, Frederick Law Olmsted Jr.<sup>22</sup> et John Nolen. Les enjeux sont ceux de l'amélioration des bidonvilles et des conditions de vie ; or la planification qui suit propose principalement deux actions : 1) une éventration de la ville pour y installer des boulevards prestigieux, 2) le cerclage de la ville avec des zones résidentielles.

J. Wickersham soutient que le *zoning* épouse le taylorisme. Or, dans cette logique, la ville est oubliée. Il remarque ainsi que le *zoning* tombait à point dans la mouvance des idées en vogue lourdement influencées par les travaux de Frédéric Winslow Taylor<sup>23</sup> sur l'efficacité de l'industrie<sup>24</sup>. Il conclut, l'« *Euclidian zoning, with its strict separation of uses and its comprehensive and uniform dimensional standards, fit right in. The functionalist view of the city, requiring the strict separation of uses, persisted as a particularly powerful ideological motivation for urban renewal projects in the 1950s, as well as for suburban sprawl developments. (...) Euclidian zoning is accepted as a given and reinforced by real estate*

---

<sup>20</sup> Wickersham Jay, 2009, *The birth of Zoning : From the City Planning Conferences to the « Euclid » Decision*, Harvard Graduate School of Design, pp. 4 et 9. Le *zoning* a été proposé à la première conférence des *Planners* qui a été initiée par un jeune réformateur, Benjamin Marsh à Washington en 1909. Et c'est en 1916 qu'est instaurée la première *comprehensive citywide zoning ordinance* à New York.

<sup>21</sup> Ibid., p.1. « The Progressive movement for municipal reform was spearheaded by white, protestant, Anglo-Saxon élites who were confronting the enormous changes in urban life. Their desire for honesty and efficiency in government mingled with fears of the immorality and crime spawned by slums that were populated by « un-American » immigrants. This mixture of motives shaped the city planning profession, and the legal strategies it adopted. »

<sup>22</sup> Ibid., p.2. Olmsted est un architecte paysagiste et l'auteur du Central Park de New York. Il pensait déjà que les paysages naturels dans les villes permettaient une régénération autant physique que morale. Il imaginait aussi que les parcs urbains pouvaient être des lieux de rencontre entre des populations de classes sociales différentes. Toutefois, la vue des congestions urbaines l'orienta vers l'idéal suburbain où chaque famille dispose de son sa maison et sa « private parcel of green ». Une des premières communautés urbaines de ce type est Riverside, Illinois, près de Chicago.

<sup>23</sup> En 1911, F.W.Taylor donne les principes de l'organisation du travail : distinguer la conception de l'exécution, rechercher avec systématique les économies de geste et de mouvement, utiliser le plus possible la machine.

<sup>24</sup> J.Wickersham fonde ses propos sur les écrits de Mel Scot (1969, *American City Planning since 1890*), Frank Williams (1922, *The Law of City Planning and Zoning*) et Seymour Toll (1969, *Zoned America*).

*developers, bankers, lawyers, architects, and city planners. We have lost sight of the fact that it doesn't mirror what we know about vital cities and regions. »*<sup>25</sup>

Le *zoning* est venu de manière silencieuse se greffer sur une démarche urbanistique dont un des buts était, aussi, la maîtrise du sol. Un fait a été significatif : le *zoning* stabilise les planifications. Les premiers architectes planificateurs des grandes villes américaines du début du XXe siècle, comme Daniel Burnham à Chicago, s'intéressèrent aux savoir-faire européens. Ils observèrent que les collectivités publiques du vieux continent avaient déjà bien pris conscience de l'importance de la gestion du sol dans le contrôle du développement urbain. Ils importèrent cette nouvelle technique de politique foncière : la maîtrise, par les collectivités publiques, d'achats et de ventes de terrains. Ainsi, en regardant les prestigieux boulevards de Napoléon III à Paris tracés par le Baron Haussmann, les planificateurs américains eurent l'idée d'utiliser quelques-unes des larges propriétés bien situées dans les centres pour transformer les villes et créer des avenues, des places et jardins publics, et édifier des monuments. Pour traiter les franges de la ville, ils se tournèrent vers les gestionnaires des villes allemandes, et retinrent l'efficacité des plans qui permettaient de créer des zones réservées pour les quartiers résidentiels ; les municipalités achetaient de grandes surfaces de terrain, les gardaient en réserve, les planifiaient avec une certaine densité, puis les revendaient à des privés avec un potentiel de construction. J. Wickersham constate qu'initialement, dans la boîte d'outils de l'architecte planificateur américain du début du XXe, le *zoning* était un instrument technique de peu d'importance. Son but était simple : stabiliser les zones planifiées afin de s'assurer qu'elles ne changent pas trop vite.

### 1.1.3 Un statut élevé au rang d'instrument légal et principal de gestion du sol aux États-Unis

Or, deux décennies plus tard, en ne s'appuyant que sur la disponibilité des terrains du centre-ville, les architectes furent bien incapables d'obtenir ce qu'ils souhaitaient pour « embellir » les villes. Les oppositions politiques, et aussi les recours des propriétaires privés s'appuyant sur le respect doctrinaire de la pesée d'intérêt qui ne peut être excessive entre le public et le privé, firent échouer les planifications des architectes. Ainsi, le « *zoning*,

---

<sup>25</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.28.

*by contrast, won wide and rapid support* », et c'est par défaut qu'il devint le cadre solide qui supporte la création des nouveaux secteurs urbains et suburbains<sup>26</sup>.

Néanmoins, le modèle d'organisation de l'usage du sol prussien créa, aussitôt qu'il se déplacât ailleurs, un débat sur les inégalités spatiales, autant aux États-Unis<sup>27</sup>, qu'en France<sup>28</sup>. Pourtant, s'il a été retenu pour l'entier du territoire des États-Unis, c'est pour une seule de ses caractéristiques : la régulation des zones industrielles. Plus que de concentrer les populations, l'enjeu est d'exclure des activités risquant de nuire à la qualité résidentielle. Par contre, à New York, le zonage va être choisi pour son principe de concentration. Le but est d'offrir dans un périmètre restreint de la ville, le plus possible de surface bâtie sans nuire aux voisins. Plus qu'une concentration de population, l'enjeu est la densité du bâti. Le modèle new-yorkais répond à une logique de densification des constructions. De même, la logique d'exclusion, plus que celle des affectations du sol (activités industrielles) est celle du gabarit des constructions. Ainsi, le zonage va se nommer *zoning*<sup>29</sup> ; il va limiter la hauteur et le volume des bâtiments, afin de ménager l'ensoleillement des bâtiments voisins ; on va exclure dans certaines zones des bâtiments hauts, que les techniques de construction autorisent de plus en plus. Le *zonage* allemand et le *zoning* new-yorkais ont en commun d'être pour les acteurs un garant du bénéfice qu'ils peuvent avoir de l'occupation du sol ; les uns construisent leurs usines et les autres les premiers gratte-ciels à des endroits bien déterminés de la ville, les uns jouissent de logements protégés des nuisances industrielles, et les autres d'un ensoleillement satisfaisant. Le zonage dans un cas et dans l'autre permet une organisation rationnelle des affectations et de la densité du bâti, et ceci aussi, fait marquant, en réduisant les distances.

Le *zoning* pris vite sa place aux États-Unis d'Amérique, car un terreau réglementaire lui donne aisément racine. C'est-à-dire : 1) au début du XIXe siècle déjà, des ordonnances obligent de réunir dans des zones spéciales, les activités dérangeantes des abattoirs, des tanneries et des fabriques de colle ; 2) un peu plus tard, d'autres dispositifs réglementaires

---

<sup>26</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.27.

<sup>27</sup> Aux États-Unis, J.Wickersham remarque que c'est la *concentration* des populations qui souleva des questions de fond, tout particulièrement sur les regroupements raciaux ; cela en prolongea d'autant les débats sur le choix de ce dispositif d'usage du sol.

<sup>28</sup> J.-P. Gaudin remarque qu'au tournant du siècle, certains urbanistes tout en reconnaissant l'efficacité du *zoning* allemand pour la police des constructions, rejettent la « ségrégation fonctionnelle et sociale qui deviendrait par trop voyante. » (Gaudin, 1987, p. 63)

<sup>29</sup> Nous allons garder le terme anglais de « *zoning* » quand nous nous référerons à des ouvrages anglo-saxons.

séparent de plus les laveries<sup>30</sup>, les teintureries, ainsi que les boulangeries ; 3) et, à la fin du XIXe la police, qui gère la hauteur des constructions à des fins de protection incendie, décompose aussi la ville en secteurs<sup>31</sup>. Ces règles précèdent et anticipent le *zoning*, elles partitionnent la ville dans le but de protéger les quartiers résidentiels de la dangerosité et des nuisances causées par les activités de plus en plus industrielles. Les restrictions qu'elles ordonnent touchent autant les gabarits des constructions que leurs utilisations. Et, avec la séparation des activités et aussi des usages, elles opèrent une séparation des populations.<sup>32</sup>

J. Wickersham dit sans détours, « *The dominant model of land use regulation in United States is local zoning* », et cela est arrivé fortuitement, « *The success of Euclidian zoning is something of a historical accident.* »<sup>33</sup> Les termes *Euclidian zoning*<sup>34</sup> correspondent au zonage des affectations et des gabarits. Le *zoning* a été instauré, en une première mondiale à l'échelle d'une grande ville, à New York en 1916 dans la *Zoning Ordinance*. Et, en 1926, il est promulgué par le Département fédéral du commerce en un *Standard Zoning Enabling Act (SZA)*. En 1930, quarante-sept des quarante-huit états américains appliquaient le *SZA*. Aujourd'hui, hormis la ville de Houston-Texas, le *zoning* est l'instrument principal qui règle l'utilisation du sol des villes et des états. Pourtant, cela n'a pas tout de suite été ainsi.

#### 1.1.4 Un statut de plus en plus sophistiqué et renforçant le principe de l'exclusion

Les codes du *zoning* se mirent progressivement en place dès 1920 et utilisèrent un système de *cumulative or pyramidal use districts*. C'est-à-dire, dans le *cumulative system*, la zone la plus restrictive est celle des villas familiales, ensuite celle des zones résidentielles denses<sup>35</sup>, et enfin les zones commerciales, puis en dernier les zones industrielles, dont la plus

---

<sup>30</sup> Wickersham Jay, 2009, *The birth of Zoning : From the City Planning Conferences to the « Euclid » Decision*, Harvard Graduate School of Design, p.7.

<sup>31</sup> Ibid., p.7. La première Police du feu concernant les hauteurs des constructions est celle de Washington D.C. en 1899.

<sup>32</sup> Ibid., p.7. J. Wickersham précise : « *This form of zoning may be seen as a way of attaining the same goals as restrictive covenants on property- that is, to protect property values by enforcing the strict separation not only of uses, but also of classes and races.* »

<sup>33</sup> Wickersham Jay, 2006, *Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth*, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.27.

<sup>34</sup> Le Village d'Euclide aux Etats Unis a fait l'objet d'une vaste littérature juridique. Un recours fut déposé en 1926 par la société Ambler Realty contre les autorités municipales au sujet d'un zoning accusé d'être responsable de la perte de valeur de leur terrain. Des dispositifs réglementaires restreignaient les affectations en proximité du secteur résidentiel afin de protéger le cadre de vie du village. La cour a tranché pour les intérêts de la collectivité publique. Ce fut le déclic pour la mise en place d'un zoning reconnu par le gouvernement fédéral.

<sup>35</sup> Wickersham Jay, 2006, *Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth*, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.27-29. Je traduis par zone ce que J.Wickersham nomme *use district*, et par zone villa, *Single-Family Residential*, par zone résidentielle dense, *Multi-Family Residential*.

permissive est la *Heavy Industrial*. Le terme *pyramidal* indique que système se représente telle une pyramide, des zones les plus restrictives aux moins restrictives ; à chaque échelon, sont admises des affectations supplémentaires. Il précise que plus récemment les codes renforcent encore la notion d'exclusion en introduisant les *exclusive-use districts* ; les zones résidentielles et les zones commerciales, alors que ce n'était pas le cas à l'origine, n'autorisent maintenant que l'affectation de base. On observe ainsi un « *sorting out* » et une séparation stricte des activités. Et, en plus d'une exclusion sévère, les codes s'enrichissent aussi de contraintes sur l'emprise au sol, la localisation et l'organisation des bâtiments. À cela s'ajoutent des limites pour les hauteurs et le nombre d'étages. Le *zoning* restreint l'enveloppe dans ses deux dimensions, ainsi est imaginé une « *maximum dimensional envelope : an imaginary three-dimensional volume of space within which a building may be located.* »<sup>36</sup> J. Wickersham porte une attention particulière aux restrictions sur les densités, et au dispositif qui les régule, le *Floor Area Ratio – FAR*<sup>37</sup>. Ces codes ont une traduction dans la loi et dans la Constitution américaine, la propriété privée est protégée, « *nor shall private property be taken for public use without just compensation.* »<sup>38</sup>

#### 1.1.5 Un statut qui est questionné sur ses relations avec l'étalement urbain

Si, la tendance à la suburbanisation a débuté aux USA au XIXe, bien avant l'instauration du *zoning*, J. Wickersham, toutefois, tient le *zoning* pour responsable des aires urbaines éclatées et spécialisées qui interdisent la venue des ingrédients essentiels des villes : le mélange des gens et des activités, et la densité. Les formes urbaines en « *ribbon* » ou « *strip* » qui se développent le long des routes sont initiées par le *zoning* qui oblige de très faible densité commerciale sur d'étroites profondeurs. Coordinné avec l'éclatement des quartiers résidentiels strictement monofonctionnels, ceci a amené une dépendance automobile qui, pour des questions de coût, a vite éliminé toute éventualité de prévoir des transports publics par la route ou le rail. Le *zoning* a ainsi aussi des incidences sur l'environnement. La faible densité oblige une surenchère de l'équipement –routes, égouts, alimentation en énergie –, un gaspillage des ressources, et les aires urbanisées parsemées produisent la destruction des écosystèmes.

---

<sup>36</sup> Wickersham Jay, 2006, *Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth*, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.29.

<sup>37</sup> Le *FAR* est le rapport entre les m<sup>2</sup> de plancher habitable sur les la surface de la parcelle imputable. Le *FAR* est aussi utilisé au Japon depuis 1970 (cf. *Land Use Zoning Ordinance*). En Suisse, l'équivalent du *FAR* est l'indice d'utilisation du sol-IUS, et en France, c'est le coefficient d'occupation du sol-COS.

<sup>38</sup> Clause dans le cinquième amendement.



Ainsi, dans le livre collectif, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, précédant de trois ans l'article sur la naissance du *zoning*, Jay Wickersham signe le chapitre, *Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth*<sup>39</sup>. Il démontre comment le *zoning*, aux USA, tout en introduisant de la rationalité dans l'utilisation du sol, promeut l'étalement urbain. Sans en être la cause, le *zoning*, pour lui est la toile qui sous-tend l'*Urban sprawl*. Le *zoning* est le support des densités faibles, des *mono-affectations*, des offres peu diversifiées en typologies d'habitation, et aussi de la dépendance automobile, et ceci, dès qu'on se situe dans les franges urbanisées des centres urbains.

Pour David Soule, éditeur et co-auteur de l'ouvrage avec J. Wickersham, le *zoning* appartient à l'arsenal complexe de lois et de règles sur lesquelles reposent les politiques d'aménagement du territoire qui admettent l'existence de l'étalement urbain. D. Soule donne cette définition de l'étalement : «*Sprawl is slow density, auto-dependent land development taking place on the edges of urban center, often leapfrogging away from current denser development nodes, to transform open, undeveloped land, into single-family residential subdivisions and campus-style commercial office parks and diffuse retail uses.*»<sup>40</sup> Tous propriétaires, investisseurs, entrepreneurs et constructeurs sont tenus de se référer aux planifications locales et aux plans des zones en vigueur. D. Soule englobe dans un seul débat le sujet de l'usage du sol (*Land Use*) et du *zoning*. Il note que les points essentiels à toujours prendre en considération lors de toute discussion sur l'étalement urbain sont : la distinction et la séparation sociale par classe et par race, et particulièrement la discrimination par les activités, et aussi la ségrégation économique qu'ils qualifient d'*intuitive*, car «*People with money have more choices than people without.*» (Soule, 2006, p.7)

Ces dernières années, des réformes légales cependant tendent à inverser le phénomène de l'étalement urbain, tels l'encouragement aux densités plus élevées, le mélange d'activités coordonnées avec un choix de transports, et l'accessibilité financière aux logements.

---

<sup>39</sup> Wickersham Jay, 2006, *Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth*, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, pp. 26-60.

<sup>40</sup> Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.3.

L'ouvrage de David Soule est ré-édité en 2007, avec une préface de Neal Peirce, et le titre est aussi adapté : Soule David C., 2007, *Remaking American Communities : A Reference Guide to Urban sprawl*, Paperback edition, arrangement with Greenwood Publishing Group Inc., Westport USA. Neal Pierce, journaliste et auteur du célèbre livre *Century of the City : No time to lose* (2009) insiste d'entrée sur le *zoning*, dans la préface de la deuxième édition, et écrit : « Our zoning laws propelled us to embrace single purpose developments – separate pods of residential subdivisions, commercial centers, and office buildings, all distanced from each other in a way that made auto use almost mandatory. » p.xi.

### 1.1.6 Un statut attaqué pour ses dommages collatéraux

J. Wyckersham accuse le *zoning* de fausser les prix du sol : «*low-density, large-lot residential zoning exacerbates high housing prices by raising the cost of land and municipal services in relation to each housing unit. Disparities in housing prices between older cities and newer suburbs have reinforced patterns of community segregation by class and race.*»<sup>41</sup>

J. Wickersham soutient aussi que le *zoning* fait oublier la ville, il a épousé le taylorisme. Le *zoning* tombait à point dans la mouvance des idées en vogue lourdement influencées par les travaux de Frédérick Winslow Taylor<sup>42</sup> sur l'efficacité de l'industrie<sup>43</sup>. L'«*Euclidian zoning, with its strict separation of uses and its comprehensive and uniform dimensional standards, fit right in. The functionalist view of the city, requiring the strict separation of uses, persisted as a particularly powerful ideological motivation for urban renewal projects in the 1950s, as well as for suburban sprawl developments. (...) Euclidian zoning is accepted as a given and reinforced by real estate developers, bankers, lawyers, architects, and city planners. We have lost sight of the fact that it doesn't mirror what we know about vital cities and regions.*»<sup>44</sup>

J. Wickersham observe aussi trois faits accompagnant le *zoning* : la prédiction, la fragmentation, et l'exclusion. Premièrement, les municipalités locales rencontrent beaucoup de difficultés à évaluer les tendances, et à prévoir des planifications pour du moyen ou long terme. Deuxièmement, les territoires métropolitains sont fragmentés politiquement en une multitude de petites communes, qui toutes ont leurs règles, et celles-ci sont bien incapables de traiter les enjeux de l'affectation du sol aux échelles plus larges. Il cite tout particulièrement, l'incapacité à protéger les ressources naturelles que tous se partagent : la montagne, les forêts, les lacs et les rivières, et aussi les sites historiques et les campagnes. Cette incapacité, Garrett Hardin lui donne un nom : «*The Tragedy of the Commons*»<sup>45</sup>. Troisièmement, le zonage possède une force d'exclusion. Un petit groupe de personnes, les autorités communales qui sont loin de représenter la majorité de la population, détiennent le pouvoir de verrouillage d'un territoire et peuvent «trier» les populations pour en exclure

---

<sup>41</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.30.

<sup>42</sup> En 1911, F.W.Taylor donne les principes de l'organisation du travail : distinguer la conception de l'exécution, rechercher avec systématique les économies de geste et de mouvement, utiliser le plus possible la machine.

<sup>43</sup> J. Wickersham fonde ses propos sur les écrits de Mel Scot (1969, *American City Planning since 1890*), Frank Williams (1922, *The Law of City Planning and Zoning*) et Seymour Toll (1969, *Zoned America*).

<sup>44</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.28.

<sup>45</sup> J.Wickersham cite Hardin Garrett, 1968, The Tragedy of the Commons, in *Science*, 162, 1243.

certaines. Les aires résidentielles constituées exclusivement de villas en sont une illustration. À ceci, s'ajoute le fait que les adeptes du syndrome NIMBY (*Not in My Back Yard*) utilisent le *zoning* pour contrer les LULUs (*Locally Undesirable Land Uses*). «*Municipalities often manipulate their zoning powers to exclude unwanted activities and group of people.*»<sup>46</sup> Ces trois compagnons du *zoning*, pour J. Wickersham, plus que des faits observés sont des problèmes.

### 1.1.7 Un statut jamais reconnu pour certains

J. Wyckersham, dans son article de 2001, *Jane Jacobs's critique of zoning : From Euclid to Portland and Beyond*<sup>47</sup>, rédigé à l'occasion du symposium *Jane Jacobs & The New Urban Ecology*<sup>48</sup>, cite la critique vigoureuse du *zoning* soutenue par Jane Jacobs dans les années soixante. Dans l'introduction de *Death and Life of Great American Cities*, Jane Jacobs incriminait l'idéologie fonctionnaliste du renouveau urbain des années cinquante qui ségréguait les fonctions de la ville (*Jacobs, (1961) 1992, pp. 22-25*). J. Jacobs écrivait qu'une ville où l'on peut bien travailler est aussi une ville où l'on vit bien, et les quatre principes à respecter, et qui sont niés par le *zoning*, sont : 1) la forte densité de population et d'activités, 2) le mélange des affectations de base, *primary uses*, 3) des rues et des espaces piétons, 4) une diversité des constructions et un mélange d'anciens et de nouveaux bâtiments. J. Jacobs donne de l'importance autant aux centres qu'aux rues ; ils sont ces espaces où naissent les échanges. «*Without a strong and "inclusive" central heart, a city tends to become a collection of interests separated from one another.*» (*Jacobs, (1961) 1992, p.165*). Et, elle accuse la ségrégation entre les différents types de trafic de fragiliser aussi l'animation des rues. Or, les rues sont essentielles à la ville, les rues avec de vrais trottoirs (*sidewalks*) sont les espaces publics de la ville, et le trafic urbain fait aussi partie de la vie de la ville (*Jacobs, (1961) 1992, pp. 29-88*) ; ses propos sont précurseurs des techniques de modération de trafic<sup>49</sup>. De plus, J. Jacobs soutenait le maintien de vieux bâtiments dans les centres ; cela permet aux jeunes entreprises de s'offrir des locaux bien situés à des prix abordables et de préserver également des logements à loyers modérés (*Jacobs, (1961)1992, pp. 193-199*).

---

<sup>46</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.32.

<sup>47</sup> Wickersham Jay, 2001, Jane Jacob's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 547, volume 28, Article 5, Boston.

<sup>48</sup> Le symposium a été organisé par la *Boston College Law School*, en présence de Jane Jacobs, le 18 novembre 2001.

<sup>49</sup> Ibid., p.6 Citation de Freilich Robert H., 1998, *The Land-Use Implications of Transit-Oriented Development : Controlling the Demand Side of Transportation Congestion and Urban Space*, 30, *Urb.Law*, pp.547-557.

En reprenant point par point le plaidoyer de J. Jacobs pour plus de vitalité et de diversité dans la ville, il fait un parallèle avec l'*Euclidian zoning*. «*Where Jacobs favors density, Euclidian zoning restrains density in order to reduce congestion, crime, and other urban ills.*»<sup>50</sup> Il cite un extrait d'article du *Standard Zoning Enabling Act* (SZA) de 1922, qui dit précisément que la réduction de densité est une priorité réglementaire. Ainsi les buts du *zoning* sont aussi : «*to lessen congestion in the Streets ; ...to prevent the overcrowding of land ; (and) to avoid undue concentration of population.*»<sup>51</sup> Il poursuit : «*Where Jacobs favors a mixture of primary use, Euclidian zoning separates or quarantine uses so that they will not infect one another.*»<sup>52</sup> Et il dit encore : «*Where Jacobs wants to create pedestrian-friendly streetscapes and preserve older buildings, Euclidian zoning fails to address those issues (subdivision regulations, which evolved parallel to Euclidian zoning, typically requires roadway designs based solely on the needs of automobile traffic).*»<sup>53</sup>

Jay Wickersham propose alors, non de supprimer le *zoning*, ni le remplacer, mais de le repenser. C'est-à-dire, revisiter l'*Euclidian Zoning* à la lumière des principes développés par Jane Jacobs, et ainsi inverser la tendance à l'étalement urbain. Toutefois, il garde en tête les remarques de Jane Jacobs<sup>54</sup> quand elle fait siennes les idées d'Eugène Raskin<sup>55</sup>, «*the greatest flaw in city zoning is that it permits monotony.*» J. Jacobs ajoute : «*Perhaps the next greatest flaw is that it ignores "scale" of use, where this is an important consideration, or confuse it with "kind" of use, and this leads, on the one hand, to visual (and sometimes functional) disintegration of streets, or on the other hand to indiscriminate attempts to sort out and segregate kinds of uses no matter what their size or empiric effect. Diversity itself is thus unnecessarily suppressed, rather than one limited manifestation of it, unfortunate in certain places.*» (Jacobs, (1961) 1992, pp. 237-238).

Repenser ainsi le *zoning* nécessite d'agir sur les dispositifs régulateurs et ceci à trois échelles, celle de la rue, celle de la ville<sup>56</sup> et celle de la région métropolitaine. Bien qu'il se

---

<sup>50</sup> Wickersham Jay, 2001, *Jane Jacob's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 547, volume 28, Article 5, Boston, p.8.

<sup>51</sup> Standard Zoning Enabling Act, §3, (1926), ré-édité en 1956, in *Rathkoff's the Law of Zoning and Planning*, pp.100-101.

<sup>52</sup> Wickersham Jay, 2001, *Jane Jacob's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 547, volume 28, Article 5, Boston, p.8.

<sup>53</sup> Ibid., p.9.

<sup>54</sup> Wickersham Jay, 2001, *Jane Jacob's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 547, volume 28, Article 5, Boston, p.13-19.

<sup>55</sup> Eugen Raskin est alors professeur d'architecture à Columbia University.

<sup>56</sup> Pour exprimer simplement l'échelle territoriale, je traduits par *ville* les mots *Urban District*, bien que les termes aires urbanisées ou même zone urbaine seraient plus proches des termes anglais.

réfère aux trois approches qu'emprunte Jane Jacobs pour parler de la ville, 1) le libéralisme économique<sup>57</sup> qui croit en la puissance du marché, 2) l'urbanisme sensible qui doute des réponses offertes par les architectes et les planificateurs, tout en reconnaissant le rôle de l'espace matériel dans notre quotidien, et 3) la démocratie participative, avec une tendance au populisme, qui fait place aux profanes dans les décisions gouvernementales, il reste évasif quant à la suite. Pourtant, il reprend aussi les trois principes de J. Jacobs : i) le rôle de l'économie - les forces qui font qu'une ville est bien pour faire des affaires sont aussi celles qui font qu'elle est agréable à vivre -, ii) la qualité de l'urbanisme - le dessin des rues, parcs, jardins publics et des édifices participe à la vitalité et à la diversité sociale et économique de la ville -, iii) la place des politiques - les décisions concernant la planification autant directrice que réglementaire sont l'affaire des gouvernements locaux, à l'échelle des villes et agglomérations (*district level*<sup>58</sup>)-. Je me permets de douter qu'il soit suffisant de *repenser le zoning* pour mettre en œuvre ces trois principes. Par exemple, le *zoning* n'a pas action sur le dessin des rues, il gère l'usage du sol des parcelles principalement privées et non le domaine public.

J. Wickersham rappelle aussi deux modèles alternatifs qui se sont développés indépendamment du *zoning* : la *Garden City*<sup>59</sup> du réformateur anglais Ebenezer Howard, fin du XIXe, et le *New Urbanism* un siècle plus tard. Le premier modèle est la vision idéaliste d'une ville «*compact, self-contained communities surrounded by greenbelts and offering residents a full range of urban housing types, jobs, and cultural and recreational opportunities*»<sup>60</sup>. Le deuxième modèle, traduit dans la *Charter of the New Urbanism* (2000), est un mouvement initié par des architectes qui souhaitent redonner une place à la *forme urbaine* de la ville, celle qui précéda l'avènement de l'automobile. Ce mouvement est souvent affilié à celui de la *smart growth* qui est apparu vingt ans plus tôt dans le milieu des urbanistes. Toutefois, J. Wickersham ne mentionne pas que ces deux modèles sont, autant l'un que l'autre, des modèles que je qualifierai, en reprenant aussi les propos de Jane Jacobs, de *folkloriques*<sup>61</sup>, c'est-à-dire s'attachant plus à reproduire des traditions qu'illustrer un

---

<sup>57</sup> Ibid., p.3 J. Wickersham utilise plus précisément *economic libertarian* et se réfère au *libertarianism* qui n'a pas d'équivalence en français.

<sup>58</sup> Ibid., p.7. J. Jacobs parle de *districts* dont la population se situent entre 30 et 100'000 habitants et pas moins.

<sup>59</sup> Ebenezer Howard transcrit en 1902 dans *Garden Cities of Tomorrow* les principes de villes idéales d'environ 30'000 habitants.

<sup>60</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.33.

<sup>61</sup> Dans l'introduction de *Death and Life of Great American Cities* Jane Jacobs est sévère à l'encontre des idées développées dans les écrits abondamment lus et reconnus dans les milieux de l'architecture et de l'urbanisme du moment: "By now, these

cadre qui correspond au présent. Toutefois, le modèle d'Ebenzer Howard est d'un intérêt nettement supérieur et innovant par l'ensemble des dispositifs organisationnels qu'il propose (accessibilité par des transports ferroviaires, commerces diversifiés, lieux de travail, typologie d'habitations variées et accessibles aussi pour les petits revenus, mécanismes fonciers et financiers afin d'agir sur les lois du marché).

#### 1.1.8 Un statut qui se contourne et une distinction entre l'Euclidian zoning et le zoning

J. Wickersham signale la distinction que certains font entre les effets du *Euclidian zoning* ou du *zoning*. Si les effets de l'un se traduisent dans l'étalement urbain, l'autre à contrario pourrait renverser la tendance. Il reprend les propos de Jonathan Barnett, professeur d'Urban Design à l'Université de Pennsylvanie, qui remarque que le *zoning* peut aussi désigner de nouveaux secteurs de développement dans des friches urbaines et peut aussi intervenir dans les *edges cities* en leur donnant un vrai caractère urbain<sup>62</sup>. J. Wyckersham remarque que le *zoning (Euclidian zoning)*, à l'origine n'a pas du tout été prévu pour organiser de larges étendues de terrain, il gère principalement les parcelles privées.

Aux USA, un nouvel instrument permet de modifier les règles de l'*Euclidian zoning*, les *PUDs - planned unit development*. Les *PUDs* autorisent des grandes opérations immobilières avec de vastes quartiers mixtes. Il rappelle avec pertinence que Jane Jacobs avait déjà rendu les autorités attentives au risque de déstabilisation des populations lors de renouvellements urbains trop vastes<sup>63</sup>. Parfois un manque de confiance pouvait s'installer dans le public qui se méfiait alors de toutes les réglementations de base, et aussi du *zoning*<sup>64</sup>. Le *PUD* est admis dans les ordonnances de la planification, et des amendements peuvent alors être faits aux plans des zones. Ce *zoning* à plus large échelle prend souvent la forme de «cluster zoning» ; il donne des avantages à la collectivité en exigeant des densités plus élevées, ou un mélange de typologies de logements, ou encore en libérant des parcelles pour faire des espaces

---

*orthodox ideas are part of our folklore. They harm us because we take them for granted.* Et elle donne l'exemple de *Garden Cities of Tomorrow* d'Ebenzer Howard, et cite parmi d'autres, *The Culture of cities* de Lewis Mumford, *Cities in Evolution* de Patrick Geddes, *Modern Housing* de Catherine Bauer, et *Manière de penser l'urbanisme* de Le Corbusier. (Jacob, (1961) 1992, pp. 16-25)

<sup>62</sup> La référence est faite à Barnett Jonathan, 1995, *The Fractured Metropolis*, HarperCollins, New York, pp.27-46, 154-160. Il note toutefois que le *zoning* joue un rôle moins important dans les centres urbains « mature » ou dans les secteurs pauvres qui ont un déficit de services publics.

<sup>63</sup> Wickersham Jay, 2001, *Jane Jacob's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 547, volume 28, Article 5, Boston, p. 11.

<sup>64</sup> Ibid., p.12, J.Wickersham cite Weaver Clifford L., Babcock Richard F., 1979, *City Zoning*, assesment, pp.119-120.

ouverts pour la collectivité publique ou pour améliorer des infrastructures techniques. Le *PUD* permet de contrecarrer les effets négatifs liés à la fragmentation et à l'exclusion. Une coordination se met en œuvre entre les propriétaires et les collectivités publiques pour imaginer un projet de qualité, sans être contraint de respecter les règles du *zoning*. Cette démarche reste exceptionnelle et est orientée sur un urbanisme de projet<sup>65</sup>. La planification règlementaire du *zoning*, *simplement mise de côté, n'est* en rien modifiée ou supprimée. Ceci a pour conséquence que si les projets à larges échelles peuvent être de qualité en contournant les règles du *zoning*, les petits projets - et ils sont eux la majorité - subissent des règles contre-productives pour la qualité spatiale. De plus, on observe que les investissements sur de grands espaces causent «*the same kind of cataclysmic change as the public urban renewal projects of the 1950's. The project review process may also involve such intense bargaining – particularly when there are no clear and predictable standards to govern the outcome – that is very frustrating for developers and communities alike. Sometimes the result is to cause the public to distrust the entire regulatory system.*»<sup>66</sup>

J. Wyckersham soulève aussi le problème délicat des *exactions*<sup>67</sup> qui accompagne de plus en plus les processus de l'urbanisme de projet. L'*exaction* est un gain que le propriétaire privé va donner à la collectivité publique pour la faire aussi bénéficier des résultats du développement futur. L'*exaction* est soit de l'argent, soit des surfaces de terrain. Cette pratique demeure controversée et les tribunaux tranchent de cas en cas, selon la juste proportion des intérêts des uns et des autres.

Un autre instrument permet de contrer l'inefficacité de l'*Euclidian zoning* à autoriser la création d'aires urbanisées dont les qualités ressembleraient à celles d'un centre-ville : les *Traditional neighborhood development-TND*<sup>68</sup>. Le *TND* est utilisé par les architectes et urbanistes du mouvement *New Urbanism*. Et maintenant en Pennsylvanie et au Wisconsin, le *zoning* officiel inclut ces règles qui touchent la densité, la mixité des affectations, les places de stationnement, les caractéristiques des rues et des espaces publics. Ainsi, des bonus de densité du bâti peuvent être accordés si le *TND* propose un *mixed-use zoning*. De plus, le *TND* peut aussi fixer une densité minimale, ainsi qu'un nombre maximum de places de stationnement pour véhicules à moteur. Avec cela, peuvent s'ajouter des règles sur la

---

<sup>65</sup> En Suisse, le plan d'affectation spécial (plan de quartier) a une action comparable, il permet de modifier les règles du plan d'affectation général (plan des zones).

<sup>66</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.36.

<sup>67</sup> Ce qui correspond en Suisse au débat actuel sur la plus-value.

<sup>68</sup> Ibid., pp.37-38.

forme urbaine des rues qui crée un espace piéton et repousse les places de stationnement de côté ou à l'arrière des bâtiments.

Le *Transferable Development Rights* - TDR's contient encore d'autres codes de régulation. Ces codes permettent de reporter les droits à bâtir d'une parcelle sur une autre. Le TDR est basé sur le concept juridique suivant : les droits attachés à une propriété sont divisibles et commercialisables. Deux zones se distinguent, les *sending areas* et *receiving areas* ; les propriétaires des premières zones peuvent revendre leur droit à bâtir aux propriétaires des secondes. Cela permet de reporter les pressions de la croissance ailleurs que sur un secteur qui mérite protection. Cela donne aussi la possibilité aux municipalités de concentrer à nouveau les constructions et densifier des aires déjà bâties. Ce processus est parfois reconnu comme une procédure étatique officielle, ou sous la gestion des autorités communales<sup>69</sup>. Le *zoning* peut prendre aussi une forme plus incitative nommée *Inclusionary Zoning*. Les règles peuvent soit préciser les pourcentages des affectations autorisées, que prévoir des bonus de surface de plancher si des logements à prix abordables sont construits par exemple.

#### 1.1.9 Un statut assuré pour la zone agricole

J. Wyckersham note aussi la force la plus unanimement reconnue, le *zoning* est l'outil qui permet de définir où se trouvent les terres agricoles à préserver, c'est-à-dire de définir si le sol est constructible ou totalement inconstructible<sup>70</sup>. Ainsi, le *zoning* entretient un lien étroit avec les exigences qui qualifie soit la zone agricole (*agricultural protection zone*), soit les zones équipées et constructibles (*areas with concurrency requirements*<sup>71</sup>) et celles qui fixent les limites au développement de l'urbanisation (*areas with growth boundary requirements*). La zone agricole, remarque J. Wickersham, a rarement posé problème, que cela est politiquement ou légalement. Son importance n'est pas remise en question. Il signale juste le débat juridique qui existe dans certains états, comme dans le Massachusetts, sur la

---

<sup>69</sup> Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p. 41. J.Wyckersham cite l'exemple de New Jersey Pinelands où une banque a été créée pour acheter les droits à bâtir des propriétaires qui le souhaitent et attendaient que d'autres soient intéressés pour les revendre.

<sup>70</sup> Jay Wickersham cite tardivement la protection des terres agricoles ; cela peut s'expliquer par le fait que *zoning* américain a débuté dans les villes, New York et Chicago.

<sup>71</sup> Si la traduction pourrait être « exigences de simultanéité », dans le cas précis, je propose comme équivalent en français « équipements de base » (équipement avec s), ainsi en plus des routes, égouts, alimentations en eau et énergie, cela inclut aussi les équipements de proximité : commerces, écoles primaires et autres équipements nécessaires.



confusion possible entre les *large-lot zoning* qui, sans être des zones agricoles dont elles en ont l'apparence, sont cependant «*too large to mow, too small to hay*» et fragmentent les milieux naturels. Il insiste sur la taille minimum des portions de territoire qui forment la zone agricole. Ainsi, à condition que les parcelles concernées aient vingt à cent hectares et que les activités autres qu'agricoles soient interdites, la protection des terres agricoles semble assurée par l'*Agricultural Protection Zoning*. À l'opposé, la définition de la zone à bâtir est plus délicate et sujette à interprétation. Il prend l'exemple de la Floride. La définition se trouve dans le *State and Regional Land Use Regulation*. Et cette définition est la pierre d'angle du *Smart Growth* : un terrain est constructible si ses *concurrency requirements* (exigences de simultanéité) sont jugées satisfaisantes, c'est-à-dire, si le *level of service* (LOS) – (niveau minimal de services offerts par la collectivité) est atteint, et c'est alors que l'autorisation de planifier des constructions peut être délivrée<sup>72</sup>.

Par contre, J. Wyckersham explique qu'il existe aussi des cas exceptionnels où les limites de l'urbanisation sont précises et respectées dans la durée. Son exemple est remarquable, car cela introduit une dimension tout autre que celle de la concentration et de l'exclusion ; l'enjeu, déjà dans les années septante, est ici d'être attentif aux ressources. Il prend ainsi l'exemple de l'Oregon. En 1970, le *State and Regional Land Use Regulation* décrivait en détail les frontières de la croissance de l'urbanisation afin de préserver les ressources naturelles et les activités agricoles. Les «*growth*» areas contenaient le développement urbain avec des densités élevées, et les «*slow growth*» areas ou les «*conservation*» areas étaient des zones où le développement était découragé.

#### 1.1.10 Un statut qui peut aussi être modifié

J. Wichkersham accorde avec raison, aussi une attention à des démarches régionales, qu'il qualifie d'*incroyables* et *exceptionnelles*, qui organisent aussi le sol sans recourir au *zoning*. Ces démarches singulières ont un point en commun, à mon avis, d'être dans des sites peu ordinaires : Hawaii est un ensemble d'îles désenclavées du territoire américain, et la région

---

<sup>72</sup> Je remarque cependant, qu'en juin 2011, le gouvernement de l'Etat de Floride a modifié ses règles : « *Parks and recreation, schools, and transportation facilities are no longer required to meet concurrency requirements by the State statutes; they are removed as public facilities and services subject to the statutory concurrency requirements on a statewide basis.* » Par contre le gouvernement central continue à poser ses exigences pour l'équipement de base, hormis l'accessibilité aux transports : « *There are no changes to the timing requirements for sanitary sewer, solid waste, drainage, water supplies and potable water facilities.* » <http://floridaldrs.com/2011/06/08/summary-of-some-of-the-major-changes-to-the-florida-growth-management-statutes/> (accès le 28-01-2012)

du lac Tahoe est traditionnellement le lieu de villégiature de personnalités politiques de haut rang. Quant au parc régional, aux portes du Québec et à quatre heures de New York, est célèbre depuis plus d'un siècle. Je trouve intéressant de commenter ces trois exemples, car ils ont quelques similitudes avec la Suisse où la diversité du nombre des zones est plus importante que le mécanisme unificateur du *zoning*.

1. Le *State Land Use Program* adopté à Hawaii en 1961, est géré par une commission de neuf personnes qui détient le pouvoir de classer toutes les surfaces de sol des îles selon quatre zones : urbaine, rurale, agricole, et de protection. Les municipalités ont la marge de décliner plus finement les quatre zones principales. En Suisse, le territoire national est organisé selon les principes et objectifs généraux de la Confédération transcrits dans la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1979), puis les gouvernements cantonaux à leur tour définissent plus finement les zones et laissent aux communes la responsabilité de les décliner.

2. Le *Tahoe Regional Planning Compact* ratifié par le Congrès en 1969 est un programme régional géré par une agence créée par les états du Nevada et de la Californie. Tous les permis d'aménagement, de planification, de développement et de construction suivent les procédures habituelles cependant ils peuvent être suspendus par l'agence. En Suisse, des régions, souvent correspondant en gros à un district, s'organisent pour disposer d'une agence (exemple, *regionyon*, ancien Conseil régional du district Nyon, ou *ACM-Association des communes morgiennes*, qui produisent ensemble un Plan directeur régional).

3. L'*Adirondack Park Agency Act* dans l'État de New York a pour objectif de protéger une surface de six millions d'hectares qui présente un mélange rare entre des terrains privés et publics. Le sol est classé en six catégories, et à nouveau une agence approuve les programmes de développement. Si la Suisse ne dispose que d'un seul parc national, dans les Grisons, elle encourage la création de parcs régionaux qui sont également chapeautés par des agences régionales.

Un nouveau statut est possible où les enjeux sont les ressources et l'équité. J. Wickersham remarque que les États, en dehors de ces démarches particulières assurées par les agences étatiques, mettent en place d'autres régulations pour tenter de faire face au débordement des projets de développements territoriaux. Celles-ci se basent sur les règles fédérales du *National Environmental Policy Act* de 1969. Cependant, chaque état l'adapte et les résultats sont fort différents et pas toujours satisfaisants. Cependant, c'est à nouveau l'Oregon qu'il distingue pour sa bonne gestion. L'État garde un droit de regard sur les plans et les règlements. Une commission formée de sept membres, *Land Conservation and Development*

*Commission – LCDC*, reçoit le pouvoir de décider des objectifs à atteindre pour la planification territoriale et l'usage du sol. Chaque ville et municipalité doivent produire des plans de zones et des règlements qui respectent les objectifs étatiques.

J. Wyckersham imagine que le programme de l'état de l'Oregon, adopté en 1973, dont une des particularités est d'avoir rendu obligatoire des limites au développement de la croissance urbaine, des *urban growth boundaries – UGBs*<sup>73</sup>, pourrait être un modèle pour imaginer une politique de développement territorial à l'échelle des états.

J. Wickersham nomme ce nouveau modèle de *zoning*, le *Planning Consistency model*. Il énumère huit buts principaux : 1) protéger les ressources naturelles, 2) maintenir ou améliorer la qualité de l'eau, 3) préserver les forêts et les terres agricoles, 4) préserver les sites historiques, 5) préserver ou créer des espaces libres de construction (*open spaces*), 6) encourager le développement économique, 7) développer un système de transport multimodal, 8) préserver ou bâtir des habitations accessibles pour tous<sup>74</sup>.

Ces buts, articulés à l'échelle de l'État, seraient respectés autant dans les plans locaux, qu'à l'échelle des parcelles, avec le *zoning*. Il conseille aussi une stabilité du droit, c'est-à-dire ne procéder à une révision que tous les cinq à dix ans, afin d'éviter le «*spot planning*» ou le «*spot zoning*». Pour résoudre les problèmes d'oppositions qui accompagnent inévitablement toutes les procédures de *zoning*, il propose de suivre l'orientation de l'État de l'Oregon : la création d'une cour d'appel spécialisée, *Land Use Board of Appeals-LUBA*, constituée de trois juges nommés par le gouverneur.

## 1.2 2<sup>e</sup> thème : le signe évocateur de la séparation des sexes<sup>75</sup>

Pour Clara Greed<sup>76</sup>, l'origine du zonage se situe bien en amont de la logique d'efficacité de la ville industrielle, et remonte au temps où les sociétés ont différencié les rôles entre les

---

<sup>73</sup> Wickersham Jay, 2006, *Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth*, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, p.50. Pour assurer la coordination, le gouvernement métropolitain décide des UGBs pour toute la Région de Portland qui réunit trois counties et trente municipalités. L'augmentation du prix du sol, la raréfaction de terrains pour les habitations, le commerce, les activités et les industries n'ont pas été un problème, contrairement aux critiques qui ont pu être faites par les opposants au *growth managment*.

<sup>74</sup> Ibid., p.47.

<sup>75</sup> Le thème est peu développé par les chercheurs, cependant, bien qu'il puisse paraître étrange en rapport avec le développement conséquent des autres thèmes, je tiens à le faire figurer pour introduire une particularité que je développe dans un prochain chapitre sur l'aménagement du territoire suisse.

genres. La ville exprime profondément le rôle secondaire que la société assigne à la femme depuis des siècles. Les structures et les formes urbaines, l'utilisation du sol avec la répartition en zones est prévue pour répondre prioritairement aux expériences masculines.

### 1.2.1 L'espace public et les transports publics délimitent un zoning au service d'un genre

Dans la société antique en Grèce, les activités des hommes étaient strictement distinguées et séparées de celles, impures, des femmes. L'espace public était réservé aux hommes. Dans l'urbanisme islamique cette séparation est renforcée, et les divisions entre l'*halal* et le *haram*, ce qui est pur et impur, le public et le privé, l'homme et la femme qualifient tous les espaces de la ville. L'Europe médiévale exclut les femmes des espaces où s'expriment les réflexions intellectuelles et spirituelles. Les béguinages étaient les seuls lieux où des femmes laïques pouvaient développer ces facultés exclusivement réservées aux hommes. Et paradoxalement, l'épanouissement de la femme ne pouvait se faire que dans des zones privées et fermées. Dans la ville industrielle, la séparation des lieux de travail et des lieux de résidence coordonnée avec un système de transports individuels performant répond à l'objectif de permettre à l'homme de rejoindre au plus vite sa place de travail depuis son habitation. Si le *zoning* avait pour objectif d'améliorer la santé publique et l'efficacité du travail des hommes, il a aussi été influencé par l'attitude conservatrice de maintenir la femme éloignée de l'espace de la ville de longue date réservée aux hommes.

### 1.2.2 La ville du quotidien pour solution

Les femmes ont des rôles et des responsabilités, qui génèrent des usages diversifiés de l'espace urbain. Alors que les femmes combinent dans la quotidienneté une multitude de tâches – entretien, intendance, aides aux enfants et aux personnes âgées, achats, travaux manuels ou intellectuels – qui nécessiterait une proximité des emplacements, Clara Greed note que pour les hommes il en va bien autrement : le déplacement entre le lieu de résidence et le lieu de travail domine encore l'usage masculin de l'espace. Le *zoning* et le peu de performance des transports publics continuent à fragiliser cette proximité si nécessaire à la combinaison de la multiplicité des tâches féminines. Les femmes avec les personnes

---

<sup>76</sup> Clara Greed, 2010, Non-sexist city, in *Encyclopedia of Urban Studies*, edited by Ray Hutchinson, University of Wisconsin, Sage, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC, pp. 569-566.

âgées, les jeunes, les démunis et les handicapés forment le gros des utilisateurs des transports publics dans les villes américaines.

Clara Greed imagine une alternative aux « *zoned, low-density cities* ». C'est une "*city of everyday life, the non-sexist city, which they define the city of short distances, mixed land-uses, and multiple centers. The emphasis would be in the district (meso) level, with localized facilities, shops, schools, child care facilities and amenities.*"<sup>77</sup> Et les transports publics doivent alors être fortement améliorés, dans leur fréquence, leur trajet, et leur accessibilité. Le Japon, dès les années septante, et la Suisse, au tournant de ce siècle, agissent dans le sens de la ville de la proximité.

L'intérêt des propos de Clara Greed, tout en mettant en veilleuse l'approche féministe, se loge dans la mise en lumière de deux points. Le groupe d'individus mis à mal par la fragmentation, la concentration et l'exclusion des affectations dans la ville est largement plus grand que celui qui en bénéficie directement. Toutefois, il faudrait quantifier les effets collatéraux du *zoning* autant sur l'efficacité de la ville "industrielle" que sur les retombées sur l'ensemble de la population dont la mobilité est amoindrie. Elle montre également que le fait de n'offrir des transports publics qu'entre les lieux de résidence et ceux du travail reste totalement insuffisant; c'est ignorer les besoins de tous les autres habitants des villes. La proximité des lieux de travail, des équipements publics, des commerces en tous genres avec les lieux d'habitation demande que les zones soient inclusives.

### **1.3 3<sup>e</sup> thème : un manifeste de la ville industrielle**

Jean-Pierre Gaudin constate dans son ouvrage, *L'avenir en plan, technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, que la technique du zonage est robuste. Il en explique les raisons dans trois écrits de 1985 et 1991. Dans l'article *Le zoning ou la nuit transfigurée*<sup>78</sup>, il situe les prémices du *zoning* dans le plan de 1814 de la ville allemande de Karlsruhe où se distingue un découpage en deux zones : une zone pour les quartiers résidentiels, et l'autre pour les quartiers industriels et commerciaux. Il remarque aussi que le zoning est pratiqué en premier dans des pays qui ne sont pas les plus industrialisés, la Prusse et la Suède. Dans

---

<sup>77</sup> Ibid., p. 571.

<sup>78</sup> Gaudin Jean-Pierre, 1986, Le zoning ou la nuit transfigurée, in *Culture technique*, numéro spécial « L'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme, 1986, p.57.

le texte introductif d' « *Une modélisation poussée* »<sup>79</sup> il précise que la pertinence du *zoning* réside en deux points : 1) il gère l'espace de l'extension de la ville, le temps et les étapes, 2) il coordonne les zones spécialisées avec les règles morphologiques de construction.

### 1.3.1 Un outil de modulation des formes urbaines

Les gestionnaires locaux voient dans le *zoning* les avantages d'un cadre administratif et financier, c'est-à-dire, il leur permet d'adapter leur calendrier et l'échelonnement financier à la gestion des permis de construire futurs. Les professionnels de l'urbanisme, principalement architectes, l'ont massivement accepté lors de son adoption en France, pour une seule raison, « le jeu combiné des règles de construction et d'affectation » ; ils voient dans un cet instrument un « outil de modulation des formes urbaines. »<sup>80</sup>

### 1.3.2 Un instrument d'analyse

J.-P. Gaudin pose avec précision le contexte dans lequel se sont mises en place les méthodes d'enquêtes, d'analyse et de planification. Il réserve un chapitre, « *Le plan, manifeste moderne* »<sup>81</sup>, à la *démarche de plan*<sup>82</sup> qui explique l'apparition des nouveaux processus de gestion de la ville, dont le *zoning* qui revêt une dimension visuelle et s'exprime en plans. Il relève le lien entre l'analyse urbaine et le *zoning*, entre la classification et sa représentation en une cartographie de zones. Au début du siècle passé, la *prévision* prend de l'importance, et tout particulièrement celle qui se tourne vers la prédiction des usages du sol qui permet de faire face à l'extension des villes. La *prévision* se matérialise en plan. Cette *démarche de plan* est « une forme de représentation d'un ensemble de connaissances organisées sur la ville et la société, et (...) à travers une certaine technicité elle met en forme un projet politique. »<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Gaudin Jean-Pierre, 1991, *Une modélisation poussée*, in *Dessein de villes : Art urbain et urbanisme*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 61-64.

<sup>80</sup> Ibid., p.63.

<sup>81</sup> Gaudin Jean-Pierre, 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, ed. .Champ-Vallon, Seyssel, pp. 25-66.

<sup>82</sup> Ibid., p. 18.

<sup>83</sup> Ibid., p. 18.

### 1.3.3 Un modèle d'organisation des usages du sol

J.-P. Gaudin fait aussi remonter le concept du *zoning* précisément à l'année 1875, date où il fut inauguré dans la loi prussienne de l'urbanisme ; il note aussi que ce modèle d'organisation des usages du sol, basé sur la concentration et l'exclusion, fut adopté sans tarder par la plupart des régions<sup>84</sup>. Il constate en plus que si le *zoning* concentre et exclut des activités, il va aussi repousser ailleurs les équipements publics et les décentraliser dans le *rayon des grandes agglomérations*<sup>85</sup>. Quand le modèle est véhiculé en France il entraîne quelques réticences, et pour certains ce procédé d'organisation du sol est trop tranché et exprime avec trop de brutalité les clivages sociaux<sup>86</sup>.

En 1912, Georges Henri Risler (1853-1941), industriel et membre de l'Académie des sciences morales et politiques se prononçait ainsi sur le *zoning* allemand : « Dans les plans d'extension allemands (...) on divise les terrains qui seront employés à la création de la ville nouvelle en quartiers industriels, ouvriers, administratifs, etc. Tout cela est fait d'une manière très rationnelle : ainsi, avant de fixer l'emplacement des fabriques, on étudie le régime des vents de manière à ce que les autres quartiers ne soient pas incommodés par les fumées ; pour les quartiers riches, on tient compte de la nature du terrain qui devra fournir rapidement une belle végétation. C'est parfait en principe, mais à condition de ne pas pousser les choses à l'extrême : certaines industries ne gênent nullement leurs voisins ; par ailleurs, nous n'aimons pas beaucoup voir les riches parqués dans un quartier, les pauvres dans un autre : il nous semble préférable qu'il y ait entre eux des contacts aussi fréquents que possible. Nous le répétons : le principe est excellent, mais l'application exige un doigté qui manque quelquefois en Allemagne. »<sup>87</sup> Le zonage ne fut pas récusé, il fut affiné. Les urbanistes français s'exerceront à concilier la mosaïque sociale diversifiée avec la logique rationnelle d'une « mise en ordre de la ville » qui se transforme rapidement en une forme indéfinie d'agglomération industrielle.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Gaudin parle de *Länder*, or cette configuration institutionnelle fut adoptée en 1946 selon le Prof. Martin Schüller.

<sup>85</sup> Ibid., p. 34.

<sup>86</sup> Ibid., p. 62.

<sup>87</sup> Ibid., p. 63.

<sup>88</sup> Ibid., p. 64.

#### 1.3.4 Un instrument de gestion foncière

Le modèle du *zoning prussien* est transformé en un rouage français du processus de l'organisation du sol. Il devient l'instrument qui met en plan le troc des parcelles. J. P. Gaudin parle de *permutation en cascade*<sup>89</sup> des usages du sol. Ce mécanisme eut lieu autant en France, en Italie qu'en Allemagne, au tournant du XIXe ; sitôt laissées libres par la destruction des fortifications, les *zones non aedificandi*<sup>90</sup> étaient alors mises en relation avec d'autres localisations de la ville, afin de pouvoir opérer des échanges de terrains. Pour J.-P. Gaudin, les collectivités publiques, menant une politique foncière communale, sont le plus à même de faire une gestion optimale des équipements publics.

Deux processus liés transforment l'organisation du sol et rendent la ville plastique : les privés<sup>91</sup> remodelent les activités locales et stimulent le changement, et le public assure le maintien ou l'accroissement de ses biens immobiliers. Ce double processus, plus qu'il ne se concrétise, se manifeste en plan et en règle ; les espaces sont zonés et réglés. Ainsi, comme J. Wickersham, J.-P. Gaudin relève que les considérations de maîtrise foncière et de zonage fonctionnel inspireront les plans urbains de la seconde moitié du XIXe et du XXe siècle. Et plus que la composition urbaine, ce sont les localisations des activités et les migrations alternantes<sup>92</sup> qui sont des sujets de réflexion.

#### 1.3.5 Un instrument de gestion prévisionnelle de l'ordre

Jean-Pierre Gaudin qualifie indifféremment le *zoning* ou le *zonage*<sup>93</sup> de démarche alors « profondément sérialisante » qui crée des « partitions et des décompositions : diversités de *besoins* en sols, spécialisation des *fonctions* de la ville, *destination naturelle* des sites »<sup>94</sup>. Le *zoning* est pragmatique, anticipe et met les choses en place. Et ceci est accepté d'autant plus que le *zoning* s'appuie sur ce qui gagna une forte légitimité, au début du XXe siècle : l'esprit de prévision. Le *plan d'extension* en France met en cartes, d'une part les résultats des

---

<sup>89</sup> Ibid., p. 34.

<sup>90</sup> Ibid., p. 33.

<sup>91</sup> Les privés qui jouent un rôle sont la grande industrie et les acteurs des villes marchandes.

<sup>92</sup> Ibid. p. 56.

<sup>93</sup> Toutefois, J.-P. Gaudin use sans règles visibles des termes « zoning » ou « zonage » pour signifier cette démarche d'organisation des usages du sol.

<sup>94</sup> Ibid., p. 62.



analyses et d'autre part les prévisions sur un futur possible ; il sera alors le « garant d'ensemble de la bonne gestion du sol. »<sup>95</sup>

À l'origine, la prévision est un ensemble de moyens, puis elle tendra progressivement à devenir une fin en soi. La *démarche en plan* fondée sur la prévision est une « sorte de nouveau devoir gestionnaire »<sup>96</sup>. Le défi de l'urbanisme au début du siècle passé est d'anticiper les futures valeurs d'usage des terrains dans les banlieues, et aussi d'imaginer les simulations statistiques de ce qui sera nécessaire demain. J.-P. Gaudin place le *zoning* dans les méthodes qui permettent avec pertinence de répartir les activités sur les territoires : *le travail de modélisation de la ville future* se fait avec des méthodes de répartition spatiale et tout particulièrement avec le *zoning*.

Le *zoning* opère une *partition en amont* et un *découpage en aval*, « l'étape stricto-sensu du *zoning* perd ainsi sa spécificité formelle pour s'inscrire en réalité dans une séquence d'ensemble, allant du constat de situation au corps des règles du plan d'extension. Séquence qui n'est pas une addition de différentes procédures de découpage plus ou moins mimétiques, mais un processus où la partition amont induit et prépare celle d'aval. »<sup>97</sup> J.-P. Gaudin rappelle les manuels d'urbanisme de la première génération qui recommandent de fixer les zones résidentielles en fonction des caractéristiques physique et climatique des sites, et de préciser les phasages de l'urbanisation.

### 1.3.6 Un instrument de coordination

En 1985, J.-P. Gaudin fait reposer les atouts du *zoning* sur l'aspect opérationnel et la cohérence prévisionnelle ; le *zoning* est alors « un moyen essentiel de mise en relation entre des données chiffrées de l'enquête urbaine et les instruments juridiques du plan, par le biais de la cartographie zonale. »<sup>98</sup> Le projet d'urbanisme dépend de techniques liant les analyses spatiales au *zoning*. Il rappelle aussi le postulat que le *zoning* soit compris comme une forme de prolongation de la spécialisation, par corporations ou métiers, des quartiers des villes médiévales : « Cette qualité pratique du *zoning* se double d'une valeur allégorique. Dans les tableaux de l'évolution des villes, dans les histoires de l'urbanisation alors développées, l'agrégation de zones différenciées d'habitation et d'activités urbaines est souvent envisagée

---

<sup>95</sup> Ibid., p. 60.

<sup>96</sup> Ibid., p. 61.

<sup>97</sup> Ibid., p. 65.

<sup>98</sup> Ibid., p. 65.

comme l'élément constitutif de la maturation progressive des villes. »<sup>99</sup> J.-P. Gaudin note que les réflexions qui eurent lieu lors du Congrès de Gand en 1913<sup>100</sup> suggérèrent que « la stratification et la combinaison évolutive de zones d'habitat est un processus historique généralisé. Cela légitime du coup l'emploi du zoning, à la fois grille de lecture du passé urbain, et instrument d'une histoire future à organiser.» Et il ajoute : « Le zoning propose donc une conception intégrative de la spécialisation des espaces bâtis qui renvoie, par delà la ville "industrielle", à toute une histoire des différents types d'implantations urbaines et à leurs combinaisons dans le temps. Naturalisation de la division spatiale du travail, l'approche du "zonage" traduit la volonté de lier l'analyse des formes passées de la ville à un projet futur, embrassant et combinant différentes fonctions. C'est en retour parce qu'il s'appuie sur une historicité de l'urbain que le zoning apparaît comme une modélisation du futur. »<sup>101</sup>

### 1.3.7 Une technique ou un slogan pour une vision positiviste de la ville

J.-P.Gaudin met néanmoins en garde son lecteur contre les stratégies de marché de la grande industrie du début du XXe siècle qui se préoccupaient alors peu des techniques d'analyse ou d'enquêtes, de projection ou de simulation urbaines qui auraient pu permettre d'anticiper les transformations des villes. Il se pose la question : « la prévision urbaine au début du XXe siècle est-elle donc une technique ou bien un simple slogan ? »<sup>102</sup>

Le *zoning*, à travers sa représentation en plan, est un manifeste de la modernité. La crédibilité du *zoning* tient de la même positivité qui caractérise les méthodes de simulation des maillages des réseaux collectifs, ou de modélisation des mouvements de population, « celle où les séries chiffrées et les courbes quantitatives modèlent une expression cinétique du devenir urbain directement liée à un calendrier prévisionnel et à une chronologie se voulant réaliste. »<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Ibid., p. 65.

<sup>100</sup> Le *Congrès international des villes*, à Gand en 1913, réunit pour la première fois des édiles, spécialistes et praticiens pour comprendre le fonctionnement des villes. L'objectif de ce congrès est de créer l' « Union internationale des villes » et bâtir une science communale, autant politique que scientifique (Dumons Bruno, Pollet Gilles (sous la direction de), 2003, *Administrer la ville en Europe : XIXe-XXe siècles*, éd. L'Harmattan, p. 119).

<sup>101</sup> Gaudin Jean-Pierre, 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, ed. .Champ-Vallon, Seyssel, p. 66.

<sup>102</sup> Ibid., p. 61.

<sup>103</sup> Ibid. p. 66.

J.-P.Gaudin voit la robustesse du zoning dans sa faculté à proposer « une rythmique d'études, de programmations et de suivis d'opérations, à laquelle peut correspondre une vision organisée du devenir collectif. »<sup>104</sup>

#### 1.4 4<sup>e</sup> thème : un Win-Win public privé

L'ouvrage, *Zoning and the American dream* de Charles Monroe Haar et Jerold S. Kayden, publié en 1989, pose objectivement la question de l'actualité du zoning après plus de soixante ans de mise en vigueur aux États-Unis d'Amérique<sup>105</sup>. Et deux décennies, après le rêve américain du *zoning*, Jean Ruegg<sup>106</sup>, plaide pour une maîtrise de la question foncière et reconnaît le monopole du propriétaire sur l'usage de son bien-fonds, et ceci aux dépens de la collectivité publique.

##### 1.4.1 L'instrument le plus performant pour organiser le sol : un pis-aller

Pour Charles Monroe Haar et Jerold S. Kayden le zoning reste encore, en 1989, l'instrument existant le plus performant pour donner une forme à l'environnement dans lequel nous vivons. Leur livre, *Zoning and the American dream*<sup>107</sup>, résultat d'un collectif d'auteurs, se présente autant comme une fresque sociale, où le *zoning* illustre les relations entre les différentes communautés, qu'une mise en perspective de l'instrument le plus puissant d'organisation du sol aux États-Unis d'Amérique.

Pourtant, bien que les auteurs reconnaissent les incidences dérangeantes que le *zoning* peut avoir, comme la discrimination autant de classes<sup>108</sup> que raciale<sup>109</sup>, ils n'entrevoient aucune

---

<sup>104</sup> Gaudin Jean-Pierre, 1986, Le zoning ou la nuit transfigurée, in *Culture technique*, numéro spécial « L'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme, 1986, p. 62.

<sup>105</sup> La décision de la Cour Suprême sur le recours concernant le village d'Euclid remonte à 1926.

<sup>106</sup> Ruegg Jean, 2008, Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repère, *Urbia* 6, juin, pp.9-26.

<sup>107</sup> Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago.

<sup>108</sup> Peter L. Abeles, président en 1989 de la *New York City Planning consultant firm*, remarque que l'exclusion sociale et économique est reconnue depuis les années soixante comme le problème majeur du *zoning*. Les incidences de la planification gouvernementale à utiliser le *zoning* pour préserver l'agriculture, pour produire un développement suburbain peu dense, et pour protéger les sites remarquables n'ont pas du tout été évaluées. « *The cities, both large and small, will continue to pay the price of the suburban zoning. In fact, these suburban zoning problems may eventually compound the inner city's social, economic, and racial problems.* » (Abeles Peter L., 1989, *Planning and Zoning*, in Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago, p. 145).

autre perspective. Le *zoning* permet des négociations entre les collectivités publiques entre elles, et aussi entre les privés et le public. Bien que rédigée sous un angle positif, en n'utilisant qu'une seule fois la forme négative, la synthèse faite par Haar et Kayden accuse en fait le *zoning* de n'être qu'un pis-aller- au point 7, une négation surgit, puis aussitôt démentie, car soi-disant la réalité politique est plus en cause que le *zoning*, la liste des forces et faiblesses que les auteurs proposent :

- 1) le *zoning* aide à établir le principe que les intérêts publics priment sur les intérêts privés ;
- 2) le *zoning* répond à l'attente initiale de la séparation des affectations incompatibles entre elles ;
- 3) le *zoning* a échoué à produire un environnement de qualité autant pour le travail que les habitations ;
- 4) le principe du bonus (*incentive zoning*) a donné aux collectivités locales un moyen d'améliorer le service et les équipements publics ;
- 5) un détournement du *zoning* a autorisé des mesures d'exclusion des familles à revenus faibles ou appartenant à des minorités sociales ou culturelles ;
- 6) le *zoning* engendre la corruption, « *but so does all government exercise of power* »<sup>110</sup> ;
- 7) le *zoning* n'a pas été un pari adéquat pour les problèmes régionaux. « *This not an inherent aspect of zoning, but a political reality* » ;
- 8) le *zoning* est effectif uniquement en temps de bien-être économique.

Les auteurs se posent aussi la question du devenir du *zoning*, et concluent : « *Zoning must continue its attempt to strike that elusive balance between preservation and growth. While protecting our quality of life, it must not become a regulatory strait jacket making economic revitalization impossible. It should tie itself ever more closely to comprehensive planning and capital budgeting, if it is to continue providing meaningful guidance to growth and change. It must avoid being abused to serve the interests of the few and the powerful. Zoning is here to stay, as firmly entrenched a part of the landscapes the buildings it regulates. In the final analysis, its future success or failure will depend not so much on modification on the technique* »

---

<sup>109</sup> Le *zoning* a été utilisé volontairement pour déstabiliser des communautés noires en introduisant des zones commerciales et industrielles au centre des quartiers. Rabin Yale, 1989, *Expulsive Zoning: The inequitable Legacy of Euclid*, in Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago, pp. 101-121.

<sup>110</sup> Haar, Kayden, 1989, p. X.

*itself, but upon application by those who write and administer its provisions, and the willingness of the public to oversee those officials.* »<sup>111</sup>

#### 1.4.2 Un produit porteur de bénéfices

En Suisse, le géographe Jean Ruegg s'intéresse aux soi-disant incompatibilités entre le zonage et la propriété foncière ; son champ d'études se cadre sur les zones à bâtir. Il se pose la question du fondement de ces incompatibilités et arrive à la conclusion qu'elles ne sont pas fondées. Pour lui, le zonage est un produit, et les propriétaires peuvent en obtenir des bénéfices, ou des pertes. Le zonage signifie « *le sol est affecté à* », et non « *le zonage transforme l'espace en* ». À ce titre, le zonage, pour Jean Ruegg n'est pas un processus.

L'intérêt de la recherche de Jean Ruegg est de s'être volontairement centrée sur le lien ténu, et pour la plupart du temps ignoré, qui existe entre le zonage et la propriété foncière. Pour Jean Ruegg, le zonage est à l'articulation entre la propriété foncière et l'aménagement du territoire. L'approche est restrictive, et Jean Ruegg en est conscient, il précise que le jeu entre les acteurs, l'articulation entre les différentes échelles, mais aussi les atouts d'une connaissance complète des territoires et l'avantage d'utiliser le zonage-processus comme un moyen d'action sont intentionnellement mis de côté afin de se centrer sur la question foncière. Les enjeux qu'il soulève sont à l'échelle locale et infralocale, et non supralocale. Il note que lorsqu'on aborde les affectations des zones, les points de vue s'affirment et les stratégies s'affinent, « des fronts se marquent qui conduisent parfois à des positions irréconciliables au sein de la commune ou entre la commune et le canton. »<sup>112</sup> La récente modification de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1979), au printemps 2013, change le contexte et porte les enjeux à l'échelle supralocale : la zone à bâtir est une affaire de la Confédération et des cantons, et non plus des communes. Les enjeux du zonage changent d'échelle, et il reprend sa flexibilité d'origine, le changement d'usage à un moment « t » qui produit ainsi de la valeur. Il gagne les qualités d'un processus de transformation de l'usage du sol.

L'articulation entre la propriété foncière et l'action étatique d'aménager le territoire était déjà délicate voici plus d'une décennie, elle l'est d'autant plus aujourd'hui, quand on constate les oppositions et recours contre les démarches de densification. Cependant, les

---

<sup>111</sup> Ibid., p. xi.

<sup>112</sup> Ruegg Jean, 1997, *Origine, portée et enjeux du zonage*, thèse Université de Lausanne, Faculté des sciences sociale et politiques, Lausanne, p. 3.

acteurs ne sont plus les mêmes. Les mécontents des années quatre-vingt, propriétaires, investisseurs ou autorités communales qui ne pouvaient faire ce qu'ils souhaitaient, sont remplacés aujourd'hui par les représentants de la société civile qui ne veulent pas de nouveaux logements et activités dans leur commune ou dans leur quartier. Il y aura bientôt d'autres mécontents, qui rappellent ceux des années quatre-vingt à qui on refusera de développer des activités, car le territoire de la commune est hors du « périmètre » des agglomérations « compactes ». Avant, en regard des principes de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979 qui demande une *utilisation mesurée du sol*, les urbanistes étaient vus comme des empêcheurs qui voulaient toujours diminuer les surfaces de sol à bâtir, et les propriétaires ne comprenaient pas pourquoi leur droit devrait être limité. Maintenant, les urbanistes restent des empêcheurs et de plus sont des techniciens qui ne visent que l'efficacité et ignorent la quiétude des habitants en voulant à tout prix densifier les centres des localités.

Des quatre hypothèses<sup>113</sup> que Jean Ruegg posait en 1997, deux ont encore aujourd'hui leur pertinence: « 1) les enjeux soulevés par le zonage sont liés au pouvoir, et tout particulièrement les enjeux qui touchent le statut et le contenu de la propriété privée ; 3) la régulation territoriale est incontournable, soit c'est le zonage, soit c'est autre chose. » Les deux autres hypothèses ne peuvent plus être regardées comme des solutions : « 2) le zonage transforme le contenu de la propriété du sol, cependant les avantages pour les propriétaires dépassent les inconvénients ; 4) le zonage est la conséquence du dysfonctionnement du marché en général et du marché foncier en particulier ; et le zonage est le moins mauvais dispositif pour le réguler. » Le déclassement des zones à bâtir non équipées, et situées hors des périmètres jugés pertinents pour le développement, donnent aux propriétaires plus inconvénients quant à la valeur financière de leur parcelle de sol que d'avantages. Le zonage, tel qu'il est défini dans les règlements d'application des cantons est-il encore le moins mauvais instrument pour réguler le marché foncier ?

Jean Ruegg déplore avec pertinence le désengagement des aménagistes à faire place à la question foncière dans l'organisation de notre société. Il note que seuls les juristes s'y intéressent. Il soulève que les aménagistes pourraient mettre en avant des arguments pour promouvoir le zonage, par le fait que les propriétaires fonciers peuvent trouver un intérêt dans le zonage. Aujourd'hui, les propriétaires fonciers n'ont plus à être convaincus du bien-fondé pour eux du zonage, ils en ont compris les mécanismes. Ne s'agit-il pas d'innover avec,

---

<sup>113</sup> Ibid., pp. 7 -10.

non seulement les juristes, mais avec les sociologues et les économistes, une amélioration urgente du système de régulation ?

#### 1.4.3 Un système de séparation de la zone agricole du reste

Jean Ruegg reprend les travaux de Claude Raffestin sur la frontière et la limite. Le zonage est un système de limites<sup>114</sup>, et en ce sens il est le témoin d'une forme de relation avec l'environnement. La limite est toujours intentionnelle, seul son tracé peut être arbitraire, elle exprime un pouvoir en action. La limite définit un périmètre contenant des ressources au bénéfice de ceux qui l'ont mise en place, elle est un vecteur d'autonomie. La limite régule et est un facteur d'ordre et de stabilisation. « Elle fonde une identité parmi ceux qui partagent la même aire, la même maille ». <sup>115</sup> La limite occasionne des relations qui sont soit de l'ordre de l'échange, de la collaboration ou de l'opposition. Avec l'échange, sont introduites ici les notions de l'extérieur et de l'intérieur, et de ce qui est entre.

En Suisse, l'édifice du zonage repose largement sur la définition de la limite de la zone agricole : la distinction entre les zones bâties et celles qui ne le sont pas. La zone agricole, fondée sur la loi sur l'agriculture de 1951, est une zone qui est déterminée par les impératifs de l'agriculture, ce n'est en rien une zone résiduelle en attente d'être construite. Les accords internationaux du *GATT-General Agreement on Tariffs and Trade* changent le contexte. La zone agricole tend vers une zone rurale plus souple. Jean Ruegg voit un risque de déstabilisation du zonage. « S'il est conçu comme un moyen pour procéder à l'allocation des ressources, le zonage reste un moyen imparfait ou incomplet dans la mesure où il n'est pas le seul à être source de régulation. »<sup>116</sup> En 2008, Jean Ruegg reconnaît la nécessité de rééquilibrer le rapport de force qui semble trop favorable aux propriétaires fonciers.<sup>117</sup> Il rappelle qu'il existe un décalage entre l'utilisation du sol (ce que le propriétaire foncier fait de son bien-fonds) et l'affectation du sol (le statut légal du sol, et ce que les autorités veulent en faire). Le propriétaire foncier est quasiment en situation monopolistique ; il ne peut pas être exproprié pour des raisons d'aménagement du territoire.

---

<sup>114</sup> Ibid., p.34 Jean Ruegg cite les cours donnés en 1996 par Claude Raffestin dans le cadre de la CUSO sur l'élaboration d'« éléments sur une théorie de la frontière », et l'article du même titre publié en 1986 dans *Diogène* 134, pp.3-21 : « exister c'est construire et produire des limites. »

<sup>115</sup> Ibid., p. 35.

<sup>116</sup> Ibid., p. 39.

<sup>117</sup> Ruegg Jean, 2008, Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repère, *Urbia* 6, juin, pp. 9-26.

## 1.5 5<sup>e</sup> thème : le levier financier du zoning

Moins de deux décennies plus tard, début des années 2000, tout en considérant le *zoning* comme un instrument nécessaire, le ton change. Des chercheurs issus des sciences économiques questionnent avec sérieux les règles d'utilisation du sol. Paul Cheshire, professeur à la *London School of Economics* suggère que la planification territoriale, avec le *zoning*, devienne incitatrice et permette aussi de produire des bénéfices économiques.

### 1.5.1 L'occasion d'un dialogue entre les économistes et les urbanistes

Dans un article de 2004, Paul Cheshire fait remarquer que l'analyse de la régulation du sol est bien négligée en comparaison des autres régulations étatiques<sup>118</sup>. Or le sol est bien plus que des terrains à vendre, ou des prix au m<sup>2</sup>. Le marché du sol joue un rôle dans la vie quotidienne et conditionne le bien-être des habitants des villes. Or la régulation de ce marché a des incidences sur de nombreux secteurs de l'économie et de plus sur les politiques publiques. Il précise que les espaces verts, les bons établissements publics, l'absence de criminalité, ou l'air pur et, à contrario, les nuisances dues à la proximité des aéroports, l'éloignement des services publics et ainsi de suite, sont autant de facteurs qui qualifient le sol. Il poursuit : « *Land markets and their regulation powerfully influence the distribution of real incomes, patterns and the incidence of residential segregation and economic efficiency. Concerns have been raised in some countries (notably Japan and the UK) regarding the interaction between land markets and the overall management of the economy through monetary and fiscal policy*<sup>119</sup> ». Il souhaite installer un dialogue entre les économistes et les urbanistes. De manière caricaturale, pour lui les économistes adoptent des modèles abstraits en vue de justifier soi-disant les attentes des consommateurs et des agents immobiliers, et les urbanistes (en général, architectes) sont vus tels des non scientifiques qui veulent imposer leurs jugements de valeur.

---

<sup>118</sup> Cheshire, P. C. & Sheppard, S. (2004). Land markets and land market regulation : progress towards understanding [online]. London: LSE Research Online. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000566>, accès 22-04-2012. Il note : « Housing represents the largest single item in most household budgets. In the US 32.4% of the consumer expenditures are on housing generally, with 18.7% (virtually the same as the 18.5% in UK) of expenditures specially for shelter(1). This is about three times the expenditure on all fuels, utilities and public services combined. Telecommunication services comprise only 2.3% of household expenditures, yet regulation of such services receives much more attention from economists ; in economics journals telephone regulation alone is the subject of about 3 times the number of paper devoted to land market regulation. » p. 2.

(1) Il note en bas de page que « shelter » est une appellation du *Bureau of Labor Statistics* (2004) et signifie l'habitat de base.

<sup>119</sup> Il se réfère à Barker K., 2003, *Review of Housing Supply : Securing our Future Housing Needs : Interim Report – Analysis*, HMSO, London. p.3.



Alors que dans nombreux pays les dispositifs qui règlent le *Land Use* créent plus de 40% de la valeur financière de l'immobilier, Paul Cheshire souligne l'absence de prise en compte du prix du sol dans les planifications spatiales<sup>120</sup>. Les milieux immobiliers sont peu conscients du rôle qu'ils pourraient prendre, et ne perçoivent pas ce qu'ils vont peut-être subir si les réglementations se durcissent ; en regard de l'influence croissante de la réglementation du sol (particulièrement le *zoning*) sur l'économie, le risque d'une réorientation plus stricte des règles est plus que probable<sup>121</sup>.

### 1.5.2 Des règles contournables

Le système de planification en Grande Bretagne a deux singularités : la première est la séparation du droit du propriétaire de celui qui se nomme le droit du développement (*Development Rights*), avec une définition bien particulière de ce qu'est le *développement admissible*<sup>122</sup>, où dans la plupart des cas le propriétaire privé bâtit la traditionnelle « villa » sans permis de construire; la deuxième singularité est le processus de contrôle du développement (*DC- Development Control*) qui autorise tout changement d'affectation qui peut être associé à un développement. Ce processus se distingue du système de planification par *zoning* ou *Master Plan* qui tant qu'on respecte les règles ne pose pas de problème de mise en œuvre.

Paul Cheshire fait remarquer encore qu'en Grande Bretagne les espaces constructibles sont devenus financièrement inaccessibles, parce que les planifications se font systématiquement indépendamment de toutes considérations des effets sur le prix du sol. Les nouveaux développements renchérissent les prix des terrains, puis des logements. Il propose de mettre en place une *alerte au prix du sol*, *Price signal*<sup>123</sup>, qui permette de faire la sélection entre ce qui peut être transformé dans l'intérêt de la collectivité, et ce qui ne devrait pas l'être. Quand une parcelle est urbanisée, on distingue deux types de dépenses :

---

<sup>120</sup> Cheshire, P. & Sheppard, S. (2005). The introduction of price signals into land use planning decision-making : a proposal [online]. London: LSE Research Online. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000568>, accès 22-04-2012.

<sup>121</sup> Cheshire Paul, 2005, Unpriced regulatory risk and the competition of rules : unconsidered implications of land use planning, in *Journal of property research*, 22 (2/3), pp.225-244. ISSN 0959-9916. <http://www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/103%20Cheshire.pdf>, accès 22-04-2012.

<sup>122</sup> Les "*permitted development rights*" définis par la loi sont sous l'autorité du Parlement et non des autorités locales. Tant que la parcelle et/ou le bâtiment sont hors d'un site protégé naturel ou bâti et non répertoriés pour leurs qualités patrimoniales, ils peuvent faire l'objet de construction de maison en tous genres ou respectivement de transformations. Ceci sans autorisation préalable, tant que ce ne sont ni des appartements, des villas avec plusieurs appartements, ou d'autres édifices.

<sup>123</sup> Ibid., pp.7-8, p.13.

1) l'équipement interne partiellement partagé entre le constructeur et la commune (les accès, les raccordements aux égouts, aux alimentations en eau, énergie et télécommunications), et 2) les équipements externes et frais entièrement pris en charge par la collectivité (par exemple les écoles, et les équipements de base). Les premiers, les *frais d'équipement*, sont reportés sur le prix du terrain, par contre les seconds sont transparents dans la valeur du sol. Pourquoi ? Il propose que ces seconds soient traduits en *honoraires d'impact (Impact Fee)* à remettre à la collectivité. Actuellement, les seules choses qui soient négociées par les autorités locales sont le gain d'espaces publics ou quelques logements supplémentaires à des prix abordables. Et cette négociation ne dépend que des talents du représentant de la collectivité publique. Il fait aussi remarquer qu'entre des zones résidentielles et industrielles il n'est pas évident de dire où se trouvent les plus grandes dépenses<sup>124</sup> et particulièrement les externalités. L'application d'un système d'imposition, *Impact Fee*<sup>125</sup>, exige alors beaucoup plus de transparence dans les coûts réels, et son but est d'orienter la planification vers des démarches plus objectives et qui tiennent compte du contexte dans les prises de décision. Selon les régions – car les équipements varient entre un centre et une périphérie – il propose de fixer un seuil pour l'*Impact Fee*, au-dessus duquel la mise-en-oeuvre pourrait ne pas être autorisée. Des questions pratiques se posent : qui fixerait le seuil, comment se fixerait la valeur du seuil, et surtout comment évaluer les bénéfices qui ne se feraient pas si les autorités décident de bloquer le développement ?<sup>126</sup>

### 1.5.3 Un instrument de redistribution des prix du sol

En 1989<sup>127</sup>, il parlait déjà de contamination des zones. Celle-ci a deux formes : la contamination à distance entre zones de même nature, et la contamination de proximité. Premièrement, les zones se contaminent entre elles même en étant éloignées les unes des autres, c'est-à-dire que le prix de la parcelle dans une zone se réfère à une zone « étalon » de même catégorie, souvent située proche du centre de l'agglomération. Le prix du sol d'une zone résidentielle de moyenne densité au centre donne la référence de base, ensuite le prix est adapté avec les externalités (type de quartier, proximité d'une interface de transport public et des équipements, tranquillité, dégagement sur un espace de verdure, etc.). À ce

---

<sup>124</sup> Ibid., pp. 8.

<sup>125</sup> Ibid., p.9. L'*Impact Fee* est déjà couramment utilisé aux Etats Unis.

<sup>126</sup> Cette situation se rencontre déjà dans Léman-cité, et risque de se produire plus souvent avec la modification de la Loi du l'aménagement du territoire ; les autorités locales sont démunies pour trouver des solutions.

<sup>127</sup> Il se réfère à la recherche empirique : Cheshire P., Sheppard S., 1989, British Planning Policy and Access to Housing : Some Empirical Estimates, in *Urban Studies*, 26, pp.469-485.

titre, le *zoning* est la base de la redistribution des prix du sol. Deuxièmement, chaque parcelle de terrain, en plus d'être localisée, est bien sûr dans l'impossibilité d'être déplacée ; ainsi, les qualités de la parcelle sont données autant par son appartenance à une zone que par les affectations des zones adjacentes. Paul Cheshire, nous fait bien comprendre que la valeur d'un terrain dépend bien plus de sa situation dans un contexte que de sa valeur intrinsèque : un terrain est qualifié par sa zone et par les zones qui lui sont adjacentes. Il donne pour obligatoire l'approche interdisciplinaire, car si l'économie aide à analyser les issues du choix de bâtir des logements à prix abordables, des logements sociaux, ou de créer du *zoning* exclusif, elle ne peut pas dire grand-chose sur la nécessité, l'opportunité ou l'adéquation du choix de ces politiques à incidence spatiale.<sup>128</sup>

En 2009, Paul Cheshire et Wouter Vermeulen parlent alors d'économie du bien-être *versus* planification spatiale (*Welfare Economics versus Planning*)<sup>129</sup>. S'intéresser à la régulation du marché foncier c'est vouloir comprendre ce qui règle l'utilisation du sol, c'est-à-dire la planification territoriale et le *zoning* : « *What economists call "land market regulation" however, most people – including those who practice it – call land use "zoning" or "planning". This is definitely a form of regulation, however, since it determines the use of an economic resource according to rules and norms: prices and land markets are still influential, as we will see below, but their influence is constrained and regulated by planning decision.* »<sup>130</sup> Paul Cheshire conclut : « *Hence, next to its welfare economic aspects, the political economy of land use regulation is another field in which progress should be made, in order to understand not only the consequences but also the causes of the restrictive planning of land that is presently gaining popularity in various parts of the world.* »<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Cheshire Paul, 2005, Unpriced regulatory risk and the competition of rules : unconsidered implications of land use planning, in *Journal of property research*, 22 (2/3), pp.225-244. ISSN 0959-9916, pp. 152-153.

<sup>129</sup> Cheshire Paul, Vermeulen Wouter, 2009, *Land Market and their Regulation : The Economic Impacts of Planning*, <http://eprints.lse.ac.uk/30787> accès 22-04-2012. (Version soumise par les auteurs pour faire partie d'un livre, chapitre 6, pp. 151-193.)

<sup>130</sup> Ibid., pp. 151-152. Paul Cheshire rappelle le premier des deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être qui se base sur l'efficacité du marché : en tenant compte du régime de redistribution des impôts et des droits de la propriété privée, la situation dite optimale est celle qui se passe quand il est impossible d'améliorer le bien-être général sans diminuer celui d'au moins un individu. Il rappelle également les quatre conditions sur lesquelles repose ce théorème : a) les gens sont les meilleurs juges de ce qu'est leur bien-être ; b) toute action, individuelle ou collective, publique ou privée, a des répercussion sur le bien-être des autres et cela se reflète sur les prix ; c) aucun agent du système n'a le monopole ; chaque bien a un prix. Si ces conditions ne sont pas réunies on se trouve dans une situation que Paul Cheshire nomme de "*market failure*". La question est de savoir si les objectifs de ce type d'économie peuvent rencontrer ceux poursuivis par les planifications dont l'enjeu est de réduire les inégalités spatiales ?

<sup>131</sup> Ibid. p. 189.

#### 1.5.4 La régulation du sol : symptôme de la croissance urbaine

En Australie, un chercheur, Ralph B. McLaughlin, urbaniste<sup>132</sup>, publie en janvier 2012, *Where have we been, where are we going ?*<sup>133</sup> Il plaide pour des alternatives au *zoning*. Toutefois, il débute en précisant : « *Land is one of the most regulated markets on the planet. Even as national and sub-national government policies have liberalized over the past 30 years, land use regulations appear to have grown more extensive, sophisticated and numerous. This is likely due to the inherent externalities and relative permanence of urban growth and development. Even the father of classical economic liberalism, Hayeck, conceded that one of the fundamental functions of governments in liberal market economy should be to regulate land.* »<sup>134</sup>

Il pose la question de comment régler l'utilisation du sol, et poursuit : « (...) *the question for urban policy-makers and researchers is not whether land markets should be regulated, but whether the existing pendulum of land use regulation should swing in an alternate direction.* »

<sup>135</sup> Il s'étonne de voir que rien ne bouge, bien au contraire. De nouvelles régions dans le monde adoptent le *zoning*, alors que de nombreux articles se basant sur des recherches empiriques en économie du sol<sup>136</sup> ne se comptent plus, et accusent le *zoning* de fragiliser les villes.

Il fait le constat que la limitation des densités dans les zones a inévitablement des incidences sur la société. Cependant, les données sont insuffisantes pour affirmer qu'il se passe une nette amélioration ou détérioration du bien-être lorsqu'on verrouille les quartiers avec de faibles densités. Il se questionne sur un éventuel retour au *hierarchical zoning*<sup>137</sup>. Ralph B. McLaughlin, rappelle que la régulation de l'utilisation du sol, plus qu'une

---

<sup>132</sup> Ralph McLaughlin enseigne depuis deux ans la discipline de l'*Urban and Regional Planning* à l'*University of South Australia*. Il a reçu en 2011 le *Springer Prize* dans le domaine de la *Regional Science* pour sa recherche sur le *Australian housing markets*.

<sup>133</sup> McLaughlin Ralph B., 2012, *Land use regulation : Where have we been, where are we going ? Cities*, DOI :10.1016/j.cities.2011.12.02.

<sup>134</sup> Ibid., S50. Il se réfère à l'ouvrage du prix Nobel d'économie de 1974 : Hayek Friedrich A. von, 1960, *The constitution of liberty*, ed. Routledge & Kegan, Londres.

<sup>135</sup> Ibid., S50.

<sup>136</sup> Ralph B. McLaughlin a récolté un ensemble d'articles, orientés sur le marché de l'immobilier aux USA, dans le cadre de sa thèse intitulée « *Land Use Regulations and Housing Supply: Impacts on Local, State, and U.S. Markets* » faite en 2009 à l'*University of California, Irvine*.

<sup>137</sup> Le *hierarchical zoning* consiste à protéger la zone résidentielle la plus exigeante de toutes affectations non conformes à la zone. Ensuite, on décline en dessous les autres zones qui tolèrent progressivement d'autres affectations. Les zones au bas de l'échelle sont celles qui mélangent les affectations qui peuvent être incompatibles. Le *hierarchical zoning* était celui des années vingt aux USA. Il était en fait non exclusif, et autorisait la mixité des affectations. Aux USA, il est vérifié que les prix des logements suivent la hiérarchie des zones.

cause du modèle de la croissance urbaine, en est le symptôme<sup>138</sup>. La croissance urbaine s'accompagne inévitablement d'un marché foncier. Jean Ruegg disait en d'autres mots en 1997 : le zonage est la conséquence du dysfonctionnement du marché foncier. Ralph B. McLaughlin, conclut qu'il faut lancer des recherches et récolter beaucoup plus de données, et surtout des données sur les effets de l'évolution des régulations plus que sur les niveaux coercitifs de ces régulations. La question est alors de savoir quelle est la vision politique de la ville.

## 1.6 6<sup>e</sup> thème : les processus de délimitation

L'ouvrage *Territoires d'action*<sup>139</sup> publié en 2008 et dirigé par Corinne Larrue et Patrice Melé est né de l'interrogation d'une contradiction : pourquoi les usages du sol se multiplient-ils autant que les critiques du zonage? La réflexion propose une approche originale par la *délimitation de périmètres de prescriptions ou d'intervention*. La question à laquelle les urbanistes sont tenus de répondre dès qu'il entame une réflexion spatiale est : quelle est *l'échelle locale optimale de gestion ou de projet*? À chaque échelle correspondent des niveaux institutionnels, des acteurs et des domaines de pertinence. Le découpage en zones est une action de qualification, c'est-à-dire d'identification, de nomination, et de définition des qualités et valeurs. L'espace découpé et qualifié est alors affecté à une fonction, à un usage, et est greffé d'une réglementation particulière, et participe à la vision d'une politique publique (Melé, p. 16). Suivant les types de zonage, telles ou telles échelles sont alors concernées.

Les attaques sur le zonage sont nombreuses en France<sup>140</sup>. Dans les années quatre-vingt un tournant libéral ébranle les limites que le zonage inscrit aux usages de la propriété privée, et plus récemment le développement durable incrimine les zones de produire des aires urbanisées spécialisées et peu suffisamment bâties. Et depuis une décennie, le fondement du zonage, l'action de qualification par zones, est remis en cause puisqu'il introduit une inégalité de traitement entre des espaces aux contraintes locales ou ressources différentes. Cependant, en parallèle, de nouvelles donnes se distribuent et sont sujettes à des

---

<sup>138</sup> Ibid., S52. Le *zoning* permet de mitiger les externalités de la ville industrielle qui concentre autant les gens que les nuisances, en proposant de séparer les habitations des manufactures

<sup>139</sup> Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris.

<sup>140</sup> Patrice Melé cite les rapports de Jean-Pierre Sueur (1998) sur la politique de la ville, de Jean Auroux (1998) sur l'ensemble des zonages, de Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron (2001) sur les zonages d'aménagement du territoire et d'environnement, et aussi les textes préparatoires de la *Loi SRU - solidarité et renouvellement urbain* de 2000.

inscriptions spatiales : la prise en compte des risques naturels, des valeurs patrimoniales et environnementales, des déterminations d'ayants droit pour des politiques sociales ou des projets locaux. Les textes réunis par Corrine Larrue et Patrice Melé, plus qu'une revalorisation du zonage, proposent d'interroger les processus de délimitation à partir d'études de cas. Quatre types de zonage sont exposés : ceux dont l'objectif est 1) d'organiser l'urbanisation, 2) de territorialiser les valeurs patrimoniales et environnementales, 3) de circonscrire les risques, et 4) de délimiter les espaces du développement local. Je restitue, les points essentiels abordés dans l'introduction de Patrice Melé<sup>141</sup>, puis ensuite, je me centre principalement sur les deux textes qui sont proches de l'angle d'approche que j'ai choisi, le zonage sous l'angle de l'organisation ; ce sont ceux de Viviane Claude<sup>142</sup>, et de Stéphane Nahrath<sup>143</sup>.

### 1.6.1 Un levier pour la territorialisation

Patrice Melé demande de prendre au sérieux les découpages qui d'une part affectent l'espace à des fonctions, et d'autre part délimitent à travers l'action publique les aménagements urbains, les luttes contre les nuisances et les risques, la protection de l'environnement ou le développement économique. Pour lui, ces découpages sont « des processus d'identification, de nomination, de définition des qualités et valeurs d'ensembles spatiaux, c'est-à-dire des actions de qualification. »<sup>144</sup> Pourtant, il note qu'il peut sembler surprenant de s'intéresser encore à une technique d'action, le zonage, qui est depuis quelques années largement remise en question. Effectivement, puis plus de dix ans, il est reconnu en France <sup>145</sup> que « la multiplication des zonages » ont des effets négatifs, dont « l'incohérence », « la complexité », « l'insuffisante stabilité ou flexibilité », « le manque de transparence des critères de délimitation », et la production « d'inégalité de traitement »

---

<sup>141</sup> Melé Patrice, 2008, Territoires d'action et qualifications de l'espace (Introduction), in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 15-45.

<sup>142</sup> Claude Viviane, 2008, Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir de pratiques professionnelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp.49-62.

<sup>143</sup> Nahrath Stéphane, 2008, Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 63-96.

<sup>144</sup> Melé Patrice, 2008, Territoires d'action et qualification de l'espace, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, p.16.

<sup>145</sup> Patrice Melé se réfère aux rapports de Jean Sueur (1998) sur les politiques de la ville, de Jean Auroux (1998) sur l'ensemble des zonages, et de Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Druon (2001) sur les zonages d'aménagement du territoire et d'environnement, ainsi qu'aux textes préparatoire de la Loi solidarité et renouvellement urbain.

entre des situations locales à caractéristiques différentes (contraintes, ressources). De plus, le zonage est incapable de produire un tissu urbain dense. Si le zonage reste un sujet de réflexion, c'est qu'en superposition de sa faillite, se greffe un regain pour la territorialisation, c'est-à-dire une « solution généralisée pour l'adaptation de l'action publique aux nouveaux enjeux. »<sup>146</sup>

Le zonage, avec les processus de planification, et la délimitation des périmètres d'intervention sont des actes de territorialisation de l'action publique ; ces objets spatiaux organisent les territoires, produisent un espace de débat et de négociation entre les acteurs, et cristallisent conflits et controverses<sup>147</sup>. Or la spécificité de la technique du zonage est de lier les prescriptions (par exemple pour un secteur réservé aux industries) et le découpage territorial. Il aide à déchiffrer l'espace que l'on veut organiser, il aide à se repérer, il participe au processus de rationalisation de l'organisation territoriale. À ce titre, bien que décrié il demeure opérant.

Le zonage a trois modes d'action : la superposition des périmètres de délimitation selon les objectifs, sa diffusion dans le monde rural, et sa propension à passer du particulier au général<sup>148</sup>.

### 1.6.2 Un système de typologie des espaces

Le zonage est ainsi bien plus que des prescriptions liées à un périmètre. Les zones appartiennent à « une typologie des espaces, dans un système de catégories et dans un modèle d'ordre de la société. » Patrice Melé va plus loin : le zonage opère une « mise en code de l'espace », avec abstraction des particularités spatiales ou temporelles, et lie « connaissance et action » et agit sous forme de « pouvoir-savoir »<sup>149</sup>. La carte représentant les zones détient la « force symbolique de la forme simple, la force de la limite dessinée sur une carte »<sup>150</sup> et informe sur les priorités d'action.

La limite dans le zonage fonctionne sur le mode présence/absence, et la gradation ou la marge floue n'existe pas. Dans le zonage environnemental, la notion de frontière prend le

---

<sup>146</sup> Ibid., p.16.

<sup>147</sup> Ibid., p. 17.

<sup>148</sup> Ibid., pp. 21-22.

<sup>149</sup> Ibid., p. 23. P. Mélé s'inspire de la notion « pouvoir-savoir » de Michel Foucault, reprise par Brian Harley, 1995 (1992), *Déconstruire la carte*, in Gould P., Bailly A., *Le Pouvoir des cartes, Brian Harley et la cartographie*, Anthropos, Paris, pp. 61-85.

<sup>150</sup> Ibid., p. 28.

relais, et des ensembles spatiaux sont délimités. Le zonage produit des effets de discontinuités spatiales<sup>151</sup>. Toutefois, P. Melé cite des termes qui ressortent dans certaines situations et qui illustrent la remise en question de la limite du zonage quand il s'agit de risque, de nuisance, ou de patrimoine par exemple : « frontières agglutinantes, espace de rayonnement, mise en ondulation concentrique »<sup>152</sup>.

Dessiner une carte, c'est aussi faire exister des ensembles spatiaux, et P. Melé cite Michel Lussault et rappelle ce que le sens commun prête à l'image, «la capacité de montrer le vrai en toute circonstance »<sup>153</sup>, ainsi une vision territoriale peut se profiler à partir d'un processus de zonage.

### 1.6.3 Un processus juridique de qualification spatiale

La force du zonage réside dans la légitimité et l'efficacité qui est prêtée à la règle de droit. En général, le zonage a des effets normatifs. Le zonage va engager un processus de qualification juridique de l'espace qui peut se décrire en quatre points : 1) définition des ensembles d'objets (terrains, constructions, milieux naturels, etc.) ; 2) définition des groupes des ayants droit (habitants, propriétaires) ; 3) définition avec nomination et identification des qualifications des territoires ; 4) construction de nouvelles configurations territoriales et créer de nouvelles relations, solidarités entre acteurs et habitants<sup>154</sup>.

Le zonage peut agir comme un réducteur d'incertitude pour les propriétaires, tout en étant un processus qui peut introduire des inégalités de traitement entre propriétaires : en cas de zonage qui change le statut du sol, « que doit-on indemniser? La perte de droit théorique de construire attaché à une propriété absolue, ou la perte de droits effectifs lors d'un changement de zone ? »<sup>155</sup>

Les limites tracées par le zonage sont ambiguës. Le zonage circonscrit avec une conformité rigide des territoires, généralise des discontinuités spatiales homogènes, qui dans l'ensemble produisent de l'hétérogénéité, et en même temps, les prescriptions qu'il applique sont aussi sujettes au changement selon l'évolution des pratiques et de la législation ; et en « reportant sur des situations différentes, le même système de classification, les zonages

---

<sup>151</sup> Ibid., p. 30.

<sup>152</sup> Ibid., p 31.

<sup>153</sup> Ibid., p. 33. La citation de Michel Lussault est extraite de *La ville clarifiée* (Lussault, 1995, p.187).

<sup>154</sup> Ibid., p. 35.

<sup>155</sup> Ibid., p. 37.



homogénéisent et unifient les représentations de l'espace. »<sup>156</sup> À ce constat, s'ajoutent les contradictions des attentes des acteurs, qui tout à la fois veulent de la stabilité et de la flexibilité. Les zones se multiplient et complexifient les contextes juridiques et institutionnels. La conclusion de P. Mélé est directe : plus qu'un dysfonctionnement, le zonage est une réponse de l'action publique aux mutations spatiales. Et il termine en rappelant, d'une part la mise en garde de Frank Scherrer contre une tendance de rechercher de la cohérence dans les zonages, ce qui renforcerait les effets pervers, comme la stigmatisation et l'intensification de poches homogènes, et d'autre part Jacques Lévy qui plaide pour des zonages « modestes ». <sup>157</sup>

#### 1.6.4 Un système préventif pour assurer l'ordre

L'approche de Viviane Claude met en relief un dialogue entre deux temps de l'histoire des villes, avant et après l'industrialisation. Viviane Claude s'interroge sur la notion de l'ordre dans la ville en France, et particulièrement le passage entre la *gestion de l'usage du sol* et le *zonage de la planification*. Pour cela elle propose un retour à la ville préindustrielle, puis à la ville industrielle, et enfin aux pratiques développées dans l'entre-deux des guerres ; elle expose trois champs d'expériences en observant ce que signifie dans chaque temps l'ordre dans la ville.

La *mise en ordre*<sup>158</sup> dans la ville préindustrielle passe par un contrôle social traditionnel, la *police*, dont les actes sont décrits dans un *Traité de la police* dit Delamarre (1705-1738) qui assure autant le respect des règles d'alignement des constructions, d'hygiène, de propreté des rues, d'éclairage, de lutte contre les incendies ou les inondations, que les réglementations économiques ou le ravitaillement de la ville, qu'aussi la chasse aux mendiants. L'ordre prend une forme de compositions urbaines, qui passent par l'élaboration de plans dont les objectifs sont l'embellissement et l'assainissement, et les principes qui sont appliqués sont respectivement, l'esthétique et l'hygiène, et à ces deux premiers s'ajoute la circulation. La cité est encore dominée par les figures tutélaires du prince, de l'évêque, et de la noblesse terrienne. L'enjeu du pouvoir en place est « la préservation des situations acquises, de la protection des usages et du maintien en l'état des

---

<sup>156</sup> Ibid., p. 42.

<sup>157</sup> Scherrer Frank, 2000, Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers, in *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, janv-mars 2000, pp.16-22. (<http://sites.univ-lyon2.fr/iul/scherrer.htm>, version de travail, accès 08-03-2012)

Lévy Jacques, 2000, Quatre zonages et un enseignement, *Annales des Ponts et Chaussées*, p. 93, pp. 10-11.

<sup>158</sup> Ibid., pp. 50-52.

choses, notamment économiques et sociales.»<sup>159</sup> Cependant, l'Esprit des Lumières transparaît, et de nouveaux principes investissent l'ancien ordre établi, puis de nouvelles notions se matérialisent : la régularité du tracé des compositions urbaines, la lisibilité des formes urbaines, et la clarification des usages.

Au milieu du XIXe siècle, cette mise en ordre de la ville ne convient plus, la révolution industrielle entraîne un « *de-enveloppement* » *des villes*<sup>160</sup>. La croissance sans précédent de la population nécessite d'autres modes d'organisation. Des règles sont nécessaires pour gérer la constructibilité des sols, et aussi la mise à distance des populations, soit des nuisances, soit entre elles<sup>161</sup>. La Loi Cornudet votée en 1919 ne mentionne pas encore le zonage ; toutefois, le terme « zone » apparaît ouvertement en 1924 dans un article de la loi au sujet des lotissements. V. Claude rappelle que le fondateur de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, Marcel Poète, avait soutenu ce qu'il nommait « le " zoning à la française" ou zoning "naturel" qui est le produit des besoins organiques d'une agglomération en constante évolution et qu'il oppose au zoning "dicté par l'urbaniste" »<sup>162</sup>. Ainsi, pour les professionnels de l'urbanisme, le *zoning* est à appliquer à l'échelle locale et au cas par cas.

V. Claude montre de la compréhension pour les élus et les techniciens qui sont désarmés devant la « grande ville complexe, sans limites, en mouvement permanent » et qui posent de toutes nouvelles problématiques urbaines. Bien que les réformateurs français hésitent à appliquer un principe d'organisation spatiale qui fait de la ségrégation son cheval de bataille, l'élite des jeunes professionnels « voit dans la "spécialisation des quartiers" un moyen de préserver l'hygiène, de développer l'économie urbaine, d'assurer même un optimum urbain grâce à une "exploitation des sols proportionnée à leur valeur". »<sup>163</sup> Les enjeux de la cohabitation de l'industrie avec le logement sont au cœur des débats. La classification des établissements se faisait alors selon la différence entre ceux désignés comme "dangereux", "incommodes", ou "insalubres" ne suffit plus. La gestion des risques

---

<sup>159</sup> Claude Viviane, 2008, Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, p.51.

<sup>160</sup> Ibid., pp. 52-56.

<sup>161</sup> Viviane Claude donne l'exemple de l'administration coloniale française qui invente entre 1913 et 1915 « la différenciation des quartiers et instaure par la suite la mise à distance des populations européennes par rapport aux populations locales. » Ibid., p. 53.

<sup>162</sup> Ibid., p. 54, V. Claude prend la références dans : Poète Marcel, 1929, *Introduction à l'urbanisme*, Boivin, Paris, p. 99.

<sup>163</sup> Ibid., p. 54. V. Claude se réfère aux travaux de Jaussely.Léon, 1918, *Travaux préparatoires du Congrès du génie civil*, Hôtel de la Société des Ingénieurs civils, Paris, pp. 206-214. A Paris, Léon Jaussely fait du zonage une utilisation ordinaire dès 1919-1920.

industriels et leurs conséquences économiques et sociales nécessitent d'autres instruments. Dès 1931, le zonage entre dans les pratiques de la planification, avant qu'il ne soit mis en vigueur un an plus tard. V. Claude précise que la division entre zones résidentielles, zone d'habitations collectives, et zones industrielles, n'est pas un objectif en soi ; le but pour les municipalités est de préserver les quartiers résidentiels des nuisances. Le zonage a au début une fonction préventive plus qu'active.

Dans l'entre-deux des guerres au XXe siècle, des pratiques différentes se cristallisent autour du zonage. Le zonage va être adopté par paliers et progressivement se généraliser. V. Claude distingue trois niveaux : les situations locales, les cultures professionnelles, et les apprentissages de la planification<sup>164</sup>. 1) Les situations sociopolitiques locales – les enjeux de la propriété foncière, les rapports socio-économiques - sont des facteurs qui orienteront d'une part la lecture d'un état des lieux, et d'autre part le projet qui pourra être porté par les acteurs ; le zonage fonctionnel pourra être accepté, partiellement adopté ou totalement refusé. 2) Les cultures professionnelles sont cloisonnées, et les « ingénieurs, architectes, géomètres n'ont pas du tout le même rapport à la géographie des territoires, à l'art de la composition, au droit ou aux préceptes d'un Marcel Poète par exemple. »<sup>165</sup> Par exemple, les géomètres « distinguent toujours les zones à partir de la vocation initiale des quartiers et selon leur "caractère résidentiel", leur "caractère commercial", leur "caractère industriel", parfois leur "caractère de plaisance" comme à Alger en 1929. »<sup>166</sup> 3) La planification urbaine s'apprend de cas en cas, soit c'est un mode doux – c'est un état des lieux répertoriant des divisions sommaires qui est dessiné sur une carte, par exemple le commerce, l'habitation, l'industrie - soit c'est un programme fort – le zonage est un support d'intervention -. Les premiers plans de zone suivent ainsi deux conceptions différentes : 1) le découpage du territoire qui est l'interprétation d'un état existant, 2) le découpage du territoire qui veut impulser un mouvement. L'une ou l'autre conception est choisie selon l'apprentissage collectif des édiles et des professionnels : leur capacité à anticiper, à fixer des objectifs, puis à maîtriser des règles et en évaluer leurs effets.

V. Claude évoque la genèse des pratiques de différenciation des territoires urbains en France qui montre que ces pratiques se mettent en place par à-coup. Lorsque le zonage est opérationnel, il est, soit une *source de connaissance*, soit un *levier d'intervention*. Dans un cas

---

<sup>164</sup> Ibid., pp. 56-60.

<sup>165</sup> Ibid., p. 56.

<sup>166</sup> Ibid., p. 58. V. Claude donne l'exemple du cabinet des géomètres Raymond et René Danger qui ont pratiqué ainsi dans l'entre-deux guerres autant pour la ville d'Alger, que pour des villes en Syrie, Turquie et au Liban.

ou dans l'autre, il devient « un zonage *a priori*, assez indifférent aux territoires existants comme au jeu subtil des règles urbaines. »<sup>167</sup> V. Claude conclut en rappelant qu'aux effets pervers de la logique de seuil (*en être ou ne pas en être*) et des périmètres de différenciation, s'ajoutent les incidences de la superposition des zonages de toutes sortes – institutionnel, fonctionnel, de gestion, de projet, et autres encore -, qui rendent les territoires illisibles, et la logique sectorielle perd sa pertinence. Cette superposition et cette soi-disant illisibilité ne sont-elles pas des signes de plus de diversité ?

#### 1.6.5 Une régulation pour contrer le caractère sacré de la propriété privée

La voie empruntée par Stéphane Nahrath pour parler de l'organisation des territoires d'actions en Suisse, est le foncier. Il pose d'emblée les cartes sur la table : en regard des écrits autant professionnels que scientifiques qui traitent l'aménagement du territoire en Suisse<sup>168</sup>, S. Nahrath constate que l'aménagement est atteint d'*amnésie foncière*. Par aménagement du territoire, il entend l'aménagement urbain, et l'aménagement local. En 1976, la suppression de facto de l'instrument du prélèvement de la plus-value foncière dans une première version de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, mis en vigueur en 1979) a presque failli, selon lui, rendre inefficaces tous les dispositifs liés à cette politique publique<sup>169</sup>.

Son constat, est qu'au niveau local, les interventions sont de nature foncière, et sont souvent improvisées. Quand il a fallu attribuer à l'État la gestion des instruments fonciers, c'est-à-dire, les droits d'expropriation et de préemption, ainsi que le prélèvement de la plus-value foncière, les luttes furent âpres. Les premières réglementations en matière d'aménagement sont apparues dans les cantons les plus urbanisés – Genève, Zürich, Berne, Vaud et St-Gall- où les zones urbaines et périurbaines nécessitaient des aménagements. Le fédéralisme suisse (l'importance donnée aux gouvernements cantonaux) et la garantie de la propriété privée ont peu favorisé la création d'une politique de l'aménagement du territoire, et le statut de ce dernier demeure aujourd'hui ambigu et conflictuel.

---

<sup>167</sup> Ibid., p. 60.

<sup>168</sup> Nahrath Stéphane, 2008, Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 63-94.

<sup>169</sup> S. Nahrath note que le lancement, avec succès, en 1990 d'une révision de la LAT de 1979, a reporté de plus de vingt ans, le débat du prélèvement de la plus-value. Deux cantons, Bâle-ville et Neuchâtel, ainsi que quelques communes bernoises, ont mis en œuvre de leur côté un système de perception de la plus-value. Actualisé en 2012, la récente révision de la LAT en 2013 introduit, maintenant à l'échelle fédérale, le prélèvement de la plus-value foncière.

Le processus politique de mise en vigueur de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) fut lent, il mit près de vingt ans. Il y a trois causes : 1) les terres agricoles étaient aisément constructibles, car dans la plupart des cantons, la séparation entre les zones constructibles et les zones non constructibles étaient floues ; 2) l'accroissement de la spéculation foncière fait un bond dès 1950 ; 3) l'absence dans les agglomérations d'une véritable politique du logement, la tâche étant laissée aux grands investisseurs institutionnels privés tels que les banques, assurances et fonds de pension.

S. Nahrath mentionne quatre conséquences à la lenteur de la mise en œuvre de la LAT : 1) la disparition d'importantes surfaces agricoles ; 2) une crise du logement en 1960 ; 3) la dispersion du bâti et une forte périurbanisation, avec des coûts d'équipement croissants pour les communes, et une détérioration du paysage ; 4) le renchérissement du prix du sol.

Le renchérissement du prix du sol dans les années soixante eut deux impacts marquants. Premièrement, de plus en plus de terrains devinrent propriété d'un nombre de moins en moins important d'investisseurs institutionnels privés, ou de « trusts d'investissement », c'est-à-dire les gros promoteurs immobiliers, et les spéculateurs. S. Nahrath précise que cette concentration de la propriété du sol en mains de gros propriétaires institutionnels et « trusts » mène à un phénomène de dépersonnalisation de la propriété du sol, ainsi qu'à l'élimination de la propriété urbaine individuelle au profit de capitaux anonymes et collectifs. »<sup>170</sup> Deuxièmement, la hausse des prix du sol entraîne une hausse généralisée du prix des loyers, donc une augmentation des coûts de production des produits et services, bref une augmentation généralisée du coût de la vie. Ces deux conséquences sont, pour S. Nahrath ce qui incita le gouvernement à franchir le pas de l'instauration d'une régulation systématique des usages du sol, autant sociaux qu'économiques, au moyen d'une véritable politique d'aménagement du territoire<sup>171</sup>. Par contre les partisans d'une « véritable politique foncière fédérale fondée notamment sur l'accroissement de la part de la propriété publique et le renforcement significatif des droits de préemption et d'expropriation au profit de l'État » furent combattus avec succès : ils allaient à l'encontre de « deux des principes politiques fondateurs du système politique suisse, à savoir la souveraineté cantonale et la protection de la propriété privée. »

Pour S. Nahrath, la politique d'aménagement du territoire en Suisse résulte d'un marchandage entre les « *pro-aménagement* » pour une « *socialisation du sol* » (en général les

---

<sup>170</sup> Ibid., p. 66.

<sup>171</sup> Décision prise par le Conseil fédéral (gouvernement national) en 1966.

partis de gauche, les ONG - Organisations non gouvernementales, et des associations de défense des intérêts des locataires ou des familles) et les « *contre-aménagement* » pour « *l'inviolabilité de la propriété* » (principalement les partis de droite)<sup>172</sup>. Ces derniers sont d'accord pour une loi sur l'aménagement du territoire, à condition d'une reconnaissance constitutionnelle de la garantie de la propriété privée. Ce qui fut fait au travers des articles, 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> sur le droit foncier de 1969.

Ceci a une conséquence capitale: quand il y a une modification du statut de la propriété en cas de changement de zone, le propriétaire a droit à une juste indemnité. La propriété en Suisse a presque un caractère « sacré » et « inviolable »<sup>173</sup>.

Le phénomène de concentration sur un petit nombre, et de dépersonnalisation de la question foncière s'accompagne maintenant d'une « amnésie collective du foncier »<sup>174</sup>. S. Nahrath plaide pour la réouverture urgente du débat sur le foncier, car la propriété foncière est la variable explicative centrale de la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire. Pour lui, il est vain de s'escrimer à pallier les déficiences de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire en cherchant des explications fondées sur des variables essentiellement technocratiques et conjoncturelles : par exemple « la nécessaire amélioration (technique ou juridique) des instruments de l'aménagement du territoire (zonage, planification), le renforcement de la "volonté politique" des acteurs politico-administratifs, l'amélioration du "management" des organismes chargés de sa mise en œuvre ou encore l'amélioration de la "communication" entre les niveaux institutionnels, respectivement entre les autorités publiques et les propriétaires fonciers. »<sup>175</sup>

Laisser les "vieilles" questions foncières en suspens – l'expropriation matérielle ou formelle, le prélèvement et la redistribution de la plus-value foncière, l'impôt foncier, etc. sont loin d'être une attitude « véritablement durable, ni la plus satisfaisante. » Et se satisfaire du compromis de 1969 (constitutionnalisation de la garantie de la propriété privée) et, en 1979 de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), ou ne s'appuyer que sur les véritables réponses de la jurisprudence fédérale - les arrêtés fédéraux montrent que les juges en

---

<sup>172</sup> Ceci étonne quand on sait qu'en 1979 l'aménagement du territoire est dans les mains de la droite.

<sup>173</sup> Ibid., p. 68. S. Nahrath compare avec le régime de la propriété en France, qui est complètement différent, « le principe fondamental, mis en place en 1935, puis renforcé dans la loi de 1943, est celui de l'absence d'indemnisation du propriétaire en cas de suppression des droits à bâtir. » Pour lui il serait intéressant de faire une analyse de ces deux conceptions du droit de propriété et de voir sur quelles bases philosophiques les deux régimes politiques fondent cette différence.

<sup>174</sup> Ibid., p. 71.

<sup>175</sup> Ibid., note de bas de page, p. 89.

général interprètent la politique de l'aménagement du territoire selon l'esprit de la LAT - pour trouver des solutions est insuffisant.

## 1.7 7<sup>e</sup> thème : un risque oublié

Ce sont les textes de l'américain Jay Wickersham qui introduisent l'état de l'art. Ce sont les propos émis par Jane Jacobs voici plus d'un demi-siècle qui, plus que ne referment cet état de l'art, ouvrent la prochaine étape. Le *zoning* fut créé et vite pris comme modèle. Les risques de l'application du modèle furent identifiés, désignés, et nommés. Pourtant, ces risques sont déniés, voire oubliés. Pourquoi ?

### 1.7.1 Un réducteur de la complexité de la ville et une perte de compréhension

Quelques décennies s'étaient à peine écoulées après la mise en vigueur aux USA du zonage, que des effets pervers furent observés. En 1960, Jane Jacobs dénonce autant le processus que le produit. Après la surpopulation et l'insalubrité des villes industrielles, c'est son explosion et la désertion des centres qui inquiètent. Alors que les professionnels sont au chevet de la ville qui se mute en problème, et que des solutions grandioses sortent des ateliers d'architecture - les grands axes et l'ensoleillement généreux, les espaces dégagés et les superbes machines à habiter - J. Jacobs réagit, et est aussitôt considérée comme l'*avocate du diable*. Elle pose une question : *la ville est-elle un problème ?* Non, pour elle la ville est loin d'être un problème, c'est notre manière de comprendre la ville qui pose problème. Le changement le plus profond du XX<sup>e</sup> siècle se situe pour J. Jacobs dans les méthodes et stratégies de la pensée que les hommes utilisent pour questionner, analyser, comprendre et évaluer le monde, et en 1960, elle déplore que la ville soit laissée pour compte dû à l'incapacité des architectes-urbanistes à la comprendre. Les planificateurs, de même, s'ils essaient de la comprendre, ne font que réduire sa complexité qu'ils qualifient de *désorganisée* en déconstruisant la ville en problèmes simples et en juxtaposant des solutions. « *Why have cities not, long since, been identified, understood and treated as problems of organized complexity ? If the people concerned with the life sciences were able to identify their difficult problems of organized complexity, why have people professionally*

*concerned with cities not identified the kind of problem they had ?* »<sup>176</sup> Le zoning participe à la réduction de la complexité de la ville, et non à sa compréhension.

### 1.7.2 Une mise à l'écart de la vision sociale de la ville

Jane Jacobs se questionne sur le devenir des villes dont on semble oublier la richesse : domestiquer le temps et l'espace et être frappé d'amnésie pour la ville, serait-ce ce que les hommes souhaitent dans le siècle qui vient ? Le dernier chapitre de son célèbre ouvrage *The Death and Life of Great American Cities* se nomme : *"The kind of problem a city is"*. Jane Jacobs insiste qu'il est autrement plus important d'être attentif à faire émerger toutes les questions que peut poser une ville, avant de *penser* la ville comme les architectes le font : « *Merely to think about cities and get somewhere, one of the main things to know is what "kind" of problems cities pose, for all problems cannot be thought about the same way.* »<sup>177</sup> Et, toutes les questions et les problèmes que pose la ville nécessitent des solutions différentes. Le zonage qui uniformise, généralise, spécialise, simplifie est à l'opposé de ce qui semble être sensé s'utiliser pour résoudre les problèmes urbains. « *This is so obvious and so ubiquitous a city problem that one would think its solution must be among the concerns of zoning theory. Yet the very existence of the problem is not even recognize in zoning theory.* »<sup>178</sup>

Jane Jacobs plaide pour l'exercice systématique de la démocratie dans les questions urbaines. Et la démocratie commence à l'échelle locale. « *In the case of understanding cities. I think the most important habits of thought are these :*

1. *To think about process ;*
2. *To work inductively, reasoning from particulars to the general, rather than the reverse ;*
3. *To seek for "unaverage" clues involving very small quantities, which reveal the way larger and more "average" quantities are operating.* »<sup>179</sup>

Jane Jacobs insiste ainsi sur le rôle de la vision sociale de la ville, c'est-à-dire, sur l'idée de la société que nous souhaitons, et qui peut s'épanouir dans la ville. Cela nécessite de réfléchir aux lois, aux régulations qui permettront à la ville de s'organiser. Et ce sont ces idées et les

---

<sup>176</sup> Jacobs Jane, (1961), 1992, (renewed in 1989), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books edition, New York, p. 434.

<sup>177</sup> Ibid., p. 428.

<sup>178</sup> Ibid., p. 235.

<sup>179</sup> Ibid., p. 440.



systèmes de régulation qui seront alors instaurés qui modèleront les investissements privés et non l'inverse. « *Private investment shapes cities, but social ideas (and laws) shape private investment. First comes the image of what we want, the machinery is adapted to turn out the image. The financial machinery has been adjusted to create anti-city images because, and only because, we as a society thought this would be good for us. If and when we think that lively, diversified city, capable of continual, close-grained improvement and change, is desirable, then we will adjust the financial machinery to get that.* »<sup>180</sup>

## 2 Des relations entre des faits discutés à travers le monde

Le zonage est une chose hybride dont la silhouette est plus hirsute qu'estompée. Le contour est tout à la fois précis et protéiforme, alors que sa substance renferme un amas conceptuel comportant de larges faces ombragées. Est-il un outil, un modèle, un instrument, un système, un moyen ou un produit, même aurait-il quelque chose d'un processus ou d'une méthode, d'une règle ou d'une norme ? Les concepts s'assemblent différemment selon l'objet. La substance, ce qui est l'essentiel du zonage, est parée d'attributs hétéroclites : concentration, exclusion, ségrégation (Gaudin, 1985 ; Wyckersham, 2001, 2006, 2007, 2009 ; Larrue et Melé, 2008 ; Haar et Kayden, 1989 ; Greed, 2010), stabilisation (Wickersham, 2001, 2006, 2007, 2009), fragmentation, dissociation et étalement des espaces fonctionnels (Wickersham, 2001, 2006, 2007, 2009 ; Greed, 2010), discrimination, séparation, corruption (Haar et Kayden, 1989), gestion, coordination, spécialisation, rationalisation, standardisation, efficacité, modulation, partition, décomposition, analyse, prévision, représentation en plan (Gaudin, 1985), uniformisation, homogénéisation, hétérogénéisation, délimitation, densification, distinction, ordre, différenciation, déchiffrement, compréhension (Wickersham, 2001, 2006, 2007, 2009 ; Larrue et Melé, 2008 ; Claude, 2008), utilisation, usage, affectation, spéculation, régulation, réglementation, planification, densité (Ruegg, 1997, 2000 ; Cheshire, 2004, 2009 ; Nahrath, 2008 ; McLaughlin, 2012), et généralisation (Cheshire, 2004, 2009 ; Larrue et Melé, 2008).

---

<sup>180</sup> Ibid., pp. 313-314.

## 2.1 Les enjeux en regard des acteurs concernés

Selon les acteurs - les collectivités publiques, les habitants, les propriétaires - le zonage soulève des enjeux différents. En reprenant les commentaires des précédentes lectures, j'extrais les faits les plus saillants en les observant sous l'angle de « qui est concerné par ce fait ». Ce changement d'approche me permet de faire une douzaine de commentaires que je rédige sous forme de suppositions « en attente ». Je fais figurer en miroir, dans les encadrés, les problématiques que j'ai fait ressortir des textes commentés précédemment, et les questions qui s'y rapportent. Dans le tableau de synthèse, je récapitule ce qui est en fait évoqué par les auteurs, les problèmes que j'identifie, les étonnements que j'en retiens, et qui ce que je suggère qu'il est possible de supposer.

### 2.1.1 Des suppositions en attente

Les suppositions que je qualifie d'« en attente » sont provisoires, et ont pour but d'organiser mes réflexions. Les suppositions A1 à A6 touchent des enjeux prioritaires pour les collectivités publiques, et parfois aussi pour les habitants, les suppositions A7 à A10 concernent des attentes importantes pour les habitants en général, et les suppositions A11 et A12 pour les propriétaires indifféremment publics et privés. (Cf.: Tableau 9: Les suppositions à partir des « faits discutés à travers le monde. »)

**Tableau 9 : Les suppositions à partir des « faits discutés à travers le monde »**

<i>Faits discutés par les auteurs</i>	<i>Analyse et suppositions possibles</i>		
	<i>ce qui pose problème</i>	<i>ce qui étonne</i>	<i>ce qui est suggéré</i>
<p><b>1. Modèle &amp; Moyens</b></p> <p>« pour faire de l'ordre »</p> <p>De modèle il devient un moyen pour « organiser le sol».</p> <p>Il sépare les activités, fait primer les intérêts publics sur les privés, et est un système de bonus pour encourager les financements des collectivités publiques.</p>	<p>N'est-ce pas un risque pour un « modèle » en urbanisme de devenir un moyen ?</p> <p>Le zonage produit un « dessin de la ville », est-ce pertinent ?</p>	<p>Pourquoi les moyens pour faire de l'ordre sur le sol sont réunis prioritairement dans l'instrument du zonage?</p>	<p><b>A1</b> La transformation du zonage de modèle à moyen, de moyen à fin, présente le risque d'accorder une importance démesurée à un instrument.</p>
<p><b>2. Stabilité &amp; Identité</b></p>	<p>N'est-ce pas un risque</p>	<p>Pourquoi, alors que</p>	<p><b>A2</b> Cf. A7.</p>

Stabilité du droit	d'appuyer l'utilisation du sol sur des <b>valeurs</b> principalement d'efficacité ?	nombreux sont les auteurs qui rendent attentifs à l'importance des choix politiques en amont, la manière dont le zonage est utilisé depuis des décennies n'est pas à nouveau questionné ?		
<p><b>3. Représentation</b></p> <p>et « <i>contamination</i> »</p> <p>La politique foncière est alourdie par les zones qui se contaminent entre elles.</p> <p>Les résultats d'analyse sont mis en doute, ou les analyses sont absentes.</p> <p>La mise à l'écart du zonage fait place à un bricolage avec d'autres modes de représentations.</p>	<p>N'est-ce pas un risque que le zonage pratiqué par les urbanistes tienne peu compte des politiques foncières ?</p> <p>La diversité de la société est-elle toujours compatible avec le zonage?</p>	<p>Le zonage « manifeste de la ville industrielle » appartient au monde de la <i>modernité</i>.</p> <p>Or ce monde est en changement, quel changement alors pour le zonage?</p>	<b>A3</b>	La possible maturité du zonage est liée à son adaptabilité, et à la souplesse de son mode de représentation.
<p><b>4. Principe de l'échange</b></p> <p><b>Prospérité / austérité</b> Expulsion / Compétitivité Offrir le bien-être aux citoyens, en pratiquant l'austérité</p> <p>Compétitivité entre les villes</p> <p>Expulser des activités, des populations</p>	<p>Le bien-être par l'expulsion fait-il sens ?</p> <p>Une ville prospère a-t-elle toujours la nécessité d'être compétitive ?</p>	<p>Le zonage n'a-t-il pas d'autres objectifs qu'économiques ?</p>	<b>A4</b>	L'origine du zonage, processus d'échange, est le levier à activer pour l'améliorer.
<p>5. Dommages traités en aval</p> <p>Dépendance automobile</p> <p>Destruction des écosystèmes</p> <p>Gaspillage des ressources</p> <p>Torsion des prix du sol</p> <p>Inégalités spatiales</p>	<p>Pourquoi les dommages ne sont-ils pas anticipés ?</p>	<p>Le zonage est un instrument reconnu efficace pour les collectivités publiques, et un atout pour les privés.</p> <p>Pourquoi n'y a-t-il pas plus de coordination dans les usages du sol ? Le zonage peut-il y participer ?</p>	<b>A5</b>	Les enjeux des inégalités sociales, des ressources énergétiques et de la biodiversité sont corrélés au zonage, dans sa dimension élargie.

<p>6. Une identité « agricole »</p> <p>La délimitation de la zone agricole fondement de l'organisation de l'utilisation du sol d'un pays</p>	<p>Cela signifie-t-il un dénier de ville ?</p>	<p>Plus qu'une identité agricole, cela n'est-il pas une identité réticulaire ignorée ? Plus qu'un dénier de ville, n'est-ce pas un dénier des externalités dérangeantes du confort qu'offre la ville ?</p>	<p>A6</p>	<p>Un zonage national menace l'autonomie des institutions inférieures, à moins que les limites, qu'il instaure, soient plus souples.</p>
<p><b>7. Valeurs</b></p> <p><i>dans</i></p> <p><i>un « modèle pour la protection de l'environnement »</i></p> <p>Des idées font leur chemin de dédoublément le modèle avec son contraire :</p> <p>Essor économique poursuivi +</p> <p>Nature et ressources préservées</p>	<p>Quelles <b>valeurs</b> sont- elles rattachées au zonage ?</p> <p>(cf. point 2)</p>	<p>Des valeurs reconnues par qui ? Quels enjeux ?</p> <p>Quels acteurs ?</p> <p>Quel processus faut-il mettre en place pour mobiliser les acteurs ?</p>	<p>A7 A1</p>	<p>La force du zonage réside dans son acceptation par des acteurs opposés.</p>
<p><b>8. Ordre / Règle / Norme</b></p> <p><i>avec une « sophistication des zones »</i></p> <p>Une codification de l'espace et / ou une mise en ordre de l'espace réglé, puis normé de plus en plus finement.</p> <p>Un outil et/ ou un instrument puissant et sophistiqué de régulation.</p>	<p>Les relations entre les règles, les normes, l'ordre et le zonage- zoning sont peu claires.</p> <p>Que signifie « ordre » ?</p> <p>Qu'entend-on par règle, par norme en urbanisme ?</p>	<p>Le zonage-zoning est un instrument de régulation, or il semble produire aussi des normes.</p> <p>Règle-t-il, et/ou norme-t-il l'objet sur lequel il agit ?</p>	<p>A8</p>	<p>Un outil élevé au rang de règle, puis pratiqué comme une norme risque de devenir une fin en soi.</p>
<p>9. Mobilité / Inégalité</p> <p>Fragmentation, spécialisation et dilatation des aires urbaines desservies sporadiquement par les transports publics</p>	<p>Les logiques qui affilient les déplacements et les mises en zones sont rarement mises en avant.</p>	<p>Le zonage sert-il plus les uns que les autres ?</p> <p>Qui sont les uns ? Qui sont les autres ?</p> <p>Pourquoi ces questions sont-elles peu prises en compte ?</p>	<p>A9</p>	<p>La prise en compte des inégalités peut faire évoluer durablement le zonage</p>

<p><b>10. La vision sociale de la ville</b> suit les investissements financiers</p> <p>Bien construire le processus / le zonage est une procédure</p> <p>Réfléchir du particulier au général / le zonage généralise des prescriptions</p> <p>Chercher le bon rapport de grandeur / le zonage saute entre deux échelles, celle de la parcelle au supra locale</p>	<p>Les leviers politiques pour inverser le processus : zonage-zoning - investissements - régulation du bâti - diversité urbaine et écoute des habitants sur la qualité du cadre de vie semblent encore trop peu à l'ordre du jour.</p>	<p>Pourquoi le zonage-zoning n'est pas plus affilié à « une politique sociale de la ville » aujourd'hui ?</p>	<p><b>A10</b> La vision sociale de la ville précède le zonage</p>
<p>11. Système/ Propriété</p> <p>Système de production de gains</p> <p>Appropriation et maintien de droits acquis</p>	<p>Le sol est-il une ressource ? Est-il appropriable ?</p>	<p>Quel objet peut-il être un bien appropriable ?</p>	<p><b>A11</b> L'opportunité dont bénéficie l'instrument est d'avoir le sol comme objet</p>
<p>12. Obsolescence</p> <p>Représentation obsolète</p> <p>Superpositions illisibles</p>	<p>Oubli de ce qui est important</p>	<p>Instruments conceptuels ?</p>	<p><b>A12</b> La prise en compte du sol dans son entier est un levier pour améliorer le zonage.</p>

*A 1 : La transformation du zonage de modèle à moyen, de moyen à fin, présente le risque d'accorder une importance démesurée à un instrument.*

*A 2 : une stabilité du droit de l'aménagement reposant sur des valeurs uniquement matérielles (la délimitation en zones d'affectation) est relative.*

*A 3 : la possible maturité du zonage est liée à son adaptabilité.*

*A 4 : l'origine du zonage-zoning, processus d'échange, est le levier à activer pour l'améliorer.*

*A 5 : les enjeux des inégalités sociales, des ressources énergétiques et de la biodiversité sont corrélés au zonage-zoning, dans sa dimension élargie.*

*A 6 : un zonage national menace l'autonomie des institutions inférieures, à moins que les limites, qu'il instaure, soient incertaines.*

*A 7 : sa force réside dans son acceptation par des acteurs opposés.*

*A 8 : Un outil élevé au rang de règle, puis pratiqué comme une norme risque de devenir une fin en soi.*

*A 9 : la prise en compte des inégalités peut faire évoluer durablement le zonage.*

*A 10 : la vision sociale de la ville précède le zonage.*

*A 11 : l'opportunité dont bénéficie l'instrument est d'avoir le sol comme objet.*

*A 12 : la prise en compte du sol dans son entier est un levier pour améliorer le zonage.*

*A 1 : La transformation du zonage de modèle à moyen, de moyen à fin, présente le risque d'accorder une importance démesurée à un instrument.*

Les collectivités publiques ont pris d'abord le zonage comme modèle puis comme moyen, pour maintenant être une fin.

---

Lors de sa création en Prusse au XIXe siècle, le but de ce que nous nommons *zoning*, était, pour J. Wickersham, de donner une réponse aux effets de congestion de l'urbanisation industrielle galopante. Le zonage (*zoning*) a été l'objet de débat politique dès qu'il fut regardé puis adopté comme « modèle », début du XXe siècle. Dans les années soixante, Jane Jacobs énumère, sans être entendue, les risques du *zoning*, et à la fin des années quatre-vingt aux États-Unis d'Amérique, des juristes, dont Charles Monroe Haar et Jerold S. Kayden, font le point pour la première fois sur cet instrument qui est reconnu pour être encore le plus performant aux États-Unis d'Amérique (Haar et Kayden, 1989 ; Wickersham, 2006) pour réguler l'usage du sol. Le zonage, toutefois, est un *pis-aller* aux USA, et s'il est retenu, c'est grâce à trois atouts : 1) faire respecter les intérêts publics ; 2) séparer les activités pour répondre alors à l'attente des habitants ; 3) permettre un système de bonus pour encourager les financements en faveur des collectivités publiques, et ceci en débutant dans les sites urbains (Haar et Kayden, 1989, texte de synthèse).

---

Comment un outil devient-il un modèle ? Un modèle peut-il soulever un débat politique ? Quelles sont alors les caractéristiques d'un modèle en urbanisme ? Prend-il tout de suite des caractéristiques qui font que ce n'est pas en tant que modèle qu'il est débattu ? Est-il aussitôt inventé et pris comme modèle transformé en moyen, puis en moyen donné pour modèle ? Si c'est effectivement ce qui s'est passé, aujourd'hui, je doute qu'il n'y ait pas d'autres moyens pour faire primer les intérêts publics sur les intérêts privés ?

Et, hormis les activités industrielles qui produisent des nuisances, les autres activités nécessitent-elles vraiment d'être encore dissociées les unes des autres ?

De plus, n'existe-t-il pas d'autres mécanismes pour encourager des financements privés pour la collectivité publique ?

*A 2 : une stabilité du droit de l'aménagement reposant sur des valeurs uniquement matérielles (la délimitation en zones d'affectation) est relative.*

Les collectivités publiques utilisent le zonage-*zoning* comme support d'une part pour les règlements de construction - « ici on construit de telle manière » - et d'autre part pour la maîtrise foncière - « ici c'est inconstructible. » Les réponses aux « pourquoi ici on construit de telle manière ? » et « pourquoi, ici c'est inconstructible ? » sont-elles les mêmes un demi-siècle plus tard ? Et les zones ont-elles changé ? Et comment ?

---

Si le *zoning* demeure, dans les régions où il a été adopté, le moins mauvais des instruments (Wickersham, 2006 ; Ruegg, 1997) d'organisation du sol, il est, aussi regardé comme un accident historique (Wickersham, 2006,

p.27). Pour Jay Wickersham c'est au titre de stabilisateur légal des aménagements urbains que le *zoning* est venu se greffer insidieusement sur les démarches urbanistiques de maîtrise du sol au tournant vers le XXe siècle. Il accompagne effectivement les nouvelles techniques foncières qui consistent à maîtriser l'achat et la vente de terrains par les collectivités publiques. Le *zoning* est un instrument de régulation des zones industrielles, et c'est à ce titre qu'il sera adopté sur l'ensemble des territoires des USA. Le *zoning* a été désigné par défaut aux USA, pour devenir le cadre principal de la mise en place de nouveaux secteurs urbains et suburbains à New York et Chicago. Il est rapidement devenu le modèle de référence principal de l'usage du sol aux USA, et au cours des années il a gagné en sophistication et assure la protection de la propriété privée. Il est une composante essentielle des lois et règles sur lesquelles reposent les politiques d'aménagement du territoire. Il a intégré les principes du taylorisme, dont la répétition et la standardisation, et la monotonie qui en résulte met en veilleuse la diversité de la ville.

L'économiste Robert H. Nelson<sup>181</sup> en 1989 présente une alternative au *zoning*, en utilisant un levier tout autre que celui de l'organisation du sol : avoir un autre rêve que celui de l'automobile. Il pose d'abord deux questions : A quels besoins sociaux et économiques l'instrument du *zoning* répond-il ? Et, de quelle manière cet instrument est légalement légitime ? Ensuite il établit un lien entre le développement de l'automobile dans le mode de vie américaine et celui du *zoning*, et pour lui le « *zoning became an integral part of this automotive age.* »<sup>182</sup> Le rêve de la maison avec le jardin et la piscine dans un cadre verdoyant devient réalité avec l'automobile et le *zoning*. C'est le *zoning* qui rend constructibles des terrains vierges, puis conforte le caractère homogène du « quartier résidentiel » en excluant les constructions qui pourraient le modifier. R. H. Nelson illustre son propos du texte d'un planificateur des années 1940 : « *The important thing is to provide protection for the character of the neighborhood (...). Low-density neighborhoods occupied by higher income families should not be faced with a danger of intrusion or encroachment by small lot developers which would destroy their character. The danger is always that the less intensive occupancy will be impaired by encroachment by more intensive occupancy.* »<sup>183</sup> R. H. Nelson nous fait comprendre que l'enjeu du *zoning* n'est plus de séparer les activités industrielles et résidentielles. Mais, bien plus que d'exclure des constructions qui risquent de nuire à la qualité environnementale ou au cachet résidentiel du quartier, il s'agit d'exclure des gens dont les modes de vie risquent d'être différents.

---

N'y a-t-il pas d'autres moyens que le zonage exclusif – celui qui sépare les affectations - pour répondre à la stabilité des lois de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme ? Quelle est la place du cadastre ? Quelles places prennent les instruments financiers ? Quelles places prennent les politiques foncières ? Quelle place prennent les politiques du logement, de l'environnement ?

---

<sup>181</sup> Nelson Robert H., 1989, *Zoning Myth and Practice – From Euclid into the Future*, in Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago, pp. 299-318. En 1989 Robert H. Nelson est économiste au *U.S. Department of the Interior*.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 300.

<sup>183</sup> R.H.Nelson cite Hugh Pomeroy, « *A Planning Manual for Zoning* », manuscrit non publié, et commandé par l'American Society of Planning Officials, 1940, p.57.

Le *zoning* et l'automobile n'ont-ils pas fait trop bon ménage ? Et maintenant, tout est orienté sur une coordination urbanisation et transport. Des valeurs matérielles, les voitures pour se déplacer et des parcelles de terrain dans des espaces calmes et dégagés orientaient l'usage du sol voici quarante ans. De nouvelles valeurs matérielles, les transports publics et l'urbanisation fondent aujourd'hui les règles d'organisation spatiale. À défaut de ne pouvoir fonder difficilement une identité sur des valeurs conceptuelles ? Le slogan « ma voiture, ma maison, mon jardin » est devenu « mon appartement branché, ma station TP, mon iPhone ». Peu de choses ont changé. Le registre est celui de l'individuation, celui de la différenciation, de plus exprimée matériellement, des individus les uns par rapport aux autres. Une identité basée uniquement sur des objets matériels fait-elle place à l'altérité ? La présence d'autres individus, avec d'autres objets, d'autres « voisins » qui offrent des échanges incertains, est-elle acceptable ? Le zonage-*zoning* à large échelle, offrant des zones résidentielles A, B, C ou D différenciées sur des qualités matérielles est-il la base de l'organisation de nos espaces de vie ? « Des maisons qui ressemblent à la mienne où habitent des gens qui sont comme moi, voici le quartier que j'ai choisi. Pourquoi voulez-vous changer ? » sont des phrases qui apparaissent de plus en plus souvent dans les recours aux tribunaux. Faut-il s'en inquiéter ? Le zonage statue-t-il la vie dans les aires urbaines ? Les planificateurs actuels<sup>184</sup> essaient de nager à contre-courant du phénomène « ma zone », en fait « mon chez-moi », « mon quartier », et prônent, avec pas mal de conviction pour certains, par opportunisme pour d'autres<sup>185</sup>, de la densité et mixité fonctionnelle et sociale dans ces zones.

*A 3 : la possible maturité du zonage est liée à son adaptabilité.*

Nombreux sont les acteurs qui prêtent au zonage-*zoning* l'exécution des tâches autant de planifications territoriales, d'analyses spatiales, de réglementation du foncier, de l'urbanisme et des constructions. La coordination n'est pas à confondre avec l'assemblage des tâches sous une même direction, et sous une même régulation. Le zonage-*zoning* est-il trop puissant, ne l'est-il pas assez ? Ou, par opportunité administrative, déborde-t-il sur des champs d'action qui sont hors de ses performances ?

---

Moins de cinq ans plus tôt, en France, Jean-Pierre Gaudin, juriste aussi, précise que la ségrégation qui accompagna le *zoning* allemand et américain fut et demeure la pierre d'achoppement de son acceptation en France (Gaudin, 1985). Le problème des clivages sociaux est ardemment soulevé puis contourné ; le modèle fait

---

<sup>184</sup> Sont-elles nombreuses les actions d'« amélioration » urbaine où l'objectif avoué est de fabriquer du logement pour tous, et en définitif la réalisation n'accueille que des habitants à revenus moyens à élevés ?

<sup>185</sup> Les planifications urbaines sont nombreuses qui ostensiblement illustrent une bonne conscience des autorités à fabriquer des quartiers pour tous les habitants.



une pirouette. Le *zoning*, à travers sa représentation en plan, est, selon Jean-Pierre Gaudin, un manifeste de la modernité, et ses atouts reposent sur l'aspect opérationnel et la cohérence prévisionnelle.

Effectivement, le *zoning* « prussien » ou « américain » est reconnu en France d'abord pour son approche opérationnelle ; les liens qu'il tisse entre les analyses urbaines et les principes régulateurs sont appréciés. Ainsi, si le *zoning* est autorisé à se développer en France, c'est d'une part grâce à la légitimation scientifique qu'on veut bien lui prêter, il est synonyme de qualité et de sérieux (Gaudin, 1985, p. 190), et d'autre part, la société française a, aussi, pour véhicule l'efficacité, la standardisation et le fonctionnalisme ; ce que prône le taylorisme (Wickersham, 2006, p. 27). Le *zoning* est pragmatique et met les choses en place.

S'il est opérationnel, le *zoning* comporte aussi une dimension prévisionnelle. Or l'esprit de prévision qui prit de l'importance au début du XXe siècle lui fit gagner une forte légitimité. *Le travail de modélisation de la ville future* ne peut se concevoir qu'avec des méthodes de répartition spatiale qui classent, expliquent, organisent et prévoient ; et pour J.-P. Gaudin, le *zoning* en est une, et tout particulièrement efficace. Le zonage fonctionnel et la maîtrise foncière inspirent ainsi les plans de la fin du XIXe jusqu'au milieu du XXe siècle. J.-P. Gaudin soutient le zonage fonctionnel, car, avec la maîtrise foncière, il participe à la *plasticité de la ville* et aux *permutations en cascade* des usages du sol qui permettent de faire passer les terrains du public aux privés (Gaudin, 1985, p. 33). Le zonage est reconnu pour être un instrument d'action auquel on prête la capacité de répartir avec cohérence les activités sur les territoires. Pour les architectes, c'est un outil de modulation des formes urbaines, toutefois, la cohérence est conditionnée sur l'appui d'analyses spatiales : or celles-ci, J.-P. Gaudin le constate déjà en 1985, sont souvent absentes.

Avec l'ampleur des planifications urbaines, le zonage-*zoning* s'affine et devient une démarche « profondément sérialisante » qui crée des « partitions et des décompositions ; c'est-à-dire, le zonage-*zoning* décortique la ville en des diversités de *besoins* en sols, des spécialisations de *fonctions*, et des *destinations naturelles* de sites (ibid., 1985, p. 62).

---

Une politique foncière ayant pour objectif de rendre la ville *plastique* (ibid., 1985, p. 33), c'est-à-dire à même de répondre dans la durabilité aux attentes de ses habitants, peut-elle se satisfaire du seul appui qu'est le zonage-*zoning* ? Il est constaté que depuis plus d'une décennie, la validité des résultats d'analyses faites par des professionnels du territoire<sup>186</sup> - qui précèdent les actions de zonage et se base sur un état existant « zoné » - est contestée. C'est un signal à noter.

Est-il sensé de soumettre à des prescriptions, qui n'ont peut-être plus leur raison d'être, des étendues importantes de territoires, et ceci dans un temps long ? Et ceci parce que l'outil est *opérationnel et prévisionnel*, et produit une représentation de la *modulation des formes urbaines* (Debarbieux, 2003)? Je partage les doutes de Bernard Debarbieux quant à « *l'inégale capacité* » des représentations ; particulièrement, je souhaite préciser, les cartes qui représentent les zones servent-elles aussi « à rendre compte du caractère incertain de l'avenir qu'elles sont censées mettre en image. Le risque en la matière est de confier à des

---

<sup>186</sup> En 2001, les communes de la région de Nyon en Suisse mettaient en question les résultats de travaux d'experts en transports et urbanisme. En 2012, à Genève, des questions sur les mêmes domaines se posent aussi.

modes de représentations dotés d'un effet de vérité, la carte par exemple, la représentation de localisations ou de phénomènes hypothétiques. » (Debarbieux, 2003, p. 30) Le plan de zone, si le contexte a subi une modification majeure, peut être alors modifié avant le terme de sa validité, environ dix à douze ans.

Si la pertinence du *zoning*, selon J.-P. Gaudin, est de gérer autant l'espace de l'extension de la ville, que le temps et les étapes, et aussi de coordonner les zones spécialisées avec les règles morphologiques de construction, je doute alors de la nécessité de son existence : depuis quelques années, quand il s'agit de planifier des aires urbaines, dans ou hors des villes, le *zoning* est simplement mis de côté<sup>187</sup>. Par exemple, l'urbanisme par projets module le zonage.

J.-P. Gaudin nomme avec justesse le zonage de « *manifeste de la modernité* ». Dans la *modernité*, les acteurs sont soumis à des règles, des normes données à l'avance, autant dans le cadre des institutions privées ou publiques, du travail que de la famille. Je me questionne : en 2012, ne sommes-nous pas dans une *autre* modernité ? Cette autre modernité, Scott Lash la nomme : la *modernité réflexive*. Il la décrit ainsi : par contraste avec la modernité simple, les individus doivent, trouver les règles à appliquer dans chaque situation qui se présente. Ils doivent inventer et innover des règles à partir de la diversité des identités qu'ensemble ces individus détiennent. Ce processus résulte autant sur un raisonnement analogique que sur des règles de logique<sup>188</sup>. Le zonage est-il encore un instrument performant de classification ? Permet-il encore d'expliquer, de comprendre ? Non, il offre un cadre légal.

*A 4 : l'origine du zonage-zoning, processus d'échange, est le levier à activer pour l'améliorer.*

Pour les collectivités publiques, la prospérité économique oscille entre l'austérité et la compétitivité, le bien-être et l'expulsion. Le zonage-zoning est dans ce cas le bon instrument à condition d'avoir des procédures moins dévoreuses de temps.

---

Jay Wickersham, quinze ans après J.-P. Gaudin, décortique le *zoning américain* avec une rigueur toute comparable en remontant aux origines prussiennes de l'instrument. En Prusse, le *zoning* est un modèle d'usage du sol dont la logique est celle du bon fonctionnement des industries. La distinction des zones se fait par l'*exclusion* des activités qui causent des nuisances et paradoxalement par la *concentration* des populations proche des lieux de travail. À Chicago, le premier *zoning* supporte la planification de la *City Beautiful* qui propose

---

<sup>187</sup> Ce propos est illustré par la suite avec le cas d'étude sur la planification de l'Ouest lausannois en Suisse et celle du Central Business District de Roppongi au Japon.

<sup>188</sup> Lash, Scott, 1999, *Another modernity, a different rationality*, Blackwell Publishers, Oxford, p. 3. Nous reviendrons sur la modernité réflexive, quand nous nous poserons la question de la classification qu'opère le zonage.

principalement deux actions, une éventration de la ville pour y installer des boulevards prestigieux, et le cerclage de la ville par des zones résidentielles.

Le modèle de Chicago suit une logique d'exclusion en dehors du centre. À New York, le *zoning* va être retenu pour son principe de concentration. Le but est d'offrir dans un périmètre restreint de la ville, le plus possible de surface bâtie sans nuire aux voisins. Plus qu'une concentration de population, l'enjeu est la densité du bâti.

Le modèle new-yorkais répond à une logique de densification des constructions. Aux États-Unis d'Amérique, les deux composantes persistantes du *zoning* demeurent la concentration et, encore, l'exclusion (Wickersham, 2001, 2006, 2007, 2009). L'usage du sol (*Land Use*) et le *zoning* traitent le même sujet : l'organisation de l'usage du sol. Au début il gère principalement les parcelles privées (*Euclidian zoning*), et n'est pas été prévu pour organiser de larges étendues de terrain. Ce n'est que par la suite qu'un *zoning* organise aussi les terres « non constructibles ». Le *zoning* prussien-américain partage l'objectif d'être pour les acteurs un garant du bénéfice qu'ils peuvent avoir de l'usage du sol.

---

Je me questionne pourquoi J.-P. Gaudin et J. Wickersham traitent, telle une anecdote, l'invention du zonage en Prusse ? J.P. Gaudin précise que la naissance de cette technique et sa première application, au XIXe siècle, se sont faites non dans les régions les plus industrialisées du monde (Gaudin, 1986, 1986, pp. 57-64), mais bien dans celles qui se plaçaient alors en arrière sur l'avènement de l'industrie. Et, il en reste là. N'est-ce pas un indice remarquable mis à l'écart : le *Flächennutzungsplan* ne répond-il par essentiellement au paradoxe de *faire bonne fortune en se serrant la ceinture*. La population participe à l'effort par les deniers perçus par l'État pour acquérir les terres, et ceci pour que l'ensemble de la ville progresse, les industriels s'enrichissent, et eux-mêmes à leur tour en enrichissent d'autres.

J. Wickersham remarque que l'usage qui est fait du sol participe en priorité au meilleur fonctionnement des usines. À dire vrai, le meilleur fonctionnement des usines n'est pas une fin en soi. L'objectif est d'offrir le bien-être aux citoyens de la ville. L'organisation des usages du sol est un moyen qui demande d'une part une perte de diversité par la séparation du travail de l'habitation, et d'autre part des concentrations de logements à une distance *sensée* des usines ; et cela occasionne de fait des modes de vie austère où les habitants de la ville acceptent d'être mis à distance de la vie de la ville et rapprochés de leur lieu de travail. Ce moyen est utilisé pour assurer la prospérité de la ville, et cela transite par la performance des usines qui produisent des biens. La performance n'a de valeur que pour le résultat qu'elle permet : la prospérité économique de la ville. Le couple prospérité-austérité n'est-il pas une caractéristique de l'économie allemande<sup>189</sup> ? Le choix, plus que de concentrer,

---

<sup>189</sup>En 1956, dans son ouvrage *Wirtschaft ou Gesellschaft (Economie et société)*, Max Weber donne un exemple qui illustre l'écart entre la prescription et l'objectif rationnel : « Il est établi qu'en règle générale moins d'enfants meurent quand une mère qui

séparer, exclure (qui est la prescription), c'est de rendre la ville, puis la région, compétitive (qui est l'objectif rationnel).

Aucun auteur, à ma connaissance, lorsqu'ils se réfèrent à la création du *zoning* en Prusse, ne cite son signifiant en langue allemande. Les termes qui reviennent sont toujours « *zoning* » ou « zonage ». Pourtant, à ma connaissance, le premier qualificatif qui est donné à cette action est l'« *expulsion de la surface* », *Ausweisung von Flächen*<sup>190</sup>. Cette omission n'a-t-elle pas sa source dans la bonne conscience que les réformateurs des villes qui adoptèrent le modèle, qu'ils soient américains, anglais, français, japonais ou d'une autre région du monde, tiennent à se donner lorsqu'ils décident de normaliser une technique ségrégative d'organisation de la ville ?

Je pose le postulat que l'invention du *zoning* en Prusse, plus que de répondre à la pression croissante de l'urbanisation des villes industrielles, ce qui est communément admis, a été simplement de rendre plus performantes les usines afin de pouvoir rivaliser avec celles des pays voisins plus industrialisés. L'objectif du zonage, bien plus qu'une question d'urbanisme, n'est-il pas qu'une question d'économie ? L'origine du *zoning* est bien ailleurs que ce qui le rendit utile aux États-Unis d'Amérique ou en France ; le concept du premier *zoning* allemand est toute autre que celui de la concentration, de l'exclusion, ou de faire de l'ordre dans la ville, et par perversion de ségréger les activités et les populations, c'est un concept qui fut lié à la prospérité de la ville. La solution choisie est pragmatique, elle répond à une question de compétitivité sur le plan des bénéfices que peut en retirer une ville: le bien-être des habitants dépend de la prospérité de la ville, de sa santé économique (Jacobs (1961) 1992, pp. 291- 317). En Suède, le modèle du zonage, améliorant l'efficacité des ouvriers, fut vite retenu afin de rivaliser sans tarder avec les pays industriellement plus développés de la fin du XIXe siècle (Gaudin, 1985) : La Suède était dans une situation économique encore plus difficile que les Länder allemands.

---

allait être autorisée par "des normes" conventionnelles ou juridiques à quitter son travail : cela est certainement une conséquence de l'autorité de ces normes, et, il s'agit de normes juridiques écrites, c'est aussi l'un des objectifs rationnels de leurs auteurs. Mais ceux-ci ne peuvent prescrire évidemment que l'interruption du travail, non pas la diminution de la mortalité qui en découle. » in Weber Max, 1971 (1956, 1967), 1971, *Economie et société*, Librairie Plon, Paris, p.345.

<sup>190</sup>Mots utilisés encore dans les années soixante pour désigner cette action de délimitation de surfaces à qualité exclusive. Cf. le lexique d'Evert Klaus-Jürgen, 1966, *Lexikon-Landschafts- und Stadtplanung*, IFLA-Arbeitsgruppe, ed. Springer, Berlin. Par contre, il faut noter que *ausweisen* veut dire désigner, affecter.

*A 5 : les enjeux des inégalités sociales, des ressources énergétiques et de la biodiversité sont corrélés au zonage-zoning, dans sa dimension élargie.*

Les collectivités publiques ont avec le zonage un instrument flexible qui peut aussi bien agir en amont qu'en aval des problèmes, avec le risque de dommages proportionnels à l'action entreprise.

Le but du modèle arrivé et adapté aux USA était simple : stabiliser les zones planifiées afin de s'assurer qu'elles ne changent pas trop vite. Ce n'est que par la suite que des mesures sur les densités se sont renforcées. Parfois pour les renforcer, parfois pour les limiter. Tardivement, et inégalement selon les États, d'autres exigences ont modifié les caractéristiques du modèle : l'équité sociale avec le mélange de typologies de logements, l'espace public avec la suppression d'activités sur des parcelles pour faire des espaces ouverts pour la collectivité publique, ou pour améliorer des infrastructures techniques, ou encore pour limiter le nombre maximum de places de stationnement pour véhicules à moteur. Les buts se sont affinés et le modèle a hérité de nouvelles règles, par exemple sur la forme urbaine des rues afin de créer des espaces pour piétons et repousser les places de stationnement de côté ou à l'arrière des bâtiments.

---

Des dommages collatéraux décrits par J. Wickersham, j'en retiens cinq qui, tous, trouvent des échos dans d'autres régions du monde : 1) la dépendance automobile qui devient nécessaire à la suite de l'espacement des zones où se logent les populations et leurs activités ; 2) la destruction des écosystèmes qui sont soumis à des règles où dominent celles de l'urbanisation ; 3) le gaspillage des ressources qui sont exploitées selon les principes de l'étalement des zones ; 4) la torsion des prix du sol qui suivent la contamination des zones par types ; 5) les inégalités spatiales qui accompagnent la fragmentation des espaces.

Ces cinq points se retrouvent, certes traités différemment, dans la plupart des écrits scientifiques. Néanmoins, quand les dommages sont traités, c'est en aval qu'ils le sont : de nouveaux instruments sont mis en place pour permettre de ne pas être assujettis au *zoning*, et souvent ils n'agissent que sur de faibles étendues. Pourquoi ne questionne-t-on pas à nouveau « pourquoi ? » et « pour qui ? » le zonage-*zoning* est-il nécessaire? Les questions si différentes des inégalités sociales dans les aires urbanisées, d'économie des ressources, et celles qui pointent la fragilité de la biodiversité sont abordées en prenant entre autres les principes de délimitation du zonage pour solutions. Certes, toute politique nécessite des actes de délimitation pour être mise en œuvre ; quelles sont les limites ?

*A 6 : un zonage national menace l'autonomie des institutions inférieures, à moins que les limites, qu'il instaure, soient incertaines.*

Les collectivités publiques locales glissent d'identités souvent rurales à des identités urbaines, sans prendre conscience de l'espace réticulaire qui continue à se solidifier. Si les

deux premières identités ont des limites certaines, l'espace réticulaire à des limites incertaines ; si incertaines que cet espace ne semble pas en avoir, ou, elles sont d'une autre nature.

---

En Suisse, ce n'est pas d'*accident historique* dont il s'agit, mais, comme le nomme François Walter, de *parenthèse euphorique* (Walter, 2010, p.132) qui a permis dans les années 1960-1976 le moulage de - la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire* (*Raumplanung*, dont la traduction aurait pu être *planification spatiale*) mise en vigueur en 1979, qui instaura la séparation en zones. Les règles d'utilisation du sol en Suisse se fondent sur une seule prescription, celle de « séparer le territoire à urbaniser de celui qui ne doit pas l'être » (Walther, 2010, p. 131). Les villes sont toutes classées comme de simples localités, et le territoire est organisé en faisant un déni de la ville : la création du zonage en Suisse est issue d'une séparation stricte entre la zone à bâtir et la zone agricole. Le mot « ville » est absent de la Loi de 1979, le zonage suisse accompagne des villes mal-aimées (Salomon, 2005), et un *anti-urbanisme*, un *a-urbanisme* (Walther, 2010, p. 131). Le but prétendu du zonage était d'endiguer la croissance urbaine. Le résultat est négatif. La production des gains s'est faite principalement sur des terrains vierges aux alentours des centres urbains. Il faut attendre 1999 pour qu'un article dans la nouvelle Constitution fédérale place l'urbain dans les préoccupations de la fin du siècle en Suisse : « Pour la première fois, la ville et les agglomérations urbaines figurent dans le catalogue des territoires que la Confédération est appelée à prendre en considération. Il s'agit désormais de gérer le "réseau des villes suisses" ("*Vernetztes Städtssystem*"). » (Walter, (2001) 2002, p.132)

Actuellement, en Suisse, la modification des enjeux d'une *zone agricole* se transformant en *zone rurale* peut laisser imaginer des changements radicaux dans les principes régulateurs de la séparation stricte entre la zone agricole et la zone à bâtir. Le zonage en sera probablement ébranlé (Ruegg, p. 39).

En Suisse, le zonage a deux objectifs, la séparation claire entre zones constructibles et non constructibles, et la réduction des zones à bâtir largement surdimensionnées. Stéphane Nahrath suggère que bien plus qu'une amélioration des instruments de l'aménagement du territoire, c'est une question de fond qui doit être posée sur le système principal de la régulation du sol : le foncier. Le zonage appartient à une politique publique, celle de l'aménagement du territoire, qui a le handicap d'être acceptée par les uns, et refusée par les autres.

---

Le zonage est-il issu d'une digression en Suisse ? Résulte-t-il d'une mise à l'écart du moteur économique du pays, le réseau des villes ? J'en doute. Ne serait-ce pas une identité d'occupation du sol en réseaux, une identité réticulaire ignorée ?

En 2012, le chantier de la refonte de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire est en cours en Suisse. Les débats sont animés et les initiatives sur le paysage ont le vent en poupe. La récente acceptation par le souverain de l'initiative se dressant contre la prolifération des résidences secondaires est, bien plus qu'un indicateur de fumée de l'image du paysage suisse, c'est une alerte sérieuse sur le désengagement, non des professionnels cette fois-ci, mais bien de l'ensemble d'une société pour organiser son espace en tenant compte autant des composantes, sociales, économiques qu'environnementales. Qui gagne ? Qui perd ? Et quels sont-ils ces gains, quelles sont-elles ces pertes ?

*A 7: sa force réside dans son acceptation par des acteurs opposés.*

Le changement avec une adaptation du modèle, et non un remplacement par autre chose, a l'avantage de bénéficier de la confiance que nombreux acteurs, dont les collectivités publiques, les habitants-propriétaires, et les habitants, ont à l'égard du zonage-*zoning*; d'ailleurs bien plus qu'à l'égard de la politique de l'aménagement du territoire.

---

Indépendamment ou en réaction contre les dommages causés par le *zoning*, de nouveaux instruments aux États-Unis d'Amérique le contournent: les *PUDs* – *planned unit development*, qui à plus large échelle prennent souvent la forme de « *cluster zoning* »; les *Traditional neighbourhood development-TND*, les *Transferable Development Rights* - *TDR's* qui permettent de reporter les droits à bâtir d'une parcelle sur une autre, avec le principe des *sending areas* et *receiving areas*, et aussi l'*Inclusionary Zoning*, l'*Agricultural Protection Zoning*. Et encore en Oregon, où l'État garde un droit de regard sur les plans et les règlements, une commission formée de sept membres, la *Land Conservation and Development Commission* – *LCDC* assure le contrôle de la gestion de l'usage du sol. Cependant les petits projets sont hors de portée des processus de l'*urbanisme par projet* qui permet de détourner le *zoning*. Ainsi, les instruments qui permettent de contourner le *zoning* ne touchent pas la grande partie des aires urbanisées qui vit au rythme de la perte de diversité, d'une faible densité et d'une diminution des interactions.

J. Wickersham propose de faire autre chose que de créer de nouveaux instruments. Pour lui, il faut repenser le *zoning*. Cela nécessite d'agir sur les dispositifs régulateurs et ceci à trois échelles : celle de la rue, celle de la ville et celle de la région métropolitaine. Il plaide pour une adaptation du modèle : le *Planning Consistency model*. Celui-ci comporte huit buts principaux : 1) protéger les ressources naturelles, 2) maintenir ou améliorer la qualité de l'eau, 3) préserver les forêts et les terres agricoles, 4) préserver les sites historiques, 5) préserver ou créer des espaces libres de construction (*open spaces*), 6) encourager le développement économique, 7) développer un système de transport multimodal, 8) préserver ou bâtir des habitations accessibles pour tous. Le *Planning Consistency model* devrait être respecté autant dans les plans locaux, qu'à l'échelle des parcelles. Afin d'éviter le « *spot planning* » ou le « *spot zoning* », les révisions ne pourraient se faire que tous les cinq à dix ans et assureraient ainsi la stabilité du droit. Une *Land Use Board of Appeals* - *LUBA*, constituée de trois juges nommés par le gouverneur, résoudrait les problèmes d'oppositions qui accompagnent inévitablement toutes les procédures de *zoning*.

---

Ainsi, repenser et adapter le modèle, sans le rejeter ni créer de nouveaux instruments, comporte un atout précieux pour la mise en œuvre : c'est s'inscrire dans la continuité des pratiques d'aménagement du territoire ou de développement territorial d'un pays.

Les buts du *Planning Consistency model* renferment le traditionnel antagonisme de l'essor économique juxté à la préservation et protection des ressources et de la nature. Il a le mérite d'inscrire dans un modèle d'organisation du sol des valeurs que la logique du marché traite séparément. Qu'en est-il de l'application d'une telle adaptation du modèle du *zoning* ? Que signifie appliquer des valeurs sur des espaces ? À l'échelle de la parcelle, de la ville de la région urbaine ?

*A 8: Un outil élevé au rang de règle, puis pratiqué comme une norme risque de devenir une fin en soi.*

L'outil d'échange de terrains devenu modèle, transformé en instrument, instauré en règle et muté en normes est-il maintenant une fin en soi ? Les zones plus que le sol seraient-elles l'objet de la préservation ? La question, est alors, le sol est-il bien zoné ? Qu'entend-on par zone ? Les parcelles mises en zones ont-elles une valeur d'échange ? Pour qui ?

Les textes réunis par Corinne Larrue et Patrice Melé nous montrent que les gains produits par les zonages sont inégalement répartis. Le processus de délimitation de périmètres de prescription est une somme d'actions de qualification. Ces actions touchent autant l'organisation des aires urbanisées, la territorialisation des valeurs patrimoniales ou environnementales, les espaces du risque que ceux des développements locaux. Les espaces, dont les contraintes ou les ressources sont différentes, sont traités inégalement. Une contradiction pourtant s'installe : le zonage est décrié et au demeurant florissant. Pourquoi ? Le zonage transite entre être un produit (Ruegg, 1997, p.12) et produire un espace de débat et de négociation entre les acteurs (Melé, 2008, p. 17) ; les conflits s'expriment et les controverses apparaissent au grand jour. Ainsi, tout en instaurant des inégalités de traitement entre propriétaires, il agit pour les propriétaires privilégiés comme un réducteur d'incertitude. Pourtant, parfois les mêmes acteurs qui sont heureux de la stabilité de l'instrument souhaitent tout à la fois que le zonage soit plus flexible. L'ouvrage *Territoires d'action* sous la direction de Corinne Larrue et Patrice Melé demande de « prendre au sérieux les actes de délimitation mis en œuvre dans les différents domaines de l'action publique (aménagement urbain, lutte contre les risques et les nuisances, protection de l'environnement, développement économique) »<sup>191</sup>.

D'autres questions se posent : le zonage peut-il remplir le double rôle de support de débat pour la négociation, et en même temps être la règle qui dicte l'usage du sol ? Le processus de « mise en zone » se distingue du produit final « les zones » qui elles alors peuvent réduire les incertitudes des propriétaires. Le zonage, avec son support cartographié, le « plan de zone », est un plan qui représente les périmètres de prescriptions. L'image du plan a l'étonnante faculté de donner à voir une chose qui est prise pour le vrai, qu'importe l'occurrence (Lussault, 1995, p. 33). Puis, on habite le plan matérialisé. Ne risque-t-il pas devenir une norme ? Quelle est la cohérence du plan ? Celle d'avoir levé les incertitudes des propriétaires ? Quel est son ordre ? Celui d'étiqueter une hiérarchie des « bien-être », puis des prix sur les parcelles ?

Le zonage, est en fait bien plus que le couteau, il est aussi la tranchée que fait le couteau, qui oblige que d'un côté les propriétaires disposent d'avantages que de l'autre côté les autres propriétaires n'ont pas. Le zonage s'adresse au minimum à une paire d'acteurs : deux propriétaires privés ou publics, qui peuvent l'un ou l'autre alternativement avoir la

---

<sup>191</sup> Melé Patrice, 2008, *Territoires d'action et qualifications de l'espace* (Introduction), in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, p. 16.



casquette du vendeur et de l'acheteur. Il marque le sol dans sa valeur d'échange entre les hommes, et à ce titre ne marque-t-il pas la société ?

*A 9: la prise en compte des inégalités peut faire évoluer durablement le zonage*

Les inégalités sociales sont un thème qui prend place en Suisse dans les réflexions de la politique des agglomérations de la Confédération. Toutefois, les relations avec le zonage sont transparentes. Doivent-elles le rester ?

Clara Greed rejoint Jay Wickersham, quand elle incrimine le *zoning* ainsi de fragmenter, dissocier et étaler les espaces fonctionnels sans assurer les liens fonctionnels essentiels entre eux. Elle note que le principe de séparation est ancien, et le *zoning* ne fait que l'accentuer. En poursuivant sa réflexion, on constate qu'elle se situe aussi dans la logique de l'économie du bien-être (*Cheshire, 2009*) : ce qui est donné aux uns ne peut être donné aux autres. En se désintéressant des caractéristiques récentes du *zoning*, voire de son développement, Clara Greed entrebâille une tout autre porte, celle qui laisse entrevoir un fait : la mobilité des uns est entravée par celle des autres et le *zoning* y participe. Elle pose la question du droit à l'espace pour tous les habitants que le *zoning* entrave. Le *zoning* est fait pour servir l'efficacité professionnelle de l'homme. Le *zoning* délimite des zones, et ce qui est permis dans une zone ne peut pas l'être dans une autre, à moins que la zone soit de la même dénomination. Les uns reçoivent par exemple des activités et des équipements et avec eux suivent les infrastructures de transports, et pas les autres. L'espace public et les espaces de déplacement sont conçus pour les habitants de la ville, ceux qui y résident, ceux qui y travaillent, et ceux qui peuvent s'y rendre. Un grand nombre reste en dehors.

---

Alors que le zonage a découpé de grandes étendues de sol en y installant là des immeubles résidentiels, là-bas des surfaces commerciales, ici des équipements publics pour les uns et pour les autres, seuls les secteurs près des gares ont aujourd'hui vraiment la primeur. Tous ne peuvent s'offrir ni un logement, ni une surface de travail proche d'une gare. Alors, qui sont les uns, qui sont les autres, près des gares ou au cœur des « zones » ? Les individus mis à mal par la fragmentation, la concentration et l'exclusion des affectations dans la ville sont-ils plus ou moins nombreux que ceux qui en bénéficient directement ? Il faudrait quantifier les effets collatéraux du *zoning* en déduisant de l'efficacité de la ville, anciennement "industrielle", les retombées sur l'ensemble de la population. Aujourd'hui n'est-il pas restrictif de ne cibler que les aires urbanisées bien desservies par les transports publics (selon le rayon des 300 ou 500 m à pied autour de l'interface de transports publics) pour envisager les nouvelles constructions ? N'est-ce pas ignorer les besoins de tous les autres habitants qui résident et travaillent hors du centre-ville ? L'innovation dans la diversité des moyens de transport ne devrait-elle pas accompagner celle des entreprises, celle des habitations, celle des zones ?

*A 10 : la vision sociale de la ville précède le zonage*

La politique de la ville, c'est-à-dire la politique dont l'action conduit à offrir à tous les habitants de la ville des logements, des emplois et une bonne qualité de l'environnement social et naturel s'exerce dans le périmètre de la ville.

---

Jane Jacobs plaide pour une intelligence collective. Chaque habitant a la légitimité de s'exprimer sur les questions urbaines. Et c'est à l'échelle locale que commence la compréhension de la ville. Ainsi le zonage qui organise les parcelles, à l'échelle locale, pourrait être le support du débat entre les acteurs. Toutefois, il ne l'est pas. Ce qui compte pour J. Jacobs est ignoré : bien réfléchir sur le processus, travailler du particulier au général, et rechercher la juste moyenne, le juste périmètre d'intervention qui conduiront aux échelles plus larges, au lieu de faire d'entrée de grands gestes urbanistiques.

Avec le zonage, le processus est inversé. Un modèle général est appliqué systématiquement. C'est-à-dire, la réflexion qui accompagne le zonage n'est en rien réflexive et ne va pas du particulier au général, mais bien du général au particulier.

---

Pour Jane Jacobs une ville demeure « ville » si la vision sociale précède les stratégies d'investissement financier. Avec le *zoning*, les zones sont dessinées à l'emporte-pièce, des règles d'application suivent, puis les propriétaires cherchent des investisseurs et alors est produite une vision idyllique, par exemple ce qui est à la mode aujourd'hui, d'un écoquartier. Le zonage est une procédure figée, qui généralise des prescriptions, et fit le grand écart entre l'échelle de la parcelle et celle des grandes régions, voire du pays.

Une aire urbaine développe des caractéristiques de « citée », si l'enchaînement du processus est sans équivoque, s'il est à sens unique : 1. Vision sociale de la ville — 2. Système de régulation — 3. Investissements — 4. Forme urbaine.

Or le zonage permet et encourage la stratégie inverse : 1. Illustration cartographiée — 3. Investissements sur les zones — 2. Système de régulation du bâti — 4. Vision générale illisible compensée par des visions partielles « par projets ».

Cela rejoint des résultats du PNR 54 (Programme de recherche national suisse) qui montrent que l'attractivité des espaces bâtis comporte un risque d'exclusion sociale

*A 11: l'opportunité dont bénéficie l'instrument est d'avoir le sol comme objet*

Le zonage est un système de production de gains, avec la propriété foncière prise dans un mécanisme de compétition pour les habitants-propriétaires.

Le zonage pour J. Ruegg est autant un atout pour les propriétaires privés que la collectivité publique. Si le zonage est un produit économique, il offre des bénéfices ou des pertes. Le sol est la première ressource qu'une autorité doit gérer : la territorialité, c'est-à-dire la production de territoire, qui se manifeste par des phénomènes

d'appropriation du sol, qui sont des *condensateurs de pouvoir* (Ruegg, 1997, p.33). Les questions qui découlent sont : le zonage, qui sert-il ? Qui gagne et qui perd ? Pourquoi est-il si largement diffusé ? (Ruegg, 1997, p. 34.)

---

Précédemment, j'ai posé le postulat que l'objectif du zonage en Prusse fut la prospérité des villes et l'enjeu était l'essor économique. À l'évidence, en Allemagne, et selon Jean Ruegg, en Suisse et aux États-Unis d'Amérique aussi, le zonage participe à la production de gains, soit au profit de collectivités publiques, soit de grands groupes institutionnels collectifs ou privés. Toutefois, le zonage en est-il pour autant un produit ? N'est-il pas plus un système ?

Pour rivaliser avec des villes plus industrialisées, comme Londres ou Paris, les villes allemandes<sup>192</sup> choisissent un mécanisme qui leur permet d'entrer en compétition. L'usage d'un mécanisme de compétition forme des *communautés d'intérêts* qui *ouvrent* ou *ferment* (Weber, (1956) 1971, p. 355) la possibilité des relations entre les acteurs, et ceci proportionnellement à l'importance des enjeux. Or le foncier, et tout particulièrement la *propriété* foncière, comme le précisait Max Weber, dépend de ce mécanisme. «Un type d'influence économique qu'on rencontre très souvent, dans toutes les formes de communautés, est le résultat de la compétition qui a pour objectifs les chances économiques : fonctions, clientèle, occasions de gains par l'appropriation et le travail. Plus le nombre de compétiteurs est grand par rapport à l'étendue des possibilités de gains qui leur sont ouvertes, plus les personnes engagées dans la lutte ont intérêt à limiter d'une manière ou d'une autre la concurrence. (...) Ce processus de « fermeture » d'une communauté, comme nous choisirons de l'appeler, est un fait typique qui se reproduit souvent ; il est à l'origine même de la "propriété foncière" et de tous les monopoles des corporations et autres groupes sociaux. » (Weber, (1956) 1971, p. 355) Weber poursuit, « le but est toujours de *fermer* plus ou moins complètement à ces "étrangers" l'accès aux chances (sociales ou économiques) qui existent dans un domaine donné.» Il existe différents stades de fermeture vers l'intérieur ou vers l'extérieur de la communauté, Max Weber les nomme « stades d'appropriation des chances sociales et économiques monopolisées par la communauté » et il remarque surtout qu'une parcelle de terrain a l'avantage d'être aisément « portée en compte » bien différemment d'une « clientèle », et ceci est le motif réel de l'appropriation (Weber, (1956) 1971, p. 357). Le zonage ne favorise-t-il pas les principes de fermeture sur des catégories de parcelles, comme les zones villas, localisées dans des situations stratégiques ?

---

<sup>192</sup> Les villes des Länder périphériques et non Berlin.

*A 12: la prise en compte du sol dans son entier est un levier pour améliorer le zonage.*

Les représentations des zones sont obsolètes et au seul bénéfice d'un petit nombre, les habitants-propriétaires.

---

En 2004, Paul Cheshire, adopte un ton tranchant sur le *zoning* anglais. Le *zoning* demeure indispensable, cependant, il nécessite de sérieuses adaptations. La valeur du sol c'est bien autre chose qu'une étendue de terrain et un prix au m<sup>2</sup>, c'est tout ce qui va avec : la localisation, l'équipement (les accès et les infrastructures techniques), les planifications en cours, les équipements (formation, santé, culture, commerce, sport, et autres équipements collectifs), bref sa situation dans un contexte, sans oublier le statut juridique. Le *zoning* ne prend qu'en partie ces qualités en compte, or il est un levier de redistribution des prix du sol. De plus les zones se contaminent entre elles, indépendamment de leur distance.

Effectivement, si les dépenses internes (l'équipement) se répercutent sur le prix attribué à une zone, les dépenses externes totalement prises en charge par la collectivité (les équipements) sont ignorées dans le prix de la parcelle, lié à la zone. Il propose d'une part d'installer un système d'alerte au prix du sol (*Price signal*) qui puisse signaler si des planifications urbaines sont sensées économiquement pour la collectivité publique, et d'autre part de percevoir des honoraires d'impact (*Impact Fee*), c'est-à-dire de reporter une part des dépenses externes que devra faire la collectivité sur les investisseurs immobiliers, toutefois en fixant un seuil à ne pas dépasser.

En 2009, Paul Cheshire plaide pour une économie du bien-être vs planification (*Welfare Economics versus Planning*) qui instaure un système régulateur du marché foncier. Toutefois, cette économie du bien-être n'a de sens que si elle se base sur une excellente compréhension des causes qui font que la planification devient de plus en plus restrictive en ce qui concerne l'usage du sol. De plus, il est urgent de comprendre pourquoi le *zoning* prend une emprise grandissante dans le reste du monde. P. Cheshire plaide en quelque sorte pour un retour au *zoning* plus souple, moins exclusif et autorisant la mixité.

---

N'avons-nous pas franchi pourtant le cap de la ville post-industrielle ? Pourquoi sommes-nous toujours astreints à utiliser un instrument qui décompose, classe, série, analyse, et interprète à sa manière la situation dans laquelle nous nous trouvons ? Pourquoi avons-nous toujours besoin de faire des dessins de zones pour impulser des idées de futur probable (Gaudin, 1985 ; Claude, 2008). Ne sommes-nous pas, en Europe, dans une phase où les planificateurs étatiques densifient, donc ils devront inévitablement devoir adapter les zones ?

Le zonage produit des plans et règlements qui cumulent de plus en plus d'informations et superpose une multitude de qualifications. Il est un instrument constructeur d'illisibilité des territoires (Claude, 2008, p. 60), et nonobstant se maintient comme le moins nuisible pour organiser les territoires (Ruegg, 1997).

Si une parcelle dans une zone a une valeur, bien autre que la seule étendue de terrain délimité selon des prescriptions précises et estampillées par un coût au m<sup>2</sup>, pourquoi

continue-t-on à utiliser le zonage et ses attributs chiffrés de densité de bâti ou de mixité fonctionnelle pour la qualifier ? Pourquoi des instruments autant économiques, sociaux qu'environnementaux ne sont-ils pas développés pour organiser l'utilisation du sol ? Le zonage ne serait-il qu'un instrument au bénéfice d'une bureaucratie qui peine à comprendre les mutations spatiales, et d'un milieu immobilier qui avec bon sens utilise les règles à leur avantage ?

L'outil qui a permis de mettre en zone à bâtir des terrains périphériques dans les villes allemandes a aussi produit un objet qui a été pris comme modèle, puis comme moyen, et ensuite est devenu une fin. Une importance peut-être démesurée est portée à un instrument (A1). Or, si l'outil élevé au rang de règle, puis pratiqué comme une norme devient une fin en soi (A8), alors le zonage ne devient-il pas quelque chose d'obligatoire, de si obligatoire qu'il ne se discute plus, qu'il en devient alors évident ?

Si la possible maturité du zonage est liée à son adaptabilité, et à la souplesse de son mode de représentation (A3), alors en quoi peut-il s'améliorer ? Est-ce seulement de réactiver ce qui fut à son origine : le processus d'échange (A4) ? Ou faut-il promouvoir une vision sociale de la ville durable avant toute action avec le zonage (A10) ? Ou s'agit-il, pour le faire évoluer durablement de comprendre les relations avec les inégalités sociales (A9), mais aussi de réfléchir aux enjeux du sol dans son entier - environnement social, environnement naturel, dimension foncière et économique - (A12) ? Si la force du zonage réside dans son acceptation par des acteurs opposés (A2, A7), si l'opportunité dont il bénéficie est d'avoir le sol comme objet (A11), si les enjeux des inégalités sociales, des ressources énergétiques et de la biodiversité sont corrélés au zonage, dans sa dimension élargie (A5), et si encore, un zonage national interagit sur l'autonomie des institutions inférieures, à moins que les limites, qu'il instaure, soient souples (A6), alors pourquoi le débat se s'ouvre-t-il pas généreusement à l'ensemble de la société civile ?

### 2.1.2 Un sous-système

Le zonage est un sous-système inclus dans un système de valeurs collectives assurant la cohérence des activités humaines. Ce sous-système a des effets qui s'infiltrent dans le sol pour un temps indéterminé. Cf.: Tableau 10 : Le statut du zonage en relation avec les actions.

**Tableau 10 : Le statut du zonage relation avec les actions**

Action du zonage sur le(es)→		résultats	processus	analyses	effets secondaires
Statut du zonage ↓		Concentration, exclusion, ségrégation <sup>193</sup> ; Uniformisation, homogénéisation, hétérogénéisation, délimitation, densification, ordre <sup>194</sup> ; Utilisation, usage, affectation <sup>195</sup> ; Gestion, coordination, spécialisation, rationalisation, standardisation, efficacité <sup>196</sup> ; Prévision, représentation plan <sup>197</sup> ; Stabilisation <sup>198</sup> , régulation, règlementation, planification <sup>199</sup> , généralisation <sup>200</sup> , prévention <sup>201</sup> ; Modulation, partition, décomposition <sup>202</sup> , distinction, différenciation, déchiffrement, compréhension <sup>203</sup> ; Fragmentation, dissociation, étalement fonctionnel <sup>204</sup> , discrimination, séparation, corruption <sup>205</sup> , spéculation <sup>206</sup> .			
<b>Outil</b>	<i>Outils de valorisation d'un espace urbain</i> <i>Outils de protection de la propriété privée</i>				
<b>Modèle</b>	<i>Modèle d'organisation de l'usage du sol</i>				
<b>Produit Technique</b>	<i>Technique de classification des parcelles par leur occupation</i>				
	<i>Technique de mise en ordre de l'organisation du sol</i> <i>Technique prospective</i>				?
<b>Méthode</b>	<i>Méthode de discrimination</i>				
<b>Instrument</b>	<i>Instrument de gestion</i> <i>Instrument d'analyse</i>				
<b>Plan</b>	<i>Plan autoritaire</i> <i>Plan représentant une réalité possible tout à la fois existante</i>				
<b>Règle</b>	<i>Règle construction</i>				?
<b>Système</b>	<i>Système de régulation</i> <i>Système économique</i> <i>Système social</i> <i>Système politique</i>				
<b>Légende :</b>					
?	Effets secondaires non mentionnés				
	Relations notées par les auteurs				
<i>Caractères en italiques :</i>	Termes cités par les auteurs				

<sup>193</sup> (Gaudin, 1985 ; Wyckersham, 2001, 2006, 2007, 2009 ; Larrue et Mélé, 2008 ; Haar et Kayden, 1989 ; Greed, 2010).

<sup>194</sup> (Wyckersham, 2001, 2006, 2007, 2009 ; Larrue et Mélé, 2008 ; Claude, 2008).

<sup>195</sup> (Ruegg, 1997, 2000 ; Cheshire, 2004, 2009 ; Nahrath, 2008 ; McLaughlin, 2012).

<sup>196</sup> (Gaudin, 1985).

<sup>197</sup> (Gaudin, 1985).

<sup>198</sup> (Wyckersham, 2001, 2006, 2007, 2009).

<sup>199</sup> (Ruegg, 1997, 2000 ; Cheshire, 2004, 2009 ; Nahrath, 2008 ; McLaughlin, 2012).

<sup>200</sup> (Cheshire, 2004, 2009 ; Larrue et Mélé, 2008).

<sup>201</sup> (Claude, 2008).

<sup>202</sup> (Gaudin, 1985).

<sup>203</sup> (Wyckersham, 2001, 2006, 2007, 2009 ; Larrue et Mélé, 2008 ; Claude, 2008).

<sup>204</sup> (Wyckersham, 2001, 2006, 2007, 2009 ; Greed, 2010).

<sup>205</sup> (Haar et Kayden, 1989).

<sup>206</sup> (Ruegg, 1997, 2000 ; Cheshire, 2004, 2009 ; Nahrath, 2008 ; McLaughlin, 2012).

### *Un outil de gestion du sol*

Le zonage a été initié comme un outil de gestion du sol. Un outil dont la fonction est le *travail* du sol. Telle la herse qui retourne la terre, brise les mottes et enfonce les semences pour qu'elles germent au mieux. Le *Baulandumlegung* remanie les parcelles, défait les attaches foncières et permet l'édification de constructions pour que la ville soit prospère, que son moteur fonctionne au mieux. Les maisons des ouvriers pas trop loin des usines afin d'en augmenter la productivité, et ainsi améliorer la compétitivité de la ville. Le zonage est un outil conceptuel qui agit sur l'espace en excluant soit des habitants, soit des activités, d'une part en diminuant le temps de déplacement des ouvriers en les rapprochant à une distance acceptable des usines, et d'autre part en permettant aux usines de mieux fonctionner. L'outil prussien est amélioré et au tournant du XIXe au XXe siècle, le maire de Frankfurt-am-Main<sup>207</sup> fait voter une loi, la *Lex Adickes*<sup>208</sup> qui instaure pour la première fois un éventail de règles (*Baulandumlegung*) qui différencient les affectations des bâtiments et les aires de construction séparées en zones (Sutcliffe, 1981, p. 37). Au début du XXe siècle, une ville qui se veut florissante passe par une acceptation d'une valeur d'austérité en acceptant les désagréments causés par les industries.

### *Un modèle cognitif*

Le zonage est devenu aussi un modèle cognitif associé à un outil de gestion. L'outil matérialise visuellement le modèle en une carte (le plan où sont représentées les zones) et un règlement (les prescriptions à l'intérieur d'un périmètre). Sous l'angle scientifique, le modèle est un renvoi d'une réalité concrète vers une réalité idéale, et ceci par analogie. Le modèle est de nature différente de la réalité qu'il représente. Le modèle idéal se transforme indépendamment du modèle réel. Si je prends la définition de Max Weber, celle du modèle type idéal, ou idéal-type, le modèle est un outil d'analyse, un modèle d'intelligibilité, une construction intellectuelle. Un modèle qui ne se trouve nulle part et réunit les caractères généraux de toutes les catégories que l'on peut observer dans toutes les sociétés. Le *Baulandumlegung* est pris pour modèle pour le *Zoning* américain et aussi pour le *Land Readjustment Plan* au Japon au tout début du XXe siècle (*Kukakuseiri*, Sorensen, 2002, pp.122-124). Les premières copies du modèle reproduisent la fonction de l'outil : la gestion opérationnelle du sol qui permet 1) de connaître ce dont on dispose (la carte de l'existant en classant par catégories), et 2) d'autoriser des actions non souhaitées par la population -

---

<sup>207</sup> Franz Adickes est le *Oberbürgermeister* de Frankfurt-am-Main de 1891 à 1912.

<sup>208</sup> Cette loi d'affectation du sol est présentée au parlement de la ville en 1892, et est adoptée en 1902 (Sutcliffe, 1981, p.37).

l'installation des industries au Japon, la densification à New York, et le transfert des propriétés pour libérer les axes des grands boulevards à Chicago.

#### *Une méthode instrumentale*

Le zonage est une méthode instrumentale qui fusionne le passé et l'avenir. Il réunit en un seul objet une *image d'hier*, résultat d'analyses, une *chose d'aujourd'hui* qui agrafe des prix au sol, et une vision de *demain* déterministe qui, tout en sauvegardant, interdit des possibles prometteurs. Dans le contexte de l'économie urbaine, c'est un produit rassurant qui offre au politique une vision dite *sérieuse* et légitime du devenir d'un territoire bâti ou à bâtir. Le zonage représente un existant doublé de l'image d'un futur (Gaudin, 1985, Mélé, 2008). Le zonage est un instrument d'urbanisme qui arrange l'espace matériel. Il est opérationnel, il permet d'organiser les hommes et leurs activités sur les territoires. Ceux qui l'utilisent se désintéressent pour la plupart de sa face conceptuelle, l'exclusion. Le zonage devient un *pavage* du sol (Scherrer, 1998, p.18). C'est un instrument pratique et polyvalent, autant pour les politiques qui coordonnent leurs calendriers financiers aux permis de construction, que pour les investisseurs qui chiffrent les bénéfices, que pour les constructeurs qui anticipent leurs interventions et font l'acquisition de parcelles, que pour ceux qui créent les utopies de la ville, les architectes ou les urbanistes qui *stabilisent* les règles et *pérennisent* ainsi leurs projets. La faculté de mettre sur un même plan, le passé, l'existant et le futur prévisible confère au zonage tout autant une *force cognitive* (Scherrer, 1998) qu'une puissance d'action. Avec la complexité de l'espace, l'instrument lui devient de plus en plus sophistiqué et compliqué : plusieurs couches de zones se superposent les unes aux autres ; les processus de planification s'allongent et les dérogations deviennent une pratique courante.

#### *Une action régulatrice*

Le zonage est une action (Mélé, 2008). Aujourd'hui, concevoir l'organisation d'une ville ou d'une région équivaut toujours à représenter des zones grossières et homogènes témoignant de l'approche fruste du concepteur ; on fait d'une pierre deux coups, une mise en ordre règlementée de l'existant et une image de l'organisation spatiale future. (Gaudin, 1985, Mélé 2008, p. 24). Le risque du changement d'échelle est de proposer des solutions simplistes. Les patatoïdes des « *zones calmes* » suisses de 2006 (illustration 14 a : Les zones calmes, 2006 en Suisse ; illustration 14 b : la couronne de Tokyo, 2008) relèvent de cette même contraction qui, si elle dispose de l'atout de la caricature porteuse de débats, contient



aussi le risque d’être donnée et prise pour une réalité. Loin d’être des représentations simples et réductrices de complexité et support de réflexion, ces zones sont alors des actions autoritaires fondées sur des jugements de valeur que veulent imposer des professionnels.

Le zonage est une action régulatrice qui s’appuie sur une méthode d’autoségrégation (Lévy, 1994, p. 66) devenue une stratégie de différenciation. Sa mise en œuvre nécessite une procédure bien plus qu’un processus.

Illustrations 14 a -b : **Propositions simplistes**  
**Les zones calmes de la Suisse, 2006**

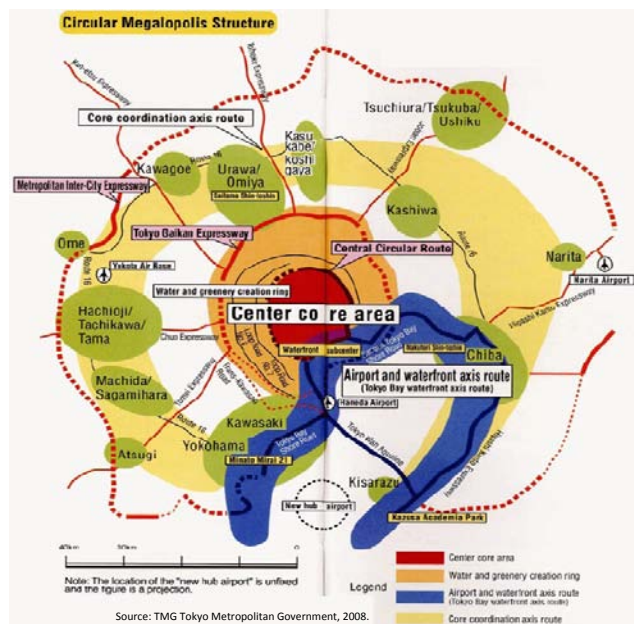


Illustration 14 b  
**La couronne de Tokyo, 2008**

Une action régulatrice se fait certes en plusieurs étapes : la première est un inventaire de l'existant, la deuxième est la représentation en image de l'organisation future, et la troisième est le passage des faits au droit. La démarche repose sur une méthode déductive – soit la parcelle est en zone non constructible, soit en zone à bâtir, si elle est en zone à bâtir, elle est soit en zone résidentielle, soit industrielle, soit commerciale, etc., mais elle peut aussi être en même temps en zone protégée ou de danger, et ainsi de suite. La mise en zone est une stratégie de développement territorial, qui peut aller de la sauvegarde de la nature à la croissance urbaine. Le but de la procédure est un état stable de l'organisation du sol. La stabilité des zones est liée à la stabilité du droit. Or pour répondre aux mutations spatiales (Schuler, 2007) les changements de zone sont de plus en plus nécessaires. Les procédures sont délicates et laborieuses. Chaque autorité gestionnaire des territoires pratique à sa manière ; soit les attentes des habitants remontent du bas vers le haut, soit les ordres tombent des instances supérieures.

#### *Une carte*

Le zonage est représenté par un dessin, une carte. C'est aussi un plan en force devenu un état de fait. Des limites s'inscrivent dans l'espace, par contre, ne le découpe pas (Mélé, p. 27), il apporte des découpages *sur* l'espace. La confusion entre le zonage et sa représentation graphique est fréquente ; ils ne peuvent pas être considérés comme équivalents (Mélé, p. 28). La carte donne une image qui rend visible un foisonnement de zones de toutes les couleurs. La zone est un objet qui prend une valeur d'évidence (Mélé, 2008, p. 32). La légende décrivant la zone réduit l'espace à un idéal vers lequel l'espace matériel doit aboutir (idéal-type).

## 2.2 L'atout principal et la faiblesse du zonage

Nous allons retenir que le zonage a d'abord été un outil foncier avec lequel il a été possible de construire des arrangements entre des propriétaires pour échanger des parcelles de sol. Ces arrangements ont été pris pour modèles pour arranger d'autres espaces dans d'autres régions, avec d'autres objectifs. Ces modèles se sont enrichis d'instruments qui ont permis de mettre en place des systèmes d'organisation de l'utilisation du sol, généralisés à l'ensemble d'un pays. Aujourd'hui, le rôle principal du zonage est d'être un régulateur de l'utilisation du sol ; ceci est, en général, admis par les uns et les autres comme une nécessité.

S'il est soutenu par certains et contesté par d'autres, cela tient aux effets inattendus qu'il produit. Les uns les évaluent comme peu importants, les autres comme dommageables.

L'atout principal du zonage est ce qui a motivé sa création : être un mécanisme flexible pour favoriser les échanges de propriétés de sol, et non seulement pour les grands propriétaires terriens. Il a ainsi permis de proposer autre chose pour organiser l'ordre dans la ville que le geste du *Prince*: ce geste, si le *Prince* est peu éclairé, bien qu'il puisse permettre avec efficacité d'installer de belles compositions urbaines, comportait le risque substantiel de produire des inégalités spatiales dans la durée. Le zonage a ce double avantage de répondre aux attentes des uns et des autres : il procure des bénéfices autant à la collectivité publique (anticipation et régulation) qu'aux propriétaires privés (sécurité des droits fonciers).

La faiblesse probable du zonage, et la seule vraiment décrite, est celle d'accentuer le principe de séparation des activités dans les villes.

#### **Les thématiques discutées à l'échelle mondiale**

---

*1<sup>er</sup> thème : une concentration, une exclusion, une ségrégation.*

*2<sup>e</sup> thème : le signe évocateur de la séparation des sexes.*

*3<sup>e</sup> thème : un manifeste de la ville industrielle.*

*4<sup>e</sup> thème : un Win-Win public privé.*

*5<sup>e</sup> thème : le levier financier du zonage.*

*6<sup>e</sup> thème : les processus de délimitation.*

*7<sup>e</sup> thème : un risque oublié*

Le classement en sept thématiques (cf. Les thématiques discutées à l'échelle mondiale) font émerger que dans tous les regroupements il y a du pour et du contre. Si dans le premier, second et dernier thème il est reproché au zonage de produire de l'étalement urbain et d'affaiblir la ville, nous comprenons également que pour y parer il s'agit de faire évoluer la régulation. Si du troisième au sixième thème nous comprenons qu'il est nécessaire de délimiter pour gouverner, le zonage alors est une réponse aux nouvelles exigences de gestion des villes qui ont choisi le tournant industriel ; les collectivités peuvent ainsi orienter les secteurs qui sont à construire, à densifier ou à dé-densifier.





<b>Chapitre IV La problématique, les hypothèses, la méthodologie</b>	<b>223</b>
1 La problématique	225
1.1 <i>Les constats initiaux</i>	227
1.2 <i>Le problème</i>	229
2 Les questions de recherche	231
2.1 <i>Ce que nous a apporté l'approche théorique</i>	231
2.2 <i>Les questions de recherche</i>	232
2.3 <i>Les questions mises de côté</i>	233
3 Les hypothèses	233
4 La méthodologie	235
4.1 <i>La méthode : expliquer en mettant en relation</i>	235
4.2 <i>Une méthode entre réflexivité et analyse empirique.</i>	241
4.3 <i>Le plan de la recherche</i>	245

---

*Illustration au verso* : Les zones sont comme ces fruits dans un magasin de la gare de Shibuya. Ce qui est sujet à être questionné, bien plus que le fruit, c'est la manière dont il est conditionné.

## PARTIE II

### Chapitre IV La problématique, les hypothèses, la méthodologie

*« L'Occident doit aussi intégrer en lui les vertus des autres cultures afin de corriger l'activisme, le pragmatisme, le quantitativisme, le consommationnisme effrénés qu'il a déchaînés en son sein et hors de lui. Mais il doit aussi sauvegarder, régénérer et propager le meilleur de sa culture qui a produit la démocratie, les droits humains, la protection de la sphère privée du citoyen. »*

Edgard Morin, Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur, éd. du Seuil, Paris, p.58.

L'objet qui nous intéresse, le zonage, est une chose qui produit des zones d'affectation. Le cadrage théorique nous a permis de cerner quelle est cette chose qui découpe la surface du sol, et nous avons pu constater que cet objet est relativement jeune. Les maux qui lui sont attribués ne sont, à notre connaissance, pour aucuns, vérifiés scientifiquement. Les plus cités sont ceux qui furent reprochés au zonage par Jane Jacobs, la mise à l'écart de la vision sociale de la ville ; ceci s'accompagne d'une réduction de la complexité, qui produit aussi un affaiblissement de la diversité urbaine. De plus, il est observé qu'avec la fragmentation des espaces il s'opère également une exclusion des activités et de gens. Paradoxalement, l'objet, d'une part, simplifie la répartition des fonctions en les regroupant et, d'autre part, il est remarqué que le zonage fabrique une perte de compréhension de la ville. La faiblesse du zonage semble se loger principalement dans les incidences non mesurées des découpages qu'il produit, et particulièrement ses effets sur la diversité urbaine.

Puis, nous avons appris que la nature de l'objet est celle d'un outil. Il a eu pour première fonction de fabriquer des accords entre les propriétaires afin d'échanger des parcelles de terrain. Le zonage est un outil foncier.

Ensuite, nous avons vu que l'usage de l'outil, ayant fait ses preuves d'efficacité pour obliger les orientations d'utilisation du sol, a été réorienté par les acteurs politiques en un instrument de régulation. Il devient une chose qui ne fabrique plus seulement des accords, mais aide à anticiper les utilisations qu'il est possible de faire du sol. S'il devient un instrument de prévision, il ne l'est que partiellement, car il ne permet pas d'envisager la marge des erreurs possibles.

Nous avons compris aussi que le zonage écarte le *geste du Prince* - l'action autoritaire qui impose des compositions urbaines préétablies -. Effectivement, à une forme urbaine décidée par quelques-uns, succèdent les prescriptions des plans des zones adoptées par le grand nombre. Son atout est aussi d'offrir des bénéfices autant à la collectivité publique qu'aux propriétaires privés.

Après la question de « quelle est cette chose? », nous sommes arrivés à celle de « que font les hommes avec cette chose? » Nous avons vu qu'en urbanisme et en aménagement du territoire les pratiques culturelles, politiques, administratives et professionnelles sont variées. Si elles sont variées, c'est que les questions sont multiples et les réponses tout autant. Les pratiques sont au cœur de la problématique : le positionnement des acteurs à l'égard du zonage dans les processus de transformation urbaine. Nous avons noté que les règles du zonage se détournent sans trop de difficulté, et que selon son usage, le zonage permet de redistribuer les prix du sol aux avantages des acteurs qui savent agir avec le zonage.

Ce qui pose problème, ce n'est pas le zonage, mais la façon dont il en est fait usage. Or, on observe depuis une décennie des polarités qui apparaissent en dehors des centres-villes, et les planifications qui les valorisent s'écartent d'emblée du zonage. Cependant, celui-ci réapparaît en force quand il s'agit, pour les acteurs légitimés à faire opposition, de contrer les projets proposés.

La question générale de la recherche - comprendre en quoi les cultures et les pratiques du zonage peuvent participer à la naissance de nouvelles polarités, en quoi il favorise ou non l'installation d'attracteurs et s'il exerce une action sur l'émergence de nouvelles centralités urbaines - demeure toujours sans réponses. L'objectif de la recherche de trouver quelles



sont les modalités d'usage des différents acteurs qui font alors que le zonage participe à plus de diversité urbaine est encore à atteindre.

## **1 La problématique**

Jusqu'à la fin du siècle dernier, que cela soit aux États-Unis d'Amérique, en Europe ou en Asie<sup>1</sup>, à la question « Comment organiser l'utilisation du sol ? » nombreux sont ceux qui donnent une réponse simple et spontanée : « Zonons ». Dans les années soixante, soixante-dix, autant en Suisse qu'au Japon, la mise en zone est effectivement la logique à suivre pour répondre aux acteurs privés et publics qui veulent bâtir. Le sol gagne une valeur marchande et devient aussi une réserve d'espace pour les autorités politiques qui doivent répondre à la croissance urbaine rapide. Les propriétaires, les acteurs publics, les constructeurs promurent le zonage. Aujourd'hui, en Suisse, à la même question, la réponse officielle reste la même, toutefois selon une approche planificatrice : « Planifions la diminution de la zone à bâtir ». La situation a changé. Les crises énergétiques se succèdent, la pression immobilière repousse les limites des régions urbaines, et, dans l'opinion publique, les préoccupations environnementales font jour, et avec elles la sensibilité au paysage. Les enjeux s'entrechoquent. Le zonage, tel un habitus, demeure, pour les gouvernements et la population, le moyen adéquat pour avoir un moyen d'action sur l'utilisation du sol. Et chacun semble en faire usage à sa manière.

À travers le monde, si le zonage commence à être discuté dans les milieux scientifiques il reste utilisé presque sans discussion dans les milieux professionnels et administratifs. L'approche théorique nous a permis de comprendre que selon la façon dont il en est fait usage, et selon quels acteurs utilisent le zonage, il présente soit des atouts, soit des fragilités. Nous avons compris que si le thème de la recherche est bien le zonage, c'est-à-dire l'instrument qui règle l'utilisation du sol, le problème n'est pas la nature de l'instrument, outil foncier puis de régulation, mais bien la façon dont il est utilisé et la place qui lui est donnée. Il permet d'échanger des terrains, d'obliger des constructions d'une façon et pas d'une autre, de stabiliser les affectations, puis de les changer et ainsi de suite, et ceci dans des périmètres finement délimités.

---

<sup>1</sup> Le zonage est aussi présent dans l'organisation de l'utilisation du sol sur les continents australien et africain ; cependant, les informations récoltées dans le cadre des travaux de cette thèse sont insuffisantes pour affirmer que le zonage est un habitus dans ces régions.

Les changements accélérés qui transforment les villes et les aires urbanisées laissent s'échapper des mains des gestionnaires politiques une partie de la maîtrise de l'organisation du sol (illustrations 15 a et b : photos du Bout du Lac vers le Haut Lac en Suisse). D'une part le zonage ne remplit plus le rôle de régulateur, et d'autre part sa souplesse ne semble plus être reconnue par les planificateurs qui tentent de répondre aux mieux aux attentes des politiques.

Illustrations 15 a-b :  
*Du Bout du Lac vers le Haut Lac*



Les prix du sol s'envolent, la pénurie de logements augmente, les périmètres d'évolution des villes se déplacent sans cesse plus loin des centres, les centres, eux, se spécialisent, les zones résidentielles prennent des allures de bastions d'opposants à la densification, la diversité urbaine s'effiloche, les zones d'activités spécialisées se multiplient et l'environnement naturel se dégrade. Ce tableau est d'autant plus éloquent qu'il peut être peint dans de nombreuses régions du monde. Or, le zonage demeure le moins mauvais instrument pour organiser l'utilisation du sol.

## 1.1 Les constats initiaux

Le zonage centenaire a résisté aux mutations spatiales, et si des chercheurs remettent en question l'instrument, peu nombreux sont ceux qui présentent des alternatives au zonage<sup>2</sup>. Cependant, il est probable que l'usage qui en est fait produise des effets contre-productifs sur les espaces zonés. Le zonage semble avoir des effets différents au Japon et en Suisse. Dans la région du Kanto où se loge Tokyo, les aires urbaines, au premier regard, ont une allure désordonnée, alors que dans la région lémanique, elles donnent une impression de classement par ordre de grandeur, les petites villas d'un côté et les immeubles de l'autre. Or, c'est le même instrument qui règle l'utilisation du sol. Dans les deux cas, le zonage est l'instrument le plus important de la bureaucratie planificatrice.

### 1.1.1 1<sup>er</sup> constat : la diversité de la ville japonaise zonée.

La faiblesse attribuée au zonage par les quelques chercheurs, la perte de diversité, est absente des aires urbanisées de la capitale japonaise. Le zonage est fondé sur un principe de désignation de tout ce qui peut être bâti, et l'association des affectations est une norme ; au point, où les parcelles affectées uniquement à l'agriculture sont qualifiées de parcelles en attente d'affectations complémentaires nécessitant des constructions. Nous nous souvenons qu'aux États-Unis, le zonage, à l'origine (le *hierarchical zoning*), était inclusif et la plupart des zones admettaient toutes les affectations hormis les plus nuisibles. Approprié par les municipalités comme instrument de gestion du territoire communal, et pour répondre à l'attente des habitants, il est rapidement devenu exclusif (*exclusive zoning*) avec des zones

---

<sup>2</sup> Jay Wyckersham, Charles Monroe Haar et Jerold S. Kayden, sont ceux qui suggèrent, en fait, non une alternative, mais une évolution du *zoning*. Jane Jacobs, quant à elle, refuse le *zoning* et propose que les réflexions sur la société précèdent les procédures et la réponse aux enjeux économiques.

qui excluent la plupart des affectations. La Suisse, quant à elle, possède aussi une sorte de zonage exclusif où, par exemple, les zones résidentielles ne peuvent admettre que des affectations compatibles avec l'affectation de la zone, le logement, et les zones résidentielles de faible densité excluent les objets immobiliers qui sont en rupture avec l'homogénéité du quartier, par exemple, les immeubles de trois à quatre étages, si les villas sont la norme.

### 1.1.2 2<sup>e</sup> constat : zonage différencié suisse entre le centre et les franges urbaines.

Tout particulièrement dans la région lémanique, le zonage opère un classement différencié qui distingue l'organisation des centres-villes de l'urbanisation qui est en dehors, même si celle-ci comporte des polarités importantes. Dans les centres, la mixité des fonctions est regardée comme normale, alors que dans les périphéries elle est considérée comme anormale. Dans les centres-villes, la contiguïté du bâti est en général demandée<sup>3</sup>, voire obligée, et dans les périphéries des villes, la discontinuité du bâti est *ce qui est habituel de pratiquer*. De plus le zonage se différencie entre les cantons, et aussi entre les communes par les règlements de construction qui caractérisent les zones. Ainsi, une disparité existe entre les communes, entre les villes, entre les cantons, et, à contrario, une homogénéité caractérise les secteurs urbanisés.

### 1.1.3 3<sup>e</sup> constat : la flexibilité de la zone agricole de Tokyo au Léman.

Un rôle souple est en fait donné à la zone agricole, autant dans les aires urbaines japonaises que dans celles de la région lémanique pour qu'elles reçoivent tôt ou tard des activités humaines nécessitant des constructions. Au Japon, la zone agricole est une zone affectée provisoirement à l'agriculture et en attente d'être construite. En Suisse, le zonage est fondé sur un principe de séparation des affectations primaires, c'est-à-dire la zone agricole, la zone à bâtir, les zones à protéger<sup>4</sup>. La délimitation de la zone à bâtir a pour but de sauvegarder les terres agricoles et les paysages. Pourtant, dans la région lémanique vaudoise, nous avons vu que la zone agricole a parfois été, étonnamment, l'antichambre de la zone à bâtir.

---

<sup>3</sup> A Lausanne, hormis quelques secteurs anciens, la ville est en régime de discontinuité du bâti.

<sup>4</sup> Définition des plans d'affectation : « 1) Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. 2) Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. » (Loi suisse sur l'aménagement du territoire, 1979, Art. 14.)

#### 1.1.4 4<sup>e</sup> constat : le zonage initie des phénomènes opposés.

Le dernier constat, probablement le plus signifiant, est l'apparition de nouveaux phénomènes autant dans la région de Tokyo que la région lémanique qui agissent sur le zonage, soit en le modifiant, soit en feignant de le reconnaître tout en le mettant à l'écart. Dans la région de Tokyo, depuis plus d'une décennie, des actions *top-down*, changeant les règles de la granulométrie du zonage, sont en cours pour créer de nouveaux *Central Business District (CDB)*. Dans la région lémanique, des planifications locales réunissant de nombreuses communes, des cantons et des régions transfrontalières proposent des stratégies d'organisation qui laissent le zonage en arrière-plan.

## 1.2 Le problème

Plus que de nous interroger sur les atouts et les faiblesses du zonage - ce qui a été fait par nombre d'auteurs - plus que de nous questionner plus en avant sur son histoire - ce qui n'est pas l'objectif de la thèse -, nous allons nous pencher sur la manière dont il en est fait usage. Si le problème du zonage, aujourd'hui est, *ce qu'il en est fait*, ne réside-t-il pas, aussi, dans la marge dont il dispose ou non pour s'adapter aux changements ?

### 1.2.1 Premier aspect du problème : son évidence.

Presque rien ne se fait sur le sol sans zonage. Les interventions ordinaires sur le sol se calent, sans que cela ne soulève de questions, dans le respect des zones en vigueur. Les zones fonctionnelles, assemblées en plan de zones, offrent le châssis obligé de l'urbanisation. Les modes de vie changent, les planifications se font autrement, et le zonage reste stable, il s'impose de lui-même.

Le zonage est regardé dans maintes régions du monde comme "la solution" pour distribuer les activités et les hommes sur les surfaces de sol. Pourtant, la trame choisie n'est pas toujours identique, elle est parfois plus de jute que de soie, et les mailles sont parfois desserrées et ailleurs resserrées. Ainsi, une trame trop rugueuse peut mal supporter les ondulations et les variations, et peut, à un moment incertain, ne plus mouler la ville. Alors, au lieu de participer à l'épanouissement de ce que Claude Lévy-Strauss nommait la « plus belle invention de l'homme », le zonage en aplatit sa fabrication. Le zonage, dans ce cas, ne se limite pas à faire un plan de la « ville » ou de l'espace urbain (Pumain, Paquot,

Kleinschmager, 2006), il risque de neutraliser l'espace sur lequel il intervient. Le zonage imaginé pour faciliter les échanges, peut-il devenir un frein aux transformations des usages du sol pour s'adapter aux changements?

### 1.2.2 Deuxième aspect du problème : une place dominante donnée à un outil.

Le zonage est un mécanisme bien en place qui détient une place de choix dans les planifications urbaines et territoriales. Dans certains pays, comme la Suisse, il est si bien inséré dans les habitudes des gestionnaires des territoires, et aussi dans celles des propriétaires, qu'il a pris des allures de politique publique prioritaire : les zones dictent tous les choix. Il lui est prêté le rôle soit de désigner ce qui est constructible (les zones au Japon), soit de délimiter ce qui ne l'est pas (la zone agricole suisse). Paradoxalement, s'il est l'instrument qui permet de tramer le sol pour le bâtir, il est aussi celui à qui il est prêté le rôle de protéger le sol, en tant que valeur nourricière. Pourtant, la zone agricole ne peut être parfois pour le sol que la phase qui précède le statut de zone à bâtir. Le zonage est un outil foncier, à qui il a été confié de nombreux rôles : celui d'anticiper, de réguler, de maîtriser les usages du sol. Ces rôles mis ensemble poussent le zonage à se confondre avec une politique de gestion du sol, au détail près que les objectifs poursuivis sont variables et souvent incertains. Localisation des entreprises ? Protection des secteurs résidentiels ou de la zone agricole ? Valorisation financière du sol ?

### 1.2.3 Troisième aspect du problème : un risque pour la diversité urbaine.

La diversité urbaine n'est-elle pas au zonage ce que les flux sont à la composition urbaine ? La diversité, comme les flux, donne vie à ce qui, sans eux, ne resteraient respectivement qu'un exercice technique ou un exercice de style. Or la diversité urbaine s'estompe plus l'éloignement des centres urbains augmente. La manière d'utiliser le zonage peut dans certains cas restreindre l'usage du sol à certains types d'activités, à des types de typologies de logements, à des types d'équipements. La diversité des commerces, des entreprises, des manières d'habiter, des architectures, est ainsi même interdite.

La perte de diversité urbaine dans les zones qui sont en dehors des centres-ville est renforcée par le fait que les zones se distribuent en larges surfaces de part et d'autre des grands axes routiers, qui sont eux-mêmes des coupures dans les espaces bâtis. Les zones à

bâtir spécialisées le long des axes de déplacements routiers accentuent les fractures amorcées par ceux-ci.

## **2 Les questions de recherche**

Les effets du zonage sont lourds sur le sol. Des extrêmes s'observent en Chine, par exemple, où la procédure du *zoning*, en officialisant le changement d'affectation, appuie la mise en état de précarité des habitants. En Occident, un terrain, en l'espace d'un jour, peut voir son prix décupler. Au Japon, de nouvelles activités industrielles localisées dans des secteurs de la ville sont mises en situation de nuisance, cependant perdurent. Pourtant, proportionnellement à son action, il fait l'objet de peu d'étonnements. Les acteurs opérationnels, les architectes ou les aménageurs, côtoient presque journallement les obligations des zones, et trop souvent, n'en cherchent même plus la raison. Imposées par les lois de l'aménagement du sol, les zones sont acceptées telles les données d'un jeu de cartes.

En regard des aspects du problème, les résultats des recherches dont nous avons pris connaissance donnent des réponses à des questions, et de nouvelles questions restent ouvertes.

### **2.1 Ce que nous a apporté l'approche théorique**

Le premier objectif de la thèse, identifier dans le zonage japonais ce qui a permis de maintenir une grande diversité urbaine dans les villes, est en partie atteint : la diversité dans la ville est favorisée par le zonage inclusif et la petite taille des parcelles. C'est-à-dire que lorsqu'une variété d'affectations est tolérée dans des zones de taille réduite, et que les usages différenciés sont admis, la diversité urbaine augmente d'autant. La deuxième partie de l'objectif reste encore à atteindre, comprendre en quoi et comment la diversité observée dans les villes japonaises peut être véhiculée en Suisse.

En ce qui concerne l'objectif suivant, comprendre "pour qui" le zonage est un atout, "pour qui" il est une faiblesse, nous avons appris que le zonage, autant au Japon qu'en Suisse, que dans le reste du monde, est un atout aussi bien pour les collectivités publiques que pour les propriétaires privés. Nous avons aussi compris que le zonage est présent dans les planifications territoriales de nombreuses régions du monde, car il est tout à la fois un

instrument de prédiction, d'action que de régulation. Par contre nous ne savons pas pourquoi les métiers de la construction, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, pour qui le zonage ne semble être ni un atout ni une faiblesse, se plient aux prescriptions du zonage sans réaction suffisante pour l'adapter aux changements, et le critiquent sans que des propositions ouvertes soient faites.

Nous avons noté le rôle d'arbitrage que le zonage tient auprès des propriétaires, nous n'avons par contre rien lu sur les controverses actuelles, ni ne savons précisément quels acteurs sont concernés. Nous avons pris connaissance des valeurs de référence qui ont accompagné sa création en Allemagne (valeur d'austérité) ou son déplacement aux Etats Unis d'Amérique (valeur d'équité entre propriétaires), par contre, nous ne savons pas sur quelles valeurs il se réfère aujourd'hui, tout spécialement au Japon et en Suisse.

Nous avons remarqué que le zonage est durable dans la mesure où les choix politiques qui le précèdent le sont. Le cheminement du zonage à travers le monde a amplifié ses faiblesses tout en bénéficiant de ses atouts. Les résultats sont presque aussi variés que le nombre de régions qui l'ont adopté.

## **2.2 Les questions de recherche**

En regard des constats, des questions se posent : Pourquoi les règles du zonage sont-elles modifiées à Tokyo, alors que le zonage n'est en rien un frein à la diversité urbaine ? Pourquoi le zonage est-il mis à l'écart dans les planifications de la région lémanique, alors qu'il répond à l'ordre en place ? Comment les cultures et les pratiques du zonage influent-elles l'émergence de polarités et la mise en place de nouvelles centralités urbaines ?

Le changement des règles peut être alors le témoin d'une impossibilité de l'instrument à faire ce qu'on attend de lui. Le fait qu'il nécessite un changement des règles, ou une mise à l'écart est éventuellement un signe d'obsolescence, et une adaptation technique se montre alors nécessaire, ou le zonage est peut-être tout simplement en recul.

D'autres questions se greffent sur les précédentes : Le zonage inclusif à granulométrie fine, permettant le mélange des affectations, tel il se pratique dans la région de Tokyo, favorise, nous l'avons vu, la diversité urbaine. Toutefois, instaurer dans la région lémanique un zonage inclusif et un maillage plus serré dans des aires urbanisées distendues est loin d'être suffisant ; changer les modalités d'usage d'un instrument sans savoir quelle est la valeur qui



sera accordée au changement à quelque chose de lacunaire. Quelle valeur les collectivités publiques pourraient-elles accorder au fait d'adapter l'instrument « zonage » ? Quelle valeur les habitants pourraient-ils reconnaître dans ce changement ? Le zonage peut-il être un frein souhaité à la diversité urbaine ?

### **2.3 Les questions mises de côté**

Des réflexions apparaissent sur l'éventualité d'un zonage environnemental ; ceci n'est pas l'objet de cette thèse. Nous laissons ainsi de côté, les questions qui portent sur un contexte plus large, sur la compréhension et l'explication des prescriptions qui protègent autant les paysages que l'environnement, qui délimitent des périmètres, par exemple pour la création de parcs naturels ou le cerclage des territorialités touristiques (Chevalier, 2008, pp. 217-237 ; Larrue, 2008, pp. 97-127 ; Debarbieux, 1995, pp. 52 et 79). D'autres portent également sur le zonage du risque (Duchêne, 2008, pp. 147-179) ou la gestion des zones de hasards naturels présentant un danger pour l'homme (Randolph, 2004, p. 43).

## **3 Les hypothèses**

Le risque qu'un instrument, le zonage, devienne une fin en soi, une existence évidente, apparaît avec l'oubli de se poser les questions du *pour qui* et *pourquoi existe-t-il des zones*? L'évidence qualifiant aujourd'hui le zonage est-elle peut-être la confirmation des inquiétudes de Jane Jacobs, la vision sociale de la ville est-elle oubliée ?

Le zonage est une règle, il est un passage obligé dans toutes les planifications. Or des mécanismes opposés, autoritaires ou de détournement, sont imaginés quand il s'agit d'accompagner les transformations urbaines. Dans la région lémanique, les architectes et les planificateurs centrent leurs efforts sur les endroits où il est possible de le contourner : « *En matière d'aménagement urbain, le zonage, principalement prôné par Le Corbusier, et la séparation des zones résidentielles, commerciales et industrielles connectées entre elles par un réseau de transports publics prévalaient. Aujourd'hui, nous avons au contraire atteint un degré de maturité qui nous permet de nous distancier de ces conceptions trop rigides. C'est du moins le cas en Suisse, où nous arrivons à voir au-delà d'une approche et à en apprécier les pour et les contre. Au lieu d'appliquer aveuglément des solutions idéologiques, nous nous*

*confrontons aux challenges avec notre expérience et notre savoir.* » Andréa Bassi<sup>5</sup>. Au Japon, les entrepreneurs s'entendent avec le gouvernement central, pour désigner les secteurs stratégiques ou il s'agit de construire le « *contemporary Japan* » (Takashi, Toshiyuki, 2006)<sup>6</sup>, et le gouvernement central, à la suite de procédures durant des décennies où le foncier est racheté par de grands groupes immobiliers, adapte les règles du zonage.

Nous posons une hypothèse générale sur les usages extrêmes du zonage, et trois hypothèses secondaires plus spécialement sur ces usages au Japon et en Suisse.

### 3.1.1 Hypothèse : de la règle à la ruse.

L'hypothèse générale que nous posons est que le zonage dispose d'un curseur qui lui permet d'être utilisé de manière extrême. L'usage du zonage va du changement radical des règles en vigueur à la feinte du respect des règles en place. Largement diffusé à travers le monde, le zonage est un instrument considéré comme incontournable ; cette situation fait qu'une quantité d'acteurs adoptent des pratiques variées, allant du strict respect des règles du zonage aux tactiques et ruses déjouant les obligations demandées par l'instrument. Quand l'instrument est jugé trop contraignant et trop difficile à faire évoluer, les processus choisis se situent en lisière des procédures.

### 3.1.2 Hypothèses secondaires : au Japon et en Suisse.

Au Japon, pour faire émerger une nouvelle centralité, la tradition autoritariste en aménagement et la faiblesse de la société civile conduisent à privilégier la voie réglementaire pour changer les effets du zonage.

En Suisse, pour faire émerger une nouvelle centralité, la culture politique de la démocratie participative oriente la démarche vers la construction d'un accord entre les acteurs et ceci en se distançant des objectifs initiaux du zonage.

---

<sup>5</sup> Extrait d'un entretien transcrit dans l'article, *Eviter les travers de la densification urbaine*, annonçant la future présentation à Genève de l'étude de quatre ans menée par le Prof. Andréa Bassi de l'EPFL, sur la densification du quartier de la Praille. <http://actu.epfl.ch/news/eviter-les-travers-de-la-densification-urbaine/> (accès le 13 septembre 2013).

<sup>6</sup> L'ouvrage du photographe Homma Takashi et de l'écrivain Toshiyuki Horie, édité par l'entreprise générale Mori, se présente comme un ouvrage d'art, non paginé. Les données techniques et les objectifs de l'intervention urbaine sont cités dans les dernières pages du livre.

Au Japon et en Suisse, les façons d'utiliser le zonage montrent que l'instrument détient un potentiel de flexibilité qui le rend apte à s'adapter aux changements. Le zonage est un facilitateur de diversité urbaine, lorsque les zones qu'il définit autorisent d'une part le mélange des affectations, et d'autre part des limites souples qui requalifient les centralités.

## **4 La méthodologie**

Pour savoir ce que produit le zonage, quelles relations peuvent exister entre ce qu'il produit et le lieu et les acteurs qui y habitent, pourquoi et avec, ou à travers, qui et quoi il a pu s'installer et se modifier, nous construisons une méthode qui est « ni de voir ni de démontrer, mais d'interpréter. » (Foucault, 1966, p. 55). L'empirie laisse la place de choix au savoir par le parler sur le parler. D'abord, le cadre théorique vient de présenter une partie conclusive réunissant les commentaires sur les écrits parlant du zonage dans le monde entier. Puis pour expliquer ce qui agit sur le zonage, et sur quoi agit le zonage, les commentaires sur les commentaires de chercheurs se déplacent sur deux sites en Suisse et au Japon.

L'approche théorique réunie dans la partie I nous a montré que les auteurs qui ont travaillé sur le zonage, accordent de l'importance aux origines de l'instrument, aux motifs de son existence, aux raisons de son adoption dans le contexte local, et aux effets qu'il produit. Nous avons compris que sitôt importé, le zonage, plus que d'être adapté, est interprété puis modifié. Les auteurs placent le zonage dans le contexte national et argumentent soit sur les nombreux atouts du zonage, soit sur les faiblesses. Ces auteurs, pour certains, encouragent de porter plus loin les questions sur le zonage en lien avec le foncier et d'aborder les enjeux économiques de la régulation du sol.

En observant les planifications qui ont pour objectif de transformer les villes autant en Suisse qu'au Japon, nous proposons une poursuite différente, celle de sortir du cadre local et nous intéresser aux politiques et stratégies urbaines que le zonage, venu d'ailleurs, a pu éventuellement faire naître dans les régions qui l'ont adopté.

### **4.1 La méthode : *expliquer en mettant en relation***

Nous avons vu que bien plus que sa nature, c'est la manière dont il en est fait usage, la façon qu'il a d'être regardé, les modalités qui lui sont prêtées, et la place qui lui est accordée qui

soulèvent des questions. Ce n'est pas sa qualité de régulateur qui étonne, bien au contraire, ce qui étonne c'est la variété des mécanismes qui sont imaginés pour *faire avec le zonage*. Se risquer à imaginer un post-zonage semble improbable quand on sait qu'il est regardé d'Allemagne, où il est né, en Chine, où il est actuellement appliqué systématiquement, comme le pilier incontournable de l'organisation des territoires. Il n'est guère sensé d'imaginer ne plus bénéficier des avantages qu'offre le zonage comme réducteur de complexité, instrument puissant d'analyse, et levier efficace pour agir sur l'espace matériel.

Ayant tourné notre questionnement vers les actions de transformation des aires urbanisées - en quoi les pratiques du zonage peuvent-elles agir sur l'émergence de nouvelles centralités urbaines, et aussi inversement ? - nous construisons une méthode que, d'entrée, nous voulons adéquate à l'objet que nous questionnons. Ainsi, plus que l'objet fermé et stable, ce sont les pratiques qui soit le transforment, soit qu'il transforme ou fait naître, qui nous intéressent. Les pratiques sont celles des acteurs qui sont concernés par le zonage, celles de l'habitant propriétaire ou locataire, de l'acteur politique ou administratif, de l'entrepreneur, du professionnel de l'urbanisme ou du chercheur.

Enrichis par les réflexions mises en regard dans la partie théorique, puis en prenant au sérieux le *stand by* dont les architectes et planificateurs gratifient le zonage, et en tenant compte aussi de l'ouverture internationale des projets de planifications urbaines, qui font fi dans un premier temps du zonage, nous allons soumettre notre question de recherche à une méthode où il s'agit d'*expliquer en mettant en relation* autant les acteurs, les situations que les stratégies. L'explication se fait à travers une mise en relation des éléments qui semblent composer la chose observée.

Nous allons ainsi essayer de comprendre et expliquer s'il y a des relations entre des faits qui nous paraissent dissemblables :

- 1) Le zonage installe un cadre normatif évident. Pourtant, quand il s'agit d'agir sur l'organisation générale des activités et des territoires, il est soit modifié par la voie autoritaire, soit il est mis à l'écart, comme détourné.
- 2) Le zonage a gagné un statut de norme incontournable alors qu'il n'est qu'un instrument. La technique qu'il offre est utilisée presque inconsciemment par les technocrates et revêt une dimension contraignante importante.
- 3) Le zonage au Japon et en Suisse semble différent: des objectifs de protection (diminution de la zone à bâtir pour protéger la ressource sol, et le paysage en même

temps) en Suisse, et des objectifs d'essor économique (installation d'entreprises offrant des activités et des emplois) au Japon.

- 4) Le lien entre le zonage et la diversité urbaine : dans un cas il l'instaure (Tokyo), et dans l'autre il la diminue (Lémancité).
- 5) Les relations entre le zonage et la notion de centre-ville ; dans un cas, le centre-ville est absent (Tokyo), dans l'autre il polarise toutes les nouvelles centralités (Lémancité).

La méthode que nous développons, décrite par les termes *expliquer en mettant en relation*, a quelque parenté avec une autre méthode, qui a déjà fait ses preuves, élaborée par des chercheurs en sciences humaines qui travaillent sur la circulation des modèles en urbanisme : Jamie Peck, Nik Theodore, Allan Cochrane, Eugene McCann, Kevin Ward, Doreen Massey, Jennifer Robinson, Roger Keil et S.Harris Ali. Dans l'ouvrage *Mobile Urbanism*, édité par McCann et Ward, les auteurs précités soutiennent que la meilleure approche pour comprendre la gouvernance urbaine contemporaine, dans un contexte global, est de développer une conceptualisation qui accorde autant d'importance à la géographie territoriale que relationnelle, c'est-à-dire autant à ce qui est ancré que mobile, autant à ce qui tient compte du contexte global que des spécificités du lieu, et inversement. (McCann, Ward, 2010, p. 175.)<sup>7</sup>

#### 4.1.1 Les sites : Roppongi et l'Ouest lausannois

Nous proposons d'observer des espaces urbanisés en mutation d'une part dans la région de Tokyo et d'autre part dans la région lémanique. À Tokyo, c'est le secteur de Roppongi qui est choisi, et dans la région lémanique, c'est le secteur de l'Ouest lausannois qui est retenu. Dans l'un et l'autre cas, une centralité nouvelle émerge. Les périmètres d'observation s'ils concernent deux cas d'étude précis possèdent des limites incertaines. La centralité qui émerge à Roppongi, nouveau CBD-*Central Business District*, rayonne dans la grande région de Tokyo et voit des acteurs internationaux intervenir, et celle qui se profile dans l'Ouest

---

<sup>7</sup> Cette méthode que les auteurs nomment *studying through* (McCann, Ward, 2012, pp.42-51) « étudier à travers », (non plus du haut vers le bas, des origines à l'aboutissement, ou inversement) se réfère à des techniques de suivi des acteurs et des politiques, et observe les situations relationnelles dans lesquelles se produisent la *mobilisation* et l'*assemblage* qui donne l'urbanisme. Elle se distingue des méthodes comparatives traditionnelles qui analysent, en les positionnant l'un contre l'autre, des objets fermés ayant une cohérence interne. Si cette méthode cherche à expliquer le déplacement des modèles en urbanisme, elle relève également les effets que les résultats des recherches peuvent aussi avoir sur l'urbanisme (McCann, Ward, 2010, 2011, 2012 ; Cochrane, Ward, 2012).

lausannois, nouveau district institutionnel, accueille des édifices de la star-architecture mondiale et des élites mondiales.

### *Les critères de comparaison*

Les spécificités opposant comme en France des contraires au niveau de la religion en regard de la laïcité, des nantis en regard des autres, ou de la politique de droite en regard de celle de gauche se retrouvent différemment au Japon et en Suisse. Effectivement, un point commun est la place que prend la vie associative avec l'identification des individus qui va de la proximité aux vastes échelles. Le Japonais autant que le Suisse va chercher bien au-delà des frontières nationales ce qui peut l'enrichir.

Ainsi, en Suisse, le centre n'est pas plus Berne que Bâle, ni Genève, ni Zurich, la limite certaine est celle de la frontière nationale qui édifie la Confédération comme une île dans l'Europe. Au Japon, ce qui est au centre est autant, Kyoto, Tokyo, Osaka que Kobe, l'espace central est vaste et sans limites précises, alors qu'ici aussi les frontières de l'archipel ont un souvenir encore récent d'avoir été refermées. Avec les notions de centre aux limites incertaines, les deux régions ont une autre particularité, c'est l'association quelque peu chahutée de la diversité et de la division.

C'est en regard de ces quatre critères de comparaison - le centre, la limite, la diversité, et la division - que nous allons, après avoir approché les deux cas d'étude de Roppongi Hills et l'Ouest lausannois, faire l'exercice de repérer les ramifications que le zonage fabrique dans l'une et l'autre région, et comment il agit dans l'émergence des nouvelles centralités.

La dimension comparative concerne l'usage qui est fait du zonage dans les régions où il a été importé. Ce qui est comparé c'est la transplantation et la réutilisation du zonage dans les deux régions choisies. Les exemples ont été choisis, car ils illustrent de nouvelles centralités en train de se révéler.

Les deux cas vont être examinés en s'appuyant sur des observations se référant au lieu, aux acteurs, à l'ordre et à la composition urbaine, à la règle, et la norme :

1. le lieu : quelles sont les singularités du lieu dans un contexte élargi?
2. les acteurs qui ont transplanté le zonage : à travers qui et avec qui, et comment le zonage est-il développé et utilisé ?

Puis,

3. l'ordre et la composition urbaine : comment le zonage interagit avec l'ordre existant ?
4. la règle et la norme : le zonage oscille-t-il entre la règle et la norme ?

L'observation va mettre l'accent sur les relations entre le zonage et les planifications actuelles, les acteurs, et aussi avec les notions d'ordre et composition, mais aussi de la granulométrie des zones.

Se questionner sur l'usage du zonage, c'est aussi expliquer quel est le poids de l'ordre qu'installe le zonage, de la règle qu'il oblige de suivre, et de la norme qu'il initie dans les des régions différentes.

Si le choix s'est porté sur ces deux cas c'est que nous faisons la supposition que l'un et l'autre possèdent des caractéristiques qui, mises en miroir, permettent de porter plus en avant la compréhension des actions du zonage sur les aires urbanisées.

#### 4.1.2 Les connexions entre les ramifications japonaises et suisses

Le zonage a quelque chose du « *global dust cloud* » d'Allan Cochrane et Kevin Ward (Cochrane, Ward, 2012, p. 6) qui n'attend que de se déverser pour se matérialiser en des formes variées. À chaque atterrissage, il apporte des choses d'empruntées ailleurs, qui sont réinterprétées, augmentées et transformées<sup>8</sup> localement. Trois éléments se retrouvent dans les espaces japonais et suisses : *le découpage fin des zones et la miniaturisation des choses ; la diversité soit de ce qui compose les zones, ou ce qui est dans les zones ; la montagne échappa plus ou moins au zonage d'affectation.*

##### *Découpage fin et miniaturisation*

En Suisse, 26 cantons, 26 lois, et 26 manières d'interpréter les trois zones de base (zone agricole, zone à bâtir, et zone à protéger) produisent des territoires découpés finement où les communes-centres, villes ou centres d'agglomérations, se distinguent par la compacité de leurs compositions urbaines soit de type régulier, soit de type médiéval. Entre les villes, l'homogénéité des zones donne le ton aux aires urbanisées. Au Japon, 9 zones mixtes donnent également une granulométrie des affectations exceptionnellement fine qui peut être considérée comme extrême dans le contexte d'une capitale économique mondiale, où les économies d'échelle dans les constructions et les activités en général caractérisent les

---

<sup>8</sup> Lorsqu'un modèle de politique et stratégie urbaines se véhicule à travers le monde, ce n'est pas le déplacement d'une politique d'un contexte à un autre, c'est un emprunt, une transplantation et une réutilisation. Cocherane et Ward précisent qu'une politique publique ne se transfère pas directement d'un endroit à un autre, elle émerge d'un ensemble de conditions sociales et politiques qui elles ne sont en rien la réplique du contexte d'où vient le modèle (ibid., 2012, p. 4).

usages du sol. Ici, c'est l'hétérogénéité qui caractérise autant l'urbain que les villes, et ces dernières se fondent dans l'urbain.

Au découpage fin, il est une particularité qui peut lui être affiliée, c'est la miniaturisation de l'espace matériel. Le chalet d'alpage se transforme en horloge et transporte, dans chaque foyer déplacé en ville, le temps suspendu des monts. Au Japon, les montagnes et les lacs s'invitent dans des jardins miniatures et offrent aux habitants des villes la permanence du cycle de la nature. Le tic tac du coucou et le bonzai centenaire relèvent du même exercice : s'affranchir du temps et absorber l'espace.

#### *Richesse d'interprétation et diversité des zones*

Dans l'une et l'autre région, la manière dont le zonage a été mis en tension est aussi remarquable. En Suisse, grâce au fédéralisme, la richesse d'interprétation dont le zonage a été l'objet est extrême. Tout en se coordonnant avec les grandes lignes directrices de la Confédération, chaque gouvernement cantonal gère son territoire et instaure sa panoplie de zones. À leur tour, les communes déclinent les zones selon les particularités qui caractérisent leur territoire. Si chaque canton veut que son chef-lieu, au moins, soit une centralité, chaque commune revendique, pour certaines en vain, des équipements qui lui donneraient le statut d'une centralité secondaire afin que les associations locales puissent rayonner. Au Japon, la mise sous tension a aussi été puissante, dans un autre registre ; c'est l'intensité des relations sociales, celles qui trament les *machis*, qui a fait aussitôt muter le zonage lors de sa transplantation dans le contexte des villes japonaises.

L'organisation des lieux de vie, soit par les sociétés locales *Allmend* en Suisse, soit par les *Muras* au Japon, agit en surplomb du zonage. Autant en Suisse qu'au Japon, les relations de voisinage sont supportées par des infrastructures soutenues par les communes ou les villes (par exemple société de chant, de tir, de gymnastique, ou organisation des milices pour le feu en Suisse et pour les tremblements de terre au Japon).

#### *La montagne protectrice en dehors du zonage*

Dans les deux espaces nationaux, les surfaces de plaine sont réduites. La Suisse et le Japon ont en commun de posséder plus de soixante pour cent de leur territoire occupé par des montagnes. Alors qu'en Suisse 84,2 %<sup>9</sup> de la population vit dans des zones de montagne<sup>10</sup>,

---

<sup>9</sup> Source : European Community [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy) accès 21 juin 2013.



au Japon, les montagnes sont soit des volcans, soit couvertes de forêts et sont principalement inhabitées. Bien plus que la similitude topographique, c'est la territorialisation linéaire, le long du littoral, et en enfilade dans le fond des plaines et des vallées qui vont influencer les stratégies d'occupation du sol conduites par les gouvernements lors de l'adoption du zonage.

En Suisse et au Japon, ce qui a rapport à la montagne et l'autosuffisance alimentaire est, en principe, protégé. Au Japon, la forêt est dans les montagnes, et est ainsi sauvegardée. En Suisse, elle est aussi dans les plaines, elle devient en quelque sorte l'antichambre de la zone agricole, et parfois, ensuite, de la zone à bâtir. Au siècle passé, l'autosuffisance alimentaire est une priorité politique : la Suisse protège ses terres agricoles, alors que le Japon étend ses surfaces maritimes pour la pêche. L'industrialisation en Suisse se place dans les plaines et les fonds de vallées, et au Japon gagne l'entier du littoral sud-est. Le Japon ne protège pas ses surfaces agricoles qui, bien que classées en une zone agricole, sont en fait des zones en attente de construction.

#### **4.2 Une méthode entre réflexivité et analyse empirique.**

La méthodologie procède ainsi par alternance, entre des phases de travail empirique puis réflexif. L'empirisme, est une manière de pensée courante pour l'architecte, quand il ne se s'appuie pas sur le rationalisme ou l'idéalisme, l'architecte fonde ses réflexions sur sa pratique, son expérience et sa créativité. « *On ne connaît bien que ce que l'on pratique* » (Boltanski, Chiapello, 1999, p.636). Pour l'urbanisme opérationnel, il en va autrement. François Ascher, avec d'autres, oriente le questionnement de l'urbaniste vers une pensée réflexive (Ascher, 2001). Bien que la pratique reste la base, la complexité des questions qui se posent quand il s'agit de planifier un territoire, nécessite un jugement autre que linéaire et déterministe. La multitude d'acteurs - avec souvent des politiques ou institutionnels en grand nombre et de cultures ou formations diverses -, la variété des domaines - avec des spécialistes de disciplines différentes - et les questions se posant à des échelles disparates font que le jugement réfléchissant a pris progressivement de l'ampleur. Ainsi, c'est cette

---

<sup>10</sup> Nous reprenons les données de UE-Union Européenne, car en Suisse il n'existe aucune définition des régions de montagne (Stöckin et al., 2007, p.32). Ainsi les recensements sont variables selon l'approche. Il est intéressant de retenir qu'en se référant à la loi sur l'aide en matière d'investissements, 66,2% du territoire suisse est considéré comme « région de montagne » (ibid., 2007, p. 32), et entre 1990 et 2000 les régions de montagnes (ainsi définies) ont enregistré, par rapport au reste de la Suisse, un gain migratoire supérieur à la moyenne, un excédent des naissances supérieur à la moyenne et donc un accroissement démographique supérieur à la moyenne (ibid., 2007, p. 38).

posture, entre le fondamental et l'appliqué que nous proposons d'adopter au long de cette thèse.

#### 4.2.1 Approche réflexive

Nous empruntons à Scott Lash<sup>11</sup> des résultats de travaux qu'il mena sur l'architecture et l'urbanisme, et à Anthony Giddens<sup>12</sup>, et aussi à Ulrich Beck<sup>13</sup> l'expression de « *modernité réflexive* », et tout particulièrement leur définition de la réflexivité. Lash recommande de se pencher à nouveau avec sérieux sur la distinction qu'Emmanuel Kant faisait entre le jugement déterminant et le jugement réflexif (Lash, 1999, pp.197-198). Le jugement esthétique est un jugement réflexif, alors que le jugement scientifique est traditionnellement déterministe. La *modernité* est frappée de déterminisme, alors qu'on assiste à une autre modernité, qui tout restant rationnelle, est intensément réflexive. Lash argumente en quatre points la modernité réflexive (ibid., 1999, pp.219-220) :

- 1) *Reflexivity is only possible when the universal subject is displaced by the singular subject.*
- 2) *The singular subject logically entails the finality of the object. The object when it is a finality is also a ground. When it is not a finality it is a means to another end, or de facto an instrument.*
- 3) *To the extent that an object for us is an instrument, we are the universal subjects of the first modernity, operating in an analytic of « epistemology ». Only when the object is a ground (medium, middle) are we singular subjects. Only them we address the realm of « ontology ». Reflexivity is not complete, is partial, without ontology.*
- 4) *Full modernity is reflexive modernity.*

Nous nous tournons de même, vers Jean-Louis Genard<sup>14</sup> qui invite aussi l'architecte à choisir une posture réflexive. Ces travaux s'appuient aussi sur ceux de Scott Lash, d'Anthony Giddens et d'Ulrich Beck (Beck, Giddens, Lash Scott., 1994), mais aussi d'Alain Touraine avec

---

<sup>11</sup> Scott Lash (1945-), sociologue américain, est professeur de sociologie au Goldsmiths College, université de Londres.

<sup>12</sup> Anthony Giddens (1938-), sociologue britannique, professeur de sociologie à l'université de Cambridge.

<sup>13</sup> Ulrich Beck, (1944-), sociologue allemand, est professeur à l'université de Munich et à la London School of Economics.

<sup>14</sup> Jean-Louis GENARD, philosophe et sociologue de l'Université Libre de Bruxelles La Cambre, en complément de travaux de recherche en administration publique, se questionne sur la juste nécessité de la réflexivité dans les domaines en lien avec l'architecture, a publié des ouvrages sur l'éthique, la responsabilité, le droit, les politiques publiques, la culture, l'art et l'architecture, dont les ouvrages suivants comme auteur ou comme éditeur : *Sociologie de l'éthique* (L'Harmattan, 1992), *Les dérèglements du droit* (Labor, 1999), *La Grammaire de la responsabilité* (Cerf, 2000), *Enclaves ou la ville privatisée* (avec P. Burniat, La Lettre volée, 2003), *Qui a peur de l'architecture ? Livre blanc de l'architecture contemporaine en communauté française de Belgique* (avec P. Lhoas, La Lettre Volée, La Cambre, 2004).

le « retour sur soi et sur son activité ». Genard rappelle que Pierre Bourdieu recommandait déjà à ses collègues sociologues de faire toujours de l'« auto-socio analyse », c'est-à-dire de prendre en compte la relation qu'on entretient avec l'objet analysé, et par exemple à être attentif à son propre parcours social. Il insiste aussi sur la distinction kantienne où le « jugement déterminant est celui qui va du général au particulier, celui-ci apparaissant comme un « cas » du général. La démonstration scientifique, mathématique, en est la meilleure illustration, ce qui a été dit du moment moderniste-fonctionnaliste l'exemplifie. Le jugement réfléchissant obéit au mouvement inverse. Tout en assumant également une prétention à une validité générale, il part du particulier pour s'élever vers le général. Son prototype pour Kant est le jugement de goût. Il résulte, dans ce cas, de la rencontre contingente entre un objet, un paysage, une œuvre et une idée de la raison que ceux-ci « évoquent ». Tout en assumant une montée en généralité, le jugement réfléchissant demeure impuissant à imposer sa généralité de manière démonstrative à un interlocuteur par exemple, à l'inverse donc du jugement déterminant qui s'impose à partir de principes a priori d'où découle la nécessité des conclusions. Le jugement réfléchissant, tout en prétendant s'élever au-delà du particulier, demeure, marqué par l'incertitude et la précarité. »<sup>15</sup>

#### 4.2.2 Approche empirique

Les cas choisis se situent dans des lieux que l'auteur a parcourus et analysés in situ. Les descriptions, observations et analyses sont à dominante qualitative, elles reposent sur des résultats, qualitatifs et quantitatifs, issus d'études antérieures à la présente recherche (Ruzicka-Rossier, Kotchi, 2002 ; Ruzicka-Rossier, 2005, 2008 ; Lévy, Stock, Letissier, Ruzicka-Rossier, 2009). Des données quantitatives suisses et japonaises sont extraites de travaux menés par des chercheurs suisses (Schuler, Dessemontet, Jarne, Jemelin, Pasche, Haug, 2007 ; Dessemontet, Schuler, Jarne, 2009), anglo-saxons, français et japonais (Cybriswsky, 1991, 1997, 2011; Delplanque, 2009 ; Garrigue, (1998) 2000 ; Hidenobu, (1985) 1995 ; Ishida, 2002 ; Karan, Stapelton, 1997 ; Sorensen, 1999, 2000, 2001, 2002, 2005, 2006).

La méthode que nous adoptons prend ses sources dans le *doute radical* que Pierre Bourdieu introduit quand il choisit de pratiquer la science ; c'est-à-dire, de questionner sa propre pratique : «Une pratique scientifique qui omet de se mettre elle-même en question ne sait

---

<sup>15</sup> *Les Cahiers de La Cambre*, no 6, Bruxelles, p.11. [archiemo.files.wordpress.com/2010/06/architecture-et-reflexivite.pdf](http://archiemo.files.wordpress.com/2010/06/architecture-et-reflexivite.pdf) accès janvier 2012).

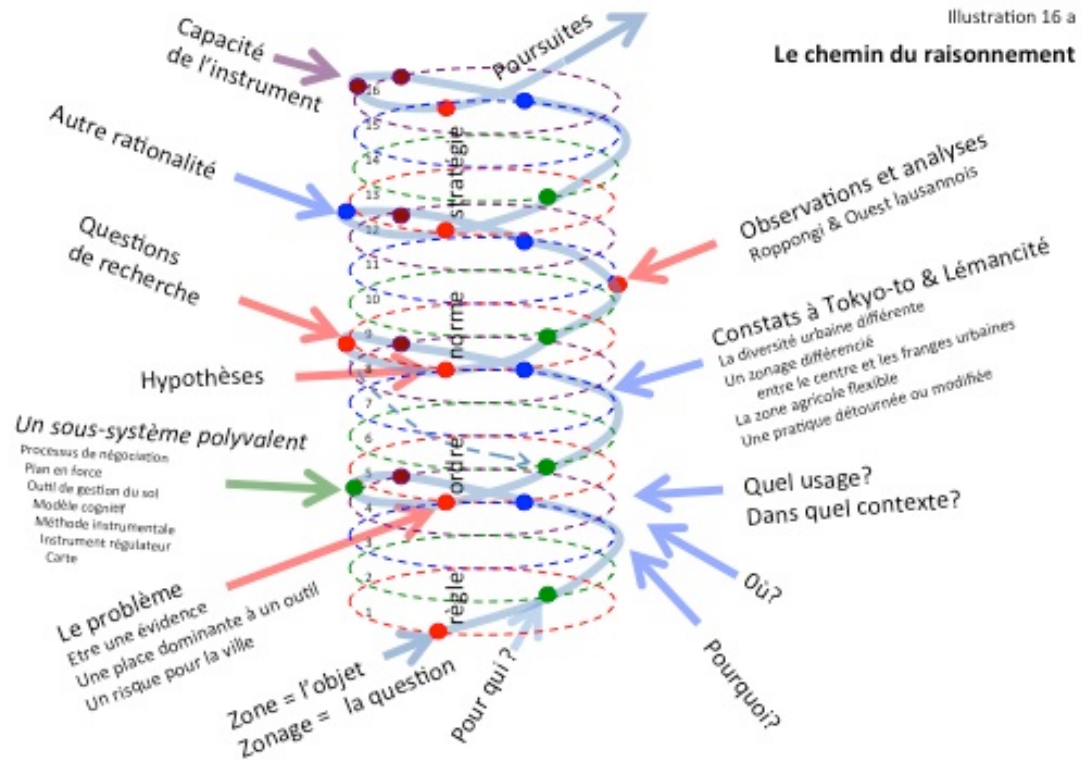
pas à proprement parler de ce qu'elle fait. Prise dans l'objet qu'elle prend pour objet, elle livre quelque chose de l'objet, mais qui n'est pas vraiment objectivé puisqu'il s'agit des principes même de l'appréhension de l'objet. » (Bourdieu, 1992, p. 208). Pour Bourdieu la construction d'« un objet scientifique, c'est d'abord et avant tout, rompre avec le sens commun, c'est-à-dire avec les représentations partagées par tous, qu'il s'agisse des simples lieux communs de l'existence ordinaire ou des représentations officielles, souvent inscrites dans des institutions, donc à la fois dans l'objectivité des organisations sociales et dans les cerveaux. Le préconstruit est partout. » (Ibid., 1992, p.207). Il précise encore que la construction d'objet « n'est pas quelque chose qui s'opère d'un coup. Par une sorte d'acte théorique inaugural, le programme d'observations et d'analyses à travers lequel elle s'effectue n'est pas un plan qu'on dessine à l'avance, à la façon de l'ingénieur ; c'est un travail de longue haleine, qui s'accomplit peu à peu, par touches successives, par toute une série de corrections, de redressements, inspirés par ce que l'on appelle le métier, c'est-à-dire de principes pratiques qui orientent des choix à la fois minuscules et décisifs. » (Ibid., 1992, p.199). Nous nous référons aussi à ce que Pierre Bourdieu nomme « *penser relationnellement* » : par exemple, à propos du pouvoir, au lieu de poser des questions substantialistes et réalistes de localisation – Qui le détient ? Où il est ? - il propose de comprendre les rapports de force entre les positions sociales, et parler ainsi de *champs du pouvoir*. Pour cela, la méthode qu'il suggère est de construire l'objet en recourant à ce qu'il appelle le *tableau carré des traits pertinents d'un ensemble d'agents ou d'institutions*<sup>16</sup>. Ainsi, pour comprendre le zonage, nous allons nous intéresser au rayonnement qu'il produit sur l'espace que nous habitons, aux champs des relations qu'il tisse sans que nous en soyons vraiment conscients. Le CBD-Roppongi et l'Ouest lausannois sont ainsi autre chose que ce qui se nomme habituellement dans le milieu scientifique, des « cas d'étude ». Ce sont des cas mis à l'épreuve des explications qui mettent en relation des choses qui semblent ne pas avoir de lien entre elles. Nous ne produisons ni démonstrations, ni n'amassons des évidences scientifiques, nous ne décrivons pas, nous suggérons. Nous faisons des explorations, découvrons des faits, et ébauchons des esquisses afin de discerner ce qui fait sens.

---

<sup>16</sup> P. Bourdieu poursuit : « ...j'inscrirai chacune des institutions sur une ligne et j'ouvrirai une nouvelle colonne toute les fois que je découvrirai une propriété nécessaire pour caractériser l'une d'entre elles, ce qui m'obligera à interroger toutes les autres sur la présence ou l'absence de cette propriété. Cela dans la phase purement inductive du repérage. Puis il faudra faire disparaître les doubles emplois et rassembler les colonnes consacrées à des traits structurellement ou fonctionnellement équivalents, de manière à retenir tous les traits – et ceux-là seulement – qui sont capables de discriminer plus ou moins fortement les différentes institutions, donc pertinents. » (Ibid. pp.201-202).

### 4.3 Le plan de la recherche

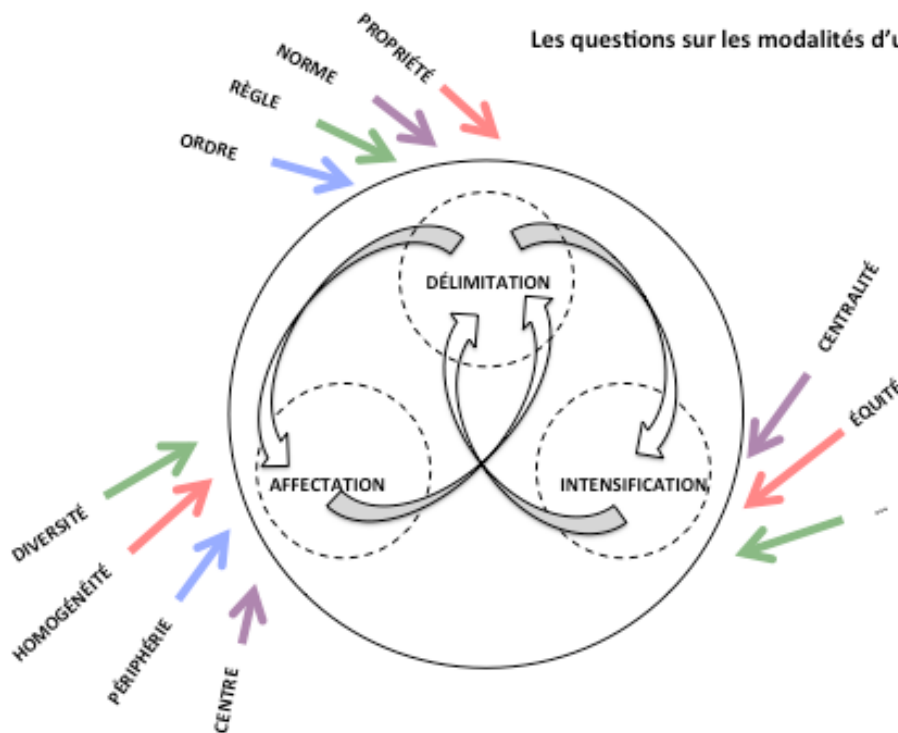
La recherche procède par cycles ascendants. (Illustrations 16 a et b : Le chemin du raisonnement<sup>17</sup> ; Les questions sur les modalités d'usage du zonage). Des tâches de questionnement et de compréhension d'exploration et de discernement se produisent en alternance.



Ainsi, observation, explication, questionnement et réflexion s'imbriquent. Les phases se chevauchent et des allers-retours affinent les travaux et les résultats. Ainsi, afin de clarifier le propos de la thèse, et sans l'affaiblir, des parties satellitaires sont retirées, comme le *catalogue des questions opérationnelles* qui amorça la réflexion sous une forme d'essorage de cerveau, ou le texte commentant l'apport *des avant-courriers* qui permet, dès le démarrage de la recherche, de prendre du recul sur l'objet questionné.

<sup>17</sup> En référence à la courbe hélicoïdale du cheminement des idées en Chine, selon le Prof. Guiqing YANG (discussion à Tongji Universtiy, avec l'auteure, en 2007.)

## Les questions sur les modalités d'usage du zonage



Alors que l'état de l'art problématisé a été entrepris au début des travaux et précède ainsi la partie empirique, il a pourtant été enrichi tout au long de la recherche, de nouveaux articles scientifiques qui questionnent le zonage. Les écrits d'auteurs ont été alors annotés et ceci en distinguant soit les tonalités élogieuses de celles plus dubitatives ou critiques, soit les thèmes énigmatiques et les faits qui les font émerger, soit les relations que nous avons identifiées comme sous-tendant des faits. Nous avons entre autres distingué les attributs du zonage du zonage lui-même, ainsi que les objectifs qui lui sont prêtés.

Les cas extraits soit de la grande région de Tokyo, soit de la région Lémanique sont choisis pour les centralités naissantes qu'ils renferment l'un et l'autre. *Roppongi* dans *Tokyo-to et l'Ouest lausannois* dans *Lémancité*. Les situations du Grand Tokyo et celle de la Suisse urbaine sont certes différentes autant géographiquement, institutionnellement, que culturellement. De plus, 60 ans distancient l'adoption officielle et à l'échelle nationale du zonage en Suisse (1979) de celui du *zoning* au Japon (1919). À Tokyo, de nouveaux ensembles urbains construits par de grands acteurs de l'immobilier se planifient en dehors des règles du zonage et en Suisse, depuis dix ans on tente d'harmoniser tant bien que mal les normes en matière d'aménagement du territoire et la multiplicité des zones est depuis peu enregistrée dans le *Cadastre de restriction des droits de la propriété privée*. Pourquoi le « *zoning, a strong usual Policy* », est-il détourné au Japon ?

Pourquoi, le zonage, fondateur de la politique de l'aménagement du territoire en Suisse, est-il, pour des praticiens de plus en plus nombreux, mis de côté ? Pourtant au Japon, le « zoning » est le modèle encore reconnu prioritaire de l'usage du sol. Et en Suisse, le zonage est le principe de base de l'organisation du territoire confédéral, et la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire met en première ligne la réduction de la zone à bâtir. Existe-t-il des points communs entre le « zoning » japonais et le zonage suisse ? Nous les nommerons tous deux, dans les textes qui suivent, par le mot « zonage ».

Illustration 16 c : Ce qui est petit, compte



L'observation de Tokyo va nous conduire vers une prise de conscience de l'existence d'un urbanisme indépendant des compositions urbaines et riches de centralités ; nous le nommerons *urbanisme perceptible*. C'est un urbanisme qui ne se satisfait ni de géométries, ni de perspectives. Il trouve ses règles de composition dans la « conscience de l'œil » (Sennett Richard, (1990) 2009)<sup>18</sup>, c'est-à-dire dans les interactions entre les multiples fragments visibles et invisibles de la ville (illustration 16 c : ce qui est petit compte).

<sup>18</sup> *La conscience de l'œil* est le titre que Richard Sennett a finalement choisi pour son ouvrage qui se consacre au problème du manque d'échange et d'interaction sociale entre la multitude de fragments qui compose la mosaïque urbaine. Les villes sont beaucoup plus complexes qu'il y a un siècle où la différenciation sociale reposait sur la différence de classe. Richard Sennett remarque qu'aujourd'hui la gestion de ces complexités se fait par une culture de la différenciation qui exclut ceux qui sont différents, et l'architecture et l'urbanisme ont leur part de responsabilité dans ce décalage entre les individus. (Sennett Richard, (1990) 2009.)

L'observation de Lémancité va nous mener vers des questions sur le rôle du zonage dans le maintien de la diversité urbaine et dans la marge qu'il offre pour favoriser l'émergence de nouvelles polarités (illustration 16 d : densité ou diversité ?) La manière dont il participe à l'ordre qui accentue le différentiel « centre et périphérie » tout en gommant les limites et les repères, et en procédant par contamination (Cheshire, Sheppard, 1989).

Illustration 16 d : Densité ou diversité ?



Ecublens 2012



Renens 2011



Renens 2011



Vevey 2013



Ecublens Bassenges 2012



Morges 2012

Dans Tokyo-to nous allons regarder ce qui se passe à Roppongi, et dans Lémancité, nous ferons de même dans l'Ouest lausannois. Dès lors, riches des observations nous chercherons les liens et les ramifications qui existent sans qu'elles ne soient vraiment visibles entre l'urbanisme de Tokyo-to et celui de Lémancité. Avant la partie conclusive, nous accorderons un temps nécessaire à une explication sur l'usage des règles et des normes en urbanisme.





Tokyo, Minato-ku, Roppongi / mrr 2008

<b>Chapitre V Roppongi dans Tokyo-to</b>	<b>251</b>
1 Un gigantisme à la granulométrie fine	254
1.1 <i>Le contexte de la Tokaido Mégapolis</i>	255
1.2 <i>La région du Grand Tokyo</i>	258
1.3 <i>Les quatre échelles</i>	259
1.4 <i>Un complément nécessaire: l'hybridation du villageois et du citoyen</i>	262
2 Les sept singularités de Tokyo	264
2.1 <i>Première singularité : une ville duale</i>	264
2.2 <i>Deuxième singularité : un premier centre hors du noyau</i>	265
2.3 <i>Troisième singularité : un gigantisme annoncé et impermanent</i>	266
2.4 <i>Quatrième singularité : un vide essentiel</i>	267
2.5 <i>Cinquième singularité : un instant dans la ville</i>	268
2.6 <i>Sixième singularité : dans la norme, l'habitant fait la ville</i>	269
2.7 <i>Septième singularité : l'invisible plus que le visible</i>	270
2.8 <i>L'urbanisme perceptible</i>	271
3 Roppongi : une nouvelle centralité métropolitaine	272
3.1 <i>Roppongi entre la nuit et le jour</i>	272
3.2 <i>Roppongi Hills : le zonage en arrière-plan du renouvellement urbain</i>	284
3.3 <i>Le zonage : un sous-système facilitateur</i>	287
4 Ce qui transforma l'articulation des zones	291
4.1 <i>L'image mentale de la métropole : l'espace relationnel des « kus » et « shis »</i>	291
4.2 <i>La porosité de la limite : le « mura » et les « Kamis »</i>	296
4.3 <i>L'espace public « en bordure de » avec le « ma »</i>	299
5 Synthèse : l'enseignement de Roppongi	301
5.1 <i>Sur les sept caractéristiques du zonage occidental, cinq s'estompent</i>	302
5.2 <i>Un partenariat entre le gouvernement, les investisseurs et les habitants</i>	304
5.3 <i>Un partenariat avec la nature</i>	305

---

*Illustration au verso* : Les tours résidentielles de Roppongi Hills ont été autorisées à la suite d'un changement des règles de hauteurs dans les règlements du zonage.

## PARTIE III

### Chapitre V Roppongi dans Tokyo-to

*«La science et la technologie nous ont permis de faire un usage accru de notre environnement naturel. Et puis, nous avons rendu les gens plus conscients du danger qu'une catastrophe naturelle pourrait causer.»<sup>1</sup>*

Takashi Onishi,

Président du conseil scientifique du Japon.

Dans les écrits qui précèdent, nous avons vu que le zonage a été rapidement diffusé jusqu'au Japon, mais les objectifs (essor économique et place dans le monde), les priorités (faciliter l'implantation des usines et des infrastructures de transport), et les usages (*mixed use zoning*) varient d'un contexte à l'autre. Nous allons voir comment, au Japon, la culture et la pratique du zonage vont alors indirectement influencer l'émergence de nouvelles centralités ?

Pour cela nous allons observer le *CBD-Central Business District*<sup>2</sup> de Roppongi situé dans le district de Minato-ku à Tokyo. Le CDB-Roppongi est une opération initiée par un puissant consortium immobilier, Mori, en partenariat avec l'État central du Japon. La proposition est profilée pour être une solution *Win-Win* pour le gouvernement, pour les investisseurs et pour la population. La pierre d'achoppement aurait pu être la hauteur des bâtiments (la tour principale a une hauteur de 238 m avec 54 étages) qui transforment

---

<sup>1</sup> <http://www.slate.fr/story/68817/scientifiques-pu-prevoir-fukushima-catastrophe-nucleaire> accès mai 2013.

<sup>2</sup> *Central Business District* est une appellation internationale qui désigne la partie de la ville, voire l'entier de la ville, la plus accessible où se concentrent les activités commerciales et administratives. Cela correspond souvent au centre géographique de la ville et à l'endroit où se trouve la plus grande densité de construction (par exemple, rapport entre la somme des surfaces de planchers et la surface de sol imputable), la plus grande densité humaine (par exemple, rapport entre la somme des habitants-résidents et les emplois sur la surface de sol imputable), et où se localisent les bâtiments les plus hauts. La grande accessibilité en transport s'accompagne d'un renchérissement important du sol.

radicalement ce secteur du district de Minato-ku. Ce ne fut pas le cas. (Cf.: Tableau 11 : Bâtiments hauts à Tokyo.)

**Tableau 11 : Bâtiments hauts à Tokyo**

Localisation	Bâtiment / Building	Année de construction	Hauteur	Nb. d'étages	Rang / Japon 2013
<b>Les années soixante-dix :</b>					
Shinjuku	<i>Keio Plaza Toyosu</i>	1971	180 m	47	53 <sup>e</sup>
Shinjuku	<i>Sumitomo</i>	1974	210 m	52	
Shinjuku	<i>Sompo Japan</i>	1976	193 m	43	28 <sup>e</sup>
Shinjuku	<i>Nomura</i>	1978	203 m	50	20 <sup>e</sup>
Shinjuku	<i>Center</i>	1979	223 m	54	15 <sup>e</sup>
Shinjuku	<i>Mitsui</i>	1974	224 m	55	14 <sup>e</sup>
<b>Toshima</b>	<b><i>Sunshine 60</i></b>	<b>1978</b>	<b>240 m</b>	<b>60</b>	<b>8<sup>e</sup></b>
<b>Les années quatre-vingt-dix :</b>					
<b>Shinjuku</b>	<b><i>Tokyo Metropolitan Government</i></b>	<b>1991</b>	<b>243 m</b>	<b>48</b>	<b>7<sup>e</sup></b>
Shinjuku	<i>Park Tower</i>	1994	235 m	52	11 <sup>e</sup>
Chuo	<i>Saint Luke's Tower</i>	1994	221 m	47	16 <sup>e</sup>
Shinjuku	<i>Tokyo Opera City Tower</i>	1996	234 m	54	12 <sup>e</sup>
<b>Le vingt-et-unième siècle :</b>					
Yoyogi	<i>NTT Docomo</i>	2000	240 m	27	8 <sup>e</sup>
Shibuya	<i>Cerulean Tower</i>	2001	184 m	41	49 <sup>e</sup>
<b>Minato</b>	<b><i>Roppongi Hills Mori Tower</i></b>	<b>2003</b>	<b>238 m</b>	<b>54</b>	<b>10<sup>e</sup></b>
Minato	<i>Shiodome City Center</i>	2003	216 m	43	17 <sup>e</sup>
<b>Minato</b>	<b><i>Midtown Tower (Roppongi)</i></b>	<b>2007</b>	<b>248 m</b>	<b>27</b>	<b>4<sup>e</sup></b>
Toranomon	<i>Toranomon Hills</i> (en cours)	(2014)	256 m	52	1 <sup>e</sup>
Chiyoda	Une petite dizaine de bâtiments	2000-2014	200 à 205 m	30 à 40	env. 30 <sup>e</sup>

La centralité ancienne de Roppongi, devenue quelque peu marginale avec la vie nocturne tapageuse des *geigins*, c'est-à-dire des étrangers, se voit rehaussée d'une nouvelle image, à qui on donne les allures de nouvelle centralité en y localisant des activités commerciales, administratives et aussi culturelles et sociales à l'échelle nationale. Tokyo se dote d'un Central Business District supplémentaire. Le changement se fit sans trop de difficulté, car, en amont, une adaptation du zonage autorisa, par étape successive, des constructions de grandes hauteurs dans des secteurs différents, et désignés *stratégiques* de la métropole. Le gouvernement central actionne des modifications successives dans les règlements de l'urbanisme de Tokyo. Ainsi, les tours interdites jusqu'alors à Roppongi, sont autorisées. Dans les années soixante-dix, une première vague de bâtiments hauts est construite à Shinjuku. Une deuxième vague, dans les années quatre-vingt-dix, se cantonne encore principalement toujours à Shinjuku. En 1991, un bâtiment symbolique, la « mairie » de Tokyo, le *Tokyo Metropolitan Government Building*, culminera alors à une hauteur de 248 mètres. Et, ce n'est que trente ans plus tard, au tournant du siècle, que la vague des édifices en hauteur gagne d'autres secteurs de Tokyo. Ainsi, en 2003, à Minato, le CDB-Roppongi transforme radicalement, le lieu. Avec ces nouveaux édifices de grande hauteur, la tradition du partenariat public-privé, où les investisseurs privés participent fortement à la fabrication officielle de la ville, se confirme à nouveau dès les années quatre-vingt-dix.

Le CDB-Roppongi, avec celui de CBD-Shimbashi - Shiodome, complète l'ensemble des CDB de Tokyo : Nihonbashi-Ginza, Marounouchi-Ginza, Shinjuku, Shibuya, Akasaka, Ikebukuro, Nishi-Shinjuku, Osaki. L'ensemble de l'espace compris entre Nihonbashi et Marounouchi, où se trouve l'axe commercial le plus célèbre de Tokyo, Ginza, forme le CDB initial de Tokyo. Les *Central business districts* de Tokyo se développent à partir des stations situées sur le tracé de la *Yamanote line*<sup>3</sup>, la ligne de métro-train circulaire qui ceinture, dans une boucle de 35 km, l'espace de l'ancienne ville-haute de Tokyo. C'est à ce titre que la localisation des CBD peut être qualifiée de géographiquement centrale. L'ensemble des CDB est greffé sur la *Yamanote line*, sur laquelle se trouvent toutes les gares principales de la métropole, et sur le réseau des autoroutes surélevées ; ils ont une accessibilité remarquable et concentrent les activités économiques et financières dominantes. Différemment, les activités culturelles, sociales et commerciales sont diffusées sur l'entier de la surface de Tokyo.

---

<sup>3</sup> La *Yamanote line* est une infrastructure train et métro qui fut achevée en 1885. Le trajet se fait en une heure et est ponctué de 29 stations. Les CDB se localisent sur les stations de la Yamanote line. L'ouverture de la ligne est à 4h30 du matin et le dernier convoi circule jusqu'à 1h20 du matin. La fréquence est de quatre minutes et, aux heures de pointe, elle descend à deux minutes trente secondes.

Avant d'aller plus en avant dans l'observation du CBD-Roppongi, nous allons donner quelques explications sur ce que nous entendons par Tokyo - une ville, des villes, une métropole, une région métropolitaine -, puis nous allons faire émerger sept singularités de l'urbanisme de Tokyo. C'est en étant enrichis des explications sur le gigantisme de Tokyo caractérisé par une granulométrie fine, et c'est en ayant pris connaissance de la cohabitation de sept singularités - ville duale, centre hors du noyau, impermanence, essentialité du vide, la valeur de ce qui est éphémère, la place de l'habitant plus que du citoyen, les règles invisibles - que nous disposerons des éléments pour décortiquer le paradoxalement vaste micro-urbanisme du CBD-Roppongi. Et c'est alors que nous donnerons des éléments de réponse à la question de : quelle part le zonage peut-il prendre dans la consolidation des centralités de Tokyo ?

## **1 Un gigantisme à la granulométrie fine**

Dans les précédents chapitres, nous avons vu aussi que la plupart du temps le zonage participe à la fabrication d'une réalité où l'ordre matériel se fonde sur les principes de l'exclusion des activités, la séparation des affectations, et la fragmentation des espaces. Le zonage produit en général de l'homogénéité dans les zones et une systématisation de la délimitation des périmètres de prescription aux échelles nationales. La réalité des aires urbaines occidentales reflète la marque des zones. Au Japon, il en va tout autrement, le plan de zone n'est en rien la réalité. Pourquoi ? La réalité matérielle de la ville japonaise se présente sous la forme d'une multitude d'objets différents en taille, en style, en matériaux, en usages, et groupés sans ordre apparent. La diversité sociale et même la biodiversité caractérisent les districts de la capitale, qu'importe leur localisation. Pourtant, le zonage est la règle principale qui délimite les secteurs d'affectation.

Nous allons d'abord ouvrir une fenêtre sur Tokyo et montrer les caractéristiques de l'ordre matériel qui a précédé le zonage dans la métropole tokyoïte. Nous allons faire ressortir des points singuliers et normaux de l'urbanisme japonais, et porter un regard attentif à une notion qui, d'une part, est donnée pour universelle dans l'organisation des villes, et d'autre part, est demeurée totalement secondaire dans le zonage: le centre. C'est par cette entrée que nous allons conduire la réflexion.

## 1.1 Le contexte de la Tokaido Mégalopolis

Nous avons compris aussi que la ville japonaise est l'objet d'un processus qui entrelace continûment et en alternance les différentes appropriations spatiales de l'homme : des champs cultivés, des lieux d'activités résidentielles, commerciales, techniques, administratives, et des lieux de pouvoir religieux ou civil. C'est un processus fondé sur le mélange des activités et la diversité des habitants et des usages. Avec le développement des chemins de fer, la ville se reproduit à chaque station ; les entreprises privées financent et construisent à la fois les infrastructures de transports ferroviaires et les bâtiments commerciaux sur les stations, et parfois, comme à la ville nouvelle de Tama dans les années soixante-dix, les quartiers résidentiels. Entre-deux, les usines s'installent. Toutefois, la logique du mélange fin qui caractérise la ville japonaise est en fait industrielle. On garde la même formule, on reproduit, tout en modifiant les quantités : la mixité fonctionnelle s'étend à l'espace contenant les grandes villes du Tokaido, la granulométrie devient grossière. Les résidences, les commerces, les champs et les fabriques s'entremêlent encore, toutefois les grains deviennent des blocs. L'industrialisation du processus se déploie, dans un premier temps sur 600 kilomètres (de Tokyo-Yokohama à Osaka-Kobe), puis sur plus de 2000 kilomètres (Nagasaki à Tokyo). Toutefois, les contenus des blocs sont loin d'être homogènes.

En 125 ans (1870-1995), la population japonaise a quadruplé, et c'est sur l'espace étroit de la ceinture du Pacifique, le Tokaido, qu'elle s'est installée. La « ville-château » (*castel town*) s'est hybridée en moins d'un quart de siècle avec la « ville industrielle ». De la première, elle a gardé les *machi* pour le cadre de vie dans la ville, de la seconde, elle a retenu le pragmatisme rationnel pour implanter les grandes infrastructures. La ville-village et l'aire métropolitaine (*metropolitan area*) font le grand écart. Le résultat est ce que Gottmann, le premier, a nommé la *mégapolis*<sup>4</sup>.

De 1920 à 1965, trois régions urbaines attirent la croissance industrielle, et avec elle, la croissance urbaine : Tokyo, Osaka et Nagoya. Entre 1950 et 1975, hormis Fukuoka, à

---

<sup>4</sup> « *The old distinction between rural and urban does not apply here any more. Even a quick look at the vast area of Megalopolis censuses, have very little, if anything, to do with agriculture. In terms of their interests and work they are what used to be classified as 'city folks', but their way of life and the landscapes around their residences do not fit the old meaning of urban. In this area, then, we must abandon the idea of the city as a tightly settled and organized unit in which people, activities, and riches are crowded into a very small area clearly separated from its nonurban surroundings. Every city in this region spreads out far and wide around its original nucleus; it grows amidst and irregularly colloidal mixture of rural and suburban landscapes.* » (Gottmann, 1961, p. 5).

l'extrême Ouest de la mégalopole du Tokaido, toutes les autres régions rurales et urbaines perdent leurs habitants. En 25 ans, 11 millions de migrants viennent s'établir dans les trois préfectures métropolitaines (ibid., 2001, p. 174). (Cf. Tableau 12 : Augmentation de la population à Tokyo en pour cent de 1955-60 à 1985-90.)

**Tableau 12 : Augmentation de la population à Tokyo**

en pour cent de 1955-60 à 1985-90

La *Metropolitan Area* est ici la région qui est comprise dans un rayon de 50 km autour du centre, la *Central City* est Tokyo des 23 *ku*, et la *Surrounding Area* est, tout ce qui n'est pas la *Central City* dans l'aire métropolitaine.

	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990
<b>Tokyo Metropolitan Area</b>	<b>19.2</b>	<b>20.3</b>	<b>15.9</b>	<b>12.8</b>	<b>6.4</b>	<b>5.6</b>	<b>4.9</b>
<i>Central City</i>	19.2	7	-0.6	-2.2	-3.4	0.0	-2.3
<i>Surrounding Area</i>	19.2	35.2	30.5	22.9	11.6	8.2	8.0
<b>3 Metropolitan Areas</b> Tokyo, Osaka, Nagoya	16.0	19.2	14.2	11.1	5.4	4.6	3.8
<i>Remaining Areas</i>	-0.1	-1.7	0.3	4.1	4.0	2.6	0.8
<i>Japan Total</i>	4.7	5.2	5.5	7.0	4.6	3.4	2.1

Source : *Japan Population Census*, adapté de Okamoto, 1997, p.81.



**Tableau 13 : Les territoires de Tokyo aux quatre échelles géographiques**

<b>Japon</b>											
47 entités institutionnelles : to-do-fu-ken											
Superficie : 365'874 km <sup>2</sup>											
Population : 128'056'000 résidents											
Densité moyenne : 350 hab. au km <sup>2</sup>											
<b>National Capital Region : Kanto</b>											
Tokyo-to + 7 ken											
Superficie : 32'287 km <sup>2</sup>											
Population : 43'498'000 résidents											
Densité : 1'347hab. au km <sup>2</sup>											
<b>Tokyo Megalopolis Region ou Greater Tokyo Area</b>											
Tokyo-to + 3 ken											
Superficie : 13'558 km <sup>2</sup>											
Population : 35'651'000 résidents											
Densité : 3'981 hab. au km <sup>2</sup>											
<b>Tokyo-to</b>											
<b>Tokyo Metropolis</b>											
Superficie : 2'188 km <sup>2</sup>											
Population : 13.189'000 rés.											
Densité : 6'029 hab/ km2											
Tokyo des 23 ku											
Tama Area Iles											
km <sup>2</sup>	622	1'160	406	2'416	5'155	3'799	4'471	6'354	6'412	6'096	39 autres entités
hab.	8'970	4'191	28	9'050	6'217	7'195	863	2'008	2'007	2'969	(ken et fu) Pré-fec-tures
hab./ km <sup>2</sup>	14'422	3'613	68	3'746	1'206	1'894	193	316	313	487	

Superficie (km<sup>2</sup>), population résidente (par mille), densité (nombre d'habitants au km<sup>2</sup>)

Les données pour Tokyo-to viennent du TMG (population au 1<sup>er</sup> octobre 2011). Les autres données viennent des statistiques nationales <http://www.stat.go.jp>, population au 1<sup>er</sup> octobre 2010 (accès le 22-09-2012).

Dans les années soixante pour qualifier et recenser la population urbaine, plus que de s'appuyer sur une définition sociale de la « ville », celle des relations caractérisant la « ville-château », c'est la définition statistique et neutre de l'« espace urbain » qui est prise. Dès 1960, la population urbaine est celle qui réside dans les *DID-Densely Inhabited Districts*. Le *DID* est l'aire urbanisée qui réunit des districts continus dont la densité est 4000 habitants au km<sup>2</sup> et plus, et dont le total de la population est d'au moins 5000 habitants. En 1960, 44 pour cent de la population résident dans les *DID*, et en 1990, la proportion est de plus de 63 pour cent (ibid., 2001, p. 172).

Ainsi, en 1990, la population urbaine du Japon est de 78 millions, et la surface des *DID* représente 3,11 pour cent de celle du pays (Karan, 1997, p. 23). La plupart des villes sont situées sur les terres alluviales des côtes, le reste du pays est l'espace réservé à la forêt et aux volcans, c'est-à-dire le domaine des *kamis* (esprits)<sup>5</sup>.

## 1.2 La région du Grand Tokyo

Tokyo est une des 47 entités de type préfectoral (les *to-do-fu-ken*) que contient le Japon. Les *to-do-fu-ken* ont toutes un gouverneur et une assemblée législative, y compris Tokyo, élus l'un et l'autre par des votations populaires, et pour une durée de quatre ans (Cybriwsky, 1991, p. 23). Tokyo est une institution urbaine issue des relations entre des cités, des villes et des villages. Le mot *Tokyo* revêt quatre significations et désignent des territoires enchâssés : 1) le *Tokyo* des 23 *ku* d'origine ; 2) *Tokyo-to* district métropolitain fonctionnant telle une préfecture ; 3) *Tokyo Megalopolis Region*<sup>6</sup> réunissant 4 entités de type préfectoral ; 4) *Tokyo Capital Region* contenant huit entités de type préfectoral. (Cf. Tableau 13 : Les territoires de Tokyo aux quatre échelles géographiques.)

---

<sup>5</sup> Il peut sembler curieux de parler de *kamis* quand on évoque les aires forestières ; pourtant, même les scientifiques japonais vous diront que probablement les *kamis* n'existent pas, cependant tant que leur inexistence n'est pas prouvée il vaut mieux leur réserver une place.

<sup>6</sup> *Tokyo Capital Region* correspond-elle ou non à la *Larger Urban Zone (LUZ)* définie par Eurostat et l'agence de statistique européenne ? Ceci est à vérifier.

### 1.3 Les quatre échelles

Tokyo est le cadre singulier d'une vaste entité urbaine qui s'étale dans la plaine du Kanto. Le Kanto accueille depuis des temps immémoriaux des établissements humains (Cybriwsky, 1997, p. 4). Cependant il faut attendre le XVI<sup>e</sup> siècle pour qu'une première entité urbaine nommée ville-château (*joka machi*) étoffe la demeure d'un seigneur (Cybriwsky, 1991, p. 50), puis c'est à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle qu'Edo, y prend place<sup>7</sup>.

Le contexte institutionnel actuel est particulier : Tokyo n'est pas une cité, mais des cités<sup>8</sup>. Tokyo est un entrelacement de districts<sup>9</sup>, de *cities* (*shi*), de villes et d'un seul village.

Quand on parle de Tokyo, quatre espaces géographiques peuvent y répondre : soit l'entité urbaine de 8 millions d'habitants (le cœur historique des 23 *ku*<sup>10</sup>, avec une superficie entre deux et deux fois et demie celle du canton de Genève), soit les 13 millions (*Tokyo-to* dont la surface équivaut aux deux tiers du canton de Vaud), soit les 35 millions (*Tokyo Megalopolis* couvrant la superficie de la Suisse romande, sans le canton de Berne), et encore les 43 millions (*National Capital Region* environ 200 km x 200 km avec une surface qui équivaut à un peu plus des trois quarts de la Suisse).

Ainsi ce que nous nommons, par réduction, *Tokyo* est soit la ville de Tokyo, la métropole de Tokyo, le Grand Tokyo, ou la Région mégapolitaine de Tokyo : ce sont les quatre échelles locales qui sont communément utilisées dans les planifications territoriales et urbaines. (Illustrations 17 a et 17 b : Les quatre échelles. *Tokyo Central, Tokyo-to, Greater Tokyo Area, National Capital Region.*)

---

<sup>7</sup> Edo est le premier nom de Tokyo. L'édification rapide d'Edo eut pour objectif, comme dans de nombreux cas dans le monde, de solidifier un pouvoir, et ici celui du clan des *shoguns* Tokugawa. Le *shogun* (chef militaire) fonda sa ville sur des obligations précises pour ses vassaux.

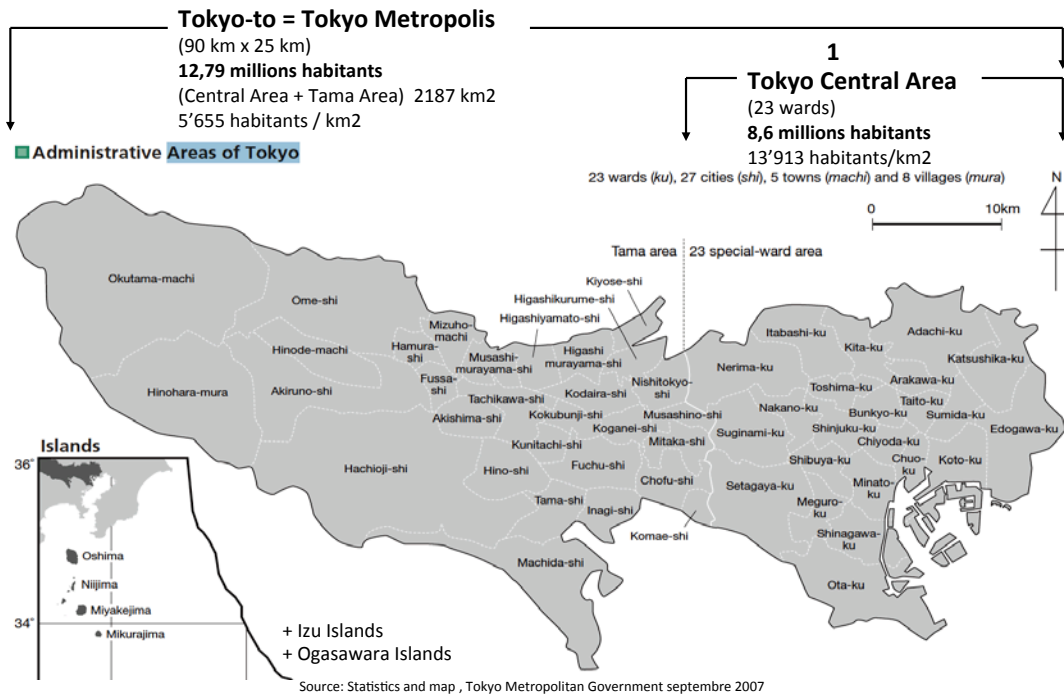
<sup>8</sup> Les districts de Tokyo sont tous gouvernés différemment et des inégalités les caractérisent. Officiellement Tokyo n'est même pas le chef-lieu d'une région et aucune loi ne précise qu'elle soit reconnue en tant que capitale du Japon, bien qu'elle fonctionne comme capitale politique, administrative et économique Tokyo est une cité globale, c'est-à-dire que ses échanges avec l'étranger sont plus importants qu'avec le reste du pays. (Delplanque, 2009, pp. 78-79.)

<sup>9</sup> Chaque district dispose d'un chef-lieu et d'un maire.

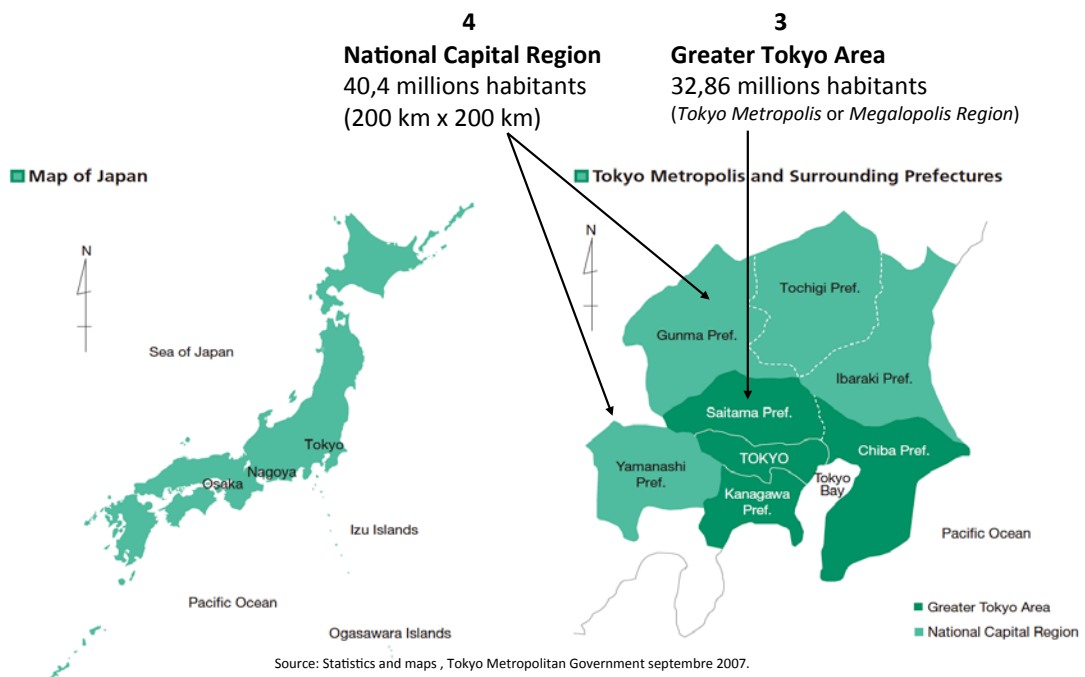
<sup>10</sup> Le 23 *ku* contiennent les plus anciens CDB (Central Business District) : Ginza, Shibuya, Shinjuku, Ikebukuro, et Asakasa. Plus récemment ils sont complétés par ceux de Marounouchi-Nihombashi, Roppongi-Azabu, et de nouveaux CDB apparaissent Shiodome-Shimbashi, Akihabara-Kanda, Odaiba-Shinagawa, Hongo, et Tama dont certains sont en dehors des 23 *ku*.

2

Les quatre échelles: Tokyo central, Tokyo-to



Les quatre échelles: Greater Tokyo Area, National Capital Region



### 1.3.1 La ville de Tokyo

*Tokyo*, couvre à peu près le territoire d'Edo, la première ville. Les 23 *ku* d'origine (*wards*, arrondissements) contiennent les plus anciens CDB (*Central Business District*) : Ginza, Shibuya, Shinjuku, Ikebukuro, et Asakusa. Plus récemment ils sont complétés par ceux de Marounouchi-Nihombashi, Roppongi-Azabu, et de nouveaux CDB apparaissent Shiodome-Shimbashi, Akihabara-Kanda, Odaiba-Shinagawa, Hongo, et Tama dont certains sont en dehors des 23 *ku*. Le 23 *ku* totalisent une superficie de 622 km<sup>2</sup> et une population résidente de 8,97 millions au 1<sup>er</sup> octobre 2011, avec une densité de 14'422 habitants au km<sup>2</sup>. À titre de comparaison, Genève commune-ville a environ 11'000 habitants au kilomètre carré, et sur 15 km<sup>2</sup>.

### 1.3.2 La métropole de Tokyo : des cités, des villes, des villages

*Tokyo-to*, nommé aussi *Tokyo Metropolis* a une institution préfectorale le *Tokyo Metropolitan Government (TMG)*. Le *-to* désigne un territoire unique qui fonctionne telle une préfecture (*ken*) tout en n'en portant pas le nom. Le *TMG* réunit le bureau du gouverneur et l'Assemblée législative et représente de nombreux petits gouvernements (municipalités de cités - *shi*, de villes - *machi*, et de villages - *mura*).

*Tokyo-to* réunit en plus des 23 *ku* d'origine, et d'autre part la *Tama Area* qui comprend 26 *shi* (cités), 3 *machi* (villes), et 1 *mura* (village). Le territoire de *Tokyo-to* est géré par le *TMG* et s'étire d'Est en Ouest sur 90 km, et du Nord au Sud sur 25 km, sa superficie est de 2'188 km<sup>2</sup> et compte 13,19 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> octobre 2011, avec une densité de 6'029 habitants au km<sup>2</sup>.

*Tokyo-to* est un des 49 départements du Japon. Chaque département a un gouverneur. 38,1 % de la surface est forestière, 30,1 % sont des terrains à bâtir, 11 % sont des surfaces d'infrastructures routières et 4,7 % sont des terres agricoles. *Tokyo-to* voit sa population augmentée dans la journée de 2'561'764 personnes en 2005. Et 3'640'000 personnes transitent par la plus grande gare du monde, Shinjuku (Delplanque, 2009, p.79). Les écrits sur la planification spatiale, pour la plupart publiés par le *TMG* comme *Tokyo-to (Tokyo Metropolis)* simplement Tokyo.

### 1.3.3 Le Grand Tokyo

La *Tokyo Megalopolis Region*, nommée aussi *Greater Tokyo Area* est, ce que le dictionnaire Larousse nomme confusément la *Région métropolitaine de Tokyo*. Le *Greater Tokyo Area* réunit le District métropolitain de *Tokyo-to* et les trois préfectures voisines Kanagawa (Yokohama), Saitama et Chiba. Sa superficie de 13'558 km<sup>2</sup>, sa population de près de 37 millions en 2011, avec une densité de 3'981 habitants au km<sup>2</sup>

### 1.3.4 La Région mégapolitaine de Tokyo

La Tokyo de la *National Capital Region* comporte 7 entités préfectorales (1 *to* et 6 *ken*). La *National Capital Region* est en fait la région mégapolitaine de Tokyo qui regroupe en plus les quatre autres préfectures de la plaine du Kanto, à l'ouest Yamanashi, au nord-ouest Gumma, au nord Tochigi et au nord-est Ibaraki. Sur 23 % de la surface du pays vit les deux tiers de la population japonaise répartie sur l'entier de la côte sud de l'île principale de l'archipel nippon, Honshu ; c'est là aussi qu'aujourd'hui 85 % du produit national brut est produit.

La *National Capital Region* a une superficie de 32'287 km<sup>2</sup> et compte 43,5 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> octobre 2011, avec une densité 1347 habitants au km<sup>2</sup>.

## 1.4 Un complément nécessaire: l'hybridation du villageois et du citadin

Le zonage va se mouler dans une société qui, dès le départ, sera peu encline à voir dans cette manière d'organiser le sol, un levier pour se départir de l'ordre divin ou du geste du Prince.

Comme partout ailleurs dans le monde (Graeber, 2011)<sup>11</sup>, le marché et la religion imprègnent à des degrés différents la vie urbaine. Une singularité toutefois est que le Japon a été tardivement, jusqu'en 1945, une société théocratique légitime<sup>12</sup>. Ainsi, en ce début de

---

<sup>11</sup> Pour David Graeber, le marché et la religion sont deux sphères qui régissent nos existences depuis plus de 2 millénaires (in *Sciences Humaines*, n° 29, 2012).

<sup>12</sup> L'empereur est en contact direct avec le divin et l'ordre est régit selon l'axe vertical où les dieux ont un rôle politique et religieux. Après la défaite du Japon lors de la deuxième guerre mondiale, l'empereur Hiro Hito admet, devant le monde entier, ne pas être un descendant direct des dieux.

XXI<sup>e</sup> siècle, la société et les religions<sup>13</sup>, encore aujourd'hui, vont de concert pour composer les espaces urbains. Les dieux sont aussi garants de l'ordre que de la redistribution des richesses<sup>14</sup>. Les relations hiérarchiques continuent de régler la société japonaise selon trois valeurs, l'autorité, le lien de sang, et l'âge. À ces valeurs s'ajoutent cinq vertus : la loyauté<sup>15</sup>, la cérémonie, le courage, la foi, la frugalité (Morishima, 1982) qui sont en arrière-fond des règles qui régissent la société. Cependant, en 1858, dès l'ouverture des ports du Japon au commerce international, ces règles, sans se modifier, se sont étoffées de ce qu'a apporté l'Occident : « On ira chercher à travers le monde la connaissance afin de renforcer les fondements de la règle impériale. » (Extrait de la *Charte des cinq articles*, 1868)<sup>16</sup>. Si les règles commerciales, certes, se transforment, les règles de la société en général restent stables. Ce qui vient de l'étranger est « autre », et celui qui revient après avoir vécu plusieurs années hors de l'archipel est « forcément bizarre », « les Japonais n'aiment pas ce qu'ils ne connaissent pas ; c'est une société villageoise où le regard de l'autre compte énormément. (...) Le Japon reste une société très fermée. Le *sakoku*<sup>17</sup> du Japon recentré sur lui-même n'est pas mort. » (Garrigue, (1998) 2000, p. 102). Pourtant, des jeunes depuis peu d'années cherchent hors de la péninsule nippone des horizons plus lumineux. Ils laissent derrière eux la grisaille économique japonaise pour rejoindre le dynamisme de l'Asie du Sud-Est. Une des plus grandes métropoles du monde est peuplée d'habitants villageois et citadins, tout à la fois.

Un autre trait à souligner est qu'à Tokyo, plus qu'ailleurs, on admet que la « ville du quotidien » est un monde fait d'enfants, de jeunes, de vieux et de femmes<sup>18</sup>. Les règles de division du zonage se heurteront à la cohésion sociale des *machis*.

---

<sup>13</sup> Il est normal de partager différentes croyances tout au long de sa vie, ainsi baptisé shintoïste, marié chrétien, suivre les préceptes de Confucius, et être enterré bouddhiste est loin d'être exceptionnel pour un japonais. La ville s'enrichit de symboles qui cohabitent sans opposition.

<sup>14</sup> Les dieux au Japon sont vénérés, cependant sans ostentation, dans les moindres recoins de la cité. Les esprits (kamis) sont partout. Le cosmos et l'homme, à l'opposé des cultures occidentales, sont indissociables. Aucun temple ne peut être assez somptueux que la nature pour être la demeure des dieux.

<sup>15</sup> Michio Morishima (1923-2004), économiste et mathématicien japonais, précise que la loyauté au Japon est une sincérité dans la dévotion totale au seigneur, alors qu'en Chine, c'est être vrai avec sa propre conscience, et la bienveillance domine alors qu'au Japon elle est absente.

<sup>16</sup> Dans l'ère Meiji, surnommée « gouvernement éclairé » (1868-1912) Japon se dote en 1889 d'une Nouvelle Constitution avec un régime parlementaire.

<sup>17</sup> L'ouverture de quelques ports dans un premier temps, puis une décennie plus tard de l'ensemble de l'archipel nippon fait sortir le Japon de la période du *sakoku* (pays fermé) qui s'étendit du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>18</sup> Les lieux qui accueillent la vie de tous les jours, celle où se trouve l'éventail de la population, sont désertés dès le matin jusqu'à tard le soir par ceux qui travaillent. Il y a une décennie déjà, il est constaté qu'une écrasante majorité de pères japonais négligent la famille, l'entourage et le voisinage (Garrigue, (1998) 2000, p. 229).

## 2 Les sept singularités de Tokyo

L'histoire de Tokyo est marquée par la destruction, par le feu, les tremblements de terre et la guerre. Les Tokyoïtes sont doués d'un goût pour l'effort hors du commun. Le bouleversement accompagnant l'adoption accélérée des valeurs occidentales à la fin XIXe siècle a produit une industrialisation à outrance qui a remis la valeur symbolique de la nature, traditionnellement si importante, pour favoriser la valeur matérielle (Berque, 1987, pp. 21-29). À l'image des États-Unis, le Japon a opté pour la démesure, autant dans l'action à plier la nature, que dans l'étalement de l'urbanisation. Dans cet espace où l'excès s'est emparé de la croissance de la ville, il est quand même quelque chose que Tokyo partage avec les *centres-villes* européens : une granulométrie très fine du bâti. À Tokyo, l'espace se faufile entre gigantisme et nanisme. Je vous propose de porter un regard sur ces tout petits *grains* qui, loin de s'aligner, offrent un tohu-bohu d'où émerge un ordre d'une tout autre rationalité<sup>19</sup>. C'est à travers la bienveillance d'un centre invisible, d'un espace public protéiforme aux limites poreuses, que Tokyo livre la clef de lecture de son espace urbain. Sept singularités instaurent une métropole aux caractéristiques universelles qui n'eut aucune difficulté à réinterpréter le zonage.

### 2.1 Première singularité : une ville duale

La première singularité d'Edo-To-kyo est d'être une ville féodale, d'hier, habillée en capitale de la modernité japonaise. Tokyo est duale (Cybriwsky, 1991, p.1). La ville est autant l'ancienne Edo (les 23 *ku*) que la nouvelle capitale *To-Kyo* (*Tokyo-to*) fédérant les villes qui la composent. L'une ne va pas sans l'autre. Edo, édifiée sous un régime féodal par un chef militaire (*Shogun*) rivalisant avec le pouvoir divin de l'empereur établi à Kyoto, est devenue, sitôt édifiée, la ville la plus peuplée du Japon, et en deux siècles la plus grande ville du monde dominant un pays totalement refermé sur lui-même. To-kyo, ensuite, capitale de l'Est, prit le pas sur Kyo-To, capitale de l'Ouest<sup>20</sup>, et fut instaurée par le gouvernement impérial qui destitua le *shogun*; s'opéra alors un changement radical dans toute

---

<sup>19</sup> Scott Lash parle de nouvelle modernité caractérisée par une autre rationalité. Cette modernité est réflexive et les individus imaginent de nouvelles règles qu'ils bricolent à partir de leur propre identité afin de faire face à des situations particulières (Lash, 1999, p. 3).

<sup>20</sup> En regard de Pékin, Kyoto, Athènes, Rome ou Paris, Edo est une ville récente. Elle est devenue en moins d'un demi siècle plus peuplée que Kyoto, la ville impériale, ou qu'Osaka, la ville commerçante. En 1868, date où cessa le système féodal imposé par le shogunat, l'empereur se déplaça à Edo et la nomma To-Kyo, capitale de l'Est (Roman Cybriwsky, 1991, p. 62).



l'organisation de la société japonaise, néanmoins sans transformer la société elle-même (Berque, 1987). Tokyo est une ville qui, d'un moment à l'autre sous la *Restauration Meiji*, s'ouvrit au monde. Edo est dans Tokyo, et Tokyo est préexistante dans Edo. Cette dualité, faite d'actions tout aussi violentes les unes que les autres, caractérise la ville d'Edo-Tokyo. La dualité est aussi présente dans le rapport que Tokyo entretient avec l'eau. Edo était la *ville sur l'eau*<sup>21</sup>, alors que Tokyo a choisi de devenir une *ville sur terre*<sup>22</sup>. Les grands travaux qui continuent à combler, à la suite des rivières, la baie de Tokyo témoignent de la poursuite de ce choix.

## 2.2 Deuxième singularité : un premier centre hors du noyau

La seconde singularité est d'avoir initié le *centre fonctionnel* en dehors de la ville. Edo bâtie sur une *idée de ville*<sup>23</sup> s'est construite rapidement à partir d'un système de règles politiques répressives<sup>24</sup>. Pendant trois siècles<sup>25</sup>, des milliers de personnes se déplaçaient annuellement pour peupler la capitale. La croissance d'Edo se fit vite, en 1650 elle compte un demi-million d'habitants, à la fin du XVIIe près d'un million, et en 1720, Edo devient la plus grande ville du monde avec 1,3 million d'habitants<sup>26</sup>. Une règle attribuait hiérarchiquement les aires de construction où devaient s'établir les clans familiaux. Dans la ville haute, le site des collines *Yamanote*, s'installèrent les rangs sociaux les plus élevés (*daimyo, samourai*) dont les membres étaient soumis aux codes exigeants de *bafuku*<sup>27</sup>, et dans la ville basse, l'endroit des anciens marécages *Shitamachi*, logèrent les gens ordinaires (*chonin*) peu contraints aux règles. C'est hors du noyau que prit place le lieu fonctionnel des échanges, là où les artisans

---

<sup>21</sup> Jinnai Hidenobu rappelle qu'Edo était la Venise du Japon (Hidenobu (1985) 1995, p. 107).

<sup>22</sup> Ibid., (1985) 1995.

<sup>23</sup> Telles furent bâties les villes d'Athènes, Rome, Florence, Venise ou Paris. « *Qui choisit, en dernière instance, l'image d'une ville ? La ville elle-même, mais toujours à travers ses institutions politiques. On pourrait dire que ce choix est indifférent ; mais ce serait simplifier banalement la question. Il ne l'est pas, en effet : Athènes, Rome, Paris, sont aussi la forme de leur politique, les signes d'une volonté.* » (Rossi, (1978) 1981, p. 213.)

<sup>24</sup> D'abord des taxes permirent d'une part de prélever auprès des vassaux une partie des récoltes en céréales, et d'autre part les obligèrent à amasser puis transporter les pierres pour bâtir les fortifications tout en mettant à disposition les ouvriers pour le faire. Ensuite, une règle, le *sankin kotai*, organisait le peuplement de la ville : les seigneurs et leurs familles avaient l'obligation d'alterner, par tranche d'une année, leurs lieux de résidence entre leurs terres et la ville d'Edo. Le *sankin kotai* était surtout un moyen pour affaiblir financièrement les *daimyos* en les contraignant à assurer le train de vie dans deux résidences, et en même temps à diminuer leur pouvoir dans leurs domaines féodaux.

<sup>25</sup> Le *sankin kotai* instauré par le shogun Ieyasu Tokugawa en 1560 dura jusqu'en 1862.

<sup>26</sup> Londres compte 600'000 habitants et Pékin un peu moins d' 1 million. Dès que le *sankin kotai* a été aboli en 1862, la population de Tokyo-Edo chuta, et Londres devint la plus peuplée du monde. (Cybriwsky, 1991, p. 54.)

<sup>27</sup> Le *Bafuku* d'Edo est l'écrit gouvernemental de la période Tokugawa qui eut une validité de 265 ans.

et commerçants s'établirent. *Shitamachi* est ouvert à tous et, sans mise en scène, la ville basse contient l'espace public. *Shitamachi* n'est ni le centre topologique, ni le centre historique, ni même le centre culturel. Il est le lieu d'échange à proximité du point de convergence des axes de communication de l'ensemble du pays, *Nihonbashi* (Pont du Japon).

### 2.3 Troisième singularité : un gigantisme annoncé et impermanent

Une troisième singularité de Tokyo est de réunir, dans un même vertige, le gigantisme de la mégalopole et son impermanence. C'est un geste sans fin qui est à l'origine de la ville, une spirale quadridimensionnelle - une maille ondulante sur les collines au rythme des années - et non une figure planimétrique figée et finie. Les constructions s'édifient, s'effondrent, disparaissent, et sont reconstruites à l'identique<sup>28</sup>. Si le bâti est le symbole de la mortalité, le geste, qui sans cesse reconstruit, est le symbole de l'éternité. La permanence se loge dans le cycle de la nature qui indéfiniment anéantit l'artefact humain. L'impermanence des artefacts humains se mesure à l'éternité, non dans la solidité du matériau, et bien dans la pratique de *faire à l'identique*. Ce qui est matière est destructible, ce qui est immatériel demeure. La permanence du geste contraste avec l'impermanence de la ville<sup>29</sup>. L'artefact aussi gigantesque soit-il, demeure impermanent.

Une particularité supplémentaire renforce le vertige de l'envers devenant l'endroit : l'absence d'opposition entre la ville et la campagne<sup>30</sup> qui est à l'origine de la libération de l'urbanisation sur l'entier de l'archipel nippon. (Illustration 17 c : La spirale d'Edo Ville-château ; Le vide essentiel.)

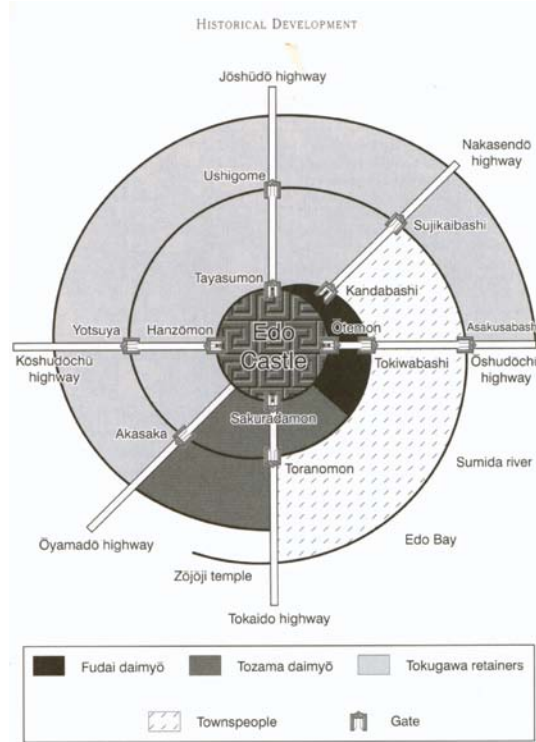
---

<sup>28</sup> Au cœur de la spirale, les habitants de la mégalopole sont plus de 40 millions à vivre sur d'importantes fractures terrestres. Les tremblements de terre, les tsunamis et les feux qui s'ensuivent sont inscrits dans le cycle de vie des habitants et de leurs villes. A chaque fois, le cadastre antérieur fournit le chablon des nouvelles constructions.

<sup>29</sup> C'est dans l'impermanence extrême que se loge la beauté. Ainsi la fleur d'un jour et celle d'une seconde (le feu d'artifice) sont les illustrations parfaites du beau. On comprend que l'architecture, qui en Occident a pour lourde tâche de symboliser l'éternité, est un concept inexistant dans la culture nippone. Irène Vogel-Chevroulet précise que la pratique de la discipline de l'architecture a été introduite au Japon lors de son ouverture au monde extérieur à la fin du XIXe siècle (Vogel-Chevroulet, 2009). L'art de bâtir et de rebâtir, avec l'art des jardins et du paysage, sont des arts nobles, et l'œuvre de maîtres artisans, charpentiers et paysagistes, mais aussi de philosophes et poètes. Cependant, ce sont la musique, la poésie et la calligraphie qui sont les arts les plus nobles.

<sup>30</sup> On observe ainsi encore aujourd'hui, de la périphérie au cœur de la cité, « un entremêlement de fonctions rurales et urbaines ». (Aveline, 2006.)

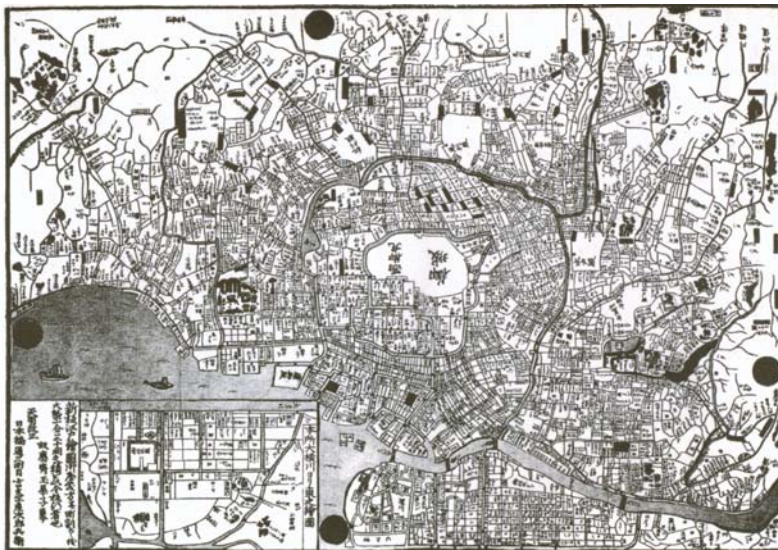
**La spirale d'Edo Ville-Château**



Source: emprunté à Roman Cybriwsky, 1991, *The Changing Profile of an Urban Giant*, Fig. 3.3 Schematic plan of Edo (after Naito, 1987).

Source: emprunté à Roman Cybriwsky, 1991, *The Changing Profile of an Urban Giant*, fig. 3.4, Edo in the nineteenth century. (Personal collection of R. Cybriwsky).

**Le vide essentiel**



**2.4 Quatrième singularité : un vide essentiel**

La quatrième singularité est celle d'un *centre-ville, centre vide* (Barthes, 1970, pp. 43-46). Le cœur de la spirale est un lieu vide et symboliquement intense. Le vide (*mu*) est ce qui est à

l'origine du tout. Ce vide plein de nature est sans forme apparente et a le ciel pour seule orientation. L'intensité symbolique le rend inaccessible aux habitants. Si le palais de l'empereur (100 hectares)<sup>31</sup> au cœur de la spirale est composé d'édifices ouverts et de jardins, il forme un lieu exclusif, les flux de la ville sont ailleurs. Edo-Tokyo a été soigneusement imaginée, pensée, écrite puis traduite en normes, plus qu'elle n'a été dessinée. Dès son édification, le pragmatisme de l'ingénierie prend place, et la mise en œuvre fait l'objet de lourds travaux de génie civil : le Mt Kanda à l'arrière de la ville-château est arasé afin de stabiliser les marécages proches de la baie, et le château lui-même est localisé sur un terre-plein entouré par de larges fossés défensifs dont le périmètre extérieur mesure 16 km et le périmètre intérieur 6,5 km ; c'était le plus grand château au monde (Cybrinsky, 1991, p. 53). Les rivières sont détournées pour remplir le dédale des fossés. Une composition précise organisait les ponts, les murs défensifs, les portes et les 36 tours de guet.

## 2.5 Cinquième singularité : un instant dans la ville

La cinquième singularité est la faculté de la population nippone à saisir instantanément les revers de situation déclenchés par des facteurs exogènes<sup>32</sup>. En 1853, arrive dans le port de Yokohama, la flotte de l'amiral américain Perry. En 1854, les *geijins* (étrangers au nez long) posent un ultimatum au gouvernement en place<sup>33</sup> : l'ouverture au commerce extérieur se fait soit de gré, soit de force. L'opportunité est saisie, le Japon choisit de se tourner vers le monde extérieur et instaure une période de restauration du pouvoir ancestral des empereurs tout en lançant une transformation radicale de l'organisation du pays, fortement rural et féodal, en une région industrielle et urbaine. En moins d'un siècle, la population vivant dans les villes est passée de 15 % à 80 %. Ceci s'est fait par le remplacement du gouvernement militaire, le *bafuku* d'Edo, par un gouvernement, représenté par l'empereur et assuré par un parlement démocratique, s'appuyant sur une constitution de modèle occidental. Certes brutale, la transition se fit sans trop de résistance, car nombreux étaient les mécontents. Autant la classe des samouraïs, devenus à la fin de l'ère féodale des

---

<sup>31</sup> En comparaison, le palais du Louvre et le jardin des Tuileries à Paris cumulent moins de 5 hectares ; par contre Central Park atteint 341 hectares.

<sup>32</sup> « *Troubles at home, dangers from abroad* » (*naiyu gaikan*) remarque André Sorensen qui note que si le danger ne peut être qu'exogène, les faiblesses sont elles endogènes : de fortes tensions intérieures fragilisent le régime en place. (Sorensen, 2002, p. 47.)

<sup>33</sup> Soit les autorités en place dans l'archipel nippon acceptaient la venue de la flotte commerciale occidentale, soit l'ouverture au commerce extérieur se faisait par les armes.

bureaucrates et des administrateurs souvent pauvres et désœuvrés (Sorensen, 2002, p. 47) que celle des paysans, asséchés par les taxes, accepta d'investir son énergie afin de relever le défi lancé par l'empereur : montrer au monde occidental devenu industriel que le Japon est un interlocuteur de même niveau.

## 2.6 Sixième singularité : dans la norme, l'habitant fait la ville

La sixième et avant-dernière singularité de Tokyo est de posséder un ordre urbain sans composition urbaine ni obligation formelle. Par contre, l'instant de la décision entre les acteurs compte autant que le processus normatif où sont mises en cohérence les actions. Peut-on supposer que l'absence de composition urbaine est l'indice d'un manque d'anticipation dans la gestion de la ville ? Peut-on dire que la planification<sup>34</sup> urbaine est inexistante, et avec elle, les plans d'urbanisme ? Non, la vision prospective existe, elle est même précise et envahissante, toutefois elle se pratique autrement<sup>35</sup>. Ce qui se dessine ne se matérialise intentionnellement pas. Pourquoi ? Pour répondre à cette question, revenons à *Shitamashi*, le lieu où Edo se débrida et se tourna vers la modernité. Edo-Tokyo bénéficiait depuis plus de deux siècles d'une pratique urbaine et d'une organisation fonctionnelle de grande envergure. Toutefois, lorsqu'il fallut organiser tout autrement une population déjà nombreuse, le gouvernement réforma massivement les institutions avec des conséquences qui touchèrent nombreux secteurs jusqu'aux commerces vestimentaires<sup>36</sup>. Si la société féodale était fortement hiérarchisée, avec des codes précis différenciant les classes sociales, un groupe important en nombre était tenu hors de la règle<sup>37</sup>, les commerçants. Ceux-ci firent le Japon moderne. Le commerce mondialisé et l'industrialisation prirent racine hors du centre, dans un secteur exclu du *bafuku*. Les commerçants eurent l'avantage, en quelque sorte, d'être relativement peu soumis aux obligations qui contraignaient les autres

---

<sup>34</sup> Par *planification*, nous entendons l'instrument étatique qui s'appuie largement sur l'urbanisme réglementaire et/ou participatif. Jacques Lévy et Michel Lussault parlent d'un « *dispositif politique ayant pour objectif la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions, publiques et privées, dans un domaine et/ou sur un espace, pour une durée et une échéance déterminée.* » (Levy, Lussault Michel, 2003, pp. 720-721.)

<sup>35</sup> Les « *master plans* » dessinés avec les étrangers lors de la restauration Meiji, et lors des reconstructions de la ville après le tremblement de terre de 1923, ou encore à la suite des bombardements de la dernière guerre mondiale, montrent des compositions qui restèrent sur le papier. Cependant, organiser, distribuer, affecter les aires de construction, alimenter en eau les villes et irriguer les aires agricoles, tracer les voiries et évacuer les détritiques, bâtir les édifices principaux et arrêter les limites entre la nature et la culture sont des tâches qui sont dans les programmes des responsables de la gestion des villes.

<sup>36</sup> Une nouvelle constitution fut édictée. Parmi les changements on peut signaler par exemple les nouveaux modes de transport motorisés, ou les règles vestimentaires obligeant les habitants à adopter des tenues « modernes », occidentales.

<sup>37</sup> Les transactions commerciales étaient des tâches non valorisées et indignes d'être dans le *bafuku*.

habitants. Tokyo est, à l'image du Japon moderne, une hybridation entre une société à la fois hiérarchisée et égalitaire, et un métissage entre la Kyoto impériale et l'Osaka des marchands.

Les plans dessinés par les étrangers furent nombreux et restèrent lettre morte, et presque rien ne fut bâti<sup>38</sup>. Le pragmatisme domine les constructions ; il suit les normes dictées par les acteurs privés et publics. Les *master plan* à l'Occidental, image figée, ne répondent pas à l'élasticité recherchée par les petites institutions collectives privées ou semi-publiques qui gèrent les secteurs des villes. Ce n'est pas un hasard que ce sont les réseaux de déplacement, pour la plupart privés, qui charpentent l'urbanisme de la ville japonaise. L'échange et les relations entre les gens demeurent le fondement de la ville, petite ou grande. Les mises en œuvre des infrastructures de transport sont les premières interventions de grande envergure, après les travaux des fortifications, de stabilisation des sous-sols, d'alimentation en eau et d'évacuation des égouts, qui nécessitent un accord général. Ces réseaux furent aussi l'initiative d'opérateurs privés. L'État n'intervient qu'en arrière-plan dans la gestion urbaine, et la propriété foncière demeure toute-puissante (Aveline, 2006). Le logement et les services urbains sont l'affaire des gouvernements des cités, des villes et villages. Les pôles d'attraction sont presque aussi nombreux que le nombre des villes qui composent la grande cité.

## **2.7 Septième singularité : l'invisible plus que le visible**

De ces six singularités en émerge une dernière dont la particularité est non pas d'exister à Tokyo, mais bien d'être reconnue comme essentielle : ce qui ne se voit pas a autant d'importance que ce qui se voit. Juchiro Tanizaki consacre un très bel ouvrage à la beauté transparente de l'ombre bien plus importante que ce qui brille à la lumière<sup>39</sup>. Plus l'endroit est éclatant et fait bonne figure, plus il est inquiétant par la part d'inconnu qu'il dissimule. Mieux comprendre ce qui est dans l'ombre permet de déchiffrer ce qui est en plein jour. Haruki Murakami, écrivain japonais contemporain, évoque sa ville, Tokyo, telle une machine à broyer qui capte, malaxe et transforme tout, vivant ou inerte, en produits urbains. À la puissance normative de la grande cité s'efforçant de reproduire les valeurs occidentales - rationalité industrielle, avec primauté technologique, séparation des fonctions, économie

---

<sup>38</sup> Les plans dessinés par des professionnels occidentaux se succèdent dès la fin du XIXe siècle, seul un tronçon de l'axe de Ginza (rue de l'or) a été mis en œuvre. (Cybriwsky, 1991)

<sup>39</sup> Se référer à l'ouvrage de Junichiro Tanizaki, *L'éloge de l'ombre*, édité en 1933 et publié en 1978 dans une traduction en français faite par René Sieffert.

d'échelle, rationalisation du travail, individualisme et éclatement de la famille - des individus réagissent. Ils refusent d'être « ordinaires » (*futsu*). C'est-à-dire, ils s'opposent au choix de la société, celui de l'essor économique à tout prix. Ils sont de plus en plus nombreux, ceux qui n'acceptent plus de se plier aux règles de la collectivité, ceux qui refusent de s'intégrer dans la société du progrès à tout prix. Le nombre de jeunes « *NEET* » (*Not in Employment, Education, or Training*)<sup>40</sup> augmente. De jeunes femmes ne veulent plus procréer. De jeunes hommes s'engloutissent dans des jeux électroniques jusqu'à l'oubli de se nourrir, et certains en meurent. Des individus, nommés *hikikomori*<sup>41</sup>, dédaignent pendant plusieurs années de sortir de chez eux. Une génération *sacrifiée* (*Freeters*<sup>42</sup>) est comme admise par le gouvernement et ne connaîtra, peut-être, que des emplois mal payés et temporaires. Un statut est attribué aux sans-abris qui peuvent maintenant avoir une adresse officielle dans un parc public.

## 2.8 L'urbanisme perceptible

Par urbanisme perceptible nous entendons un urbanisme qui place l'urbanité en première place. Plus les habitants sont des radicans<sup>43</sup>, plus l'espace de vie qu'ils fabriquent s'apparente au monde. L'objet de l'urbanisme perceptible est la ville où domine l'absence de la limite-ligne, mais aussi où le centre n'est ni au centre, ni unique, ou les enceintes sont invisibles. L'urbanisme perceptible a pour horizon, l'articulation entre les activités humaines et l'ordre naturellement harmonieux.

Tokyo-to et sa grande région du Kanto possèdent quelques témoins de cet urbanisme où, ce qui compte, c'est la cohérence entre la diversité des relations qui lient les individus, les objets, les individus et les objets entre eux. Le centre est en promenade dans les centralités qui rayonnent sur l'ensemble de l'espace, la limite est faite d'espace plus que de frontières, et elle est moulée par les modalités des *machis* – espace bien plus présent que celui dicté par

---

<sup>40</sup> Le *Livre blanc du gouvernement* enregistre en juillet 2009, 640'000 « wasted » personnes (perdues) qualifiées de « NEET ». Il est attendu que le nombre approche le million d'ici cinq ans. C'est un problème social majeur selon le *Japan Times* du 19 juillet 2009.

<sup>41</sup> Les *hikikomori*, les « socialement exclus », sont des NEET. Toutes tranches d'âge comprises, en 2005 l'Association des parents d'« *hikikomori* » donnait le chiffre de 3 millions d'individus. (Deplanque, 2009, p. 214.)

<sup>42</sup> « *Freeters* » provient de la contraction des mots « *free* » (libre en anglais) et « *Arbeiter* » (travailleur en allemand). Ibid., p. 203.

<sup>43</sup> Nous empruntons le mot à Nicolas Bourriaud qui plaide pour une esthétique relationnelle (Bourriaud, 2009). Dans leurs bagages, de plus en plus d'individus, les radicans, ont, depuis le plus jeune âge, des semences de multiples sols. Et, à chaque voyage, ils les sèment et sèment encore, et en récoltent toujours de nouvelles.

des zones ou les territoires institutionnels - et la proximité des activités est la norme. L'urbanisme perceptible aide à la fabrication d'une antichambre du « savoir-être » avec nos différences. L'atout de l'urbanisme de Tokyo est d'agir déjà sur le mode perceptible, c'est-à-dire qui nécessite l'intervention tout à la fois de l'esprit, de l'intelligence et des sens pour être compris. Si l'organisation semble à tort chaotique et sans ordre apparent (Ashihara, (1989) 1992, p. 63), c'est qu'elle foisonne de différences, entre individus, entre objets, entre situations, entre gouvernements et gouvernances urbaines. Les rues sont étroites, sinueuses, et riches de secrets. L'agencement est souple et l'espace fluide ; les habitants sont la composition essentielle des rues, ils renouvellent sans cesse l'espace.

### **3 Roppongi : une nouvelle centralité métropolitaine**

C'est à Roppongi - Minato-ku, que nous allons nous arrêter pour observer si le zonage joue un rôle dans l'émergence des centralités urbaines et comment cela se passe. Roppongi, avant, ne se distinguait alors ni par un monument, ni par une place, ni par une forme urbaine particulière. Il ne pouvait pas plus être qualifié de centre qu'un autre centre, car ce qui l'entourait n'entourait pas moins les autres centres voisins. Pourquoi avoir choisi Roppongi ? Roppongi était déjà un attracteur, un point de référence à l'échelle du district de Minato. Était-il déjà une sorte de centralité en devenir ? Si, nous l'avons choisi, c'est surtout parce que c'est ici que s'affiche la ville de la proximité à Tokyo en obligeant une configuration nouvelle, la verticalité tout en gardant les règles des « *machis* », la proximité et la diversité.

#### **3.1 Roppongi entre la nuit et le jour**

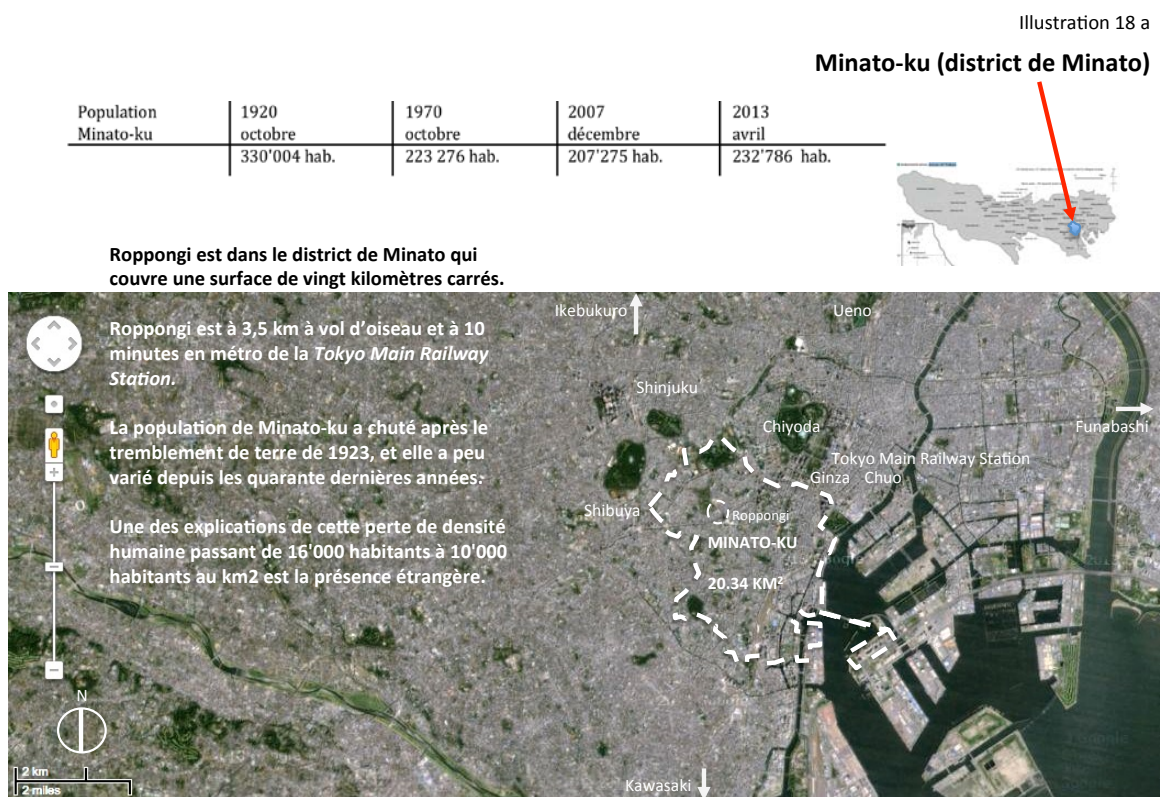
Roppongi est un endroit étonnant, car autant banal qu'exceptionnel. C'est là que la capitale veut *montrer*, en ce tout début de XXI<sup>e</sup> siècle, qu'elle peut être encore l'image du Japon actuel: « *Roppongi Hills is intended to become a cultural center in mid-town Tokyo that will be a symbol of contemporary Japan.* » (Takashi, Toshiyuki, 2006) C'est là aussi que le déclin d'une centralité nocturne se voit contrebalancée par une autre dont l'ambition est de redorer l'image de *Tokyo Global City* (Cybriwsky, 2011). La mise en œuvre nécessite de changer les règles du zonage obligeant des restrictions de hauteurs. Les questions que nous nous posons sont formulées en termes de : qui agit, comment agit-il, et pour qui agit-il ?



L'accent est porté sur l'importance que peut avoir le zonage sur l'émergence de la nouvelle centralité de Roppongi, et s'il participe à un système facilitateur de la ville de proximité ?

### 3.1.1 Les trois échelles de Roppongi

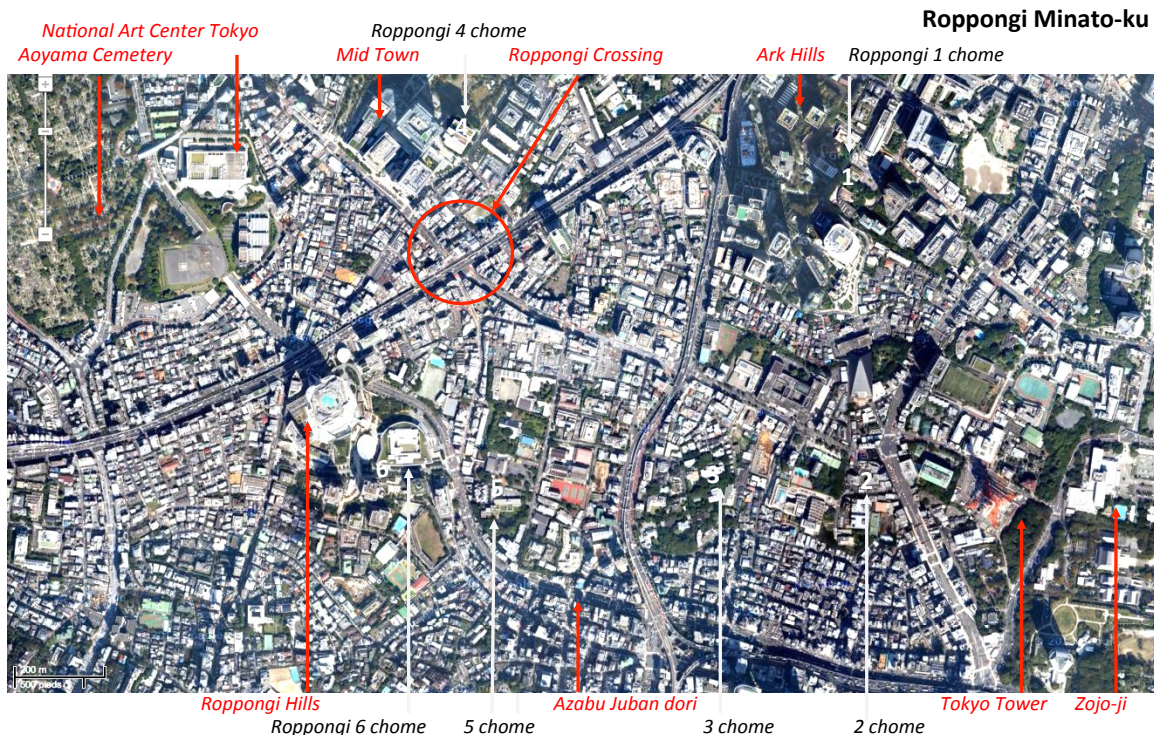
Roppongi, avant d'être désignée pour être un lieu de renouvellement urbain stratégique de la capitale, est en fait, simplement le croisement de deux *doris* (rues), un carrefour sans âge, où le passé et le présent se rencontrent. Le lieu, nommé *Roppongi Crossing*, hésite de génération en génération entre la conformité et la marginalité. Il est dit que les *yakusas*<sup>44</sup> y avaient anciennement élu domicile. La proximité de nombreuses ambassades étrangères ainsi que des installations de l'armée américaine en font un des sites cosmopolites de Tokyo où l'adaptation et la souplesse sont la règle. La vie y est intense vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Les tokyoïtes, japonais ou étrangers, y viennent autant pour résider, travailler, commercer, aller au restaurant, se divertir, se cultiver, flâner ou se promener. Depuis moins d'une décennie, *Roppongi Hills* et *Mid Town*, deux opérations immobilières de grande envergure viennent de radicalement changé l'espace de part et d'autre du *Roppongi Crossing*. (Illustrations 18 a et b : cartes de Minato-ku, et Roppongi Minato-ku).



<sup>44</sup> Les *yakusas* sont un des syndicats du crime japonais dont l'origine semble remonter au XVII<sup>e</sup> siècle.

Aujourd'hui Roppongi est une nouvelle centralité qui trouve sa place à trois échelles : l'échelle des quartiers, l'échelle locale de la métropole, et du monde. L'échelle des quartiers se réfère à un espace relationnel entre quatre lieux distincts : le premier lieu, *Roppongi Crossing* au croisement entre la Roppongi dori et la Gaien-Hagashi-dori est un lieu de rencontre et l'endroit des accès principaux à la station de métro de la Yamanote line ; le second lieu, *Roppongi Hills*, est un nouveau quartier ouvert en 2003 où la diversité urbaine fut le fil directeur, ainsi une vingtaine de fonctions urbaines interagissent dans un dédale de rues distribuant des volumes de tailles et d'architectures différentes ; le troisième lieu, *Mid-Town* inauguré en 2007 dépasse de dix mètres la hauteur de la *Mori Tower* de *Roppongi Hills* et devient ainsi le quatrième bâtiment le plus haut de la métropole, et réunit dans une architecture de style international des activités résidentielles, commerciales culturelles et administratives; le dernier lieu *Juban dori*, le plus emblématique des quatre, en phase de gentrification, était voici moins d'un demi-siècle qu'un *cho* comme un autre, animé et diversifié, peuplé et apprécié. À l'échelle de la métropole, aujourd'hui c'est à Roppongi que s'articule le monde de demain et celui d'hier, l'ouverture vers l'autre et le retour sur soi, le contraste est la norme ; c'est à Roppongi que les habitants du Japon de l'envers viennent contempler le Japon de l'endroit sur la terrasse ouverte et ventée de la tour Mori, à l'Ouest, par temps clair le *Fuji San* domine encore et à l'Est la baie de Tokyo se laisse encore entrevoir.

Illustration 18 b



À l'échelle du monde, Roppongi se distingue, l'État central l'a nommée aussi site stratégique pour accueillir les entreprises étrangères, et *Roppongi Hills* et *Mid Town* en sont les premiers attracteurs. (Illustrations 18 c-l: plans et photos de *Roppongi 1 Chome - Ark Hills*, *Roppongi 4 Chome - Mid Town* et *Roppongi Crossing*, *Roppongi 2, 3 et 5 chome - Azabu Juban*, et *Roppongi 6 chome - Roppongi Hills*.) (Illustrations 19 a et b : VISION TOKYO 2020 avec les *Asian Headquarters in Tokyo* ; Une nouvelle centralité.)

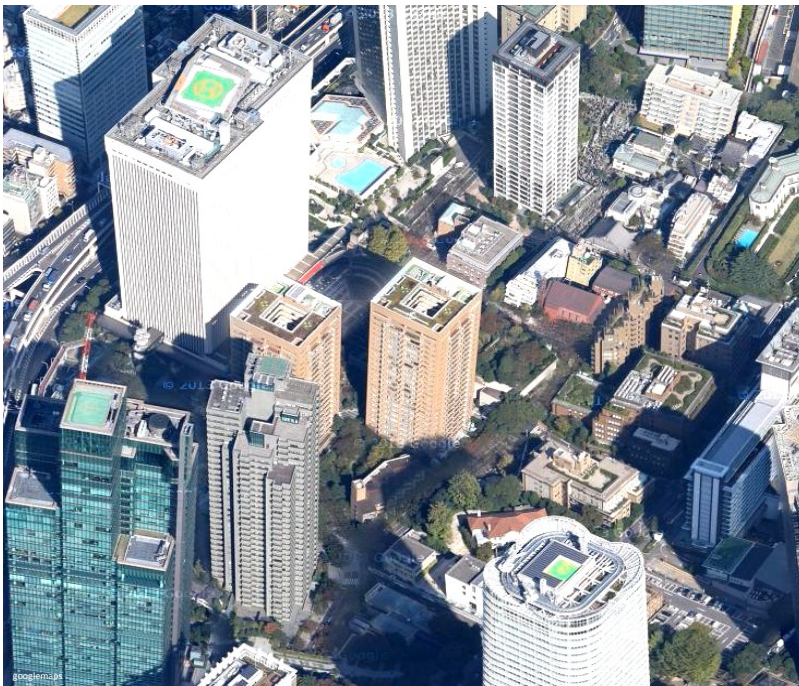


Illustration 18 c  
**Roppongi**  
 1 chome  
 Ark Hills



Illustration 18 d  
**Roppongi**  
 1 chome  
 Ark Hills



Tokyo, 2008 / mrr



Tokyo, 2008 / mrr



Illustration 18 e

**Roppongi**  
4 chome

Mid Town



Tokyo, 2008 / mrr



Tokyo, 2008 / mrr

Illustration 18 f

**Roppongi**  
4 chome

Mid Town

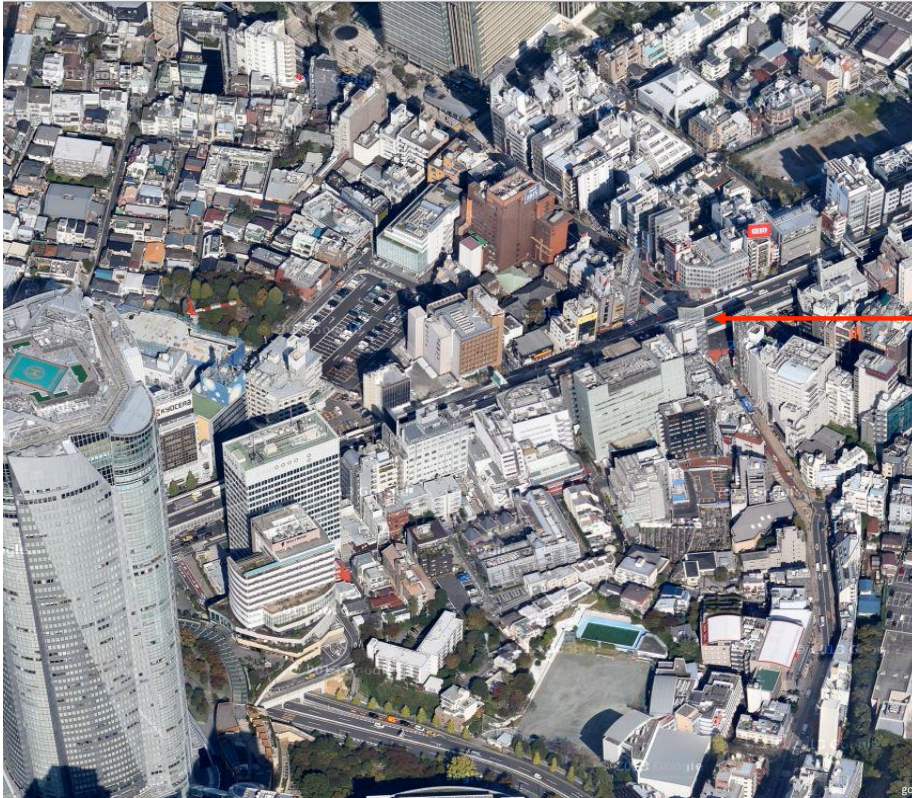


Illustration 18 g

**Roppongi**  
4 chome

Roppongi  
Crossing



Tokyo, 2008 / mrr



Tokyo, 2008 / mrr

Illustration 18 h

**Roppongi**  
4 chome

Près du  
Roppongi  
Crossing



Tokyo, 2008 / mrr



Tokyo, 2008 / mrr

Les constructions  
sont hétérogènes en  
volume, en hauteur,  
en âge, en matériaux  
et en styles  
architecturaux.



Illustration 18 i

**Roppongi**  
5 chome

Azabu Juban



Tokyo, 2008 / mrr



Tokyo, 2008 / mrr

Illustration 18 j

**Roppongi**  
2, 3, 5 chome



Tokyo, 2008 / mrr



Tokyo, 2008 / mrr



Illustration 18 k  
**Roppongi**  
6 chome  
Roppongi Hills



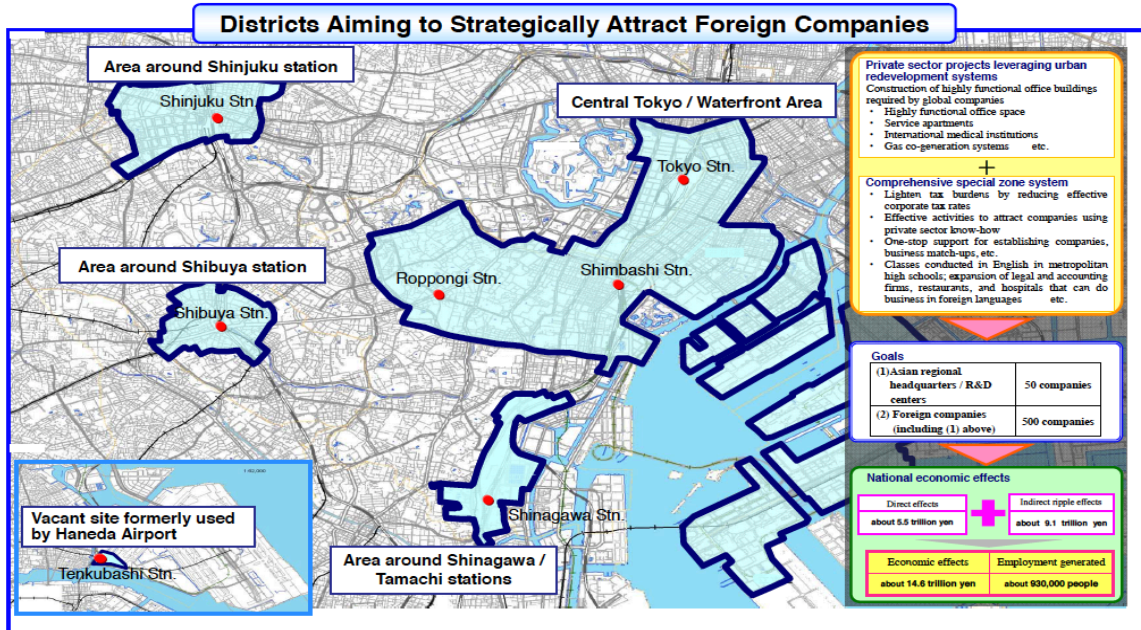
Illustration 18 L  
**Roppongi**  
6 chome  
Roppongi Hills

## Asian Headquarters in Tokyo

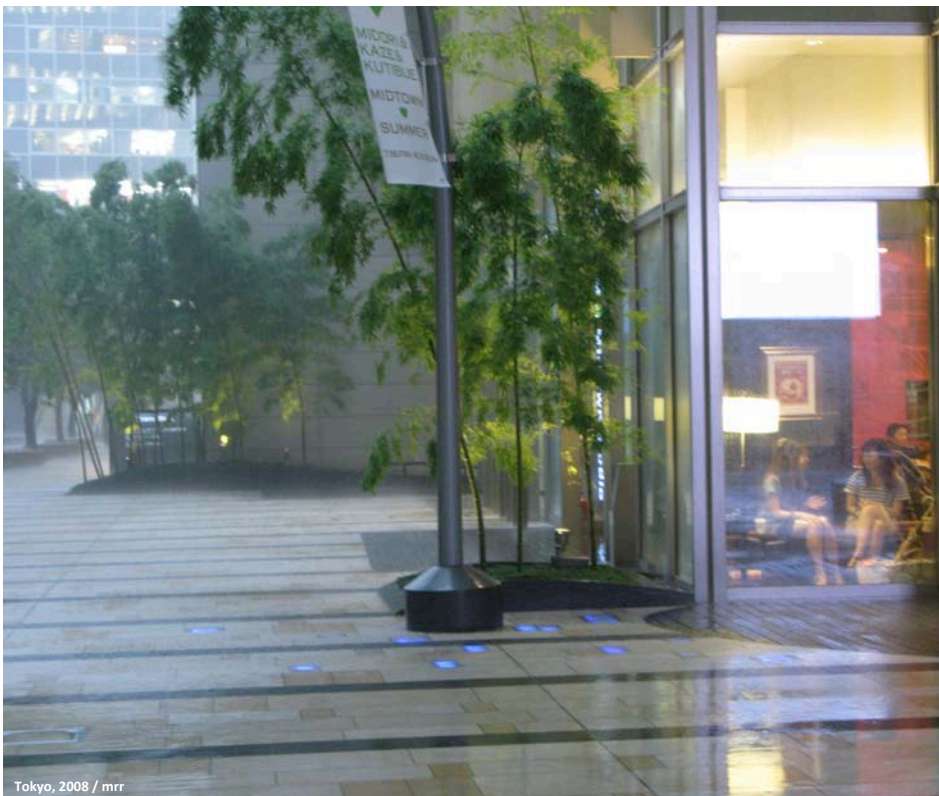
Illustration 19 a

## Vision Tokyo 2020

Attract over 500 foreign companies through integration of special zones and urban renaissance



Source : Tokyo Metropolitan Government [http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PLAN/DATA/book\\_of\\_2020\\_english\\_11.pdf](http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PLAN/DATA/book_of_2020_english_11.pdf) (accès 1er octobre 2013)



Tokyo, 2008 / mrr

Illustration 19 b

## Roppongi une nouvelle centralité

Dans la nouvelle centralité de Roppongi, la population est relativement aisée.

Et, après Shinjuku, Roppongi compte également un bon pourcentage d'étrangers.

Les activités sociales sont relativement homogènes.



### 3.1.2 Les cinq qualités de Roppongi

Roppongi est un espace indiciaire de Tokyo, identifiable d'abord parce qu'il est nommé et désigné en tant que tel. Il est une des vingt-neuf stations de la Yamanote Line, la ligne de train-métro circulaire construite entre 1885 et 1925. Avant sa transformation, Roppongi ne se distinguait ni par un monument, ni par une place, ni par une forme urbaine particulière. Il ne pouvait pas plus être qualifié de centre qu'un autre centre, car ce qui l'entourait n'entourait pas moins les autres centres voisins.

Pour celui qui se rend pour la première fois à Roppongi, peu de chose lui dit qu'il est effectivement à Roppongi. Ce n'est pas la multitude chahutée des panneaux de circulation routière qui vont l'informer. C'est juste, l'inscription « ROPPONGI » perchée dans le ciel, à plus de cinq mètres au-dessus du sol, et moulée dans l'épaisseur grise du tablier de béton de l'autoroute surélevée qui le rassure, il est à Roppongi. Cette inscription patinée par les ans et marquée par les coffrages en bois des années soixante est un indice que nous sommes dans un lieu particulier de la capitale : Roppongi tient une place dans le système paramétré des déplacements. Pourtant, celui qui vient à Roppongi ressent autre chose que le fait de n'être qu'à un des points de la grille paramétrée du réseau de transport de Tokyo. Il comprend que le lieu qui l'accueille est aussi ordinaire qu'exceptionnel. En observant les alentours, des indices nous permettent de comprendre cette étrange sensation. L'espace rayonnant à partir du carrefour présente cinq qualités particulières. Les quatre premières le qualifiaient déjà avant que Roppongi ne soit devenu une nouvelle centralité de Tokyo.

La première est la qualité ordinaire de l'espace qui nous accueille à Roppongi ; c'est-à-dire, l'artère qui va du vieux cimetière d'Aoyama à l'emblème du Tokyo moderne, la Tokyo Tower, est ni large, ni étroite, elle varie entre quatorze et dix-huit mètres, et les bâtiments qui la bordent, à cet endroit, ne sont ni hauts, ni bas, allant de six à dix étages avec des façades banales et étroites. De plus, les commerces du carrefour affichent qu'ils sont du quartier depuis longtemps ; les devantures, pourtant soignées, sont presque ringardes, comme « Almond », un tea-room occidental, dont la marquise à rayures rose et blanc délavé affiche fièrement une place acquise de longue date.

La deuxième est la qualité englobante de l'espace du carrefour de Roppongi. Le Highway, plus qu'une voie de circulation aérienne, est perçu comme une marquise qui abrite les passants, soit du soleil, soit de la pluie, pour franchir la rue. Le piéton, qu'importe sa provenance, du sud, du nord, de l'est ou de l'ouest, ressent soudainement que le lieu qu'il traverse est remarquable, grâce à cette dimension de protection. Les bâtiments qui se

groupent de part et d'autre du Roppongi Crossing sont par contre anodins, rien ne les distingue les uns des autres ; les volumétries simples et les façades lisses traduisent une impression de calme, d'habituel, de quotidien. De quelque région du monde qu'il vienne, l'habitant est ici à l'aise. De jour ou de nuit, les passants se pressent sur les trottoirs, les cultures sont variées, les langues parlées nombreuses.

La troisième est la qualité intemporelle de Roppongi. À quelques cent mètres du Roppongi Crossing, où le signe « Roppongi » moulé dans le tablier de l'autoroute surélevée accroche les passants, un autre « Roppongi » en écriture design et contemporaine, ciselée finement sur du verre feuilleté invitent les gens à s'arrêter. Cependant, de manière pragmatique, les sorties de métro principales restent au *Roppongi Crossing*, le lieu de l'espace indiciaire, alors que des sorties secondaires distribuent les usagers dans les nouveaux pôles d'activités de *Roppongi Hills* et de *Mid Town*.

La quatrième est la diversité culturelle teintée d'uniformité sociale. Les rues larges ou étroites qui trament les alentours du carrefour se croisent sans règles visibles. Des quartiers pleins d'activités diversifiées s'entremêlent avec fluidité. L'espace public est partout et tout le temps. Alors que sur les axes principaux, les trottoirs sont bondés d'individus aux habits stricts et soignés, avec autant de femmes que d'hommes, dans les rues adjacentes l'ambiance est vite résidentielle à la manière de Tokyo, où habitations et commerces s'alternent par portion de rue. Les automobiles se fauflant tant bien que mal dans les rues étroites sont plus présentes que dans les autres quartiers de la capitale, et les bicyclettes y sont plus rares. Ainsi, entre les résidences individuelles ou groupées, de deux niveaux ou de trente étages, s'insèrent des commerces de tous genres. Ainsi à la Juban Dori, l'échoppe du poissonnier accompagne celle du brocanteur, de l'artisan couturier ou du potier. Cette rue parle de son passé ordinaire de rue commerçante de quartier ou encore s'achète de la vaisselle de tous les jours, avec des ustensiles de cuisine et de ménage étalés sur la rue. Puis, à quelque cent autres mètres, les hôtels cinq étoiles donnent une coloration qui leur est propre.

Et la cinquième est la qualité innovante de cette nouvelle centralité de la capitale. Effectivement, proches du *Roppongi Crossing*, les deux opérations architecturales de grande ampleur, *Roppongi Hills* et *MidTown*, rivalisant en hauteur et en prestige, forment ensemble l'image du renouveau de l'urbanisme de Tokyo. La première, la *Mori Tower*, offre avec sa tour de 54 étages, une plateforme panoramique en plein air qui fait qu'à son sommet se retrouvent principalement des touristes japonais aux accents provinciaux. La seconde, à

moins de huit cents mètres de la première, détient le record du plus haut bâtiment de Tokyo culminant à 248 m. Les activités des deux complexes sont presque parentes : logements, hôtels de luxe, musées, centres commerciaux, centres de soins, cinémas et bureaux. Soixante pour cent des logements des tours de *Mid Town* sont occupés par des étrangers, et Roppongi Hills comprend de plus le siège d'Asahi TV, une des grandes télévisions privées japonaises d'envergure internationale.

L'uniformité sociale de Roppongi est contrebalancée par la présence d'affectations premières, attracteurs à l'échelle de la *Capital Region*.



Illustration 20 a

**Les  
affectations  
premières**

Cimetière  
d'Aoyama

Deux musées qui semblent s'adresser plus à une élite qu'à un public élargi, et réalisés par de grands noms de l'architecture japonaise, attirent toutefois une grande diversité de visiteurs. Proche du grand cimetière d'Aoyama, le *National Art Center*, construit par Kisho Kurokawa en 2007, est un élégant objet ondulant de métal et de verre qui renferme près de cinquante mille mètres carrés de planchers.

Le *Design Sight Museum*, aussi de 2007 et parmi les plus belles réalisations de Tadao Ando, est dirigé par trois stars du Design, Issey Miyake, Taku Satoh et Naoto Fukasawa ; ici, au cœur de Roppongi, l'art, la technologie et le design se retrouvent et s'exposent dans toute

les dimensions de la créativité humaine. (Illustrations 20 a et b : Les affectations premières, *National Art Center, Design Sight Museum, cimetière d'Aoyama*).



Illustration 20 b

**Les affectations premières**

*Design Sight Museum*  
Tadao Ando  
(photo de gauche)

*National Art Center*  
Kisho Kurokawa  
(photo de droite)

### 3.2 Roppongi Hills : le zonage en arrière-plan du renouvellement urbain

Afin d'identifier si effectivement le zonage est un des mécanismes de transformation qui accompagne l'émergence de cette nouvelle centralité à Tokyo, nous allons nous attarder sur le projet et la réalisation de *Roppongi Hills*, à Roppongi-6. Pourquoi avoir choisi *Roppongi Hills*? Premièrement, parce que le lieu où s'est bâti *Roppongi Hills* est une colline représentative de *Yamanote*, chargée d'édifices de toutes tailles et tous âges, qui a quelque chose d'ordinaire tout en étant le lieu d'une des vingt-neuf stations de la ligne de train-métro circulaire *Yamanote Line* construite entre 1885 et 1925. Roppongi est regardée aujourd'hui comme un des quartiers où se passe le plus grand nombre d'incivilités de la capitale et c'est aussi l'endroit de référence pour la vie nocturne des *geigins* (étrangers)<sup>45</sup> (Cybriwsky, 1991, 2011). Deuxièmement, c'est la présence d'un acteur étonnant, le

<sup>45</sup> Plus qu'une anecdote, cette remarque est importante : le zonage général qui est pratiqué dans la métropole, et suivant la tradition, désigne des secteurs, sans être précisément délimités, pour accueillir et concentrer, au mieux, les étrangers et les activités qui les concernent.

Chairman et CEO de Mori Building Company<sup>46</sup>, Minoru Mori, qui tout en jouant un rôle stratégique dans le processus entre les acteurs politiques et les propriétaires, s'est donné pour objectif de produire une qualité urbaine inédite à Tokyo. Quand Minoru Mori décida de monter ce vaste projet, il voulut d'abord comprendre, puis agir avec la ville en « *RE-EDITING* " *Cities 'traditonal diversity and surprise.* (Mori, 2012, p. 2).

### 3.2.1 Un processus pour une « *better city* »

*Roppongi Hills* est le plus vaste projet de renouvellement urbain réalisé entièrement par un groupe privé au Japon. *Roppongi Hills* a été imaginé, planifié et réalisé par le groupe immobilier Mori entre 1986 et 2003. Sur un site couvrant une surface de 11,6 hectares, pas moins de quatre cents propriétaires privés se sont coordonnés pour construire 759'000 mètres carrés de surface de plancher. Le processus entier a duré dix-sept ans. À titre de comparaison, *Mid Town* inaugurée quatre ans plus tard occupe une surface de 7,9 hectares qui était l'ancien site de la *Japan Defense Agency*; les constructions regroupent cinq bâtiments dont 310'000 mètres carrés sont attribués à des bureaux et un centre de santé international, alors que le solde regroupe des activités commerciales et résidentielles.

Avec *Roppongi Hills*, Minoru Mori veut faire une « *better city* » (Mori, 2012) et veut contrer les erreurs du zonage qui de plus aujourd'hui a tendance à accuser la séparation des fonctions: « Our urban development style offers an antithesis to this kind of single-purpose zoning. » (Ibid, 2012, p. 18.)

*Roppongi Hills* accueille en semaine environ 20'000 employés et 2000 personnes y résident. *Roppongi Hills* est affiché comme un centre culturel mixte avec des logements, des écoles, des hôtels, des musées, des salles de spectacles, une bibliothèque et un institut d'art.

*Roppongi Hills* est un ensemble hétérogène de bâtiments où les chemins qui les traversent sont sinueux, montent et descendent, disparaissent dans les couloirs des métros et s'élèvent au-dessus de la ville. Aux nombreux visiteurs qui font remarquer à Minoru Mori que *Roppongi Hills* est « *a complicate city. I have been many times and I got lost again !* », Minoru Mori leur répond : « (...) *I knew that a simple structure, such as in many of those traditional urban developments in which the business zone is clearly separated from the shopping zone and so forth, would be easier to understand. However, that would make a project like*

---

<sup>46</sup> *Mori Building Company* est un des grands groupes immobiliers du Japon, et sa « *raison d'être* » (Mori, 2012, p. 47, en français dans le texte) est de participer aux réflexions sur comment faire émerger de « *better cities* ».

*Roppongi Hills just like a gathering of buildings and functions, but that does not offer the real face of the city.* » (Ibid., 2012, pp. 2-3). Ni place prestigieuse, ni allée représentative, ni parc emblématique ne caractérisent la nouvelle centralité. Ce qui la distingue c'est l'intensité et la diversité de ce qui s'y passe – on y vient pour aller dans des écoles, des musées, des théâtres, des jardins, des lieux de santé et de sports, des restaurants, des hôtels, des commerces et aussi pour flâner ou y résider. Si la verticalité est significative à l'échelle du quartier elle ne l'est pas à l'échelle de la métropole composée d'une bonne dizaine de centralités comportant des édifices de grandes hauteurs. (Illustrations 21 a et b : *ArtelligentCity Roppongi Hills*, Calendrier des opérations.)

Illustrations 21 a-b : **Roppongi Hills, Artelligent City ; Calendrier des opérations.**



#### Calendrier des opérations principales de Roppongi Hills

- |      |   |
|------|---|
| 1986 | Désignation du secteur de Roppongi 6-chome en « <i>Guided Redevelopment Area</i> » par le TMG-Tokyo Metropolitan Government.                |
| 1988 | Le district de Minato dirige les travaux de planification pour établir le « <i>basic urban area redevelopment project promotion plan</i> ». |
| 1990 | Création du <i>Community Building Council</i> .   |
| 1995 | <i>Final City Plan</i><br>( <i>Redevelopment District Plan, Type 1 Urban Redevelopment Project, ET. AL.</i> )                               |
| 1998 | Approbation par la <i>Roppongi 6-Chome District Urban Redevelopment Association</i> .   |
| 2000 | Le plan de la redistribution des droits des propriétaires est approuvé par le TMG.  |
| 2000 | Ouverture du chantier de construction.  |
| 2003 | Inauguration.   |

Source : Tableau produit à partir des informations tirées de l'ouvrage de Takashi Homma, Toshiyuki Horie, 2006, *Six Strata : Roppongi Hills Defined*, Heibonsha Publishers, Tokyo.

### 3.2.2 L'État, l'entrepreneur et les habitants

Le processus accorda une place de choix aux habitants des quartiers voisins<sup>47</sup>. Avec *Roppongi Hills*, Minoru Mori s'était aussi donné pour objectif de contrer les erreurs du zonage que le Japon, dans ses efforts de modernisation, a adopté depuis un siècle. Or, la tendance de la bureaucratie planificatrice est de renforcer le zonage en lui faisant perdre ses qualités de zonage inclusif ; il est tellement plus facile lorsque le découpage des espaces est net et précis, lorsque les affectations dans les zones sont spécialisées, de gérer alors les actions sur des territoires bien délimités. Minoru Mori avec *Roppongi Hills* a œuvré pour se mettre à contre-courant de cette tendance : « *Our urban development style offers an antithesis to this kind of single-purpose zoning.* » (Mori, 2012, p. 18.)

Si la mise en œuvre de *Roppongi Hills* put aussi se faire, c'est parce qu'en amont, le *Tokyo Metropolitan Government* désigna des secteurs stratégiques de développement urbain (*redevelopment areas*) où les hauteurs des bâtiments pouvaient dépasser ce que les règles ordinaires autorisaient. Déjà en 1971, le secteur d'Akasaka-Roppongi apparaît dans les sept aires prioritaires du *Tokyo Metropolitan Government*, cependant il faudra attendre plusieurs décennies pour que les règles, entre autres celles pour la hauteur des bâtiments, soient modifiées. Le motif de vouloir créer une ville de proximité verticale, avec autant de logements que d'activités, exigea des promoteurs du projet qu'ils négocient avec les habitants, les propriétaires, les municipalités et le gouvernement central. La motivation de contrer la tendance du zonage à devenir exclusif a permis de fédérer les acteurs progressivement autour d'un projet et de mettre en œuvre une nouvelle centralité urbaine.

### 3.3 Le zonage : un sous-système facilitateur

Le cas de Roppongi nous montre que le zonage est un des rouages du vaste système de distribution des hommes et de leurs activités sur l'espace de la métropole. Les facettes de ce système sont sociales (les règles des *machis*), politiques (les stratégies de l'État central, et économique (la compétitivité entre les villes mondiales). Le zonage est un sous-système facilitateur pour trois types d'acteurs : l'État central, les investisseurs, et les habitants. Il est facilitateur pour l'État qui peut alors imposer une orientation, il l'est pour les investisseurs

---

<sup>47</sup> « *We have spent considerable time with the local residents (pre-development) to draw a joint painting on an 11-hectares canvas. And yes, as many people who criticize us say, yes, we destroy the existing city. And this is why the new picture on that canvas had to be a "city within the city", with special qualities that meet people's expectations and fulfil our responsibility.* » (MORI, 2012, p. 3).

qui disposent d'un instrument pour négocier, et pour les habitants qui disposent d'un levier pour faire valoir leur droit. Le cas de *Roppongi Hills* nous apprend que le zonage demeure un instrument puissant pour l'État central quand il s'agit d'imposer un changement : accepter la verticalité pour assurer la poursuite des règles des *machis*, proximité et diversité. Une aire stratégique est désignée, la délimitation se négocie entre acteurs, puis les règles sont adaptées. Le zonage horizontal japonais, tout en demeurant essentiellement inclusif, est en voie de changement et gagne deux dimensions supplémentaires, la verticalité des constructions et, dans un autre domaine, l'arbitrage dans le temps des controverses spatiales.

Nous observons également que le zonage est, d'une part, une politique publique capable de s'adapter en s'améliorant et, d'autre part, tout en s'adaptant, le zonage garde la puissance de son bras de levier pour faire accepter le changement.

### 3.3.1 Le côté pile et le côté face du zonage japonais

Le zonage japonais a dans la pratique, deux faces, le côté pile et le côté face. Le côté face a quelque chose de ce que le sociologue Scott Lash nomme « *second modernity* » ou une autre modernité qui assouplit la compréhension des normes<sup>48</sup>. Le côté pile, le levier pour forcer les habitants à accepter quelque chose qu'ils n'auraient probablement pas choisi d'eux-mêmes, propulse en avant le pouvoir d'un groupe d'individus. Selon le régime politique, il bâillonne la société civile avec les risques que cela représente. L'autorité de l'État central permet l'efficacité des actions, et à contre-courant, donne peu, si ce n'est aucune possibilité aux habitants pour s'exprimer. Le résultat est que la face pile du zonage japonais a participé, au siècle passé, à la destruction massive de sites historiques ou environnementaux afin de développer rapidement les infrastructures ferroviaires et routières, les usines et les équipements techniques nécessaires à la croissance de l'économie nationale. Le côté pile de l'instrument est le geste du pouvoir à l'échelle nationale.

Aux autres échelles, jusqu'à celle de la parcelle, l'action du zonage est d'un tout autre genre. Nombreux chercheurs qualifient de faiblesse la transformation que le zonage a subie au

---

<sup>48</sup> Scott Lash précise que les relations sociales dans notre modernité rationnelle et réflexive ont une profondeur ontologique. Certes, tout en étant largement ouvertes à l'existential, les relations sociales demeurent aussi normatives, dans le sens où les normes sont un moyen de reproduire la société. Les relations sociales lient les valeurs aux actes. Les faits sociaux s'ouvrent sur des valeurs structurelles, ils fondent des structures ontologiques (Lash, 1999, pp. 341-342). Bien qu'ayant réalisé un séjour de courte durée au Japon, Scott Lash a cerné avec pertinence les qualités de la ville japonaise et les fragilités de ses espaces industrialisés.



Japon quand il fallut l'appliquer pour organiser les affectations dans les aires urbanisées. Pour nous, cette faiblesse fut sa force afin de ne pas détruire irrémédiablement les qualités de la diversité urbaine des villes japonaises. Le zonage, instrument issu de la rationalité industrielle, est arrivé dans un contexte dont les caractéristiques urbaines sont autres que celles des villes européennes ou nord-américaines. Le côté face de l'instrument a été possible, car d'une part, et peut-être intentionnellement, l'État central s'est désintéressé de l'échelle de la gestion spatiale locale, et d'autre part, les habitants bénéficient d'un système social relationnel sur lequel ils se sont appuyés pour, avec quelque ruse, ne pas suivre les consignes de l'État quand il s'agissait de modifier leur vie quotidienne. Ainsi, si les grands gestes de l'État furent imposés par la force, changement des modes de production, des modes de déplacement jusqu'aux modes vestimentaires, les habitants sauvegardèrent, sans faire trop faire de bruit, les spécificités des relations de proximité qu'ils entretiennent les uns avec les autres.

La société civile japonaise est cependant encore fragile, le contexte libéral et l'état centralisateur font que, si les grands axes de développement<sup>49</sup> sont imposés par l'État central, la gestion spatiale locale compte peu dans la planification étatique et, sous la pression des lobbys, le gouvernement laisse aux propriétaires, grands ou petits, pas mal de marge d'action. Le zonage inclusif s'il favorise la diversité urbaine, produit cependant un *supuroru* (étalement urbain). Ainsi, le zonage inclusif conjugué avec une absence de régulation des densités du bâti fait que dans les centralités de Tokyo, il est encore normal de résider dans une habitation individuelle. Le cas de *Roppongi Hills* nous montre que pour agir à l'encontre de ce qui est regardé comme normal, il a fallu d'une part que le gouvernement central délimite et désigne des secteurs de développement obligeant des bâtiments de grandes hauteurs et, d'autre part, qu'un investisseur éclairé prenne le temps de convaincre deux tiers des propriétaires d'accepter de participer au plan de renouvellement urbain, ou de revendre leurs terrains. L'atout du projet de *Roppongi Hills* est d'avoir bénéficié des qualités, tout au long du processus, d'une personnalité fédératrice qui en a fait un projet *Win-Win* pour la collectivité publique et pour les propriétaires privés.

---

<sup>49</sup> Au tournant du siècle, l'Etat central a pris des mesures pour la protection contre le feu lors des tremblements de terre : les constructions en bois, encore nombreuses à Tokyo, doivent être remplacées par des bâtiments plus hauts dont les structures répondent aux normes de résistance sismique. Dans le même élan, des secteurs où les édifices très hauts sont permis furent également désignés.

### 3.3.2 Les possibles diversités et verticalités des centralités

Les habitants des *chos* de Roppongi nous font comprendre que ce sont les hommes qui font la ville, et non la démesure de leurs artefacts. Ce sont les relations entre les hommes, et non les planifications ou le zonage, qui autorisent l'urbanité à s'inviter dans un endroit. Le fait de choisir d'être à plusieurs « là » et s'organiser pour y demeurer fabrique bien plus la ville que n'importe quels planifications et dessins d'urbanisme. L'hybridation du zonage avec les *machis* (ville-quartier), lui a fait bénéficier de la maturation de la *joka-machi* (ville-château) - la ville médiévale japonaise, ni ville-ni campagne -. Le côté face du zonage japonais, inclusif et miniaturisé, se résume à un outil foncier sur lequel ont été plaqués des systèmes évolutifs qui permettent de le faire changer de statut selon des valeurs sociales, économiques ou environnementales. Ainsi dans un premier temps, le côté pile du zonage japonais a accompagné la matérialisation de la vision étatique d'un Japon industriel ayant choisi prioritairement l'essor économique et il a été un des instruments qui a participé la confection d'un artefact à la démesure des ambitions de l'homme : la mégapole japonaise. Dans la seconde partie du siècle passé, il a autorisé le comblement partiel de la baie de Tokyo, et maintenant il accompagne la désignation des centralités verticales. Si dans les années soixante, il a été prêté au zonage la mission d'enrayer l'étalement urbain (*supuroru*), ce fut sans résultat.

Le zonage, celui qui a fait que le *CDB-Roppongi* puisse se construire, reste tout autant un instrument gouvernemental puissant pour orienter ou obligé une utilisation du sol, qu'un système souple, le *mixed used zoning*, support de débat entre les acteurs. Le zonage japonais à Roppongi institutionnalise la diversité dans la ville et la verticalité des centralités. Nous avons aussi compris qu'à Tokyo, l'absence d'un centre géographique bâti - un centre-ville – et l'existence d'un réseau de centralités étroitement interreliées ont pour but de permettre aux habitants de vivre en ville et d'y résider. Pour cela, nous avons observé qu'une nouvelle centralité ne doit son existence qu'à la reconnaissance, par les institutions des autres centralités<sup>50</sup>, de la place qu'elle va occuper dans l'ensemble. Chaque nouvelle centralité à Tokyo acquiert une échelle mondiale. Le CDB Roppongi, dans le district de Minato, a rejoint les centres désignés pour offrir des conditions avantageuses aux compagnies étrangères.

---

<sup>50</sup> Les centralités de Tokyo correspondent plus ou moins à des districts. Tokyo-Edo n'est pas une ville, mais des villes, et forme un réseau de villes aux multiples centralités. Le centre-ville est un ensemble de centralités interreliées.

## 4 Ce qui transforma l'articulation des zones

En élargissant les observations faites sur le processus de *Roppongi Hills* nous allons donner des explications sur la transformation de l'articulation entre les zones. La chance du zonage véhiculé au Japon est d'avoir été transplanté dans un contexte où les villes sont imaginées bien différentes de celles de l'Occident. Nous proposons trois entrées pour expliquer en quoi le zonage s'est transformé dans le contexte qui l'a accueilli. Les trois entrées que nous avons retenues se focalisent sur la pratique du plan d'aménagement de l'espace où le dessin du plan de zone peut sous-tendre une composition formelle ou inversement. Ainsi, la première entrée conduit à l'image mentale que les habitants ont de leur espace, or le zonage, selon les cas, peut ou non y participer. La seconde entrée est celle de la porosité de la limite que le zonage d'affectation en Occident a condamnée, or c'est le fondement du zonage inclusif japonais. La troisième entrée ouvre vers l'espace public qui, au Japon, se situe essentiellement *en bordure de* ou dans ce qui se nomme le *ma*. Cependant, avec les nouvelles centralités, un glissement s'opère, et la face pile du zonage japonais, tout en favorisant l'émergence ou le renforcement de centralités existantes, transforme la nature de l'espace public.

### 4.1 L'image mentale de la métropole : l'espace relationnel des « kus » et « shis »

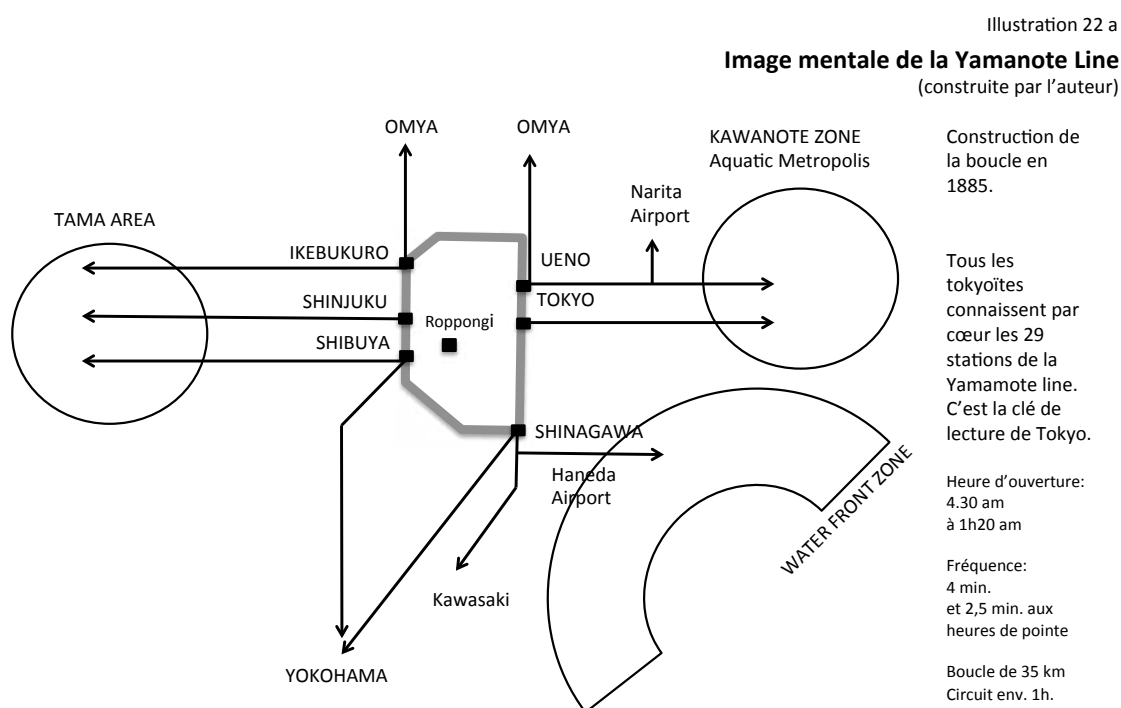
À Tokyo-to, l'image mentale, la représentation cérébrale que les habitants mémorisent de la métropole, procède d'une *mise en relation* d'objet. C'est une géométrie mobile, qui change avec celui qu'il l'imagine et qui change avec le temps.

Ces objets sont soit institutionnels, soit symboliques. Les premiers sont les entités qui relèvent d'un petit gouvernement : les districts – *ku* (les vingt-trois *ku* d'origine), les cités - *shi*, mais aussi les villes - *machi*, et les villages – *mura*. Les seconds sont soit des sites (religieux ou profanes, station spirituelle ou station de transport, sanctuaire ou gare), soit les tracés qui relient les sites entre eux. Ces symboles, tout en étant ancrés dans le territoire d'un *ku*, d'un *shi*, d'un *machi* ou d'un *mura*, sont cependant comme détachés de cette réalité et n'appartiennent ni à l'un, ni à l'autre, ils sont entre ces lieux.

Le relais mental, par excellence, à Tokyo est alors la *Yamanote-Line* et ses vingt-neuf nœuds où se raccrochent les 23 *ku* d'origine. Avec la *Yamanote line* en tête, alors l'esprit peu vagabonder d'est en ouest dans le périmètre de *Tokyo-to* (préfecture de Tokyo), ou du sud

au nord et rejoindre respectivement deux préfectures aux notoriétés distinctes, la célèbre Kanagawa avec le port de Yokohama, et la transparente Saitama que nombreux japonais, même, ignorent. L'image hésite ainsi entre la galaxie et la nébuleuse, dans les deux cas un circuit dense relie toutes les entités. (Illustrations 22 a et b : Image mentale de la *Yamanote Line* ; La *Yamanote Line* une boucle de 35 kilomètres.)

S'il s'agit de faire un dessin, ce n'est pas celui d'un assemblage de quartiers, de communes, d'arrondissements, ou de zones, ni celui d'une composition urbaine régulière<sup>51</sup>, mais bien plus celui d'un espace en quatre dimensions, un volume souple en évolution dans le temps, vingt-quatre heures sur vingt-quatre et différent selon son observateur. L'image mentale de Tokyo est mobile.



Deux vecteurs peuvent aider la représentation de l'image mentale de Tokyo : le premier, démultiplié, produit les lignes de déplacement (anciennement le tracé souple des chemins, des canaux et des rivières, et maintenant celui des lignes ferroviaires et de métro), et le second pointe les lieux de la mémoire, et où se projette aussi le futur (les sanctuaires, les

<sup>51</sup> Une recherche faite par des chercheurs japonais et américains (fin du XXe siècle, les sources sont en cours de recherche) relate une expérience testée sur des individus différents (hommes, femmes, et de provenance culturelle différente) devant se repérer dans une ville régulière (tracé orthogonal) et une ville labyrinthique. Les sujets vivant au Japon se repéraient nettement plus aisément dans le second cas.

temples, les objets témoignant du cycle de la nature et les espaces publics fédérateurs de centralités diverses, avec comme à Roppongi, des clubs ou des bars).

Bien plus que le classement d'objets le long d'axes ou l'enclavement d'édifices dans les mailles d'une grille, ce sont les relations entre les objets qui permettent de se retrouver dans la gigantesque métropole. Le premier vecteur, nous l'avons vu trouve une illustration dans la boucle qui charpente l'ensemble de la carte mentale des déplacements dans Tokyo, la *Yamanote Line*. Le second vecteur s'illustre par la diversité des lieux symboliques particuliers où se loge l'*espace des groupes d'individus* (Moles, Rohmer, 1982, pp.16-20 ; 1978). Ce sont les lieux où l'on se retrouve, les alentours de Nihombashi, Marounouchi, Shibuya, Roppongi, Shinjuku, Ikebukuro, Akihabara, Akasaka, Ueno ou Shiodome. Ce sont aussi les parcs des temples Meiji, Senzo-ji, Zojo-ji, Senka-Kuji. Ces derniers lieux sont pour la plupart des sites détruits et reconstruits, aux architectures prestigieuses néanmoins discrètes, et pourtant ils sont intensément reliés à la représentation mentale de la ville.

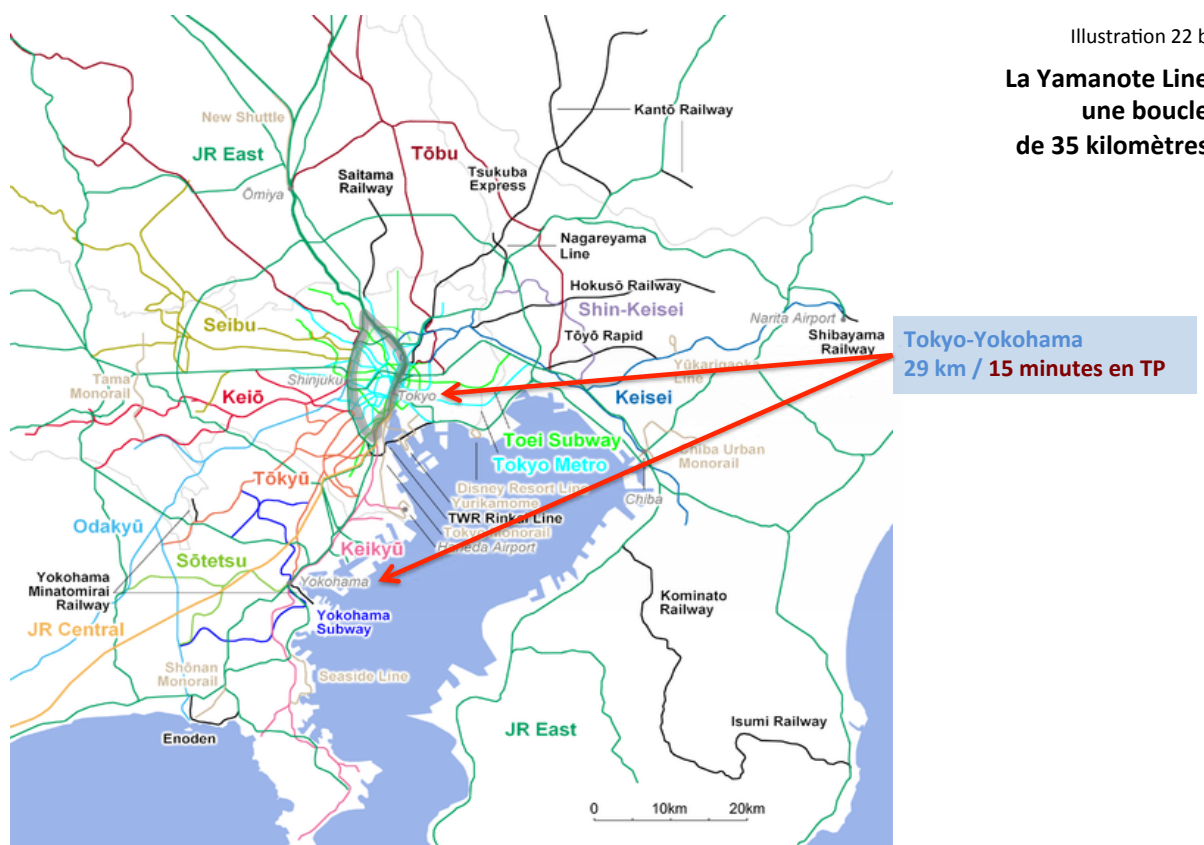


Illustration 22 b  
**La Yamanote Line  
une boucle  
de 35 kilomètres**

Notons cependant, qu'à l'ouverture du Japon au XIX<sup>e</sup> siècle, puis lors de la présence des Américains après la Deuxième Guerre mondiale, des planifications proposant des grilles ont échoué. L'explication que donne Scott Lash à cet échec a retenu notre attention. Les rues du quadrillage ou celle de la grille sont des lignes droites, et la logique est cartésienne; deux points situés à des extrémités sont reliés par le chemin le plus court où se déplacent des véhicules, plus que des piétons. La grille produit un espace neutre et ce n'est que la *logique du visiteur* qui fabrique le circuit à travers les rues. Dans la grille, aussi, la géométrie rectiligne et hiérarchisée exprime le prestige de la ville et sa puissance ; elle est prévue pour les défilés. Au Japon, jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les voies étaient faites pour les piétons dont un nombre tiraient des charriots. Ne se déplaçaient en véhicule porté ou tiré par des hommes, que l'empereur et son entourage (Lash, 1999, pp. 72-78). La *logique du visiteur* dans la ville sans grille, ni géométrie rectiligne, est celle de fabriquer un circuit qui va de situation en situation, indépendamment de l'alignement des façades. La grille occidentale transporte aussi avec elle des références extrinsèques : les noms des rues et les numérotations des entrées de bâtiments en série le long de la rue<sup>52</sup>. Au Japon, les rues sont souvent sans nom et les bâtiments sont numérotés chronologiquement, c'est-à-dire selon leur année de construction<sup>53</sup>. Dans ce système, le repérage mental n'est ni visuel, ni cartésien.

Toutefois, un seul objet, repère visuel, fait exception. Cet objet, visible de tous les lieux de la capitale est de l'ordre de l'exceptionnel. Il tient le rôle unique de repère idéal, et aussi visuel, et ceci dès l'édification d'Edo-Tokyo : c'est le *Fuji san*, la montagne sacrée, le *kami* le plus puissant. Or la densité de l'urbanisation a eu raison de la visibilité de ce repère majestueux, à qui il est resté l'essentiel, la dimension idéale. L'urbanisation du siècle passé a chahuté les ouvertures qui permettaient de voir poindre au bout d'une rue, la montagne sacrée. Ainsi, dans les années cinquante, c'est la tour bigarrée blanche et rouge-orangé de la NHK<sup>54</sup> (radio télévision japonaise) qui devint le repère qui perce le ciel de Tokyo. Celle-ci, à son tour, noyée derrière les nouveaux gratte-ciel qui se multiplièrent dès les années quatre-vingt-dix, a perdu sa qualité de repère. Il s'est alors écoulé moins d'une génération pour qu'un

---

<sup>52</sup> Par exemple, à Paris afin de percevoir plus facilement les taxes, les noms de rues sont introduits en 1729, puis sous Napoléon les numéros des immeubles sont ajoutés et répertorient les propriétaires.

<sup>53</sup> Après la Deuxième Guerre mondiale, les occupants américains ont tenté d'instaurer les noms des rues et une numérotation linéaire, ce fut en vain (Lash, 1999, pp. 72-78.)

<sup>54</sup> La Tokyo Tower de la NHK a été édifée en 1958, à Minato-ku, selon les mêmes principes constructif qu'utilisa Gustave Eiffel. Avec son antenne, elle culmine à une hauteur de 332 mètres. Elle fut réalisée par l'entreprise Nikken Sekkei.

nouveau, et exceptionnel, repère marque le ciel de la capitale, la *Tokyo Skytree*<sup>55</sup> (illustration 23 : *Fuji San, Tokyo Tower, Tokyo Skytree*).



Illustration 23  
**Fuji San**  
**Tokyo Tower**  
**Sky Tree**

*Tokyo Sky tree*  
634 m  
2010  
NHK  
Sumida River

En nous souvenant des réflexions de Merleau-Ponty dans *L'Œil et l'Esprit* (1964), nous nous demandons si la nécessaire idée d'édifier à nouveau un unique artifice, le *Sky Tree* a quelque chose de la production contemporaine d'une icône (la tour est un moyen pour représenter autre chose), ou peut-être celle d'une idole (la tour est une finalité technologique rivalisant avec les autres tours du monde).

Ce qui compte, bien plus que les compositions urbaines, ou la juxtaposition des zones et son ordre classificatoire, c'est l'évolution des relations entre les objets. Plus que la stabilité du découpage de la zone, c'est ce que pourra devenir cette zone si un changement s'opère en proximité. La réflexion se porte plus sur l'impermanence du statut d'une zone que sur sa permanence. La ville japonaise s'observe d'une part à travers ce qu'elle signifie émotionnellement, et d'autre part dans le pragmatisme des déplacements qu'on y fait, et non par la lecture froide et cérébrale d'un tracé régulateur, d'une composition urbanistique ou d'un zonage. Kevin Lynch précisait qu'une des relations entre l'observateur et la ville est

---

<sup>55</sup> Le Tokyo Sky Tree a été inaugurée en 2011 et atteint une hauteur de 634 mètres. L'auteur du dessin est l'architecte Tadao Ando et la réalisation est due, comme pour la Tokyo Tower, à la plus grosse entreprise privée japonaise d'architecture, Nikken Sekkei.

bien aussi la signification émotionnelle ou pratique, les autres étant pour lui l'identité et la structure (Lynch, 1960, p. 8). L'identité, c'est-à-dire ce qui distingue Tokyo des autres villes, ce qui la rend singulière, est nous l'avons vu, quelque peu déstabilisante, et ne représente pas l'accroche nécessaire pour la comprendre. La structure quant à elle suit une logique que l'urbanisme occidental est peu enclin à reconnaître, et qu'il aurait tendance à reléguer dans les traces obscures des cités médiévales.

#### **4.2 La porosité de la limite : le « *mura* » et les « *kamis* »**

Nous allons observer d'abord l'espace où la notion de limite est incontournable dans l'organisation des villes occidentales. C'est-à-dire, l'endroit où la ville se finit, mais aussi celui où commence le hors-ville. Dans nos villes occidentales, le zonage appuie juridiquement la séparation entre les espaces qualifiés d'aires urbanisées et ceux qualifiés d'aires agricoles. Au Japon, qu'importe la situation, la limite est imperceptible, voire inexistante, et le zonage ne participe en rien à la délimitation des aires urbanisées.

Hormis les quelques villes qui ont été planifiées au XVIIe, selon un modèle de plan tracé au cordeau de provenance chinoise, comme les transformations des premières capitales, Nara et Kyoto, la ville japonaise, de type *joka-machi* (ville-château) n'a ni enceintes, ni frontières, ni limites, seul le château en avait. Lors de l'extension des villes, que cela soit en dehors de la ville ou dans la ville, les constructions se ressemblent ; une construction fait partie intégrante de la parcelle agricole sur laquelle elle se trouve. La seule limite visible qui existe dans les espaces appropriés par les hommes est celle qui distingue les montagnes, en partie couvertes de forêts, et le reste. La limite est entre la nature et la culture. Le champ cultivé ou bâti est dans le même espace. Ainsi, les aires bâties et les terres agricoles relèvent de la même organisation (Lash, 1999, p. 75), et le zonage ne distingue ni les unes, ni les autres. Tant que les parcelles ont une taille supérieure à mille mètres carrés, le zonage passe, que l'espace soit cultivé ou bâti. Toutefois, nous avons noté que les parcelles en dessous de 1000 mètres, en général les anciens lots agricoles, restent réglementairement hors des délimitations du zonage. C'est ainsi que ces surfaces découpées en petites parcelles agricoles, c'est-à-dire la majorité de celles qui se situaient au-delà de la frange des anciennes villes-château, furent mises à l'écart de la réglementation du zonage.

Les surfaces de sol appartiennent ainsi à deux registres d'appropriation: celui des artefacts, et celui réservé à la nature. Le premier registre est l'appropriation humaine, c'est-à-dire, les



plaines où les hommes bâtissent les villes et cultivent le sol, où prend place la diversité sociale. Le deuxième registre est l'exclusivité de la nature, c'est-à-dire les forêts, les lieux d'où l'homme ne fait pas la loi. La qualité de l'environnement naturel et la préservation de, ce que nous nommons, la biodiversité étaient ancrées dans la société japonaise. Pourtant, pour des motifs de croissance économique, le côté pile du zonage a permis d'agir à l'opposé de ce qui semblait compter.

Au Japon, nous comprenons que la limite entre ce qui est à l'extérieur et ce qui est à l'intérieur se trouve ancrée au plus profond de chaque individu. Celles qui semblent apparaître dans la ville sont des filtres plus que des limites. Et, dans le sujet qui nous intéresse, le zonage, la limite des zones est réduite à un exercice technique et administratif dont l'utilité est d'alimenter principalement les données du cadastre et régler les relations entre les propriétaires. Ainsi, la limite qui compte, celle qui est présente dans l'organisation de l'espace au Japon, est idéale, c'est celle du *mura*<sup>56</sup>. Le *mura* est la plus petite structure communautaire, traditionnellement associée au « village ». Tout japonais est rattaché à un *mura*, et en être exclu est la punition la plus dure. Dans les métropoles japonaises, le *mura* demeure le paradigme dans l'organisation locale (Lash, 1999, p. 75). Bien plus que le zonage, le *mura* produit des normes, s'autorise des sanctions jusqu'à l'ostracisme. Le Japon moderne a étonnamment gardé également une unité encore plus petite que le *mura*, et qui elle n'a pas d'existence institutionnelle, c'est le *buraku* (hameau) qui, à l'image du *mura*, produit des normes sociales qui rayonnent jusque dans les métropoles (Smith, 1961, pp. 522-533). Dans la ville japonaise, c'est encore la logique de l'habitant qui domine et les références sont alors intrinsèques à la vie locale<sup>57</sup>.

Un seul espace résiste plus ou moins aux bulldozers qui suivent les délimitations en zones, des « *Urbanisation Promotion Areas* » (*UPA*) et des « *Urbanisation Control Areas* » (*UCA*) (Sorensen, 2005, p. 248), c'est la forêt. Bien plus que le littoral maritime, la forêt offre un front à l'urbanisation. La forêt est porteuse de vie et de devenir, et c'est à ce titre qu'elle est protégée. Les *kamis* qui en sont les habitants « officiels » ont eu, bien avant que la science n'ait identifié les aires forestières comme des nécessités pour la survie de l'humanité, une action protectrice sur celles-ci. Si la forêt demeure le seul rempart à l'urbanisation, nous notons, dans le même courant d'idées, que l'habitant des métropoles japonaises planifie

---

<sup>56</sup> Le *mura*, 村, mur ou village, était traditionnellement une communauté d'individus concentrés autour de l'usage d'un point d'eau.

<sup>57</sup> Lash reprend les réflexions qu'Augustin Berque développe dans son ouvrage de 1982, « *Vivre l'espace au Japon* » édité chez les Presses Universitaires de France, p.119. Pour Scott Lash, c'est dans la conception de l'espace au Japon que le *grounded and tactile side* (Lash, 1999, p. 72) de l'*autre modernité* se trouve, presque, le mieux illustré.

d'année en année son retour au *village*. Cet état d'être toujours ailleurs alors qu'on vit *en ville*, semble ancré dans la plupart des urbains japonais. Être tout à la fois dans un espace « nature » et dans un espace « culture » est un mode de vie urbaine. Le binôme *ville-culture* opposé au binôme *campagne-nature* n'a pas sa place ici. Le zonage a dû intégrer aussi le polynôme, *ville-nature-culture*, et l'hybridation du citoyen avec l'homme des chemins de terre, ceux qu'aimait le poète Mastsuo Basho (1644-1694).

Un dernier point sur les transformations qui enrichissent le zonage, et qui ont trait à la porosité de la limite qu'il génère, est la rue qui ne devient pas une route. Le zonage occidental est un instrument qui gère les surfaces de sol affectées à des activités humaines, tout en laissant de côté celles qui correspondent aux rues, routes, places, et celles qui appartiennent au domaine public, c'est-à-dire ce que, traditionnellement, nous nommons la voirie. Cependant, le zonage, par le moyen de l'alignement des bâtiments, réserve de larges surfaces aux routes. Un phénomène, que nous nommons la tyrannie de l'escarpin<sup>58</sup>, s'est aussi exercé au Japon. En moins de dix ans, avec les obligations édictées par l'empereur, lorsque le Japon s'ouvrit à l'Occident, l'entier d'une population délaisse les *tabis* et *getas*<sup>59</sup> et se chaussent d'objets fermés, élégants et aux semelles fines, l'escarpin de cuir. Ainsi, avec l'automobile et l'escarpin, les planificateurs se doivent de dessiner des rues qui deviennent des routes goudronnées et imperméables, larges et meublées de trottoirs. La séparation entre le véhicule lourd et le piéton est alors instituée. Cependant, le côté face du zonage a permis à nouveau de préserver les rues principalement piétonnes et étroites des *machis* et seuls les grands axes du *Santo* sont dotés de routes et trottoirs. Ainsi, dans chaque *ku*, *shi*, *machi* ou *cho*, l'habitant reste en premier un piéton, et ce n'est qu'en rejoignant les grands axes qu'il devient un *piéton augmenté*<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Nous nommons « tyrannie de l'escarpin » la chaussure de cuir qui, en Afrique du nord, fit naître l'appellation de « pied noir » : cet homme, le colonial, au lieu d'être chaussé de babouche légère et colorée l'est d'un escarpin sévère et noir. Or, à travers la manière de se chauffer s'affiche aussi le lien qu'on entretient avec le sol, dans sa dimension d'organisme vivant, et ainsi avec la nature. (Ruzicka-Rossier, enseignement EPFL *Urbanisme en Asie*, cours « Espace public itinérant. Japon »).

<sup>59</sup> Les *tabis* sont les chaussettes de coton fin ou épais, ayant ou non une semelle renforcée, qui couvre isolément le gros orteil afin de pouvoir chauffer des *getas* de bois. Les *getas* permettent que les rues de la ville restent de terre, de pierre, et perméables. A la place de l'asphalte, ce sont les milliers de petites planches de bois que chacun transportent avec soi qui est le sol « civilisé » de la ville.

<sup>60</sup> Nous reprenons l'appellation que Dominique von de Muehl donne à l'automobiliste qui demeure, qu'importe son véhicule, un piéton qui augmente sa faculté de déplacement avec une technologie particulière. (Muehl, Ruzicka, 2012)

### 4.3 L'espace public « en bordure de » avec le « ma »

Au Japon, c'est à l'intersection des espaces, le *ma*<sup>61</sup>, que se loge la puissance symbolique de la collectivité et des êtres qui la composent. La forme du carré est absente du tracé de la *joka-machi*. La forme du carré dans l'urbanisme occidental est le paradigme du nœud. Les activités qui investissent en général ces espaces quadrangulaires sont le marché, les fêtes profanes ou religieuses, la politique. Au Japon, ceci se déroule dans les rues. Les rues remplissent la fonction du nœud occidental, ce sont elles qui reçoivent les processions et les manifestations. Ainsi, la rue est un espace en bordure de deux entités habitées. C'est donc dans les périphéries des entités urbaines (*shi, machi, cho*) que se logent les édifices à caractère exceptionnel, et non au centre. « Être en bordure » est une situation qui a quelque chose de matériel et immatériel à la fois. En fait, ce n'est pas ni la matérialité, ni l'immatérialité qui compte ici, mais bien la nature idéale d'être « là » et « là-bas », être « en bordure de ». L'espace est ni l'un, ni l'autre, et il est les deux à la fois.

Par exemple, la maison japonaise n'a pas de murs extérieurs et les cloisons intérieures sont toutes amovibles ; l'habitation est indifférente à la notion du centre, et la limite physique est repoussée au plus loin de ce qui est visible. Les artifices sont nombreux pour effacer la notion de limite matérielle. Ainsi, la seule séparation, physiquement nécessaire est la cloison assemblée, souvent en bois, qui différencie l'espace public, de l'espace privé. Cependant, le bord entre le public et le privé est bien autre chose qu'une séparation entre deux espaces. Le bord est le lieu de la présence du *ma*, il n'est pas une transition entre deux zones, il est un espace généré<sup>62</sup> par les deux espaces qui se touchent (Lash, 1999, p. 74). La limite est rendue invisible par le seuil, l'espace dont la valeur essentielle est d'être l'un et l'autre espace accessible de part et d'autre du seuil. Le zonage inclusif, en rendant poreuse la limite entre les zones d'affectation a permis ainsi de respecter la valeur de l'espace du « *ma* ».

L'observation du CBD-Roppongi soulève une question sur la face pile du zonage qui donne le feu vert aux entreprises privées pour l'organisation d'un morceau de ville et produit une privatisation de l'espace public. Les règles du zonage sont contemporaines du

---

<sup>61</sup> Le *ma*, 間, dont le caractère est une porte avec un soleil au milieu signifie la distance qui unit plus qu'elle ne sépare, et un vide plein de rien.

<sup>62</sup> L'*engawa*, 縁側, est l'espace de l'entre-deux, matérialisé dans la maison par une véranda, une galerie, une coursive surélevée. Le *genkan*, 玄関, porte de la connaissance profonde ou frontière sombre, le vestibule, est le lieu semi-public où l'étranger de la maison peut pénétrer.

développement du capitalisme. Or les passages et galeries abrités et protégés étaient pourtant des produits du capitalisme libéral ; ils sont cependant nés et morts au XIXe. Ils offraient une promenade à la société postrévolutionnaire émancipée, attirée par les marchandises luxueuses qu'elle pouvait acquérir en toute sécurité en se promenant et discutant (Lash, 1999, p. 80) dans un espace désigné pour public, alors qu'une seule partie de la population pouvait y accéder, sous la vigilance de la police urbaine. Or, l'ère de l'organisation capitaliste tend à progressivement diminuer la sphère publique (Habermas, (1962) 1997 ; 1997) en reportant sur le privé l'exercice de la sécurité, et en privatisant les espaces publics ; l'usage des passages couverts et des arcades non contrôlées deviennent alors vite suspects.

Ainsi, aujourd'hui, un signe questionne : dans la majorité des espaces urbanisés marqués par le capitalisme, c'est l'entier d'un édifice, inclus dans une zone, qui fait l'objet d'une promenade en toute sécurité. Le zonage participe à cette tendance en délimitant l'emplacement des grandes interventions urbaines où, inévitablement, des investisseurs privés tiennent à assurer, et ceci avec bon sens, ce que l'État reporte sur lui, la sécurité de l'espace public. Ce qui est sécurisé par un privé est inévitablement limité. L'espace public gagne une limite et perd temporairement sa faculté d'être lié avec les rues de la ville. La porosité de la limite que les *machis* sauvegardèrent est-elle en train de s'imperméabiliser ? Le zonage est-il programmé pour créer dans la durée, des situations incertaines ? Le *mixed use zoning* japonais peut-il s'associer à une logique de la « ville de demain » façon Roppongi Hills ? Les interventions de grandes envergures de ces dernières années rappellent la politique du *minkatsu* des années quatre-vingt où l'espace de la ville a été abandonné aux lois du marché.

Une autre situation étonnante est celle des espaces souterrains, des « rues enterrées » rayonnant à partir des stations de métros et trains ; ce sont des espaces couverts, privés, surveillés et protégés (illustration 24 : rue souterraine à Osaka). Là, cependant, la situation est légèrement différente. La limite, ici, est fluide et se déplace avec les rames de métro et les trains. Le carré fermé de l'espace privé est remplacé par des espaces réticulés greffés sur des flux d'individus. L'espace public gagne d'être sans limites, mais alors il risque d'être si dilué qu'il en devient inexistant.



Illustration 24

Rue  
souterraine à  
Osaka

## 5 Synthèse : l'enseignement de Roppongi

Après son invention en Prusse, le Japon, après les États-Unis d'Amérique, a été un des premiers pays à importer le zonage. Au Japon, le zonage s'est métamorphosé. L'alchimie, entre l'instrument contemporain du développement de villes industrielles et l'archipel nippon a produit un autre objet. Certains chercheurs, comme André Sorensen, proposent de retordre cet objet qui pour lui a perdu ses atouts, et plaide pour un retour au *zoning* d'origine avec l'adoption de règles exclusives. D'autres sont curieux, se questionnent sur l'avenir des villes japonaises, par exemple, l'équipe de Bow Wow architectes, et déjà leurs pratiques laissent apparaître de nouvelles pratiques où il s'agit d'agir par petites touches et non plus par grands gestes, et un désintérêt pour le zonage se marque. Les actions se font en matière de *micro-urbanisme*, où il s'agit de faire la granulométrie fine du cadastre. Ces pratiques autres complètent les opérations immobilières du type des nouvelles centralités du quartier de Roppongi.

Le zonage au Japon a été choisi par défaut. Pour assurer un essor rapide de l'économie. Sitôt créé en Europe, il est standardisé aux États-Unis d'Amérique, et interprété au Japon. Être un

planificateur territorial, au début du XX<sup>e</sup> siècle, c'était avec bon sens, savoir préparer le sol pour accueillir l'urbanisation galopante. L'utilisation de l'instrument doit sa propagation à l'avantage d'avoir été tout de suite approprié et « amélioré », hors d'Europe, dans une autre culture planificatrice. L'outil a prouvé son adaptabilité. Arrivé au Japon pour remplir le rôle d'un levier à l'installation de nouvelles urbanisations industrielles, il ne pouvait qu'être transformé avec les politiques locales. Plus qu'une modification, c'est un renversement que le zonage occidental subit. On lit dans les ouvrages historiques sur la planification des villes japonaises que le gouvernement Tanaka (Fujimaro Tanaka, 1845-1909) prit connaissance des mécanismes de séparation fonctionnelle et du zonage (Lash, 1999, p. 78) et l'accepta sans pour autant qu'il soit appliqué comme en Occident. La planification urbaine occidentale est plus présente dans les manuels de l'ère Meiji que dans la réalité. Ceci fut une chance. Le zonage s'est plié à la ville japonaise, à l'urbanisme perceptible, et est resté fortement inclusif.

### **5.1 Sur les sept caractéristiques du zonage occidental, cinq s'estompent**

Au Japon, seules deux caractéristiques du zonage occidental perdurent (ci-dessous les 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> caractéristiques) : le zonage est un appui réglementaire pour l'État central en matière de planification urbaine et territoriale, et il est également un instrument polyvalent. Sinon, les caractéristiques du zonage japonais diffèrent et nous en avons retenu sept :

La 1<sup>re</sup> caractéristique : le zonage japonais a deux faces, celle des actions de l'État central à l'échelle supralocale, c'est un zonage de vastes étendues ; et celle du « *mixed used zoning* » qui s'utilise à l'échelle de la parcelle.

La 2<sup>e</sup> caractéristique : le zonage à l'échelle supralocale est un « plan en force ». C'est le levier réglementaire pour légitimer les actions de l'État central. C'est une action de pouvoir afin de changer les affectations à l'échelle nationale, provinciale et municipale. Le « plan en force » désamorce des situations de pénurie de sols constructibles. Par exemple, l'État autorise les actions qui consistent à gagner des terres dans la baie de Tokyo.

La 3<sup>e</sup> caractéristique : le zonage à l'échelle infralocale est un « *mixed used zoning* ». Toutes les zones sont mixtes<sup>63</sup>. Il se superpose avec le cadastre et enregistre les démultiplications des parcelles à chaque héritage. En fait, il thésaurise les règles de construction.

---

<sup>63</sup> La méthode d'exclusion légalisée est refusée. C'est à titre exceptionnel que le zoning exclu des affectations ; seule la zone 8, *Exclusive Industrial districts*, interdit la plupart des logements.

La 4<sup>e</sup> caractéristique : le zonage est un instrument polyvalent. À l'origine, le choix du zonage est idéologique – un soutien à la grandeur économique du pays en disposant d'un levier pour forcer l'implantation d'activités non souhaitées par les habitants -. Par la suite, le choix est instrumental, il s'agit de prévoir ou restreindre les constructions. Ensuite, l'usage de l'instrument devient aussi classificatoire et règlementaire, il oblige les propriétaires entre eux à respecter des règles de construction.

La 5<sup>e</sup> caractéristique : le *zonage* a un effet stabilisateur sur les affectations (Sorensen, 2000, 2001, 2002, 2006, 2010). Cependant, cela semble relever aussi des techniques utilisées par le cadastre<sup>64</sup>.

La 6<sup>e</sup> caractéristique : le zonage japonais n'a aucun effet de norme ; ce n'est pas à ce titre qu'il fait autorité. La séparation en zone est une règle et non une norme, puisque presque toutes les activités sont autorisées par un autre système de normes, celui des *machis*, qui supplante le zonage.

La 7<sup>e</sup> caractéristique : Le *mixed used zoning* n'a du zonage que le nom. N'ayant pas les effets de la norme, n'étant pas exclusif, ne divisant pas les affectations ni les usages, n'étant peut-être pas plus stabilisateur que le cadastre<sup>65</sup>, le *mixed used zoning* est un instrument qui s'apparente d'une part aux règlements de construction et d'autre part au cadastre.

Le principe de base du zonage inclusif japonais est de s'adapter. Les définitions des zones sont ouvertes. Ni les affectations, ni les taux d'occupation du sol, ni les distances aux limites de propriété ne sont contraignants. Les objectifs poursuivis s'ajustent au contexte qui change. Pour la population, l'essor économique est aujourd'hui supplanté par la qualité de l'environnement. Les buts ne sont plus l'industrialisation à tout prix, mais la qualité de vie, et celle-ci transite par la sécurité et la gestion des risques. La société civile prend gentiment forme, l'instrument du zonage inclusif s'est plié à la vie urbaine japonaise, qui intrinsèquement se fonde sur l'appréciation de la nature. Deux questions restent pour moi alors des énigmes. Ayant prouvé son efficacité en condition d'urgence, pourquoi le principe d'instauration de règles supérieures du zonage n'est-il pas à nouveau activé idéologiquement pour un autre but que celui qui avait motivé sa première utilisation ? C'est-à-dire, à la place de l'essor économique, le but peut être celui du respect de l'environnement social *et* naturel ? Au début du XXe il avait été utilisé pour faire accepter, de force, l'essor

---

<sup>64</sup> N'ayant pas connaissance de résultats de recherches qui aient observé, dans la durée, les modifications faites sur les zones à Tokyo, les éléments qui permettent de répondre avec précision sont manquants.

<sup>65</sup> De plus, la réticence au changement étant peu présente dans les villes japonaises, le zonage n'y joue aucun rôle.

économique à la population, aujourd'hui il peut être le levier pour faire participer les acteurs économiques au maintien de la qualité de l'environnement social et naturel. La deuxième question sans réponse concerne aussi les deux caractéristiques qu'on retrouve autant au Japon qu'ailleurs, les qualités autoritaires, réglementaires et polyvalentes.

## 5.2 Un partenariat entre le gouvernement, les investisseurs et les habitants

Le zonage japonais a, dans les faits, deux facettes qui correspondent à deux échelles, celles du citoyen, celle de la nation. La première facette du zonage, nommée officiellement le *mixed used zoning* (zonage inclusif), appartient à un système facilitateur de diversité. Ce système se justifie par lui-même et répond aux relations entre les habitants. Alors que la deuxième facette, sans nom autre que zonage, est un système opérationnel qui force le sol à être affecté à une activité humaine. Ce système est dépendant des valeurs données par l'État central. Sous l'allure d'une action bureaucratique se dissimule une démarche politique incertaine<sup>66</sup> orientée vers une production de valeur financière ; avec le zonage la baie de Tokyo est progressivement comblée de débris, afin de créer du sol « supplémentaire » constructible et rentable.

De l'observation des métropoles japonaises, nous retenons que le zonage est bien plus qu'un instrument, c'est un système évolutif. Son évolution a conduit le système à se dédoubler. Le premier sous-système, le *mixed use zoning*, s'est détaché du système qui l'a fait naître et peut alors se suffire à lui-même. Ce sous-système est une hybridation du zonage inclusif américain avec le *machi* japonais. C'est ce sous-système que nous avons nommé l'*easy diversity system*. Son hybridation lui a permis de « laisser se faire la ville », que cela soit celle qui le précède, ou celle, neuve, qu'il accompagne *techniquement*.

Le zonage au Japon est aussi un plan en force (2), une règle faisant autorité (3), un instrument polyvalent (4), un système de division spatiale stabilisateur (5), et un outil confortant la propriété privée (6). S'il est également une méthode d'expulsion légalisée, l'action se limite aux expulsions des activités qu'il fallait déplacer pour l'implantation des usines (1). La seule caractéristique qui est totalement absente au Japon, est d'être une norme sécurisante favorisant une réticence au changement. Aucune observation ne permet de relever ce point.

---

<sup>66</sup> L'adjectif « incertain », qualifie autant mon appréciation retenue et partielle du Japon, que la vie politique actuelle telle elle transparaît dans la presse internationale.



### 5.3 Un partenariat avec la nature

Tokyo et sa région sont bien singulières. L'espace public y est « en promenade » (Mauron, Ruzicka-Rossier, 2009, pp. 10-12) entre nature et culture. La nature est au fondement de la société japonaise<sup>67</sup> (Berque, 1987) et la compréhension de l'environnement naturel s'imisce dans sa culture. L'objet de la maîtrise de la ville, ici, n'est pas la nature. Il ne s'agit pas de plier l'environnement avec une grille (Sennett, (1990), 2009, pp. 95-97) ni de rejeter en dehors de la ville une nature domptée, « la campagne ». L'objet de la maîtrise de la ville est la production d'un « processus partenarial » avec la nature<sup>68</sup>. La mise en cohérence de la ville avec la nature est un processus ardu. Pourtant, il est un trait que Tokyo partage avec toutes les autres villes du monde : la nature, qu'on le veuille ou non, est dans l'espace de la ville.

Tous les jours, les habitants des villes *éprouvent* en commun *la nature*, aussi belle qu'inquiétante, bienveillante que dérangeante, dans les rues, les trains, dans les parcs ou dans d'autres lieux publics ou privés. Même dans l'artefact brutal new-yorkais, Jean-Paul Sartre parle de nature :

« Suis-je perdu dans une cité ou dans la nature ? Contre la violence de la nature New York n'est pas une protection. C'est une ville à ciel ouvert. Les orages inondent ses rues si larges, si longues à traverser quand il pleut. Les ouragans secouent les maisons de briques et balancent les gratte-ciels. La radio les annonce solennellement comme des déclarations de guerre. En été, l'air vibre entre les maisons : en hiver, la ville est noyée (...).

La nature pèse si lourdement sur New York que la plus moderne des villes est aussi la plus sale. De ma fenêtre, je vois le vent jouer avec des papiers épais, boueux, qui voltigent sur le pavé. Quand je sors, je marche dans une neige noirâtre, sorte de croûte boursoufflée de la même teinte que le trottoir, à croire que c'est le trottoir lui-même qui se gondole. Dès la fin mai, la chaleur s'abat sur la ville, comme une bombe atomique. C'est le Mal. Les gens s'abordent en se disant : "*It's a murder.*" Les trains emportent de millions de citoyens qui fuient et qui laissent, lorsqu'ils descendent, une trace humide sur la banquette, comme des escargots. Ce n'est pas la ville qu'ils fuient, c'est la Nature. » (Sartre, (1949) 2002, pp. 38-39.)

---

<sup>67</sup> La réflexion est poursuivie par Augustin Berque dans un ouvrage collectif publié sous sa direction en 1994, *La Maîtrise de la ville, Urbanité française, urbanité japonaise*.

<sup>68</sup> « La nature n'est pas un objet (*Gegenstand*) *inerte* que l'on peut utiliser à merci ; elle a une puissance intrinsèque qui s'investit suivant les occurrences, dans les faits de culture et qui ne manque pas de faire société. » (Maffesoli, 1994, pp. 169-185.)

À Tokyo, certes, le trait est forcé par une nature qui se montre sous l'angle menaçant des tremblements de terre et des tsunamis. Toutefois, là n'est pas la raison pour laquelle, au Japon, le dialogue entre la culture et la nature est si différent de celui produit en Occident. Il ne s'agit pas de se soucier de géométrie urbaine ni de fabrication de *centre-ville*, la nature produit l'unité. Elle oblige de diluer les limites entre les noyaux bâtis et les aires non bâties, de moduler les attractivités, de les multiplier, de négocier l'ordre autrement qu'à coup de boulevards et d'édifices monumentaux, de dématérialiser le bâti, de désenclaver l'espace public et le libérer de l'étreinte des places ou des avenues. Bien plus que de produire rationnellement et systématiquement de la densité<sup>69</sup> urbaine pliant sous sa grille la nature, il s'agit systématiquement et à l'écoute des habitants d'installer de la diversité, qu'elle soit horizontale ou verticale. À Tokyo la densité est peu à l'ordre du jour, c'est la sécurité et la diversité qui compte. Et ainsi pour des raisons sécuritaires, la grande métropole se taille un nouvel habit composé d'édifices plus hauts et plus résistants aux tremblements de terre, dans le même geste permet à la ville diversifiée de la proximité

La cité de demain sommeille dans Tokyo. Son urbanisme est déjà sur le mode perceptible. C'est une cité peuplée d'« *hommes légers* » pris dans la mouvance mondiale. À Tokyo, le changement vient de l'extérieur et les habitants « *sont prêts à endurer* » (Delplanque, 2009, p. 356). Cela leur donne des qualités qui, pour les uns, sont des atouts et pour les autres, des inconvénients (Tanizaki, (1933), 1978). Toutefois, à la malléabilité lui permettant de s'adapter aux changements, s'oppose une inflexibilité du gouvernement national à assouplir les règles d'intégration qui autoriserait l'étranger, qui de longue date habite l'archipel, à contribuer pleinement aussi à l'identité nipponne d'aujourd'hui. À ceci s'ajoute une démographie chancelante et des incertitudes quant à l'issue de la crise économique. Le risque existe que la « cité de l'avenir » s'endorme petit à petit dans la plaine du Kanto.

Le détour par Tokyo, en regard des villes du monde, nous apprend que le *centre-ville* est mobile et couvre dans son mouvement l'entier de la *ville*. De multiples polarités, toutes différentes, le composent. A Tokyo, de puissants attracteurs, les CBD-Central Business Districts, sont organisés en réseau et entretiennent le mouvement. Le *centre-ville* est à l'image de l'espace public, protéiforme et en promenade. La taille et l'emplacement du centre sont sans importance, car l'habitant dispose d'un instrument de navigation qu'il véhicule dans sa tête, fait d'enchâssement de lieux (district, cité, ville, quartier, îlot, bâtiment) qui lui permettent de se repérer n'importe où, dans la grande cité. L'harmonie de la ville se trouve plus dans la cohérence et le ciselage des relations entre les individus, les

---

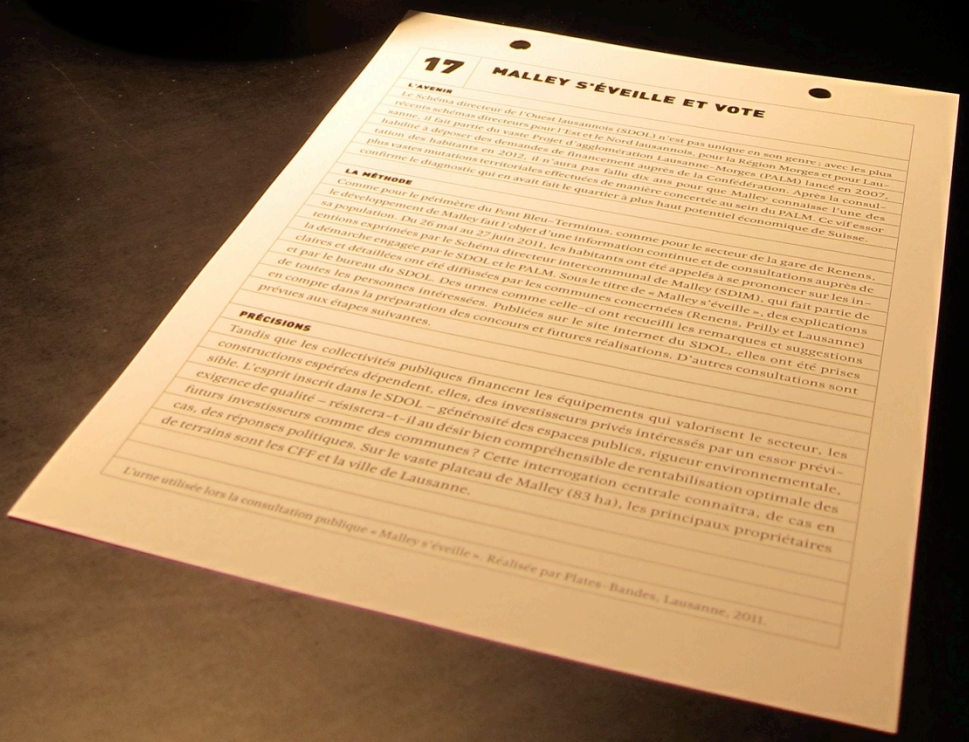
<sup>69</sup> Il faudrait cesser de parler tant et plus de densité urbaine qui n'est qu'un indicateur chiffré que les acteurs concernés tordent à leur manière pour servir les enjeux qu'ils défendent.

objets, les situations et les actions que dans la composition matérielle et la régularité de ce qui se voit. Le zonage est un instrument technique répondant au pragmatisme de gestion de la ville.

Au Japon les actions territoriales, à l'échelle nationale, présentent un vernis bureaucratique opacifiant une politique autoritaire. Nous observons que la planification bureaucratique fournit des réponses à des questions qui nécessiteraient d'être posées en amont de la situation dans laquelle elles se présentent. C'est-à-dire, la pression immobilière, due à l'attrait de la capitale japonaise conjuguée avec la rareté des terrains disponibles et des prix très élevés du sol, conduit le gouvernement à donner pour réponse : le comblement et l'urbanisation de la baie de Tokyo. Le zonage est alors le cheval de Troie de l'État japonais. Sans hausser le ton, avec un instrument rôdé et accepté un site entier est dévasté. Pourquoi donner une solution technologiquement compliquée, « combler la baie », avec des incidences difficilement mesurables, alors que la population, en partie propriétaires de terrains, pourrait apporter des solutions simples si elle pouvait participer aux choix des grandes orientations de développement de la *Capital Region* ?

Le cas du CBD-Roppongi avec Roppongi Hills nous montre que la question, au lieu d'être, « où peut-on zoner de nouveaux terrains à urbaniser ? » a été « qui sont les acteurs qui peuvent agir afin de permettre une adaptation des villes pour qu'elles redeviennent des lieux où nombreux sont ceux qui peuvent autant y résider qu'y travailler ? C'est-à-dire faire en sorte que la fabrique de la ville par les habitants puisse à nouveau être celle de la ville de la proximité. Donc, qui sont tous les acteurs, économiquement grands ou petits, qui ont un levier d'action pour transformer les aires bâties et offrir plus de logements, ou actualiser des équipements collectifs, et favoriser la venue de nouvelles entreprises et la création d'emplois ?





Expo Archizoom « Ouest lausannois » / mrr 2013

<b>Chapitre VI</b>	<b>L'Ouest lausannois dans Léman-cité</b>	<b>311</b>
1	Le potentiel de l'entre-deux dans Léman-cité	311
1.1	<i>Le contexte général de Léman-cité</i>	312
1.2	<i>Le souvenir de Kawasaki et Funabashi dans l'Ouest lausannois</i>	315
1.3	<i>Le mot d'ordre de la Confédération : la ville sur la ville</i>	318
1.4	<i>La place de choix du zonage dans l'« entre-deux des villes »</i>	319
2	Des singularités pas si singulières dans l'Ouest lausannois	322
2.1	<i>Plus d'un siècle de changements majeurs</i>	323
2.2	<i>Les décennies glorieuses : 2000 et après</i>	330
2.3	<i>L'entre-deux des villes porteur de centralités</i>	333
3	L'Ouest lausannois : la diversité des acteurs	339
3.1	<i>Un facteur déclencheur : controverse entre deux niveaux institutionnels</i>	340
3.2	<i>Un facteur développeur : l'émergence de lieux</i>	342
3.3	<i>Un facteur consolidateur : le zonage inclusif à granulométrie fine</i>	345
4	Synthèse : l'enseignement de l'Ouest lausannois	346
4.1	<i>Les atouts de l'Ouest lausannois</i>	349

---

*Illustration au verso* : A travers des accords qui se négocient, l'urbanité s'installe dans l'Ouest lausannois. Cela s'observe, entre autre, à travers la motivation de la population qui s'intéresse à ce qui se passe. De plus, dans les nouvelles planifications, le zonage, aussi, s'affine et se diversifie, et laisse la ville de proximité s'inviter ci et là.

## Chapitre VI L'Ouest lausannois dans Léman-cité

*«To understand cities, we have to deal outright with combinations of mixture of uses, not separate uses, as the essential phenomena. (...) A mixture of uses, if it is to be sufficiently complex to sustain city safety, public contact and cross-use, needs an enormous diversity of ingredients. So the first question – and I think by far the most important question – about planning cities is this: How can cities generate enough mixture among uses – enough diversity – throughout enough of their territories, to sustain their own civilization? »*

Jacobs Jane, (1961), 1992, (renewed in 1989), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books edition, New York, p.144.

### 1 Le potentiel de l'entre-deux dans Léman-cité

Le pas de côté vers *To-kyo* nous a permis de prendre de la distance vis-à-vis du zonage qui, en Suisse, est drapé d'évidences. Cette nécessité est aussi celle d'aller chercher là-bas au Japon, région familière à l'auteure, quelque chose de la ville à la granulométrie fine et diversifiée, et ce *quelque chose*, le rapporter ici, dans Léman-cité, et tout spécialement dans l'Ouest lausannois.

En Suisse, le zonage général, c'est-à-dire celui qui a été institutionnalisé à l'échelle nationale dans les années soixante à quatre-vingts, conduit à une perte de diversité urbaine : il privilégie la monofonctionnalité des zones. Nous allons voir que par ailleurs, le zonage monofonctionnel va alors contribuer à renforcer le différentiel centre-périphérie. Depuis le tournant du siècle, dans la région lémanique, que nous engloberons dans le nom de Léman-cité, de nombreux professionnels, autant dans les milieux privés que publics, se placent en marge des règles du zonage pour réfléchir à comment installer plus de cohérence

dans les utilisations du sol. Dans Lémancité nous allons diriger notre observation sur l'Ouest lausannois qui, en mutations répétées depuis plus d'un siècle, et porté par ses habitants, est en phase de devenir une nouvelle centralité. Nous allons regarder et écouter en mettant l'accent sur la question suivante : quelle part le zonage peut-il prendre dans l'émergence de la nouvelle centralité de Lémancité, l'Ouest lausannois ? Ainsi, dans un premier point, nous posons le contexte général de Lémancité. Nous observons l'ordre installé par le zonage qui oscille entre une "utilisation mesurée du sol" et un "développement harmonieux"<sup>1</sup> particulier, en fait, à chaque commune. Dans un second temps, nous situons les questions dans ce que nous nommons la *décennie glorieuse de l'Ouest lausannois*, c'est-à-dire ces dix dernières années, 2003-2013.

### **1.1 Le contexte général de Lémancité**

Il existe des espaces en Suisse, qui, tout ayant le zonage pour règle, s'en distancent. La région lémanique en est un. Nous nommerons, dans la suite de ces écrits, cette région un pied en Suisse et l'autre en France, de part et d'autre du Lac Léman, Lémancité. Léman, pour le plus grand lac d'Europe occidentale, et -cité, car c'est une région urbaine hors-norme (Dessemontet 2004 ; Ruzicka-Rossier et al. 2006, Ruzicka-Rossier, Barbey, Chételat, Dessemontet, 2008 ; Schuler, Dessemontet, Jarne, 2009).

Dans le cadre de la thèse, nous limiterons l'observation à Lémancité suisse, et le cas d'étude que nous prendrons se localise entièrement en Suisse. Lémancité suisse, que nous nommerons dans la suite du texte, Lémancité, contient deux villes-centres (Genève-ville 194'458 habitants et Lausanne 137'948 habitants au 31 août 2013, statistiques communales). Localisées en France, les deux villes de Thonon-les-Bains (35'257 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2013, INSEE) et Annemasse (32'790 habitants 1<sup>er</sup> janvier 2013, INSEE) sont en relation étroite en ce qui concerne les emplois de Lémanité. En reprenant les statistiques de la Métropole lémanique<sup>2</sup> qui réunit les cantons de Genève et de Vaud, la population totalise

---

<sup>1</sup> Le mot est inscrit dans la Loi sur l'Aménagement du territoire suisse de 1979 (état au 1<sup>er</sup> décembre 2012) : Art. 1 Buts : « La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie. »

<sup>2</sup> Dans le cadre de l'accord signé le 9 novembre 2011, entre les gouvernements vaudois et genevois, qui porte sur le développement et la promotion de la Métropole lémanique, l'une des mesures immédiates a concerné la création de la « Statistique de la Métropole lémanique ».



1'170'996 habitants (fin décembre 2012). En comptant l'espace transfrontalier genevois, la population au 1<sup>er</sup> janvier 2008 comptait 1'458'355 habitants, dont 1'105'216 en Suisse. Cet espace a pour unité morphologique de référence, un lac, le Léman. Il comprend une région diversifiée marquée par une forte croissance (Schuler, Dessemontet, Jarne, 2009) qui est désignée aujourd'hui par les termes de « métropole lémanique »<sup>3</sup>. Plusieurs agglomérations composent la métropole lémanique, dont les plus importantes, sont l'agglomération franco-valdo-genevoise avec 918'000 habitants et 440 emplois (212 communes, 2000 km<sup>2</sup>), et l'agglomération Lausanne-Morges avec 330'000 habitants, 189'500 emplois<sup>4</sup>. Entre les deux agglomérations principales, les transports publics urbains sont interrompus ; le réseau RER (Réseau express régional) de Genève et Lausanne se scinde en deux, comme pour tenter d'éviter l'urbanisation continue. L'agglomération franco-valdo-genevoise, avec une augmentation de 140'000 habitants en dix ans est la plus forte croissance en Suisse et également en France, et une des cinq plus dynamiques en Europe. Avec la Genève internationale, et la Lausanne olympique et universitaire, cet espace forme une des cinq métropoles suisses. Le taux de vacance des logements est très bas : 0.19 % à Genève, 0,3 % dans le district de Nyon, et oscillant entre 0,007 % et 0,22 % ces cinq dernières années à Lausanne (Statistiques de la Ville de Lausanne), or il devrait se situer vers les 2,1 % dans le cas d'un marché qui fonctionne. Les prix du foncier augmente dès que les terrains de rapprochent du Lac, et cela repousse progressivement les habitants à l'extérieur de l'Arc lémanique entraînant une périurbanisation accompagnée de pendularisme vers les autres cantons.

En regard de la mégapole de Tokyo, Lémancité, semble incomparable (illustrations 25 a-b : Tokyo-to, Lémancité, Tokyo-to et Lémancité), elle est de petite taille et contient une diversité des populations (Renens est la commune de Suisse avec une majorité d'étrangers, 53 %) une faible occupation du sol et un réseau dense de transports publics, cependant datant de la fin du XIXe siècle. Pourtant, entre la métropole de Tokyo et Lémancité, des convergences existent. Dans Lémancité, la planification réglementaire, bien plus que la planification directrice, marque l'organisation passée des territoires. En trente ans, de 1970 à 2000, chaque commune vaudoise a organisé son territoire avec une logique égalitariste, « j'ai droit aux mêmes zones que la commune voisine ». Différemment, à Genève, c'est le

---

<sup>3</sup> Cette appellation, données en 2003 par le groupe de chercheurs de l'IREC autour de Michel Bassand, a été mal reçue par plus d'un. L'ombre des conurbations américaines laissait imaginer que les réseaux de déplacement et les bassins d'emplois représentés par les scientifiques anticipaient un Los Angeles lémanique (Comtesse, Poel, 2006, fig.11, pp. 56-57).

<sup>4</sup> Si l'agglomération statistique compte soixante-dix communes avec 312 km<sup>2</sup>, le périmètre appelé « compact » dans les documents de planification réunit une petite vingtaine de communes.

canton qui découpe l'entier de son territoire en larges zones de développement et en zone agricole.



Illustration 25 a  
**Tokyo-to**

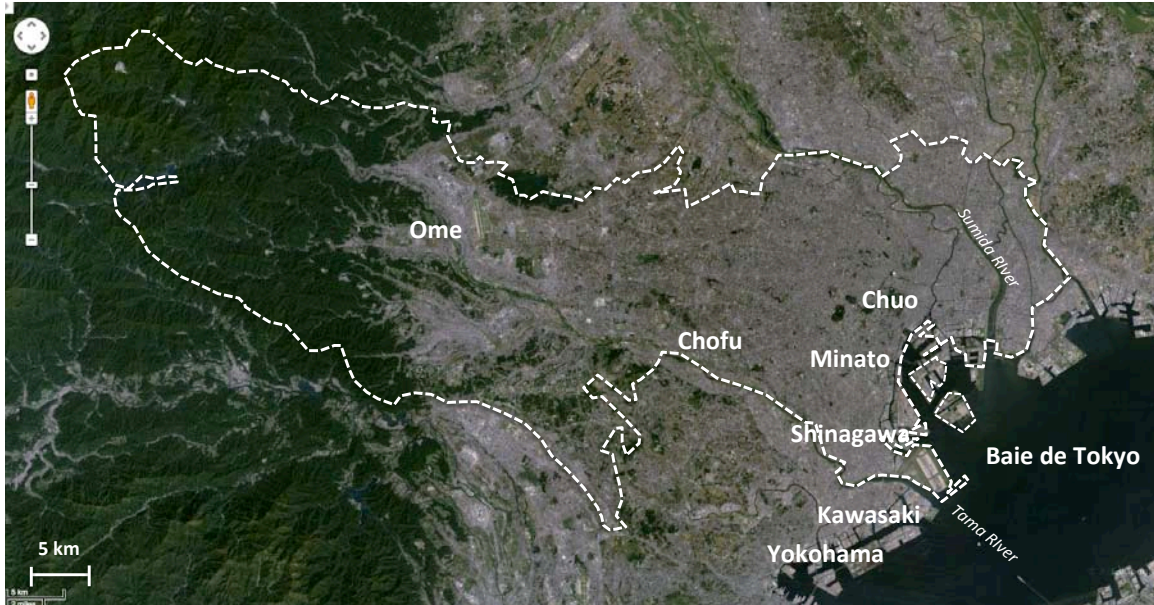
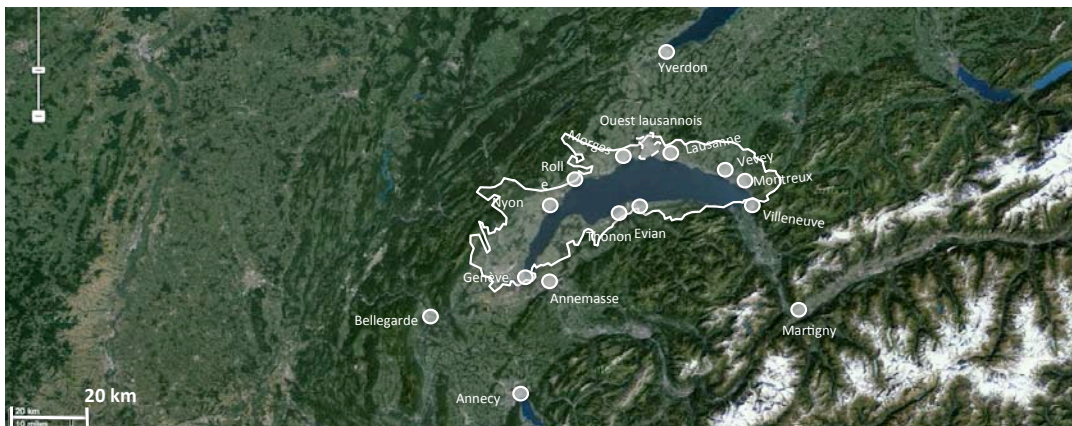


Illustration 25 b  
**Tokyo-to et Lémancité**



La région urbaine lémanique suisse se trouve dans un état confédéral comportant trois niveaux politiques, les communes, les cantons (26), et la Confédération caractérisée par une démocratie semi-directe. Le « souverain », c'est-à-dire les citoyens élisent les représentants des parlements législatifs, se prononcent sur les lois, et ont un levier d'action avec les « initiatives populaires » qui permettent de mettre un objet en votation, et les recours portés aux tribunaux. Pouvoirs législatifs, judiciaire et exécutif sont séparés et la hiérarchie des normes fait la règle en matière d'aménagement du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, légalisée en 1979, et entrée en vigueur en 1980, va à l'essentiel.

## **1.2 Le souvenir de Kawazaki et Funabashi dans l'Ouest lausannois**

Pourquoi avoir choisi l'Ouest lausannois? Étonnamment, il existe dans cet espace qui n'est ni ville, ni campagne, des analogies avec ce qui est dans l'entre-deux des villes de la *Capital Region* de Tokyo, nous pensons, à Kawasaki et Funabashi (illustrations 26 a-c : Funabashi, Ouest lausannois, et Kawasaki).

Kawasaki dans les années soixante<sup>5</sup>, tout en accueillant la plus ancienne et importante zone industrielle de la capitale japonaise, avait des allures d'espace indéterminé, riche de nombreux possibles.

L'apparence, tout aussi chahutée que prodigieuse, tout aussi verdoyante que construite, tout aussi industrielle que rurale, tout aussi terne que chatoyante, la rend analogue à celle de l'Ouest lausannois au tournant de ce siècle. Un autre espace, Funabashi, supporte aussi une mise en parallèle.

L'analogie, ici, est celle du *seuil*. C'est l'endroit (la préfecture de Chiba) où ceux qui venant d'ailleurs viennent résider pour trouver un emploi « en ville ». Avec eux, ce sont les surfaces commerciales qui y sont aussi logées. Les analogies les plus marquantes sont paradoxalement celles qui matériellement ne se voient pas : être une zone industrielle, être une zone « en attente de ».

---

<sup>5</sup> Plus précisément Kawasaki est entre la ville (shi) la plus au sud qui est incluse dans Tokyo, Shinagawa, et le port de Tokyo, Yokohama. Vivant à Tokyo entre 1966 et 1972, l'auteure a retenu que l'habitant de Tokyo d'alors se rendait à Kawasaki pour chercher des outillages spéciaux ou appareils électroniques, comme l'habitant de Lausanne et des autres communes de l'agglomération lausannoise se rend aujourd'hui dans l'Ouest pour aller choisir tester et acheter son matériel informatique ou autres outils.

Toutes deux, proportions gardées, sont les lieux mis à l'écart de la ville, marqués de l'emblème négatif des sites industriels et des commerces de gros. Si le citoyen s'y rend, c'est pour faire des achats spéciaux et, pour rien au monde, il ne voudrait y résider. Si les proportions gigantesques des industries lourdes de Kawasaki, sans compter les particularités culturelles, distinguent nettement Kawasaki de l'Ouest lausannois, la ressemblance se loge aussi dans l'articulation avec les autres villes, la situation d'être dans un *entre-deux*. Or, hormis les noyaux des localités, les territoires de Kawasaki, Funabashi et de l'Ouest lausannois sont en grande partie réglés par le zonage.

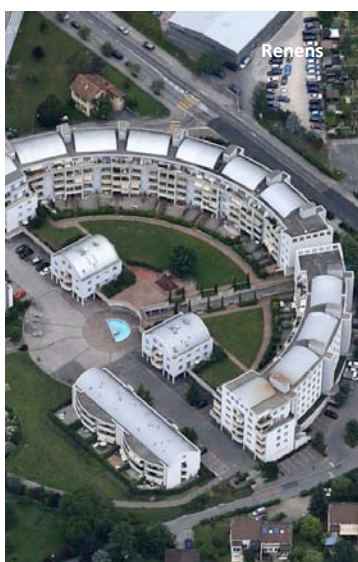
Illustration 26 a : Funabashi et Ouest lausannois



Illustration 26 b : Funabashi et Ouest lausannois



Illustration 26 c : Kawasaki et Ouest lausannois



### 1.3 Le mot d'ordre de la Confédération : la ville sur la ville

Depuis une décennie le mot d'ordre de la Confédération est de construire la « ville sur la ville ». Où se trouve la ville ? Dans le centre-ville, ou/et dans l'urbain ? Dans Lémancité, ce qui est traditionnellement qualifié de ville sont les communes-villes de Genève, Lausanne, Vevey, La Tour-de-Peiz, Montreux, et aussi Nyon, Rolle, Morges et Villeneuve du côté Suisse et Thonon, Evian, Annemasse et Divonne du côté français. Bien sûr, Yvoire en France et Aubonne en Suisse, bien que de petites tailles héritent d'une morphologie du bâti qui leur confère le qualificatif de petite ville. Or, entre ces périmètres institutionnels des communes-

viles sont construits de nombreux bâtiments dont la fonction est bien plus celle de grande ville que de la commune qui les héberge. Par exemple, Ecublens, une des communes de l'Ouest lausannois, accueille les Grandes Écoles, sommes-nous en ville ? L'orientation de développement de l'Ouest lausannois nous fait moins hésiter : oui, il est probable que nous soyons en ville.

Pour coordonner le mot d'ordre, « la ville sur la ville », et la pression immobilière hors norme dans Lémanité, pour les planificateurs il suffit de densifier le bâti, et pour faire de la ville, il suffit de mélanger les affectations. Ainsi, la densité du bâti et la mixité fonctionnelle, dans toutes les parties centrales des agglomérations et sur les interfaces intermodales, sont devenus les objectifs des gestionnaires des territoires.

Les politiques à incidence spatiale se reposent sur un savoir-faire professionnel, et en partie scientifique, qui désigne l'étalement urbain comme le mal des villes. Or, si le problème est l'éparpillement des constructions ci et là, et la solution, la densité, alors la question de la valeur du sol sur lequel ces bâtiments s'édifient est mise en second plan. Pourtant, plus que la maîtrise de la limite des périmètres constructibles, n'est-ce pas aussi la limite du prix du sol à ne pas dépasser plus les terrains sont bâtis ? Ce qui importe aussi, n'est-ce pas la maîtrise de la valeur qui est donnée comme support des constructions, c'est-à-dire la maîtrise de la valeur du sol ? Si la marée monte, toutes les embarcations montent avec elle. Si les prix du sol s'envolent, les prix des logements peuvent-ils se maintenir en bas ? Ces questions, si nous nous permettons de les poser, c'est que nous les jugeons centrales quand on cherche à expliquer la maîtrise de l'utilisation du sol. Toutefois, dans le cadre de la thèse développée ici, cela reste un sujet parallèle, que nous réservons pour une recherche transdisciplinaire ultérieure.

#### **1.4 La place de choix du zonage dans l'« entre-deux des villes »**

Nous avons vu dans la partie théorique que le zonage suisse, d'un système statique, apparenté à une mosaïque, se mute en un système en mouvement, plus proche du kaléidoscope. C'est ce qui se passe quand une aire urbanisée passe d'un état d'être un entre-deux, entre des villes, à un espace de ville. Tout se met en mouvement. La phase conflictuelle entre les acteurs est souvent inévitable, car, lorsque des attracteurs prennent place, se créent des gains et des pertes, et alors il s'agit de savoir « qui gagne et qui perd ? » Alors, des enjeux apparaissent aussitôt à plusieurs échelles, et les pesées d'intérêt sont obligatoires.

Ensuite, le suivi dans la continuité et la stabilité du droit redonne une place de choix au zonage. Le défi du passage d'être un entre-deux à la ville est l'urbanité. Par urbanité, nous entendons un savoir-vivre et un savoir-être avec d'autres personnes différentes de soi et ceci dans un environnement où nature et culture dominant. Et par ville, nous comprenons l'espace de la civilité, celui où les habitants expriment leur urbanité. En d'autres termes, un entre-deux des villes peut acquérir les qualités de la ville sans copier le modèle de la ville morphologique historique européenne, dont les paradigmes sont la limite, le centre et les espaces publics.

Nous nommerons cet espace urbanisé situé dans un entre-deux : «entre-deux des villes ». L'«entre-deux des villes » est une agrégation d'endroits homogènes et démultipliés (zones centres, résidentielles, zones commerciales, zones universitaires, zones industrielles, zone de détente, et ainsi de suite) situés entre des villes, et affranchis des limites propres aux villes. Ces endroits<sup>6</sup>, au début, sont sans noms particuliers, ou réunissent une somme de noms de localités, et se désignent par leur fonction : « aller dans la zone commerciale » ou « aller dans la zone industrielle »<sup>7</sup> (illustrations 27 a et b : plan de zone de l'Ouest lausannois, assemblage de 2003 des plans de zone des communes ; vue aérienne de l'Ouest lausannois). Les noms de lieux dits historiques aident les habitants et les autorités à nommer ces espaces, qui paradoxalement ont des limites réglementaires précises et des limites usuelles incertaines.

L'entre-deux des villes configuré avec les zones fonctionnelles n'offre usuellement que peu d'espaces publics, donc il est accordé peu d'importance aux relations entre les espaces. Si l'espace public apparaît, souvent momentanément, c'est avec des usages collectifs tels les arrêts de transports publics, les espaces donnant accès aux écoles, aux terrains de sport, aux centres commerciaux (illustrations 28 a-b : gare du m1, gare de Renens). Lorsque des relations commencent à se créer et durer dans le temps, les endroits reliés deviennent alors des lieux reconnus.

---

<sup>6</sup> Un endroit désigne un espace indifférent qui n'a pas de nom ni de qualité identitaire. Sa seule caractéristique est sa localisation géographique, son emplacement. (der Stelle). Par exemple : cet endroit de la ville est reconnu pour être bruyant car selon l'orientation du vent les bruits de l'aéroport deviennent assourdissants.

<sup>7</sup> Il faut noter que ces deux fonctions, le commerce et la fabrication, appartenaient anciennement à la ville.



Illustration 27 a

**Plan des zones de l'Ouest lausannois**  
(assemblage de 2003)

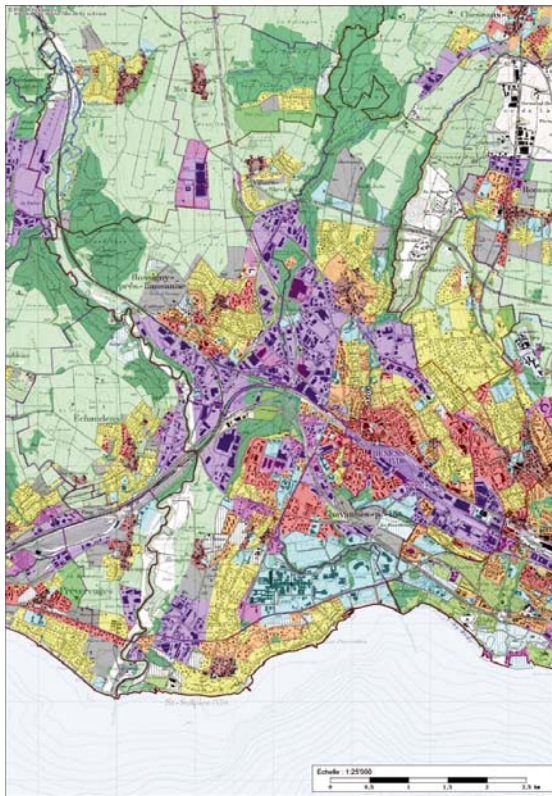


Illustration 27 b : Ouest lausannois



Illustration 28 a-b : Halte du M1, Gare de Renens



## 2 Des singularités pas si singulières dans l'Ouest lausannois

Le zonage est autant un levier pour faire respecter les droits des propriétaires privés<sup>8</sup>, qu'un instrument mis en veilleuse quand il s'agit de libérer les réflexions des acteurs qui essaient de fabriquer une nouvelle vision spatiale. Dans Lémancité, la région de Nyon, hors norme par son essor démographique et située dans le peloton de tête des districts suisses est en train de construire une stratégie spatiale où chaque commune joue un rôle indépendamment de son zonage (Ruzicka-Rossier, Bouliane, Camacho-Huebner, Chételat, Dessemontet, Fischer, Pasche, Pattaroni, Suter, von der Muehll, 2005 b, 2006 ; Ruzicka-Rossier, Barbey, Chételat, Dessemontet, 2008 a), et la région de l'Ouest lausannois, avec la présence des Grandes Écoles (l'École Polytechnique et l'Université de Lausanne), travaille sur le développement de chantiers stratégiques, où c'est ensuite qu'il s'agira de redistribuer les bénéfices et les pertes, puis s'ajuster au zonage. C'est sur ce deuxième endroit<sup>9</sup>, où une mutation spectaculaire à l'échelle de la Suisse (Schuler, 2007) est en cours, où le zonage est en phase de probable transformation, que nous allons nous pencher pour comprendre en

<sup>8</sup> Les arrêtés de la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal vaudois traitent un bon nombre de recours contre les décisions des autorités qui admettent des logements dont les typologies sont autres que celles des villas individuelles. L'auteure se réfère à sa pratique de plusieurs années comme juge assesseur à la CDAP.

<sup>9</sup> La région de Nyon entre également dans une phase où les tensions entre acteurs augmentent. La pression immobilière, avec les enjeux que les cantons mettent dans cet espace proche de la Genève internationale, conduit les habitants dans une situation forcée. Le choix est-il celui d'accepter ou refuser l'essor de l'urbanisation, ou celui de la maîtrise de l'usage du sol ? Le dialogue transparent devient une nécessité. Une étude menée par l'auteure avec le Prof. Martin Schuler et le Dr. Pierre Dessemontet a été réalisée sur un secteur de cette région, en 2013.

quoi et comment le zonage peut participer à l'émergence d'une nouvelle centralité lémanique.

Nous construisons notre propos à partir des questions suivantes : Est-il sensé de véhiculer les atouts du *mixed use zoning* japonais en un *easy diversity system* dans Lémancité ? Le zonage dans Lémancité est-il en phase de changement, et pourquoi ?

## 2.1 Plus d'un siècle de changements majeurs

Distant d'environ cinq kilomètres du centre de la capitale vaudoise, l'Ouest lausannois réunit huit communes<sup>10</sup>, compte en 2000, 63'000 habitants et 36'000 emplois, et est après Lausanne, la deuxième ville du canton<sup>11</sup>. Après avoir été le jardin alimentaire de Lausanne, il est devenu son extension industrielle. À la fin du XXe siècle, l'Ouest perd un grand nombre d'entreprises industrielles et les nuisances causées par la concentration des grands générateurs de trafic dans des espaces qui sont aussi résidentiels sont jugées inacceptables. Au tournant de ce nouveau siècle, *L'Ouest lausannois* se transforme et de l'entre-deux des villes émerge la ville.

### 2.1.1 1876-2000 : fabrication d'un entre-deux des villes

Entre la ville de Lausanne et celle de Morges, avant que n'arrivent les chemins de fer, l'espace à l'ouest de Lausanne était composé de villages et de larges terres agricoles qui permirent au premier consul Napoléon Bonaparte d'inspecter l'ensemble de ses troupes avant de partir pour le Piémont<sup>12</sup>. En 1876, le premier tournant s'opère, Lausanne délaisse une partie de son grenier ; la commune de Renens accueille la plus grande gare de triage ferroviaire de Suisse<sup>13</sup>. Les autorités décident de développer aussitôt autour de la gare un bâti contigu qui préfigure la ville d'aujourd'hui. (Illustration 29 a-d, cartes 1945, 1960, 1980, 2000).

---

<sup>10</sup> Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Renens, Saint-Sulpice, Villars-Sainte-Croix et Prilly.

<sup>11</sup> 130'000 habitants et 84'000 emplois en 2000 se répartissent dans huit communes.

<sup>12</sup> C'est sur le site occupé aujourd'hui par l'Ecole polytechnique à Ecublens que le futur empereur inspecte son armée, le 12 mai 1800, avant de s'engager vers le col du Grand St-Bernard. [www.ecublens.ch](http://www.ecublens.ch) accès décembre 2012.

<sup>13</sup> C'est le début de l'industrialisation de la région. Un essor économique important transforme alors le territoire communal de la commune de Renens. Cette commune prend vite la morphologie resserrée des villes industrielles suisses, et ceci aux portes immédiates de la capitale cantonale, académique et administrative. La gare de triage ferroviaire est dédoublée, en 1970, avec celle de Denges, à cinq kilomètres à l'ouest.

Entre 1960-1964, l'orientation *espace de service* est confirmée ; effectivement, à l'occasion de l'exposition nationale suisse de 1964 qui eut lieu à Lausanne-Vidy, une première autoroute est construite et dessert la partie sud de l'Ouest lausannois. La venue de l'autoroute a des effets différents sur le bâti. Sur les terrains qui servirent de place de stationnement pour l'exposition nationale, la ville de Lausanne parachute près de son cimetière<sup>14</sup> un ensemble résidentiel à vocation, confirmée par la suite, de logements sociaux.

En 1970, la Confédération localise le plus grand échangeur autoroutier de Romandie entre Villars-Sainte-Croix, Crissier, Bussigny et Ecublens. L'Ouest devient, aussi, le lieu du savoir à l'échelle cantonale, puis fédérale ; il reçoit la construction des nouveaux bâtiments de l'Université de Lausanne (1970), puis ceux de l'École polytechnique fédérale (1978) <sup>15</sup>. La dimension internationale choisie par la commune-ville de Lausanne qui accueille les sièges mondiaux du Comité olympique, l'IMD-*International Institute for Management and Development*, ainsi que d'autres sociétés étrangères, est ainsi bien confirmée.

Illustration 29 a: **Ouest de Lausanne en 1960, exposition nationale de 1954**

Inauguration de l'autoroute Genève-Lausanne



Vue aérienne de l'exposition nationale de 1964

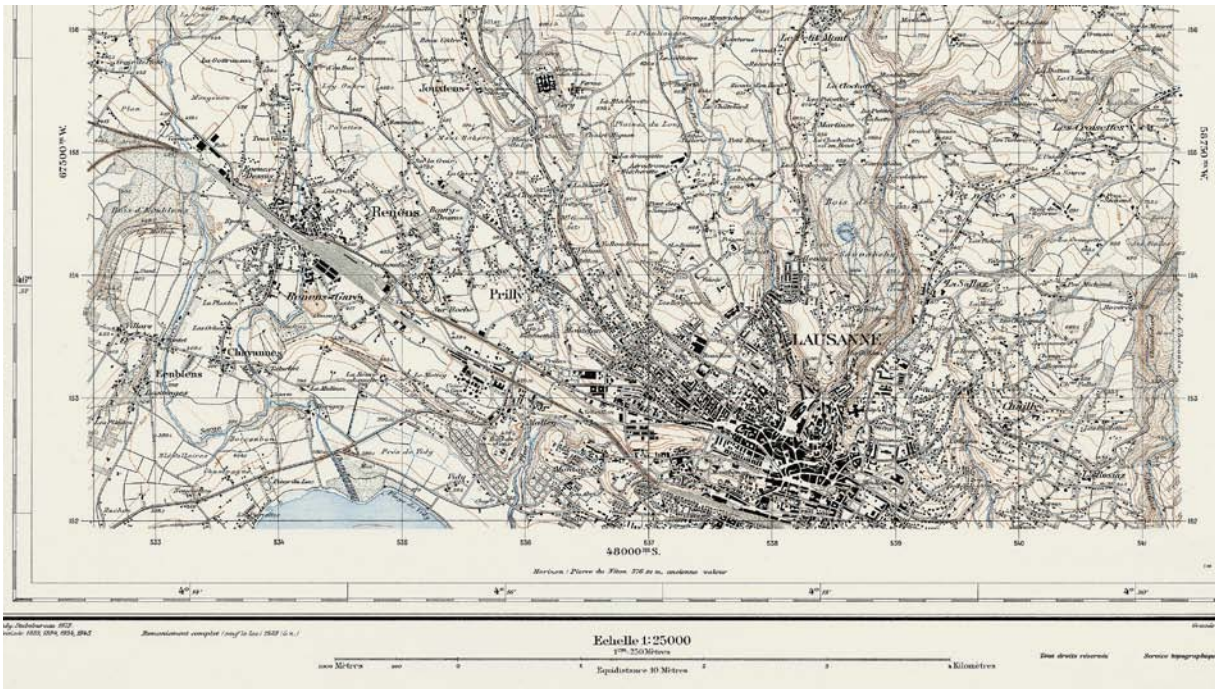
[http://musees.lausanne.ch/SGCM/Consu...h\\_result.aspx#](http://musees.lausanne.ch/SGCM/Consu...h_result.aspx#)

---

<sup>14</sup> Le cimetière de Bois-de-Vaux est le premier objet que Lausanne place, à l'Ouest, aux confins de son territoire. C'est probablement un des plus beaux cimetières de Suisse, dessiné en 1919 (concours) et réalisé entre 1922 et 1951 par le célèbre architecte Alphonse Laverrière (1872-1954), auteur également de la Tour Métropole à Lausanne.

<sup>15</sup> La Confédération et le Canton de Vaud installent les Grandes Ecoles sur les territoires des communes d'Ecublens, de Saint-Sulpice et de Chavannes-près-Renens. L'espace avait été réservé pour un éventuel aéroport. Le projet a été refusé en 1946 par la population et il fut localisé, par la suite, au Nord de Lausanne.

**Illustration 29 b: Lausanne et Renens en 1945**



Service topographique fédéral, Berne. 1873. Révisée 1889, 1894, 1934

1855: chemin de fer Yverdon-Morges passe à Bussigny (1857 embranchement vers Lausanne);  
 1873: Cery (hôpital psychiatrique) à Prilly;  
 1876: gare de triage à Renens, et dès 1895: Renens-Gare se développe;  
 1895-1914: industrialisation de l'Ouest lausannois (zinguerie, papier), et dès 1920: découverte des rives du Lac pour l'habitat (St-Sulpice).  
 (source: Martin Schuler UE ENAC 2007)

**Ouest de Lausanne en 1960**





Illustration 29 c

**Ouest de Lausanne en 1980**  
Hautes écoles à Ecublens



Croquis de Guido Cocchi.  
Cité universitaire de Lausanne, Dorigny et EPFL,  
Ecublens, 23 octobre 1975.

Claude Bornand © Archives UNIL.



Illustration 29 d

**Ouest de Lausanne en 2000**  
Habiter l'Ouest

Commune	1850	1880	1910	1941	1970	2000
Prilly	309	991	2358	3440	13352	10955
Villars-Sainte-Croix	160	139	129	102	152	602
Bussigny-près-Lausanne	501	591	1340	1380	4509	7498
Crissier	511	614	1192	1600	4592	6577
Renens (VD)	362	548	3321	4587	17391	18406
Chavannes-près-Renens	157	176	1010	1181	2961	6063
Ecublens (VD)	613	642	972	1075	6379	10227
Saint-Sulpice (VD)	255	294	340	679	1628	2914
<b>Ouest-Lausannois</b>	<b>2868</b>	<b>3995</b>	<b>10662</b>	<b>14044</b>	<b>50964</b>	<b>63242</b>

Martin Schuler UE ENAC 2007



Les interventions aux échelles territoriales et locales se font cependant sans réelle coordination, et les seules règles d'organisation spatiales sont celles figurant dans les plans de zones communaux.

L'accessibilité routière et ferroviaire, les coûts raisonnables des terrains, l'autonomie des communes permettent, dès 1970, l'installation de géants de l'alimentaire comme Migros puis Coop, de l'électronique et de l'informatique comme Média Markt, du Fast Food comme Mac Donald, de l'hôtellerie comme Ibis et Novotel, de l'automobile comme Peugeot ou Mercedes, et ainsi de suite, sans suivre une logique d'implantation particulière si ce n'est les opportunités du marché et des terrains mis à disposition par les communes.

Entre 1970 et 2000, les communes de l'ouest de Lausanne organisent l'usage de leur sol en découpant leurs territoires en zones. Trente ans de zonage exclusif marquent l'espace de l'Ouest. Le zonage exclusif de l'entre-deux des villes se calque sur les axes ferroviaires, routiers et autoroutiers.

Quand on regarde l'assemblage des plans de zones de ce qui est devenu aujourd'hui le district de l'Ouest lausannois, on voit un espace désarticulé ; l'expression est-elle celle d'une société que l'on suppose alors disloquée ? Cette société est-elle une somme d'entités indépendantes les unes des autres, qu'un jour on décide de réunir ? Celui qui habite en 2013, dans l'Ouest lausannois, se rend compte que c'est bien moins désarticulée que ce qui paraît sur les plans de zones. Les articulations entre les espaces aussi bien la place du marché à Renens, les quartiers résidentiels de Bussigny, les terrains de sports à St-Sulpice ou les allées du Cimetière de Bois de Vaux.

La fragilité de l'Ouest, hier était d'être une somme de communes ne dialoguant que trop peu ensemble ; seul le canton, et plus particulièrement un de ses ministres, Michel Bieler<sup>16</sup>, accompagné de quelques scientifiques et professionnels<sup>17</sup> le désignait pour un espace à potentiel élevé. Aujourd'hui, sa force provient de ses habitants. De plus en plus nombreux, ils aiment leur lieu de vie. Et, l'Ouest, grâce au dynamisme des Grandes Écoles et des entreprises, s'ouvre au monde.

Le découpage en zones semble, de manière trompeuse, être encore la base de l'organisation de l'Ouest. Ce découpage s'est calqué sur les grandes interventions territoriales de la

---

<sup>16</sup> Michel Bieler, écologiste, a été ministre (Conseiller d'Etat) vaudois de 1994 à 2003, est maintenant président de Patrimoine suisse.

<sup>17</sup> Michel Rey, secrétaire général de la CEAT, Pierre Feddersen, architecte et urbaniste de Zürich, Martin Schüler, artisan du remaniement des districts vaudois et l'auteur.

période industrielle, puis de la période de l'après-guerre qui vit l'explosion des constructions, des axes ferroviaires, des routes et autoroutes au cœur de la région et séparant les centres des communes. Toutefois, les PPA-plans partiels d'affectation (plan de quartiers) permettant de modifier les règles des plans de zones devient une pratique dans les communes, ou les planifications directrices ouvrant de nouvelles orientations d'affectation du sol allant à l'encontre de celles du plan de zones en vigueur devient un mode d'action. Ces phénomènes nouveaux sont des signaux précurseurs d'une organisation du sol innovante où la diversité, à travers la densité humaine et du bâti, et la mixité fonctionnelle et sociale, sont prises en compte. (Illustration 30 a: les quatre chantiers du SDOL.)

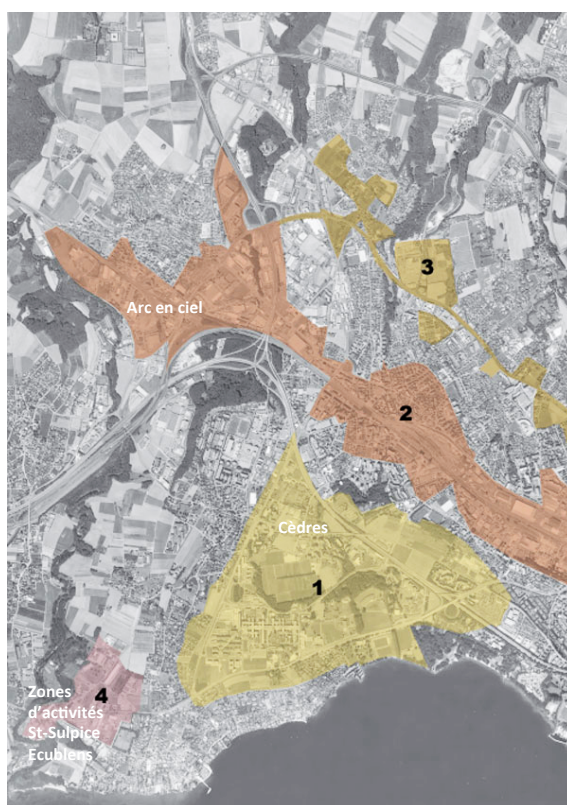


Illustration 30 a

### Les quatre chantiers du SDOL

#### **Chantier 1 - Site D / Hautes écoles – Tir fédéral – Maladière**

L'étude préliminaire de requalification de la route cantonale RC82 (Av. du Tir-Fédéral) entre la RC1 (Route du Lac) et le tunnel du Marcolet s'est déroulée en 2012.

L'étude préliminaire pour le réaménagement multimodal de la RC76 (Route de la Maladière) s'est poursuivie en 2012.

#### **Chantier 2 - Site E / Malley – Gare de Renens – Arc-en-ciel**

Le Schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) a été signé par Renens, Prilly, Lausanne et le Canton le 29 juin, lors de l'inauguration de la nouvelle halte RER de Prilly-Malley. Le nouveau quartier de Malley-Centre, la requalification de l'avenue du Chablais, l'école et le parc sportif sur le site du Censuy, la modification du plan partiel d'affectation du Viaduc et les plans de quartiers pour les sous-secteurs Chêne et Kodak font partie des projets en cours. Les CFF développent en outre un projet de « saut-de-mouton » lié à la 4e voie.

#### **Chantier 3 - Site F / Route de Cossonay – RC 251**

Le masterplan du secteur Vernie-Crissier, élaboré dans le cadre du SDOL, a été soumis en 2012 aux services cantonaux pour accord préalable. Des projets d'aménagement des espaces publics et des plans partiels d'affectation (PPA) sont à venir. La Commune de Crissier a déjà initié deux de ces planifications sur les secteurs Lentillières Nord et Sud.

#### **Chantier 4 - Site H / Zones d'activités St-Sulpice – Ecublens**

Une étude de faisabilité portant sur le projet développé en 2010 pour un plan directeur localisé (PDL) du secteur Vallaire-Venoge, a mis en évidence, en 2011, des difficultés foncières et financières à la mise en œuvre de ce projet. Les Communes ont donc décidé de revoir certains principes d'aménagement (densité, mixité, espaces publics). Une étude dans ce sens a permis de finaliser le projet de PDL en 2013.

<http://www.ouest-lausannois.ch> accès 20 novembre 2013

## 2.1.2 Un campus universitaire privé de ses étudiants

Il faut attendre plus de vingt ans pour que la construction de logements d'étudiants soit reconnue comme *normale* dans l'Ouest. Quand la commune d'Ecublens dans les années soixante-dix a adopté le Plan partiel d'affectation cantonal des Grandes Écoles, le parlement communal demanda aux autorités exécutives de défavoriser toutes initiatives d'installation de logements étudiants sur le territoire de la commune. Les grands travaux actuels



comprenant enfin des logements étudiants, entrepris par l'École polytechnique fédérale de Lausanne, sont un levier majeur de transformation de l'Ouest lausannois. Ces constructions importantes se font dans le cadre de procédures spéciales, d'addendas au plan d'affectation cantonal, indépendantes du zonage communal.

### 2.1.3 Une absence de coordination entre les communes

L'échangeur de Villars-Ste-Croix, redistribuant le trafic automobile en provenance de France par Genève, d'Italie par le Valais, et en direction de l'Allemagne par Bâle ou Zurich, devient l'un des plus fréquentés de Suisse. Cette accessibilité routière étoilée dans les quatre directions du pays attire, ce que l'Office fédéral du développement territorial suisse nomme les IGT – *Installations à grande génération de trafic*, c'est-à-dire les grands centres commerciaux, les centres multifonctionnels mêlant sport, culture et commerces. Les autorités communales des territoires les mieux desservis par l'autoroute - Renens, Bussigny, Crissier, Villars-Ste-Croix - font face chacune à leur manière aux pressions des constructeurs. L'instrument à disposition est les plans d'affectation du sol. Si pour certains, une forme de rivalité s'installe pour séduire les entreprises, d'autres privilégient la retenue et la préservation du cadre social et environnemental des localités.

Les activités se diversifient, et les emplois augmentent, la population est multipliée par un facteur de 4,5 (de 1940 à 1970). Or, ce n'est que vingt ans plus tard, en 1991, que l'offre en transports publics est améliorée. Pour assurer le déplacement des étudiants principalement logés sur le territoire de la commune de Lausanne, une ligne ferroviaire urbaine est construite. Le TSOL-transports Sud Ouest de Lausanne se nomme aujourd'hui M1.

Ainsi le développement rapide et dispersé, sans réelle contrainte, et l'accueil de nombreuses installations à forte fréquentation, pèjorent gravement la maîtrise du trafic individuel. De plus, le tracé choisi pour le TSOL ne permet pas de desservir les secteurs où sont construits la plupart des centres commerciaux. Les interventions se font au gré des opportunités en respectant les exigences juridiques, et les lois de l'aménagement du territoire. Cependant, dès les années 1990, deux lois fédérales, celle du bruit et celle de l'air sont de moins en moins respectées. La complexité du fonctionnement des territoires, et les compétences souvent inappropriées des exécutifs communaux fonctionnant comme des autorités de milice entraînent des réponses inadéquates aux questions d'aménagement ; par exemple, à la saturation des infrastructures autoroutières, la seule solution à leurs yeux est de construire de nouvelles jonctions autoroutières pour soulager les réseaux locaux et

régionaux saturés. Pourtant les communes se cramponnent à leur autonomie et ne sont pas en mesure de procéder par démarche de concertation entre elles pour résoudre leurs problèmes d'aménagement. La culture politique administrative du Canton de Vaud tend vers une non-ingérence cantonale dans les affaires communales. Le non-respect important des valeurs limites de dioxyde d'azote est le déclencheur pour le blocage des constructions.

## **2.2 Les décennies glorieuses : 2000 et après**

Tout le monde connaît l'Ouest, pourtant rares sont les Lausannois qui souhaitent y résider. Sans même avoir vu les plans de zones, on le qualifie aussi de chaotique, de bruyant, de pollué et d'embouteillé, cependant tout le monde y vient. Peu nombreux sont ceux qui comprennent qu'à cet endroit de l'agglomération se trouve le potentiel romand le plus important sur le plan de la diversité culturelle, sociale et économique. Parmi ces rares, pourtant, se trouvent les autorités communales des huit communes du district.

Nous allons comprendre que si l'Ouest lausannois, jusqu'au tournant du siècle, a les caractéristiques d'un entre-deux des villes, il est entré, certes en passant par une situation conflictuelle, dans une phase de décennies glorieuses. Nous allons voir pourquoi et comment sept, puis neuf communes ont commencé à dialoguer ensemble de manière informelle, avant même de s'aligner en 2003 sur la politique des agglomérations de la Confédération. Nous allons identifier les nouvelles caractéristiques du système d'organisation spatiale qui met, sans brusquerie, le zonage de côté. Des procédures de plans d'affectation spéciaux permettent de contourner avec simplicité les obligations des zones en vigueur.

### **2.2.1 Un ministre fédérateur**

En 2000, trois décennies après l'inauguration du grand échangeur autoroutier, et deux décennies après les premiers plans de zones, une campagne de mesures des immiscions de dioxyde d'azote fait par le SEVEN - Service cantonal de la protection de l'environnement et par le SEHL - Service communal de Lausanne de l'environnement, de l'hygiène et du logement, conclut que la qualité de l'air au cours des cinq années passées, s'est fortement détériorée dans l'Ouest lausannois. Les valeurs limites d'immiscions, fixées par l'OPair- l'Ordonnance fédérale pour la protection de l'air, sont largement dépassées en de nombreux

endroits. En application de cette ordonnance, tous les permis de construire des grands générateurs de trafic, de la discothèque au centre d'achat, sont bloqués. Une situation conflictuelle naît entre les institutions cantonales et communales.

Dès le début, un acteur important jouera un rôle décisif dans arbitrage positif de la controverse. C'est le ministre responsable des infrastructures, Michel Bieler, qui donnera le ton au processus de dialogue et transformation de l'espace situé à l'ouest de la capitale vaudoise. Le choix de faire intervenir dès le début un médiateur, Michel Rey<sup>18</sup>, eut également un impact fort sur la réussite du processus. Une pratique de « bricolage » fut choisie pour faire avancer les réflexions entre les acteurs : plus que le résultat, c'est le processus qui importât, plus que de suivre les procédures habituelles, c'est l'inventivité des relations entre les acteurs qui fût préférée. La stratégie compte plus que la planification. Ainsi plus que les plans qui figent les orientations (les plans qui fixent les affectations) ce sont les relations entre les objets, les enjeux d'accessibilité, de continuité des espaces publics, de mélange des activités ou d'intensité d'usage du sol qui sont mis en avant.

### 2.2.2 Les zonages communaux

Avant 2000, les communes se sont développées chacune à leur manière avec une gestion séparée de leurs zones. Renens et Chavannes-près-Renens ont sextuplé leurs populations au passage du vingtième siècle. Aujourd'hui, Renens est qualifiée de « centre secondaire » dans l'agglomération lausannoise ; de nombreux trains interrégionaux s'y arrêtent, et les liaisons vers Genève, Berne et le Valais, se faisaient sans changement jusqu'en 2012<sup>19</sup>. Le tissu urbain entre Lausanne et Renens est continu, un visiteur ne distinguerait pas les frontières communales. À l'instar de Renens, Chavannes-près-Renens dont les couleurs politiques se situent à gauche, accueille de nombreux logements sociaux. Bussigny, dotée aussi d'une gare déjà en 1870, a développé un secteur industriel en contre bas de son territoire. Comme Renens, elle coordonne la venue de nouvelles entreprises avec des constructions résidentielles. Toutefois, bénéficiant d'un territoire plus vaste<sup>20</sup>, elle oriente sa politique du

---

<sup>18</sup> Les expériences de Michel Rey, ancien secrétaire général de la CEAT-Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, sont transcrites dans *Innover dans la Gouvernance Urbaine, Enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*, édité en 2007.

<sup>19</sup> Les nouveaux horaires des CFF - Chemins de fer fédéraux ont changé cela. La gare de Renens sera totalement transformée prochainement ; on peut supposer que lors de l'entrée en fonction de la nouvelle gare, un nouveau changement d'horaire redonnera une meilleure distribution à la gare de l'Ouest.

<sup>20</sup> Son territoire est près du double de celui de Renens, pour une population comptant le quart.

logement sur une diversification de l'offre et mise sur l'attrait des familles en offrant des habitats groupés de typologies différentes accessibles à des populations à revenus variés. Crissier et Villars-Ste-Croix bénéficient de la proximité immédiate de l'échangeur autoroutier pour attirer les grands distributeurs alimentaires et autres commerces en gros. La commune bordant le Lac, Saint-Sulpice, caractérisée par une population aisée, se spécialise dès les années 1920-1930 dans l'habitat pavillonnaire. La règle de la contiguïté du bâti est la particularité des constructions du XIXe siècle proches de la gare de Renens qui ont été construites bien avant le zonage. La norme qui a été appliquée ailleurs est celle de la « valise » que l'on pose sur le sol, à *juste distance* (Secchi, 2004, p.145) des autres constructions et sans relation avec les valises voisines.

Sans qu'il ne le soit vraiment dit, les nouvelles stratégies agissent par touches, et tous les nouveaux plans d'affectation spéciaux, qui ont le pouvoir de se délier des règles du zonage, introduisent systématiquement de la mixité fonctionnelle, des typologies résidentielles variées et admettent des rapprochements plus serrés entre les bâtiments. Les plans directeurs localisés, spécificité vaudoise, permettent de construire des accords entre les autorités communales et cantonale. (Illustration 30 b : SDOL chantier 2, Arc en ciel). Ce n'est que par la suite que la procédure de la mise à l'enquête des plans d'affectation spéciaux ou généraux (plans des zones) sera entamée. Et c'est alors que sera activé, probablement, le levier de l'opposition et du recours utilisé par les propriétaires et les habitants concernés et impliqués par et dans le changement.

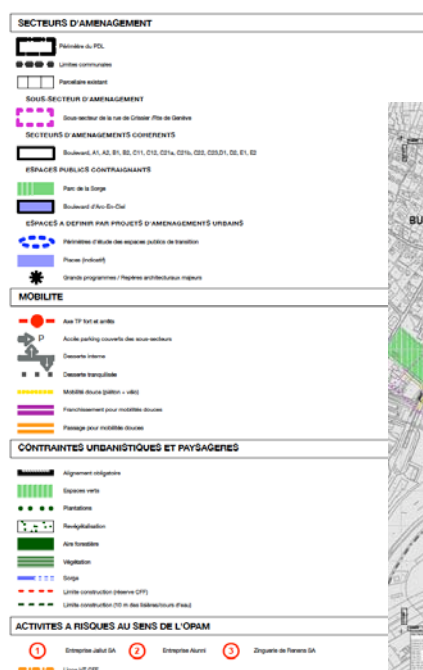
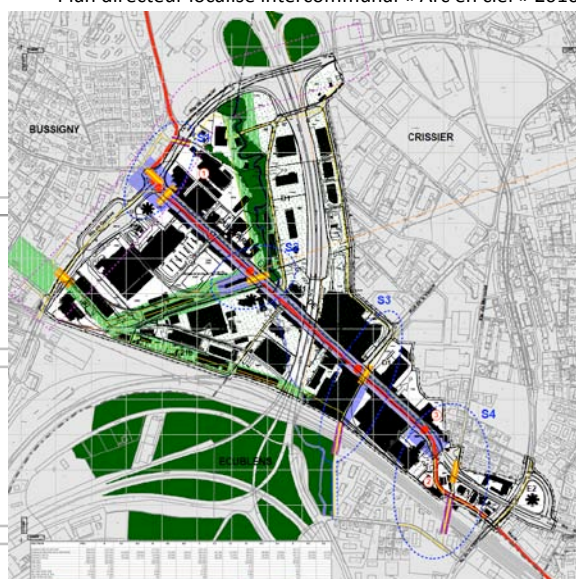


Illustration 30 b  
SDOL Chantier 2  
Plan directeur localisé intercommunal « Arc en ciel » 2010



### 2.2.3 Un nouveau district en 2007

Porter son regard sur les expériences spatiales qui sont en cours à l'Ouest, c'est prendre connaissance surtout d'une forme de coopération intercommunale suisse. L'hypothèse qui sous-tend les propos qui vont suivre est que le ciment d'une coopération intercommunale - dont l'objectif serait de dialoguer avec toutes les échelles territoriales - se forme dans la diversité équilibrée des populations qui résident sur un espace ; le faire-ensemble et la solidarité sont alors les amorces d'une expression de cohésion sociale. Là, le découpage du sol en zones est peu déterminant.

Un résultat important qui a probablement à faire avec le dialogue qui s'est poursuivi entre les communes à l'ouest de Lausanne pour résoudre la perte de maîtrise de l'usage de leur sol est la naissance d'une nouvelle entité institutionnelle officialisant leur entente. Dans le cadre de la réorganisation territoriale prévue par la nouvelle Constitution du canton de Vaud de 2005, un remaniement des regroupements administratifs des 378 communes du canton, diminue en 2006 le nombre des districts de dix-neuf à dix districts<sup>21</sup>. Cette diminution n'est en rien un frein pour que le secteur à l'ouest de Lausanne, en 2007, devienne un tout nouveau district vaudois appelé : *Ouest lausannois*.

## 2.3 L'entre-deux des villes porteur de centralités

Dans l'Ouest lausannois, les communes depuis un siècle ont organisé leurs territoires comme un propriétaire son jardin. Le compost et le garage sont loin des lieux de résidence, et qu'importe s'ils importunent les voisins dont la maison est plus proche de la limite que la sienne. Le résultat pour l'Ouest est une mosaïque abstraite où dominant de larges surfaces violettes, les zones industrielles ou commerciales, et ci et là des taches jaunes indiquant les poches résidentielles réservées aux villas. (Illustrations 30 c-1 : Plan de zones de Crissier ; Plan de zones de Bussigny ; Projet de tour près de la gare de Bussigny ; Contexte de changement à Bussigny ; Plan de zones de Chavannes ; SDOL chantier 1 ; Chavannes

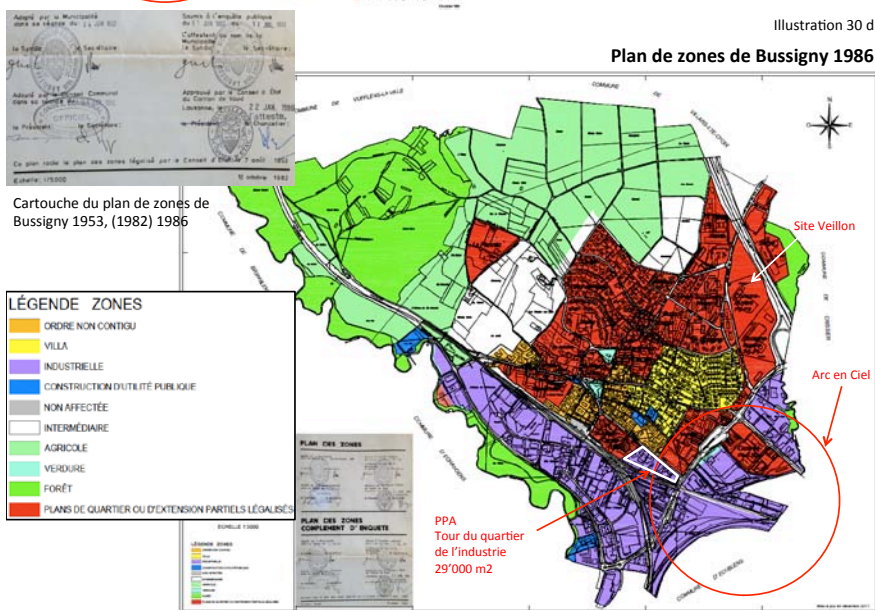
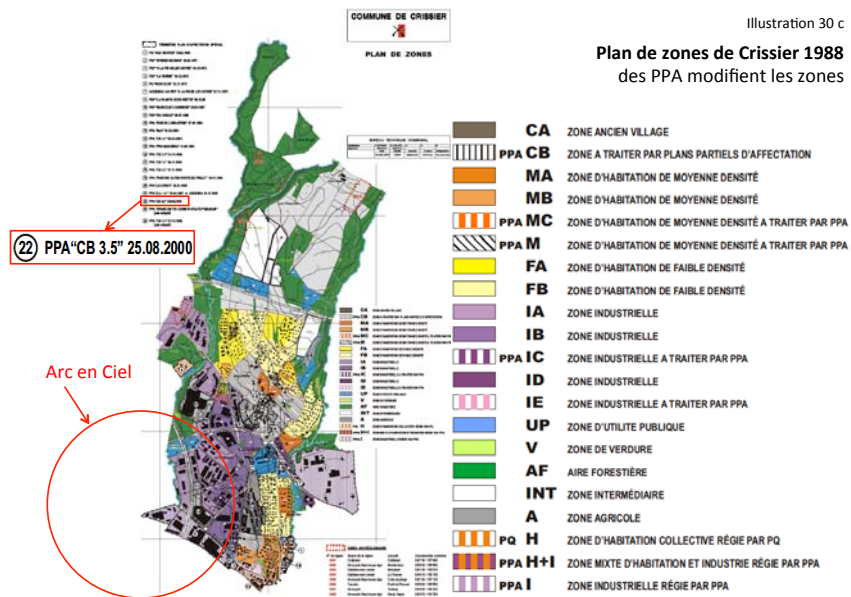
---

<sup>21</sup> Un district dans le canton de Vaud répond à une organisation décentralisée de l'administration cantonale. Il ne correspond pas à une unité politique, cependant, le nombre d'habitants détermine le nombre de députés au Grand Conseil vaudois (exécutif cantonal).

quartier des Cèdres ; Frein à la croissance dans l'Ouest lausannois ; Plan de zones d'Ecublens ; SDOL chantier 4.)

Ce qui surprend, bien plus que le manque de composition, ce sont les étendues importantes des zones spécialisées. De même, il est surprenant de voir le tracé d'une infrastructure lourde de transport public (M1) qui sillonne des zones de faible densité de construction, en limite de territoires communaux?

Alors que la Confédération entame sa nouvelle politique territoriale, l'Ouest lausannois en 2003 entre dans une phase de gestion de conflit entre le Canton et les communes interdites de construction. Les autorités saisissent l'occasion pour orienter la mutation de l'Ouest lausannois vers plus de qualité urbaine.



## Projet de tour près de la gare de Bussigny Quartier de l'industrie

### RTS info

**La tour de Bussigny nettement repoussée par la population**  
25.09.2013 09:22

**La grande tour d'habitation prévue à Bussigny (VD) a été clairement rejetée dimanche par les habitants de la commune. L'échec est cinglant pour la Municipalité.**

Les habitants de Bussigny (VD) ne veulent pas d'une tour d'habitation de 60 mètres de haut dans leur commune. Ils ont rejeté par 1566 contre 1012 voix dimanche en votation le projet de nouveau quartier comprenant un gratte-ciel de 19 étages. La participation atteint 47,9%.

### La Municipalité désavouée

Soutenu par la Municipalité in corpore, le plan du nouveau quartier de l'Industrie avait été accepté par le Conseil communal en décembre dernier. Son objectif: créer dans une zone industrielle désaffectée -proche de la gare- un quartier moderne prévoyant une tour et destiné à accueillir 350 habitants et une centaine d'emplois.



L'association D'Emain BUssigny avait lancé un référendum contre un projet démesuré selon elle. Selon les opposants, une tour détonne complètement dans le quartier et constitue un gouffre énergétique. Le texte avait recueilli 1700 signatures.

Les Bussignolais ont été les premiers à refuser l'édification d'une tour sur leur territoire. D'autres constructions controversées sont projetées dans la région lausannoise. Parmi elles, la tour Taoua à Lausanne et un gratte-ciel à Chavannes-près-Renens.

## Contexte de changement à Bussigny Quartier de l'entreprise Veillon 2010

*Deux énormes complexes immobiliers vont dans le futur se dresser comme deux tours de guet, symboles de la métamorphose de l'arc lémanique : le quartier de la Praille, à Genève, et le quartier Veillon, à Bussigny. Emblématique de l'entrée de l'Ouest lausannois, le site de Bussigny fut un lieu de ralliement, un repère, pour tous les Romands qui passaient par Lausanne. Le site fut surtout celui de l'entreprise Charles Veillon, aujourd'hui disparue et qui fut longtemps leader de la vente par correspondance dans notre pays. Créé pour gérer le patrimoine foncier de Charles Veillon S.A., Veillon Immobilière veut faire de la triste friche industrielle l'un des quartiers phares de la nouvelle architecture romande. Les travaux devraient commencer en 2012 : une opération complexe où intérêts publics et privés devront composer avec la crise économique.*

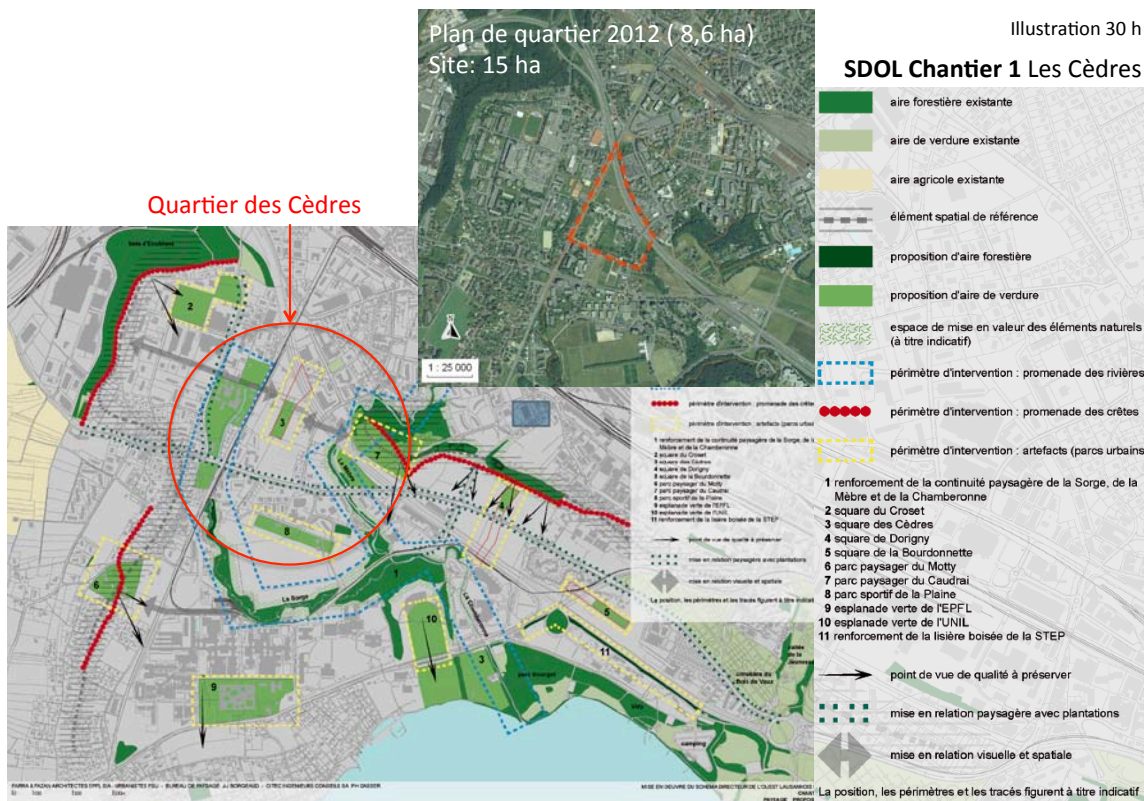
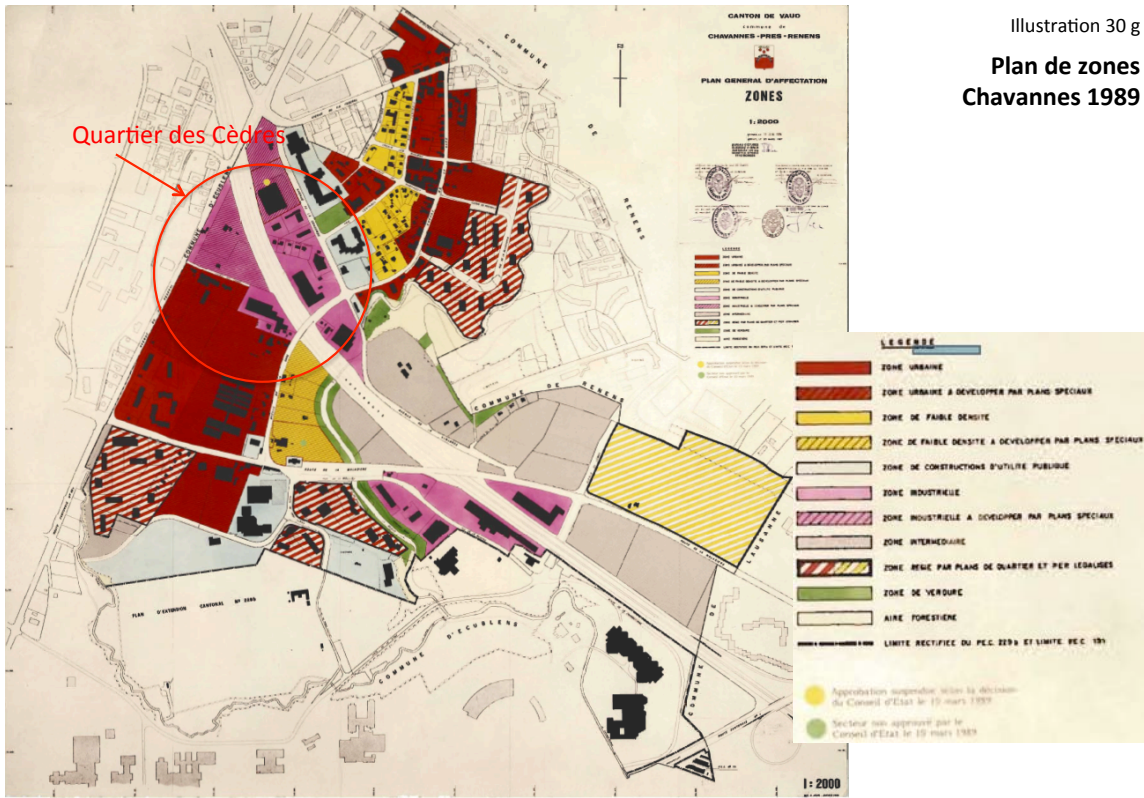
**Les Urbanites 19 mars 2010**

<http://urbanites.rts.ch/blog/le-quartier-veillon-de-bussigny/> (accès novembre 2013)



*Le projet doit de toute façon franchir encore plusieurs étapes avant que les machines de chantier entrent en action. Pour légaliser les terrains, un plan directeur localisé et un plan partiel d'affectation, en cours d'étude au canton, devront encore être acceptés par le Conseil communal.*

24 Heures RAPHAËL EBINGER | 02.12.2009





## Chavannes, Quartier des Cèdres SDOL chantier 1

### 24H / OUEST LAUSANNOIS

Chavannes veut une tour de 140 mètres de haut  
le 03.11.2011 à 14:50

La commune de l'Ouest lausannois présente un plan de quartier pouvant accueillir 2600 personnes, et une grande tour. (...) Le futur quartier devrait accueillir 1600 habitants et 1000 emplois, et pourrait sortir de terre déjà à partir de 2014.

### 24H / OUEST LAUSANNOIS

Chavannes-près-Renens va voter sur la tour  
Par Jérôme Ducret. Mis à jour le 19.11.2013

Le comité référendaire contre le projet de quartier des Cèdres affirme avoir récolté largement assez de paraphes pour que cet objet soit tranché dans les urnes.

Ils devaient réunir 641 signatures. Les membres du comité référendaire, à Chavannes-près-Renens, disent en avoir récolté près de 1000. Largement assez, même avec une marge d'erreur due à des paraphes non valables, pour que les Chavannois votent sur le projet de quartier des Cèdres, sur sa tour pouvant atteindre 140 mètres, ses milliers d'habitants et d'emplois.

«Nous avons passé beaucoup de temps à expliquer l'objet en question, et les raisons pour lesquelles nous voulions que les habitants de Chavannes puissent se prononcer sur ce plan de quartier», déclare Alain Rochat responsable du comité référendaire. Au cœur de leur argumentation figuraient l'impact de la tour et l'organisation de la mobilité.



Image de synthèse BUREAU RICHTER, DAHL ROCHA ET ASSOCIÉS

Le plan en question avait été approuvé à une faible majorité par le Conseil communal, il y a plus d'une année. Des vérifications de nature juridique avaient retardé la publication de cette décision, et donc toute récolte de signature, jusqu'en octobre dernier.

Les signatures en question seront déposées formellement mercredi après-midi à la commune. Durant les deux semaines qui viennent, l'administration municipale va en vérifier la validité. Et après cela, le vote doit intervenir dans un délai légal d'au maximum trois mois. Une votation fédérale est d'ores et déjà prévue le 9 février prochain, date qui pourrait être choisie pour le scrutin chavannois.

Yelmarc Roulet

> Vaud Bussigny ne veut plus de tours et revoit à la baisse son développement

> «Surréaction à la légère», déplore un promoteur

«Nous sommes les premiers à avoir été désavoués par les citoyens sur un projet de tour, nous sommes aussi les premiers à devoir en tirer les enseignements», résume Claudine Wyssa, la syndique de Bussigny (VD).

Huit mois après l'échec du 23 septembre, la municipalité a fixé un cadre au développement urbanistique de cette commune de l'Ouest lausannois, sous le nom de Bussigny 2025. Les révisions annoncées sont plutôt drastiques. L'exécutif refusera désormais toute construction haute de plus de 30 mètres, «sauf exception dûment motivée». Il s'engage par ailleurs à limiter l'augmentation de la population à 3000 nouveaux habitants sur les dix prochaines années. Ce qui revient à diviser par deux les précédentes perspectives de la commune, qui compte aujourd'hui 8000 habitants. Enfin, la mise en œuvre des plans de quartier déjà prévus est étalée sur trois phases, la dernière étant reportée au-delà de 2022.

«Nous avons entendu trois messages dans le verdict des urnes, explique Claudine Wyssa: la population ne veut pas de tours, elle redoute une transformation trop rapide de son cadre de vie et elle se sent insuffisamment informée. Nous n'avons pas été bons, car nous avons mal préparé les gens à nos projets.»

Dès mardi, un site internet permettra aux habitants de s'informer sur les projets en cours et de poser des questions.

«Bussigny n'a pas l'intention de jouer au village gaulois», assure la syndique. Toute la région se transforme et Bussigny aussi aura changé dans dix ans, mais cette nouvelle approche doit justement permettre que des réalisations aboutissent, alors qu'une absence de cadre risquerait de compromettre tous les projets.

Bussigny occupant une position centrale au sein des zones stratégiques pour le développement du Grand Lausanne, l'orientation prise ne manquera pas

Illustration 30 j

## Frein à la croissance dans l'Ouest lausannois, 2013

d'interpeller. Cette commune est la première à tirer officiellement le frein face aux projets de développement et à la croissance démographique. Après avoir eu raison du projet de tour en 2012, les adversaires de celle-ci ont fait des émules dans toute la région, où un mouvement citoyen anti-densification se constitue (LT du 20 avril 2013).

La municipalité de Bussigny a informé ses partenaires du Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL). D'autres communes vont-elles maintenant lui emboîter le pas? Un projet de tour attend en particulier sa validation à Chavannes-près-Renens.

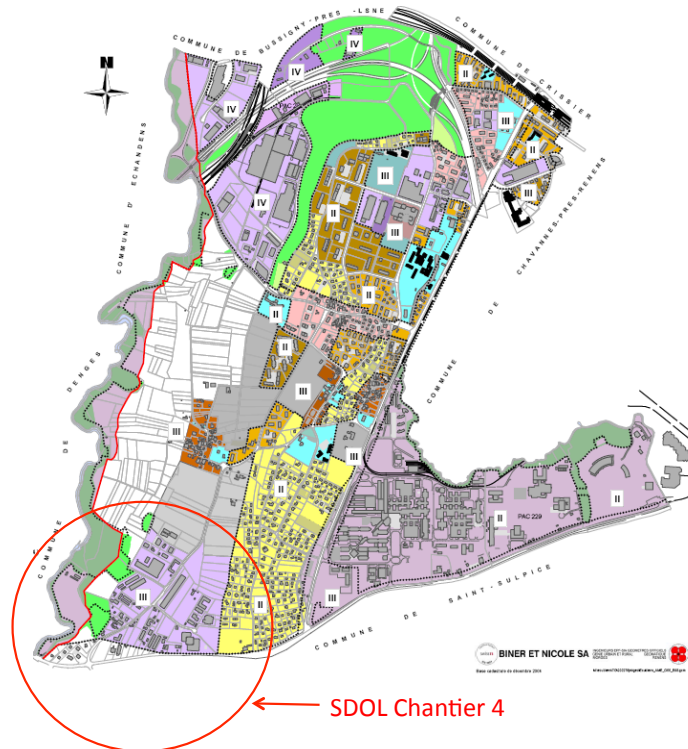
Après son échec devant le peuple en septembre dernier, la municipalité de Bussigny a donc estimé que pour l'heure aucun projet de tour n'était plus «vendable» aux citoyens. Or il en existe quelques-uns sur le territoire de la commune. Sur l'ancien site de Veillon, un constructeur a déjà accepté de rabaisser à neuf étages un édifice qui devait s'élever à 80 mètres.

D'autres sont en colère. Comme Edipresse Développement SA, qui porte un projet de quartier de 4,5 ha dans le voisinage du Centre d'impression de Bussigny. «Nous prenons très mal cette décision, vu que nous travaillons depuis 2008 sur un projet de qualité», explique Philippe Gross, directeur immobilier de la société.

Le projet en question comprend quatre édifices de 15 étages. Ils sont destinés à 240 logements en location et trois seraient repris par des caisses de pension. «Après avoir reçu une fessée, la commune capitule sans même essayer de défendre ces projets», regrette Philippe Gross, qui parle d'une «surréaction à la légère». La commune suggère même de maintenir la parcelle en zone industrielle, «ce qui contredit les objectifs stratégiques de l'Ouest lausannois».

[www.construire-bussigny.ch](http://www.construire-bussigny.ch)

28 mai 2013



**Plan de zones d'Ecublens 1998**  
des planifications directrices proposent de nouvelles affectations pour les zones

LEGENDE

	ZONE DU VILLAGE
	ZONE DU VILLAGE SECTEUR DU MOTTY
	ZONE D'HABITATION MOYENNE DENSITE ( LOCATIFS )
	ZONE D'HABITATION FAIBLE DENSITE ( VILLAS )
	ZONE INDUSTRIELLE A
	ZONE INDUSTRIELLE B
	ZONE MIXTE ( ARTISANAT - HABITATION )
	ZONE REGIE PAR PLAN SPECIAL
	ZONE DE CONSTRUCTION D'UTILITE PUBLIQUE
	ZONE DE VERDURE
	ZONE INTERMEDIAIRE
	ZONE AGRICOLE
	AIRE FORESTIERE
	ZONE REGIE PAR PLAN D'AFFECTATION CANTONAL
	ZONE REGIE PAR PLAN D'AFFECTATION CANTONAL ( F
	LIMITE DEGRE DE SENSIBILITE AU BRUIT
	DEGRE DE SENSIBILITE II
	DEGRE DE SENSIBILITE III
	DEGRE DE SENSIBILITE IV

**Vallaire-Venoge**  
**Zones d'activités St-Sulpice – Ecublens**

« Le chantier 4 couvre des terrains qui étaient jusqu'alors affectés en zones industrielles. Ces terrains sont situés sur les territoires des communes de St-Sulpice et d'Ecublens, à l'est de la Venoge, de part et d'autre de la Route suisse (RC1).

Ensemble, ils forment un secteur d'intérêt cantonal couvrant quelque 47 hectares.

L'étude générale sur les zones d'activités de St-Sulpice et d'Ecublens, publiée en juin 2006, fournit des lignes directrices pour densifier et restructurer ce secteur et pour en augmenter l'attractivité par une mixité d'affectations, la promotion d'activités diversifiées et d'entreprise de qualité et l'attention portée au paysage et à l'architecture.

Le chantier est piloté par la Commune de Saint-Sulpice et placé sous la responsabilité de Jean Mundler, architecte. »

Copyright - Schéma Directeur de l'Ouest lausannois - 22.11.2013 / 09:35:17

Illustration 30 L  
**SDOL Chantier 4**



Les grandes écoles rassemblent 25'000 étudiants, soit 10 % de la population de Lausanne. Aujourd'hui les sites polytechnique et universitaire se complètent de pépinières d'entreprises *high-techs* à rayonnement international, d'un *Learning Center*, d'un centre de congrès et de rencontre, de quartiers de logements pour étudiants et hôtes académiques, d'hôtels et commerces. La confirmation de l'Ouest comme lieu du savoir et de l'innovation attire de nouveaux acteurs comme par exemple, en 2006, l'ECAL - École Cantonale d'Art de Lausanne, qui revendique aussi un statut international.

### **3 L'Ouest lausannois : la diversité des acteurs**

L'Ouest lausannois est en phase de devenir une centralité extra-muros à la capitale vaudoise. Quatre facteurs interviennent pour que cet entre-deux des villes gagne en urbanité : une population motivée par ce qui se passe ; un arbitrage intelligent entre les niveaux institutionnels ; une écoute à l'émergence de lieux ; un zonage qui s'affine et se diversifie et laisse la ville de proximité s'inviter ci et là. C'est par un effet de suspension, en quelque sorte d'absence lors des réflexions pour le choix des lignes directrices, que la culture et la pratique du zonage vont participer à l'émergence de la nouvelle centralité de l'Ouest lausannois. C'est hors des règles que la stratégie va se construire. Les acteurs politiques, administratifs et professionnels vont composer avec le cadre réglementaire contraignant, en le mettant momentanément à l'écart. Et les promoteurs de projets proposent des aménagements aux limites de l'acceptabilité réglementaire. Ceci est un choix qui permet d'agir par étapes. S'entendre en amont sur des objectifs généraux, et ensuite négocier des modifications des zones en utilisant les procédures de plans d'affectation de détail. Ainsi, la stratégie d'action et la direction de projet comptent plus que le cadre réglementaire, afin que les uns et les autres identifient ce qu'ils gagneront ou ce qu'ils perdront avec les changements proposés. Ce n'est que par la suite, quand tous les acteurs concernés et impliqués ont cerné les enjeux et compris les avantages et les inconvénients des propositions qu'il s'agit alors de procéder aux modifications des zones. La tactique est de ne pas se mettre d'entrée en conflit avec les habitants qui avec les règlements du zonage dispose d'un levier puissant pour s'opposer à toutes modifications de l'état existant. Les pesées d'intérêt sont des démarches juridiques délicates et qui prennent du temps.

### 3.1 Un facteur déclencheur : controverse entre deux niveaux institutionnels

La controverse qui opposa les communes et le service cantonal de l'environnement a nécessité un arbitrage par un ministre et un haut fonctionnaire. Un climat de méfiance s'installe entre les communes et le canton, et la présence du médiateur s'avère vraiment nécessaire. Ce n'est qu'après de longues discussions que la convention validant le moratoire est signée entre les autorités cantonales et communales. Cette controverse entre les acteurs communaux voulant poursuivre le développement de leur territoire au mieux de leurs compétences et connaissances, et le Canton bloquant les nouveaux chantiers tant qu'une vision globale demeurerait absente, a été porteuse d'innovations. Le processus bénéficie d'une diversité institutionnelle des acteurs (Confédération, Canton, commune, CFF, autre).

À travers des démarches de projets orchestrés intelligemment par le Bureau du SDOL<sup>22</sup>, une forme allégée de *mixed use zoning* japonais prend place dans les différents secteurs de l'Ouest. Le processus fait fi des limites territoriales et gomme les zones fonctionnelles et met en suspens la spécialisation des secteurs en agissant par petites touches successives.

#### 3.1.1 Processus de concertation

Les autorités cantonales, celles de la Ville de Lausanne et des sept communes concernées, hormis Prilly dont le territoire se situe entre Renens et Lausanne, décident alors de se réunir en novembre 2000 pour amorcer un processus de travail en commun. Ce processus décalqué sur les procédures en vigueur est issu de la logique des acteurs ; le référentiel permettant sa lecture, plus que celui de la loi, est celui de concertation. Les acteurs, aussi politiques, administratifs que techniques construisent un cadre à même de favoriser les propriétaires fonciers et les investisseurs à se lancer dans des projets complexes. C'est la négociation qui a été choisie plus que l'approche coercitive. Ainsi ce sont les documents de planifications directrices et souples (schéma directeur, plan localisé de quartier) et non règlementaires (plans d'affectation généraux, plans de zone) qui sont utilisés dans la longue phase préparatoire. Ensuite, la planification règlementaire intervient par touche par le biais des plans d'affectation spéciaux (plans partiels d'affectation, plan de quartier).

Trois facteurs font que la concertation entre les différents niveaux décisionnels est l'issue retenue pour sortir de la situation conflictuelle : 1) La prise de conscience qu'une

---

<sup>22</sup> Le SDOL est une entité professionnelle gérant les projets du Schéma directeur de l'Ouest lausannois sous la délégation politique de la Syndique de Renens, et sous la direction d'une architecte-urbaniste, Ariane Widmer-Pham.

planification en mille-feuille est contre-productive ; CFF, Confédération, État de Vaud et autorités communales s'informent, mais ne se concertent pas ; 2) L'acceptation que les solutions pour résoudre les problèmes de pollution, de trafic, d'infrastructures de transport, et de localisation des activités sont à trouver d'une part dans une approche transdisciplinaire, et d'autre part à travers un processus qui tout en respectant le cadre légal innove dans la démarche de mobilisation des acteurs ; 3) La reconnaissance que les territoires des communes sont enchâssés les uns dans les autres, et qu'une forme d'instance propre est à trouver pour les gérer.

### 3.1.2 Personnes fédératrices

Si les autorités exécutives et les services techniques communaux et cantonaux impliqués font preuve conjointe d'esprit visionnaire et exigence de mise en œuvre, la réussite du processus engagé est due aussi à la présence de personnes fédératrices du monde politique, professionnel et du milieu académique au nombre desquelles il faut citer Pierre Feddersen, architecte et urbaniste, et surtout Michel Rey, Secrétaire général de la C.E.A.T. Communauté d'Études pour l'Aménagement du Territoire<sup>23</sup>, désigné comme médiateur et agissant comme coordinateur-facilitateur comme il se plaît à préciser. Dans ses récents écrits, Michel Rey invente le concept de « *bricolage sociétal* ». « *Ce n'est plus seulement la loi qui institue l'État de Droit, mais la capacité d'une collectivité à produire de la règle et la légitimité de la règle, dans les cadres ou les interstices de la loi. Est démocratique un État qui ne cherche pas à éliminer les conflits, mais qui tente d'inventer des procédures leur permettant de s'exprimer et de rester négociables. La démocratie est donc le régime dans lequel la participation est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. Ce type de démarche doit accepter parfois des bricolages sociétaux susceptibles d'exister hors la loi et au-delà de la loi.* » (Rey, Thévoz, 2007) Le processus de coproduction mis progressivement en place dans l'Ouest lausannois peut être compris comme un modèle suisse qui « *donne la priorité à la différence et au conflit comme principe actif de construction de la paix sociale et comme moteur de la mise en coopération des acteurs.* » (Ibid., 2007)

---

<sup>23</sup> La C.E.A.T. créée il y a un quart de siècle par Francis-Luc Perret, précédent vice-président de l'EPFL, et Michel Rey, est une structure mixte financée par les collectivités publiques - cantons de Suisse occidentale - et l'EPFL. Michel Rey en a été le secrétaire général jusqu'en 2005.

### 3.2 Un facteur développeur : l'émergence de lieux

L'apport, dans la démarche de fédération et médiation, de Pierre Feddersen<sup>24</sup> est à relever, aussi comme producteur d'idéaux traduits en dessin. Il a développé un projet urbain compris comme un processus, sans solutions toutes faites, faisant émerger les éléments importants et laissant de côté ce qui a peu d'incidence. Et, sa stratégie d'intervention, priorisée et ciblée, est toujours pertinente plus de dix ans après la validation par les autorités. Le dessin et la maquette ici ont été le support de débat qui permit de réunir à plusieurs reprises la population. Ceci permit de pointer du doigt des questions sur des endroits qui, jusqu'à ce jour ne se voyaient pas comme importants (par ex. le Tir Fédéral, plus route qu'avenue, entre Chavannes-près-Renens et Ecublens était absent des plans communaux. Un exercice attentif de *couture* (Jacobs, (1961), 1992, p.257-269) des espaces désarticulés fut mis en place, et ce qui semblait intouchable fut même remis en question (par exemple, proposition de transformation du tronçon d'autoroute entre la sortie de Crissier et celle de la Maladière en avenue urbaine<sup>25</sup>). Dès le début, un groupe de discussion réunit une fourchette d'acteurs concernés. C'est à travers les dialogues suivis et les objets validés qu'émergent petit à petit des lieux regardés comme remarquables dans l'espace à l'ouest de Lausanne.

#### 3.2.1 Un lieu de dialogue entre neuf communes.

À l'occasion de la réunion de novembre 2000 se constitue un groupe de pilotage (GROPIL), chargé de réfléchir à l'avenir de l'Ouest et faire des propositions en matière de transports et d'environnement. Le GROPIL se compose des syndics (maires) des sept communes de l'Ouest, de ceux de Lausanne et Prilly en tant qu'auditeurs, et de représentants des organes cantonaux<sup>26</sup>. Deux premières mesures sont prises par le GROPIL : 1) L'adoption d'une convention contenant notamment un moratoire<sup>27</sup> visant à limiter les constructions

---

<sup>24</sup> Pierre Feddersen, architecte et urbaniste du bureau zurichois Feddersen & Klosterman a fait la planification de base de l'Ouest lausannois.

<sup>25</sup> Cette idée jugée extravagante au début fit son chemin, pour être mise de côté par la suite par le Canton, car il s'agit pour lui de racheter ce bout d'autoroute à la Confédération et ensuite l'entretenir aux frais du Canton.

<sup>26</sup> Le conseiller d'Etat (ministre cantonal) du DINF-Département des Infrastructures, le chef du SAT-Service de l'Aménagement du territoire, le chef du SET-Service de l'Economie et du Tourisme, le chef du SEVEN-Service de protection de l'Environnement, chef du SR-Service des Routes, et le chef du ST-Service des Transports.

<sup>27</sup> Comme le précise le document du 13 mars 2003, *Schéma directeur de l'ouest lausannois* (p.7), le moratoire engage les communes à refaire un examen de leur Plan Général d'Affectation (Plan d'occupation du Sol / F) et y introduire, pour les zones d'activités, un indice de génération de trafic qui limite celui-ci à 500 mouvements véhicules par jour et par hectare. Cet indice

génératrices de fort trafic ; 2) Le lancement d'une étude sur l'aménagement du territoire et l'ensemble des systèmes de transport de cette région (*Schéma directeur*).

Bien que causant de nombreux désagréments, la convention dont la durée devait être d'un an est prolongée jusqu'en avril 2003 pour permettre des compléments à l'étude initialement prévue. Au terme de la validité de la convention, et pour assurer la transition entre les effets restrictifs du moratoire et la mise en vigueur des mesures d'application du *Schéma directeur*, une liste de critères<sup>28</sup> transitoires est adoptée pour permettre de juger de l'opportunité des projets en cours et futurs, ceci dans le but d'éviter des réalisations qui compromettraient les objectifs du *Schéma directeur*.

### 3.2.2 Un support de débat : le SDOL-Schéma directeur de l'Ouest lausannois

En 2001, une première version de l'étude est remise et nécessite des compléments en termes de conception directrice des transports. En décembre 2002, l'accord est donné par le GROFIL pour faire du *Schéma directeur* la référence évolutive de l'aménagement et du développement des communes de l'Ouest lausannois. Pas un mot n'est dit sur les zones communales. De 2002 à 2003 se succèdent trois versions du SDOL pour aboutir à celle qui fut mise en consultation lors de cinq séances d'information auprès de tous les acteurs concernés (autorités exécutives et législatives, administration, société civile, associations diverses, etc.). Courant 2003, un groupe technique de suivi est mis en place. En décembre 2003, l'adoption du SDOL-*Schéma directeur de l'Ouest lausannois* (4e version) par le GROFIL met un terme au moratoire.

La structure partenariale du GROFIL est poursuivie ; un syndic<sup>29</sup> (maire) est nommé président et devient l'interlocuteur de référence pour l'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois. Un chef de projet<sup>30</sup> est engagé, sous la responsabilité du président du

---

doit être appliqué dans les documents nouveaux ou à modifier, comme les Plans d'Affectation Spéciaux (Zones d'aménagement concertées / F). De plus, l'autorisation de construire des projets d'activités commerciales et de loisirs générant un trafic supérieur à 500 mouvements véhicules par jour et par hectare sont refusés.

En fait, l'indice de génération de trafic n'a pas été retenu aux termes des études ; il a été remplacé par des mesures plus souples.

<sup>28</sup>Les objectifs thématiques poursuivis par les critères sont la coordination des actions territoriales, l'exploitation des potentiels non bâtis ou promis à restructuration, la diversification des activités, la qualité paysagère et architecturale, la maîtrise du trafic individuel motorisé, et l'urbanisation prioritaire des secteurs desservis par les transports publics. (*Schéma directeur de l'ouest lausannois*, 13 mars 2003, p.73).

<sup>29</sup> Anne-Marie Depoisier, syndique de Renens.

<sup>30</sup> Ariane Widmer, architecte, ancienne adjointe technique à la direction de l'Expo 02-Exposition nationale suisse en 2002.

GROPIL, et gère le *Bureau du SDOL* dont la mission est d'organiser la mise en œuvre des différentes tâches à entreprendre pour mettre en application les divers objectifs du *Schéma directeur*. Ces tâches sont appelées « Chantiers »<sup>31</sup> ; ils sont au nombre de six. Leur ordre de priorité ainsi que le cahier des charges des points à traiter ne sont pas précisés dans le SDOL.

### 3.2.3 Un lieu de travail : le bureau du SDOL

L'année 2004 est celle de l'adoption par les partenaires communaux des modalités organisationnelles pour permettre un fonctionnement opérationnel du bureau du SDOL. Au printemps 2005, la *Convention de collaboration pour la mise en œuvre du Schéma directeur de l'Ouest lausannois* est adoptée par les communes. En juin 2005, une convention est également signée entre le GOP-Groupe opérationnel des pôles<sup>32</sup> et le bureau du SDOL dans le but de définir la collaboration entre le groupement des communes et le canton, « *afin d'assurer une coordination efficiente, une cellule de pilotage technique (cpt) est formellement constituée.* » (Ouest lausannois, *Bilan d'activité*, 2005, 2006.)

### 3.2.4 Des lieux d'action

De l'automne 2005 à aujourd'hui, les validations cantonales et communales se succèdent ainsi que les mises en œuvre des « chantiers », actions soit localisées, soit thématiques. Quatre « chantiers » sont sectoriels : le secteur des Hautes Écoles (chantier 1), le secteur des voies ferrées CFF (chantier 2), le secteur de la route de Cossonay (chantier 3), le secteur Ecublens-Saint-Sulpice (chantier 4). Deux chantiers sont thématiques : les espaces publics (chantier 5), les transports publics (chantier 6). Il faut cependant noter que la planification directrice ne s'est pas arrêtée avec la validation des études directrices. Des séances d'information et d'échange sont organisées chaque année au moment de la préparation des conseils communaux des votes budgétaires. En une décennie, l'Ouest lausannois se transforme, et les mutations spatiales vers lesquelles il tend modifient l'image de périphérie industrielle en celle d'une *ville extra-muros*, où ni la limite, ni le centre, ni les monuments ne sont les normes.

---

<sup>31</sup> Quatre « chantiers » sont sectoriels : secteur des Hautes Ecoles (chantier 1), secteur des voies ferrées CFF (chantier 2), secteur de la route de Cossonay (chantier 3), secteur Ecublens-Saint-Sulpice (chantier 4) ; deux chantiers sont thématiques : espaces publics (chantier 5), transports publics (chantier 6).

<sup>32</sup> Service de l'Etat de Vaud s'occupant des pôles économiques du canton.



### **3.3 Un facteur consolidateur : le zonage inclusif à granulométrie fine**

C'est en cours de démarche que le nouvel instrument du « *Schéma directeur* » se profile et s'affine. Les instruments existants - *Plans directeurs intercommunaux, Plans directeurs localisés*, et surtout les *Plans d'affectation*, c'est-à-dire les zones - sont jugés comme trop contraignants du point de vue des procédures d'adoption. Le « *Schéma directeur* » est une forme non inscrite juridiquement qui permet aux acteurs de doser les contraintes qu'ils vont progressivement accepter et valider en procédant par conventions successives ; le schéma ne constitue pas une fin en soi, c'est un processus, il propose une « *philosophie d'actions au service d'une vision du développement territorial de l'Ouest lausannois* » (Rey, 2004). Le SDOL possède en fait une valeur de contrat. En validant par leurs signatures les communes s'engagent à poursuivre les démarches permettant la mise en œuvre des objectifs généraux du Schéma directeur.

#### **3.3.1 Un lent processus d'apprentissage collectif**

L'instrument du schéma directeur régional innove par le fait de proposer des actions territoriales à travers un processus continu dans la durée et la concertation entre les communes du district et discontinu dans les relations entre les planifications directrices et règlementaires. Les orientations directrices sont solides et se poursuivent dans le projet d'agglomération Lausanne-Morges. « *Le Schéma directeur de l'Ouest lausannois suit des principes de développement durable et de concertation et se fixe comme objectifs notamment d'améliorer le cadre de vie et l'image de l'Ouest lausannois, de maîtriser le développement du trafic individuel et motorisé, de renforcer l'offre en transports publics de manière coordonnée avec l'urbanisation, de développer la mixité des affectations, d'exploiter et de mettre en valeur le paysage.* » (Ouest lausannois, *Bilan d'activité*, 2006.) Cependant le passage à la planification réglementaire se fait attendre.

#### **3.3.2 Les enjeux du changement**

Dès la phase d'élaboration des projets, une démarche d'information et de sensibilisation est mise en œuvre. Des « portes ouvertes », des consultations informelles, et des "boîtes aux lettres" sont organisées pour informer les propriétaires, entreprises et utilisateurs. Avec le processus de planification, des conférences de presse, des articles dans la presse locale et des informations lors de séances législatives communales se succèdent. Le pas pour faire

évoluer les zones de l'Ouest vers un zonage inclusif est en train de se faire. Cependant, il faut noter que les acteurs privés et associatifs, ainsi que la société civile, ont été intégrés seulement en cours de processus, dans la phase finale de la consultation. Ceci s'explique en partie par le temps vraiment nécessaire aux exécutifs communaux pour s'approprier, eux-mêmes, pleinement cette nouvelle forme de dialogue intercommunal. La mixité des affectations est un objectif qui va à l'encontre de la plupart des zones des territoires des communes de l'Ouest. La mixité fonctionnelle, la mixité d'usage, et encore moins la mixité sociale ne se décrètent (Ruzicka-Rossier, Muehl von der, 2001). Or tout projet de planification réglementaire est examiné en détail dans sa conformité aux plans de zone en vigueur. Les communes sont autonomes pour leurs tâches d'aménagement et fonctionnent au coup par coup et selon la politique d'aménagement qu'elle mène dans leur commune. Le Canton veille lui à la coordination des plans d'aménagement et aux respects des lois et ordonnances fédérales et cantonales, et ainsi encourage de construire la ville sur la ville. L'Ouest est ainsi dans les premières lignes pour recevoir des constructions plus hautes. La densité fait déjà des vagues auprès des habitants et des associations, alors qu'il s'agirait de parler de ville de la proximité et de zonage inclusif.

#### **4 Synthèse : l'enseignement de l'Ouest lausannois**

Les villes de Lémanité, côté suisse<sup>33</sup>, plus que de développer des périphéries, produisent des *entre-deux des villes*, des extensions configurées d'abord par les infrastructures de transport puis confirmées par un zonage scrupuleux spécialisé. Le zonage projette, de localité en localité (illustrations 31 a-d : plan de zones de la région de Nyon), une urbanisation sporadique. Les zones centres font plus que doubler leurs surfaces avec des zones résidentielles, et rejettent loin d'elles les zones artisanales et d'équipements collectifs. Les règles de composition traditionnelle par rapport au centre-ville (unité composée d'un centre-périphérie) s'hybrident avec le zonage qui se greffe linéairement sur le bâti effiloché le long des axes de déplacement. Le découpage en zones accuse le tracé des infrastructures de déplacement (voiries routières, ferroviaires, fluviales) et de distribution (énergie). L'espace urbain guidé par le zonage hors de la ville est sans limite, ni unité, ni composition, et de plus transforme la proximité en éloignement.

---

<sup>33</sup> Hormis Genève qui gère son territoire cantonal avec la logique du centre et périphérie.

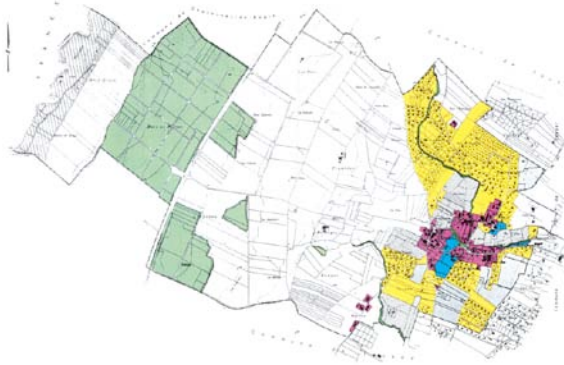
Les Grandes Écoles, et tout particulièrement l'École polytechnique fédérale, propulsent l'Ouest lausannois à l'échelle mondiale. En devenir de ville (extra-muros à la capitale vaudoise), le troisième facteur qui lui donnerait le statut de ville est encore fragile : alors que dans les réflexions et les projets (*chantiers*) le zonage est remplacé par des aires inclusives où des poches de densité du bâti et des activités mélangées sont proposées, les zones en vigueur sont encore exclusives.

Pour que le zonage évolue, pour qu'il se précise et gagne une granulométrie fine en diversifiant les affectations et les usages, une stratégie impliquant la société civile est un passage obligé. Les règles du zonage sont opposables au tiers et le principe de traitement équitable prime. Ainsi, depuis une décennie la coopération intercommunale est en œuvre accompagnée de processus participatifs invitant la société civile; ce sont des richesses qu'il s'agit de ménager.

#### Illustrations 31 a-d : Plans de zones de la région de Nyon



Commune de Commugny 1981



**LEGENDE**

- Zone village
- Zone de villas
- Zone d'utilité publique
- Zone de verdure
- Forêts
- Zone intermédiaire
- Zone agricole
- Zone agricole et viticole protégée
- Plan d'extension cantonal n° 181
- Bâtiments non cadastrés

Plan 9 sur, septembre 1979

Commune de Coppet 2004



- Zone ancienne ville
- Zone moyenne densité
- Zone villas
- Zone littoral
- Zone utilité publique
- Zone ferroviaire
- Zone verte
- Zone agricole
- Zone viticole
- Zone intermédiaire
- Aire forestière
- Domaine public
- Plan spécial légalisé
- Secteur S de protection des eaux souterraines
- Axe route cantonale projetée
- Plantation - Massif boisé (situation indicative)

Illustration 31 b

**Région de Nyon**  
Plans de zones

Commune de Founex (1992) 2011



**LEGENDE:**

- Zone village ou hameau
- Zone villas
- Zone d'utilité publique
- Zone intermédiaire
- Périmètre légalisé par plan de quartier ou d'extension partiel
- Zone agricole
- Zone verte

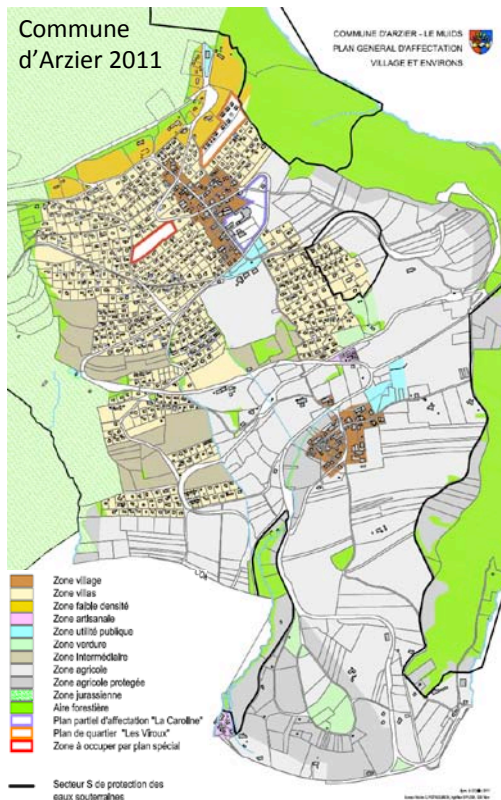
Illustration 31 c

**Région de Nyon**  
Plans de zones

Commune de Tannay 2010

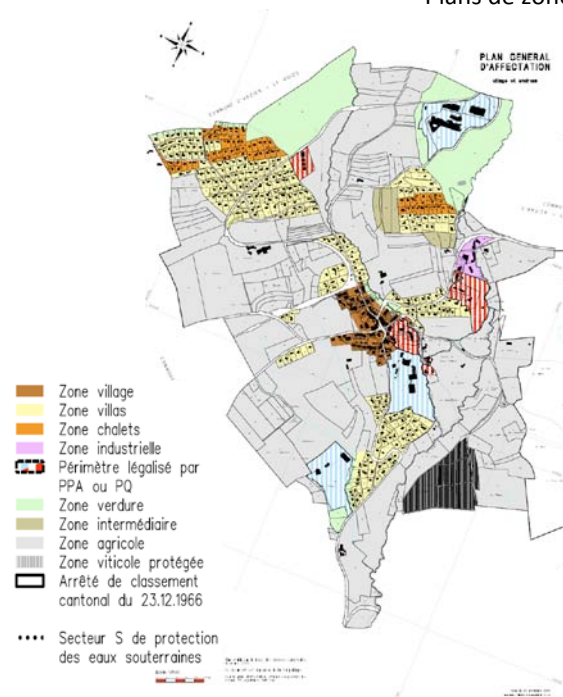


- plan partiel d'affectation "Le Village" (voir plan spécial)
- plan partiel d'affectation "Zone Riveraine du Lac" (voir plan spécial)
- zone de villas A
- zone de villas B
- zone de villas C
- zone de camping
- zone d'utilité publique
- aire forestière
- lisière constatée selon annexe
- zone de verdure
- zone de protection du site de reproduction des batraciens
- zone intermédiaire
- zone agricole et viticole
- plans spéciaux légalisés



Commune de Genolier 2005

Illustration 31 d  
Région de Nyon  
Plans de zones



## 4.1 Les atouts de l'Ouest lausannois

### 4.1.1 La diversité des habitants au rendez-vous

Le premier atout de l'Ouest lausannois est la diversité de sa population, de ses activités et des types d'habitations: centres de formation de haut niveau, centre industriel, carrefour commercial, réseaux d'entreprises tertiaires spécialisées. Ainsi, cohabitent sur un espace de 28 km<sup>2</sup>, et à quelques centaines de mètres parfois les uns des autres, des chefs d'entreprise et des employés sans qualification, des nationalités diverses, des cultures variées, des ancrés et des émigrés. Les formes d'habitat se juxtaposent, et les zones de villas s'enchaînent aux quartiers d'immeubles à population économiquement plus faible. Lors d'un premier diagnostic dans les années 2000, une équipe de chercheurs de l'EPFL observe les densités humaines et du bâti, les mixités sociales et fonctionnelles des agglomérations suisses. De l'Ouest lausannois, ils notent qu'il « ne se définit pas par ce qu'il est aujourd'hui, mais par l'avenir qu'on veut bien lui donner. Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Renens, St-Sulpice, Villars-Ste-Croix, ne sont pas le chaos, le bruit et la pollution, mais peut-être une ville qui se veut moderne et attractive. Où les habitants ont, en plus du « droit au logement »

*confortable et sûr, droit à la ville et à tout ce que la citoyenneté implique.* » (Ruzicka-Rossier, 2002 b). Il est noté aussi que l'Ouest n'a pas besoin d'être la vitrine de l'agglomération lausannoise, son accessibilité routière et ferroviaire remarquable, sa population diversifiée, son dynamisme économique, sa topographie vallonnée, ses milieux naturels insérés dans les localités, et surtout la volonté politique commune naissante lui confère des qualités de ville en devenir. Une analyse cartographique faite par la suite par le Professeur Martin Schuler, Pierre Dessemontet et Alain Jarne du laboratoire Chôros explique ces variétés politiques, économiques et sociales de l'Ouest lausannois, ainsi que sa diversité urbaine.

#### 4.1.2 Une pratique acquise de concertation et de coordination des acteurs

L'observation de l'Ouest lausannois nous a montré que les planifications faites par les urbanistes, architectes ou ingénieurs, issus des bureaux privés ou des administrations publiques, suivent et ne précèdent pas l'entente intercommunale. Ce qui précède, c'est un urbanisme du dialogue, de la médiation, où d'autres professionnels ont été des accompagnateurs bienveillants et innovants.

Ce qui restera, c'est que l'ensemble des professionnels agit comme les éditeurs de ce qui a été au préalable « écrit » par les représentants de la société civile. Pour Michel Rey, « *deux principes de base sont essentiels à la mise en œuvre d'un schéma directeur* : 1) la concertation entre les acteurs publics et privés (entre communes, entre communes et canton, entre communes et représentants de la société civile ; 2) la coordination des actions portant sur le territoire, notamment entre l'urbanisation et les transports ainsi qu'entre la protection de l'environnement et la planification spatiale. » (Rey, 2004). En parlant du SDOL, Yvette Yaggi, ancienne syndique de Lausanne, complète ces propos en notant l'importance de trois paramètres, l'espace, le temps et les personnes : « *Le SDOL a trouvé sa manière de travailler à grande échelle dans l'espace et dans le temps, tout en avançant à petits pas, en demeurant pragmatique. Cela (...) permet de garder le juste rapport entre discussions et actions (...). Plus un projet est politique, plus la question des personnes compte. Les personnes peuvent agir aussi bien comme aimant que comme explosif.* » (Ouest lausannois, *Bilan d'activité*, 2006.)

L'observation du processus conduit à supposer que le ciment d'une coopération intercommunale se forme dans la diversité équilibrée des populations résidentes. Le système de la démocratie participative suisse donne à la population une marge importante d'expression sur les sujets et les actions qui ont trait au développement territorial et à l'urbanisme. Le faire ensemble et une solidarité choisie à la base, et non ordonnée par les

échelons supérieurs, amorcent quelque peu une orientation vers un souhait de « cohésion sociale »<sup>34</sup>.

Toutefois, les planifications dans l'Ouest lausannois, comme dans la plupart des espaces de Lémanité privilégient les secteurs hors des secteurs résidentiels, et tout particulièrement les endroits où les petits propriétaires sont peu nombreux. Les zones résidentielles exclusives, pour certaines avec une densité du bâti égale ou inférieure à 0,35 (rapport entre les surfaces de planchers habitables et la somme des surfaces des parcelles mises en zone à bâtir) sont presque systématiquement tenues hors des réflexions, car pour les administrations, « trop de petits propriétaires » c'est « trop de risque d'opposition ». Ainsi sont choisis des friches urbaines et des espaces en attente d'affectation. Cela relève que le petit propriétaire compte en tant qu'interlocuteur, et cela fait ressortir qu'en mettant à l'écart des réflexions des acteurs, si petit soit-il, les administrations se montrent non outillées à conduire des dialogues et des négociations dans la durée.

#### 4.1.3 Deux paramètres : le temps et les règles du jeu

À l'instar des populations résidentes et de ceux qui viennent travailler, étudier, se promener, se divertir ou simplement les individus qui traversent l'Ouest, tous transmettent des messages qui s'inscrivent dans l'espace ; les professionnels alors ne font que révéler, plus ou moins harmonieusement, ce qui est déjà spatialisé pour le transcrire en formes urbaines lisibles pour un grand nombre. La cohérence spatiale est le résultat d'une entente en amont de la planification. La coopération intercommunale, créée à travers le processus du SDOL, est le premier pas vers un choix d'intervenir de manière cohérente sur différents territoires. Sur la base d'une coopération, il est alors possible de s'entendre sur les réseaux de transports publics, la localisation des équipements publics, des activités et des lieux d'habitation.

Deux paramètres alors comptent: les règles du jeu et le temps. La transparence des propos, le contour affiné des enjeux, des procédures de validation reconnues par tous, et la mise en place d'une structure de suivi des travaux ou de stabilisation des processus de mise en œuvre constituent la panoplie de base des règles à appliquer. À ceci s'ajoute une composante souple et incertaine, le temps. L'anticipation des accélérations ou au contraire des ralentissements des processus est une nécessité qui permet de mobiliser les efforts tant

---

<sup>34</sup> Le concept utilisé par Michel Rey et Laurent Thévoz se réfère à la « paix sociale » et ne va pas jusqu'à la « cohésion ».

des acteurs impliqués que concernés, et d'organiser en temps opportun les partenariats possibles.

#### 4.1.4 Cinq conditions pour l'émergence d'une centralité dans l'entre-deux des villes

Les règles du zonage étant le seul moyen que les habitants ont pour faire respecter leurs droits en tant que résidents, les promoteurs de projet savent que ce levier est vite activé. Ainsi au lieu de risquer de ralentir le processus de planification par des recours aux tribunaux s'ils font la moindre entorse aux lois d'utilisation du sol, ils préfèrent se placer à la limite de ce qui est réglementaire et prendre le temps de négocier avec les habitants l'acceptabilité du projet, pour les uns et pour les autres.

Autrement dit, il s'agit de reconnaître:

1. le potentiel d'une situation de blocage où solidairement il faut trouver une issue ;
2. le respect sur du long terme de la diversité des particularités des autres territoires ;
3. l'esprit inventif dans la recherche de solutions tout en restant pragmatique ;
4. l'effort de se détacher de son point de vue et d'approcher d'autres échelles ;
5. la présence de personnes fédératrices à même de motiver des acteurs défendant des enjeux opposés.

Tout en sachant que le zonage inclusif apparaît par petite touche dans des planifications par plans d'affectation spéciaux, les conditions sont remplies dans l'Ouest lausannois.





Nakano / mrr 2008

<b>Chapitre VII Les ramifications d'un zonage à l'autre</b>	<b>355</b>
1 Les acteurs par qui le zonage arrive et se transforme	356
1.1 <i>Le genre du zonage de Lémanité à Tokyo</i>	356
2 Les divisions du sol	359
2.1 <i>L'indivisible durabilité du sol</i>	360
2.2 <i>Le confort usuel du zonage exclusif dans Lémanité</i>	367
2.3 <i>Le zonage suisse : la mosaïque dans un kaléidoscope</i>	372
2.4 <i>L'espace pile et l'espace face dans l'archipel nippon</i>	383
3 Les centres	390
3.1 <i>Le centre symbolique en urbanisme</i>	390
3.2 <i>Du centre historique à la zone centre suisse</i>	393
3.3 <i>Les centralités des villes ordinaires de Tokyo</i>	403
3.4 <i>Les atouts des centralités de Lémanité</i>	413
4 Les limites	416
4.1 <i>L'adaptabilité du zonage avec des limites négociées</i>	416
4.2 <i>Les atouts et les faiblesses des limites créées par le zonage</i>	424
4.3 <i>La limite et le zonage suisse</i>	426
5 La diversité urbaine	435
5.1 <i>La diversité urbaine et l'urbanité</i>	437
5.2 <i>Le zonage contre la diversité urbaine</i>	447
5.3 <i>Le faux problème de l'étalement urbain</i>	453
6 Synthèse : le défi à relever avec le zonage	460
6.1 <i>Le kaléidoscope, la mosaïque et le diaphragme</i>	461
6.2 <i>Les trois avantages de l'entre-deux des villes de Lémanité</i>	464
6.3 <i>Le potentiel du zonage</i>	466

---

*Illustration au verso* : Dans toutes les villes qui composent Tokyo-to, des ruelles étroites, à l'arrière des grandes artères qui distribuent la métropole, forment le canevas des espaces publics. Dans Tokyo-to, l'espace public est en promenade et s'invite partout sans grand fracas architectural.

## Chapitre VII Les ramifications d'un zonage à l'autre

*"(...) le savoir devient une obligation prioritaire au-delà de tout ce qui était dans le passé revendiqué comme son rôle, et le savoir doit être du même ordre de grandeur que l'ampleur causale de notre agir. Or le fait qu'il ne peut pas réellement être du même ordre de grandeur, ce qui veut dire que le savoir prévisonnel reste en deça du savoir technique qui donne son pouvoir à notre agir, prend lui-même une signification éthique."*

Jonas Hans, 1995 (1979), *Le principe de responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, édition Flammarion, Paris, p.33.

Dans ce chapitre nous allons identifier les relations entre le zonage à Tokyo et dans Lémancité, avec pour probabilité une implémentation d'un système facilitateur de diversité urbaine - *easy diversity system* - dans Lémancité. Pour cela, nous allons construire la synthèse de nos réflexions précédentes à travers quatre notions parentes, celles des critères de comparaison que nous avons choisis pour comprendre en quoi le zonage peut agir sur l'émergence des nouvelles centralités : le centre, la limite, la diversité, et la division. En préambule, nous nous attardons sur les spécificités des acteurs par qui et avec qui le zonage est d'abord véhiculé puis adapté, et qui, à travers ces acteurs, va élargir la valeur du centre, diluer celle de la limite, enrichir la diversité des zones, et spécifier les divisions.

Entre le zonage transplanté au Japon et en Suisse, des ramifications se développent et se frôlent en ce qui concerne les relations que le zonage entretient avec les acteurs qui en font usage, la surface de sol qu'il divise, la norme qu'il suit ou dicte, la normalisation de la diversité ou de la non-diversité, le centre qu'il nie ou accuse, et la limite qu'il dilue ou aiguise.

## **1 Les acteurs par qui le zonage arrive et se transforme**

Les acteurs par qui arrive le zonage au Japon et en Suisse sont respectivement des politiques, des ministres ou parlementaires, ainsi que des professionnels, des architectes, ceux qui sont reconnus pour détenir la connaissance de ce qu'il est bien de faire pour ordonner l'usage du sol, bien plus que le savoir-faire dans la pratique quotidienne. Nous allons regarder plus finement le profil de ces acteurs.

Nous regarderons si la question du « où et comment peut-on zoner des terrains à bâtir ? » peut aussi s'associer celle de « avec qui peut-on zoner la ville de la proximité ? » La ville de la proximité étant celle qui, quand sa taille prend quelque ampleur, laisse inévitablement émerger de nouvelles centralités, où le centre-ville ancien, de centre n'en garde que le nom.

### **1.1 Le genre du zonage de Lémancité à Tokyo**

De manière tranchée, en regard des acteurs qui influencent la distribution des activités dans le milieu de la vie quotidienne, nous pouvons constater que le zonage dans la grande région de Tokyo peut être qualifié de genre féminin, alors que celui de Lémancité a une tendance à être plus du genre masculin. C'est-à-dire, à Tokyo, le zonage entremêle les activités et les habitants en laissant une large place aux pratiques du quotidien et de la proximité des situations, où les déplacements se font à pied, là où dominant les femmes, les enfants et les personnes âgées. Dans Lémancité, quand le zonage est progressivement devenu la façon reconnue pour être la plus rationnelle pour organiser l'utilisation du sol, la population en emploi est alors principalement de genre masculin et le moyen de locomotion privilégié est l'automobile.

#### **1.1.1 Les effets néfastes : la séparation entre les lieux du travail et de résidence**

Le zonage suisse, dès son adoption, a une caractéristique particulière, il a un genre, il est choisi et défini par le genre masculin qui voit dans l'instrument le moyen de protéger les aires agricoles. Dans les années cinquante, la transformation du zonage suit une logique de regroupement des activités qui, avec le développement de la technologie automobile, répond à une attente de la part de la population en emploi de séparer les nuisances des lieux de travail avec le calme des lieux de résidence où se trouvent les ménagères au foyer, tout en n'accordant pas beaucoup d'importance à la ville de la proximité. Étonnamment, au

Japon, un pays où les inégalités entre hommes et femmes sont une réalité, le système du *mura* a toutefois prémuni le zonage japonais d'être «*genré*», et la ville de proximité est demeurée la norme.

### 1.1.2 L'évolution du zonage peut transiter par l'écoute des différences

Nous pouvons constater que lorsque la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a été élaborée, les femmes venaient juste d'acquérir le droit de vote à l'échelle fédérale (1971). En Suisse, la démocratie participative directe a mis bien longtemps les femmes à l'écart de la vie politique, tout en développant l'autonomie des unités institutionnelles même petites<sup>1</sup>. En 1959, trois cantons romands plébiscitaient l'admission des femmes au droit de vote, sans succès. C'est cinquante ans après l'Allemagne et l'Autriche que le 7 février 1971<sup>2</sup> quelque 620'000 hommes suisses (soit 65,7 % des votants) ont accordé le droit de votation aux femmes, et ce n'est qu'en 1981 que le principe de l'égalité entre hommes et femmes est inscrit dans la Constitution. L'idée de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) émerge dans les années quarante<sup>3</sup> et prend lentement forme. C'est entre 1972 qu'elle se matérialise, et en 1979 qu'elle est mise en vigueur.

On constate un fait : la Loi sur l'aménagement du territoire a été imaginée et développée par le genre qui dans son quotidien s'occupe de tâches bien différentes que celles de se

---

<sup>1</sup> Le Département fédéral des affaires étrangères fait une note particulière sur la place des femmes : « En donnant aux électeurs le dernier mot en matière de législation, le système suisse de démocratie directe a tenu les femmes à l'écart, mais en même temps l'autonomie très large des unités administratives, y compris des plus petites, leur a donné l'opportunité de s'immiscer dans la vie politique. C'est une minuscule commune du canton du Valais qui, en 1957, a été la première à autoriser ses membres féminins à voter. Plusieurs cantons ont peu à peu suivi cet exemple, et dans les années 1960 les femmes ont commencé à occuper des postes de plus en plus importants au sein des parlements et des gouvernements locaux. En 1968, Genève, alors troisième ville du pays, avait un maire femme, mais celle-ci ne pouvait toujours pas voter aux élections fédérales. » [http://www.swissworld.org/fr/population/les\\_femmes/droit\\_de\\_vote](http://www.swissworld.org/fr/population/les_femmes/droit_de_vote) (accès le 13-04-2013)

<sup>2</sup> La politique en Suisse est demeurée tardivement une affaire d'homme, et l'aménagement du territoire aussi. Le 1<sup>er</sup> février 1959, le droit de vote aux femmes avait été refusé par deux tiers de la population, à l'exception des trois cantons romands de Genève, Vaud et Neuchâtel.

<sup>3</sup> Le Prof. Armin Meili, consterné des résultats du zonage, dit en 1967 : « Les résultats obtenus en regard de nos innombrables discours et de nos écrits sont absolument minables. Un amas de plans de zone colorés et des piles de règlements de constructions font éclater les portes et les montants de nos armoires dans les chancelleries. » (...) « Par ailleurs la maladie des faux départs continue de s'étendre. Il suffit d'observer l'extension de l'habitat pavillonnaire, érigé à hue et à dia, tantôt violet, tantôt vert vitriol, tantôt avec des toits aux pans inclinés, somme toute, on fait n'importe quoi. Et ceci avec l'accord administratif. Un ordre de cochon poursuit son avancée. Conformément aux lois existantes ! » (...) « Cette agitation bariolée nous rappelle une caisse à jouet vidée, qu'on ne range plus et qui est devenu l'état permanent... » Texte cité par Michel Jacques à l'occasion des 75 ans de l'ASPAN-Suisse occidentale et reprenant une citation du livre de Martina Koll-Schretzenmayr (Koll-Schretzenmayr, 2008).

débrouiller quotidiennement à rendre cohérent autant les relations fonctionnelles que sociales des jeunes et des personnes âgées ; le genre féminin dont la tâche est « le ménage, les enfants, les anciens », est simplement mis à l'écart des raisonnements. Les intentions d'harmonie mentionnées dans la LAT ne sont-elles que celles d'une moitié de la société ? L'harmonie présuppose qu'il y ait reconnaissance de tous les éléments essentiels qui constituent un ensemble pour qu'il soit possible alors de construire des accords entre ces éléments, et qui produisent alors de l'harmonie. L'harmonie visée dans la loi est bien partielle, puisque de l'ensemble, à rendre harmonieux, elle ne prend en compte que les réflexions d'un groupe. Pour faire évoluer les zones, il s'agit alors d'admettre que le découpage qui a été opéré voici près d'un demi-siècle nécessite d'être actualisé et revisité de fond en comble en ouvrant un dialogue avec toutes les personnes fabriquant ce qui fait la qualité des aires urbaines ?

### 1.1.3 Les petites choses du quotidien qui prennent le dessus

Cette toute petite structure communautaire, le *mura*, à laquelle tout Japonais est rattaché, demeure, dans les métropoles japonaises, le paradigme de l'organisation locale. Bien plus que le zonage le *mura* produit des normes, autorise des sanctions jusqu'à l'ostracisme. Par exemple, dans la période de crise économique, plus que le chômage, c'est le fait que les épouses et les enfants repartent dans le *mura*, qui frappe le plus durement les cadres masculins ; eux sont rejetés du *mura*, et ils sont contraints de rester dans les métropoles, tant qu'ils ne font pas preuve de responsabilité à l'égard de leur famille. Femmes, enfants et les aînés sont les individus qui comptent dans l'organisation des unités qui composent autant les villages, les villes que les métropoles. Le zonage exclusif, fragmentant et introduisant des distances entre les gens et les activités, n'a ainsi pas pu s'installer dans le Japon s'industrialisant ; si la représentation dans la société et les relations professionnelles sont l'affaire de la communauté masculine, les petites choses comme la gestion des ménages et celle du quartier sont usuellement l'affaire des femmes. Hors des centralités, la diversité sociale des quartiers et la mixité des fonctions relèvent d'une situation paradoxale. Le jour, les hommes en âge de travailler sont tous absents, ils partent tôt et reviennent tard. Si les inégalités sociales touchent encore largement les femmes au Japon, les quartiers sont leur fief et, même résidentiels, sont animés d'une multitude d'autres fonctions que celles de résider. Anne Garrigue dans ses enquêtes très fines sur la vie des femmes japonaises, précise bien que « dans la journée, le quartier est la chasse gardée des femmes et des enfants » et qu'ils sont tous bien desservis en matière d'équipements publics et collectifs

(Garrigue, p. 295). L'absence du genre masculin dans les choix à faire dans l'organisation du quartier semble<sup>4</sup> ici avoir été un des facteurs qui favorise plus de diversité.

Cependant, le rapprochement avec la Suisse montre que la question mérite d'être portée plus loin lors d'une prochaine recherche qui questionnerait les traits exclusifs et rationnels du zonage suisse : peut-on expliquer la dispersion des activités sur les territoires, entre autres, par l'essor de l'automobile, et aussi par le fait que les décisions furent prises par les seuls acteurs légitimés pour s'exprimer alors, les hommes? Une écoute plus diversifiée peut-elle alors faire évoluer le zonage vers un usage du sol plus durable ?

## 2 Les divisions du sol

La ville industrielle et la campagne, d'allure quelque peu médiévale, ont vu naître un zonage qui les lie aujourd'hui dans l'urbain. L'urbain qui irrémédiablement transforme la ressource du sol en artefact. L'enjeu aujourd'hui, bien plus que bâtir ou ne pas bâtir des zones, est d'assurer la durabilité du sol. Les réseaux de l'énergie et de transport, autrement plus envahissants que les constructions de la zone à bâtir pour lesquelles pourtant ils sont construits, marquent insidieusement le sol, et plus visiblement les paysages. Dans ce contexte où la démesure devient la règle d'intervention sur les territoires, le zonage a quelque chose de la machine à écrire qu'on peine à remiser par frayeur de l'interactivité déjantée de l'ordinateur. Avec cette vieille machine, le zonage partage un trait: la difficulté de répondre à la complexité et l'accélération des relations qu'il s'agit de produire. De la machine à bras articulé, il est resté la logique de distribution des lettres sur le clavier, afin de ne pas déstabiliser les millions d'utilisateurs habitués à utiliser leurs dix doigts de telle ou telle manière selon la langue. Comme l'ordre des lettres sur le clavier, le zonage comporte une part qu'il est aussi risqué d'ébranler, c'est le principe de la division en zone qui est corrélé à l'échange et la valeur que la société décide d'accorder au sol. Le reste, c'est-à-dire, ce qui à l'intérieur des zones et ce qui règle cet intérieur, mais aussi la nature des délimitations sont elles susceptibles de s'adapter aux changements.

Ce point, regardant de plus près la division, est construit sur une appréciation d'abord du contexte suisse puis du contexte japonais. Dans le cadre de ce travail, les éléments récoltés

---

<sup>4</sup> En l'absence d'études suffisantes, il est prématuré de dire que la diversité de l'espace est corrélée avec la diversité des acteurs qui donnent les règles pour la maintenir. Les recherches de Clara Greed sont les seules, à notre connaissance, spécialement orientées sur l'urbanisme et qui traitent du thème de la diversité.

sur les règles de division en Suisse et au Japon comportent des différences dues à notre connaissance élémentaire de la langue japonaise et l'impossibilité de travailler sur des textes juridiques. Nous avons ainsi choisi de recentrer nos réflexions sur le cas du zonage japonais à l'échelle nationale et son apport dans la division d'un Japon de l'endroit et de l'envers.

## **2.1 L'indivisible durabilité du sol**

La durabilité des actions humaines est une *relative permanence* (Arendt, (1961) 2006, p.142) et nous en prenons la responsabilité que quand nous reconnaissons que « la réalité et la solidité du monde humain reposent avant tout sur le fait que nous sommes environnés de choses plus durables que l'activité qui les a produites, plus durables même, en puissance que la vie de leurs auteurs. » (Ibid., (1961) 2006, p. 141) L'homme fabrique son paysage en remodelant les reliefs, en plantant des arbres, en détournant des cours d'eau, et en bâtissant des ouvrages, en divisant les étendues et en produisant inévitablement des résidus ou déchets. Toutefois, le sol, l'air et l'eau, indispensables à la survie des espèces aussi humaines qu'autres, sont ni plus malléables à souhait qu'indifféremment modifiables, ni même indéfiniment réutilisables.

### **2.1.1 La question du sol constructible et non constructible**

En Suisse, le sol dont la durabilité est marquée plus visiblement par l'homme, ce qui correspond à la zone à bâtir, concerne bien moins de dix pour cent du sol, or pour les urbanistes, quand nous parlons de l'utilisation du sol, souvent ce n'est que de la zone à bâtir dont il s'agit. Or l'utilisation du sol, en plus du sol agricole, horticole et viticole, c'est aussi les forêts, les pâturages et les alpages, et toutes ces vastes étendues où se déploient les infrastructures de l'énergie et des transports. Notre paysage, de la Suisse au Japon, est un résultat de l'impact de ces usages du sol qui assurent le confort de nos vies qui transite largement par l'emprise de la technologie.

Le zonage ainsi divise le sol en deux : d'abord, le sol mis en zone où il est possible de bâtir, et celui où il n'est pas possible, ou pas encore possible de bâtir. C'est-à-dire, d'une part il y a un zonage fonctionnel inclusif ou exclusif, détaillé et produisant une multitude de zones d'affectation gérées par les institutions légitimées pour (districts et cités, *ku* et *shi* au Japon,



et cantons et communes en Suisse), et d'autre part il y a les étendues restantes où l'État central ou fédéral garde un levier d'action. En Suisse, en 2007, il y a 226'230 hectares<sup>5</sup> affectés à la zone à bâtir, dont 17 à 24 % sont non construits. L'ensemble des bâtiments occupait alors une surface de sol de 54'000 hectares, dont, à ne pas ignorer, près d'un quart, 12'400 hectares, sont dans la zone agricole<sup>6</sup>, donc hors de la zone à bâtir. Si ces chiffres ne sont pas mis en miroir avec ceux de la zone à bâtir, les constructions en zone à agricole restent invisibles. Ce qu'il serait plus significatif d'identifier, bien plus que la zone à bâtir et la zone agricole, c'est le sol dans lequel on fonde des édifices et celui où s'ensemencent naturellement ou non des végétaux. La difficulté réside dans l'absence de statistiques à ce sujet, ces étendues sont alors regardées comme non pertinentes, car non chiffrées.

En plus du clavier de la machine à écrire, le zonage a encore une ressemblance avec un autre système, celui qui sépare les eaux, le *système séparatif*. En 1972, la loi sur les eaux (LEaux) généralise le système séparatif sur l'ensemble de la Suisse, ceci quelques années avant que la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) édicte la séparation du sol en zones. Le système séparatif distingue les eaux claires des eaux usées<sup>7</sup>. Le zonage suisse a aussi séparé le sol en deux catégories : le sol agricole et le sol constructible. Le premier est cycliquement réutilisable, le second est *usé* de manière irréversible<sup>8</sup> et ne peut plus être utilisé pour l'autre usage, celui de l'agriculture. De plus, sa consommation produit des résidus en partie non réutilisables. La ressemblance entre ces deux systèmes est trompeuse. Le premier, celui qui concerne les eaux claires et usées tend vers la durabilité<sup>9</sup>, après consommation de l'eau, le système filtre, purifie et réutilise. Le second, celui qui concerne les sols à bâtir ou agricole, a une tendance non durable pour les surfaces construites. Après consommation, les artefacts couvrant le sol sont délaissés et se transforment en déchets ; certains prennent du temps à se détruire et se décomposer, et d'autres demeurent et polluent les sites

---

<sup>5</sup> En 2012, 228'478 hectares de sol sont affectés à la zone à bâtir (source ARE, statistique suisse des zones à bâtir, 2007, 2012). La surface de la zone à bâtir (surface définie juridiquement) correspond grosso modo à la surface d'habitat et d'infrastructure (superficie définie statistiquement par l'Office fédéral de la Statistique suisse) qui en 1992-1997 est évaluée à 279 090 hectares, soit 6.8 % de la superficie de la Suisse. Il faut noter que la surface d'habitat et d'infrastructure a augmenté de 13,3% en douze ans (relevés 1979-1985 et 1992 -1997).

<sup>6</sup> <http://www.bafu.admin.ch/umwelt/indikatoren/08611/10067/index.html?lang=fr> (accès le 13-04-2013)

<sup>7</sup> En Suisse, l'obligation de raccorder toutes les constructions aux égouts publics, c'est-à-dire l'interdiction de déverser les eaux usées non traitées dans les cours d'eau, date de la modification de la loi sur la protection des eaux – LEaux en 1972.

<sup>8</sup> Le terme est repris du rapport *Protection des terres agricoles, Bilans et défis*, de 2012 édité par le Département de l'économie de la Confédération suisse (p. 12).

<sup>9</sup> Il tend et n'atteint pas encore la durabilité qui demeure ici aussi relative. Par exemple, un paradoxe qualifie l'estuaire de la Seine qui tout à la fois comporte la plus grande réserve naturelle de France et est formé par un fleuve fortement pollué par les eaux usées, bien que traitées dans des stations d'épuration, de la capitale française (Ruzicka-Rossier, 2011 b, pp.54-63).

abandonnés (illustration 32 a-c : Dépeuplement des localités au Japon, 2000-2005 ; *Shrinking cities*<sup>10</sup> au Japon ; “Désindustrialisation”).

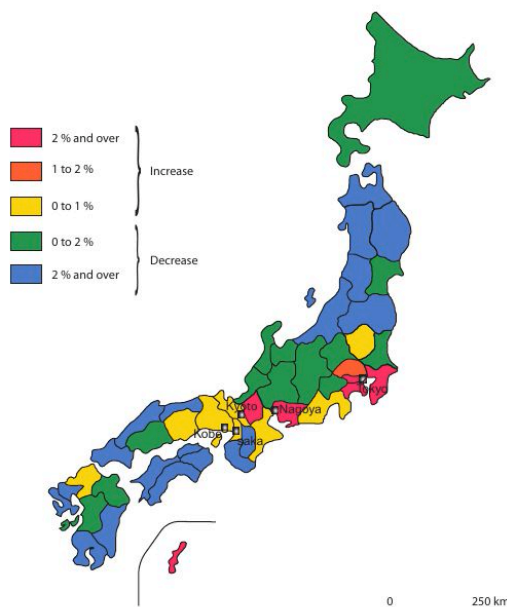
Si sous l’angle fonctionnel la distinction entre la zone à bâtir et la zone agricole a du sens, lorsqu’on considère la durabilité du sol, la distinction est peu pertinente. Il s’agit plus d’identifier, le sol qui est consommé et consommé (bâti ou pollué) et le sol qui est réutilisable (cultivé).

La durabilité du sol n’est-elle pas bien plus importante que la sauvegarde des paysages touristiquement fonctionnels ? On peut se demander si la mise en avant des enjeux du paysage par une planification bureaucratique ne risque-t-elle pas de voiler les enjeux de la durabilité du sol ? Au Japon, nous avons vu que la vision politique s’efface devant les rouages bien huilés de l’administration planificatrice. En Suisse, le risque existe peut-être aussi ? Cependant, si le paysage est bien plus que celui qui figure dans la LAT, alors, parler de paysage est peut-être une manière efficace pour actionner des leviers qui permettent de prendre en compte la durabilité du sol. Le paysage peut alors être ce qui permet de regarder, composer et articuler les déchets potentiels de l’urbanisation, de l’énergie, des transports tout prenant en compte des résidus dans le sol, l’eau et l’air.

Metropolitan area	Prefecture Name	Rate of population change 1995-2000 (%)	Rate of population change 2000-2005 (%)	Rate of in-migrants from other prefectures in 2008 (%)	Rate of Out-migrants to other prefectures in 2008 (%)
Osaka	Osaka-fu	0.1	0.1	1.83	1.88
Osaka	Hyogo	2.8	1	1.76	1.76
Osaka	Nara	0.8	-1.5	1.87	2.17
Osaka	Wakayama	-1	-3.2	1.22	1.59
Osaka / Kyoto	Kyoto	0.6	0.1	2.15	2.28
Osaka / Nagoya	Mie	0.9	0.5	1.73	1.74
Nagoya	Aichi	2.5	3	1.76	1.51
Tokyo	Tokyo-to	2.5	3.6	3.32	2.67
Tokyo	Kanagawa	3	4.2	2.62	2.29
Tokyo	Saitama	2.6	1.7	2.36	2.15
Tokyo	Chiba	2	2	2.72	2.33

Source : Changement démographique par préfectures au Japon, entre 2000 et 2005. (Buhnik Sophie, 2009, From Shrinking Cities to Toshi no Shukushō: Identifying Patterns of Urban Shrinkage in the Osaka Metropolitan Area, in *Berkeley Planning Journal*, Volume 23, 2010, pp. 141-142.

Illustration 32 a  
Dépeuplement des localités au Japon  
2000-2005

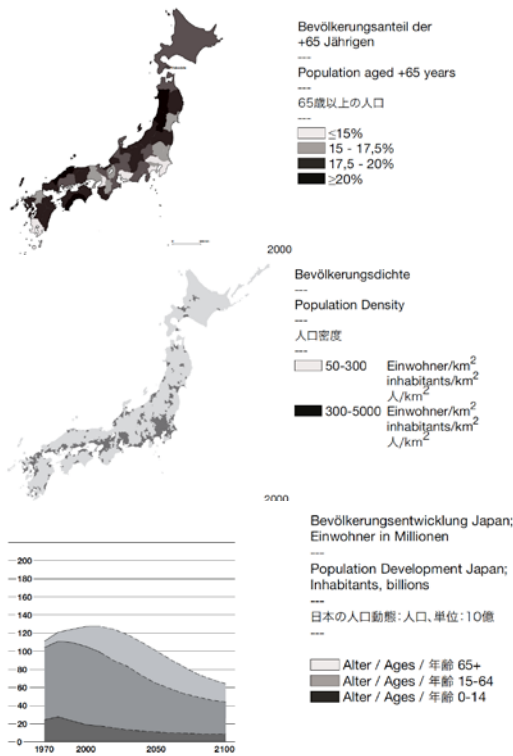


Source : Japan Statistics Bureau, Population Census 2005.

<sup>10</sup> Au Japon le phénomène a été entre autre étudié dans l’aire métropolitaine d’Osaka (Buhnik, 2009).

Illustration 32 b

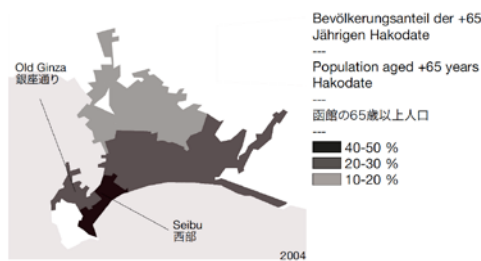
**Shrinking cities au Japon**



Gunkajima (île Gunka) est une localité située sur une île à 20 km au large de Nagasaki. Construite en 1887 pour les ouvriers des mines de charbon, elle est abandonnée en 1974, lorsque le pétrole devient l'énergie dominante. Les enjeux de la désindustrialisation sont toujours actuels et ils se complexifient avec la courbe montante de la population de plus de soixante cinq ans.

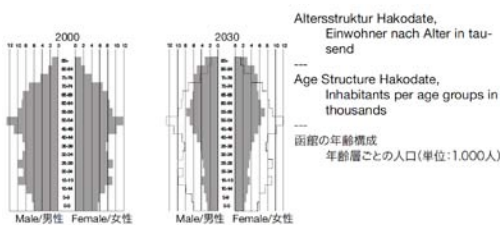
Case Study Hakodate, Hokkaido, 2007, Project Office Philipp Oswald.  
<http://www.kulturstiftung-des-bundes.de>

Illustration 32 c



**“désindustrialisation”**  
**産業の空洞化**

Within the next 25 years, the population of Hokkaido Island is going to shrink by 1.04 million, which means 18.3%. In 2030, every third inhabitant of Hokkaido will be older than 65. Pension and similar expenses will increase rapidly. Society's expenses for one person will double to 0.86 million yen (including money contributed by corporations) and Hokkaido will become an „extremely high social expenses society“.



Case Study Hakodate, Hokkaido, 2007, Project Office Philipp Oswald.  
<http://www.kulturstiftung-des-bundes.de>

Les efforts de la LAT à décrire les zones où l'on peut construire contrastent avec la retenue qu'elle a à évoquer les zones où l'on ne peut pas construire. Ce sont les lois sur les forêts, l'agriculture, et l'environnement qui ont, elles, la responsabilité de cette tâche. La question est alors de savoir quelle importance est accordée à la coordination entre les différents enjeux ? Le sol se présente plus comme une entité indivisible dont il s'agit d'assurer la durabilité. L'objectif de cette durabilité est d'assurer une autre durabilité, celle de l'espèce humaine, car celle de la nature a une permanence qu'il est bien inutile de démontrer.

### 2.1.2 Deux conditions *sine qua non* pour la durabilité du sol

La qualité de notre cadre de vie est corrélée aux équipements techniques (production et distribution de l'énergie, infrastructures de transport, traitement des déchets, usines) et nous refusons qu'ils perturbent nos sens. Les objets nécessaires à assurer le confort de la vie urbaine sont ainsi relégués hors de notre cadre de vie, hors de *notre paysage*, du *côté des services* à la ville. La probabilité n'est pas des moindres pour que le *côté des services* serve à accumuler tout ce qui permet aux *Cities* d'être *beautiful* et aux *paysages* d'être *bucoliques*, c'est-à-dire, l'extraction à ciel ouvert des minerais, les couloirs de l'énergie et les autoroutes d'acheminement de matériaux, les plates-formes de stockage de déchets non recyclables, et toutes les usines de traitement ou de production et ainsi de suite, et avec les hommes qui les font fonctionner. L'étendue nécessaire à faire fonctionner les villes est autrement plus vaste que celle qui reçoit ses édifices, pourtant, paradoxalement, ce *côté des services* a quelque chose de résiduel, c'est là-bas qu'on installe le reste qui ne convient pas d'avoir près de soi. Plus qu'au Japon, le zonage, parce qu'il est exclusif, permet de zoner les secteurs qui reçoivent tout ce qui cause ce que nous percevons comme nuisance, les activités artisanales, les centres commerciaux et avec ceux-ci les équipements collectifs d'entretien de la ville.

De plus, le zonage exclusif participe au problème de la sous-utilisation de la zone à bâtir. Effectivement, nous avons observé que moins de sept pour cent du territoire suisse sont occupés par les surfaces d'habitat et d'infrastructure<sup>11</sup>, environ 24 % sont en surfaces agricoles utiles, un peu plus de 30 % en forêt et autres surfaces boisées. C'est-à-dire, plus de 60 % de l'espace est l'objet d'un artefact bâti, cultivé ou planté. Ce pourcentage est encore plus élevé si sont comptées les surfaces recevant tous les ouvrages nécessaires à la production d'énergie ou à la gestion des risques. Quand on sait, de plus, qu'un quart des surfaces de sol occupées par des bâtiments l'est dans la zone agricole, et quand on sait que

---

<sup>11</sup> Cette surface est dans le même ordre de grandeur que la surface des zones à bâtir (Ruzicka-Rossier, 2002 a, 2005 a).

les aires urbanisées touristiques en montagne nécessitent de nombreuses dispositions pour être mise hors de danger, on se questionne sur la pertinence des divisions réglementaires suisses : zones à bâtir, hors zones à bâtir. Les surfaces occupées par les artefacts qui comptent pour la définition du paysage dépassent largement la surface de la seule zone à bâtir. Après ce constat, des questions émergent à reprendre dans une recherche sur le découpage du sol, le paysage et l'énergie : l'homme refuse-t-il de voir les pylônes électriques<sup>12</sup>, les stations d'épuration, les fabriques de ciment, les éoliennes et tout ce qui lui permet d'avoir le confort de vie auquel il tient tant ? C'est-à-dire pourquoi refuse-t-il de voir les infrastructures qui produisent les matières et l'énergie qui lui sont nécessaire ? Pourquoi refuse-t-il de voir tous les résidus qu'il produit ? Pourquoi refuse-t-il d'optimiser les ressources ? Reporter que sur le dimensionnement de la zone à bâtir, la maîtrise de l'urbanisation et de tous les artefacts qu'elle nécessite semble candide. Comment le zonage peut-il être pensé dans son entier ? Est-il pertinent de différencier les enjeux du paysage de ceux du sol ? Est-il juste de continuer à cloisonner les obligations qui concernent les constructions, les terres agricoles, l'environnement, l'énergie, les aires de déplacement ? Si la séparation des obligations facilite la gestion administrative, elle affaiblit considérablement les effets des règles<sup>13</sup> qu'elles demandent d'appliquer.

Ensuite, si nous regardons les mesures faites par l'ARE (Office fédéral suisse du développement territorial), elles montrent que chaque habitant résidant dans une zone à bâtir (6,7 millions sur les 7,5 millions que compte la Suisse en 2007) occupe en moyenne 336 m<sup>2</sup><sup>14</sup> de zone à bâtir par personne. L'ARE remarque que si on fait l'hypothèse que les zones à bâtir non construites disponibles sont utilisées avec les mêmes intensités d'utilisation du sol qu'actuellement, elles offrent alors la place pour environ 1,4 à 2,1 millions d'habitants supplémentaires (ARE, 2008, p. 7). Ce calcul se fait sans compter l'impossibilité du zonage exclusif de mélanger la plupart des activités. Or, comme le zonage est le levier dynamique de l'aménagement du territoire suisse, quand des zones à bâtir ne sont pas disponibles pour la construction (parcelles occupées et très peu bâties), le zonage

---

<sup>12</sup> L'enterrement partiel ou complet de la ligne à haute tension entre Villarepos, Galmiz et Yverdon est en débat depuis des décennies.

<sup>13</sup> La seule planification réglementaire de compétence uniquement de la Confédération est celle qui relève de la société coopérative pour l'entreposage des déchets radioactifs (Nagra-Cédra) créée en 1972. Là, les enjeux ne permettent pas d'erreur et les règles sont au niveau supérieur.

<sup>14</sup> L'ARE-Office fédéral du développement territorial précise que l'habitant de Bâle-ville occupe 116 m<sup>2</sup> et celui du Valais 671 m<sup>2</sup>. Cette comparaison est peu significative si aucune précision n'est donnée, d'une part sur les activités des habitants de la région concernée, et d'autre part sur la répartition des activités sur le sol.

permet de créer de nouvelles zones constructibles, le nombre de mètres carrés de zone bâtir par habitant ne peut qu'augmenter, si les conditions restent identiques.

Le zonage en demeurant le clavier qui permet de choisir la distribution et le contenu des zones d'utilisation du sol peut évoluer vers un instrument qui, plus que de préparer la constructibilité du sol, peut devenir celui de ménager sa durabilité. Ceci dépend alors de deux conditions :

- première condition : ménager les ressources. L'acceptation par chaque habitant du choix de ménager les ressources en sol, en énergie, en « paysage » et surtout sauvegarder la capacité et la civilité des hommes à vivre ensemble (l'urbanité). Ceci peut nécessiter d'accepter de vivre dans des espaces où l'accessibilité (transport et communication) et les équipements collectifs sont regroupés dans des centralités.

- seconde condition : voir ce qui est résiduel dans le déchet. La compréhension de la part de chaque habitant que le confort actuel du cadre de vie où la technologie domine oblige la proximité de ce que traditionnellement étaient rejeté en dehors de notre « champ de vision ». C'est-à-dire, c'est à l'image de la politique de la ville de Tokyo qui demande à chacun de garder ses déchets dans son sac et soit les recycler ou les remiser dans les poubelles de leur foyer.

Les établissements humains réunissant un grand nombre d'individus nécessitent une organisation complexe. Chaque habitant, s'il acquiert des compétences et savoirs qui lui permettent de vivre en coprésence avec un grand nombre d'autres individus, va aussi déléguer la gestion de son environnement immédiat à la collectivité publique. Soit, il fait confiance aux personnes qui gouvernent, au gouvernement de la cité et son administration publique, soit la confiance est relative et il préfère que des règles établissent les relations entre les habitants afin que la liberté des uns n'entrave pas celles des autres. L'organisation de l'utilisation de l'espace se place entre les deux, et le curseur est parfois plus d'un côté que de l'autre. Cependant, le zonage a institué des règles d'usage du sol, et nous l'avons observé au Japon et en Suisse, qui sont susceptibles d'être interprétées et alors un dialogue naît entre les acteurs. Cet art du dialogue avec l'autre pour fabriquer l'espace - l'*homo faber* d'Hannah Arendt qui transforme le travail en œuvre - est un atout considérable dans la production de la ville et des espaces qui lui sont reliés.

La question, en Suisse, par exemple, plus que « comment sauver nos paysages ? » est « quelle compréhension peut-on avoir des mécanismes qui les transforment ? » C'est en

sachant et en comprenant ce qui se passe qu'il est alors possible de choisir, d'accepter et d'activer les leviers pour préserver le sol, l'eau, l'air et les milieux de vie, et apprécier la nature, et alors construire les paysages attendus, et la manière d'utiliser le zonage joue un rôle. Bien plus que de réduire la zone à bâtir, c'est questionner ce qu'il est possible d'insérer dans les zones à bâtir existantes, et ce qu'il est possible de mettre en place pour ménager tous les sols non bâtis. C'est questionner aussi la valeur financière de ces sols et l'écart admissible entre les uns et les autres. Plus que d'affaiblir le zonage, le supprimer ou le remplacer par d'autres systèmes, il s'agit de le faire évoluer et le transformer en renforçant des obligations afin de favoriser les intensités et les diversités d'usage des parcelles déjà bâties. Par exemple, diminuer les impositions pour les propriétaires utilisant leur pleine capacité constructive et les augmenter en cas contraire. Mettre en place des processus de partenariats publics-privés pour aider les petits propriétaires privés à réaliser des opérations immobilières, et ainsi de suite. Une recherche sur les instruments financiers et les processus d'encouragement à l'utilisation mesurée du sol par les privés semble devenir une nécessité.

## **2.2 Le confort usuel du zonage exclusif dans Lémancité**

Dans Lémancité, il est normal de diviser le territoire d'une ville en zone de développement, ou à bâtir, et en zone protégée, qu'elle soit agricole, viticole ou forestière. Il est normal aussi que toutes les communes divisent leurs territoires en zones fonctionnelles. Si vous posez la question à un représentant d'une administration publique qui s'occupe d'urbanisme et d'aménagement, « Pourquoi découpe-t-on le territoire en zones ? », il vous répondra : « C'est pour maîtriser l'utilisation du sol ». Si vous posez cette même question à un habitant résidant dans l'urbain, il vous répondra « Cela assure la tranquillité des secteurs résidentiels ». Cependant, un visiteur de Londres, Singapour ou Tokyo en découvrant pour la première fois l'espace de Lémancité sera tout à la fois émerveillé de la beauté du site et désappointé de voir que, comme partout ailleurs dans le monde, d'une part « l'autoroute » traîne derrière elle les habituels centres d'achats et entrepôts, et d'autre part une « vue exceptionnelle » produit un amas de constructions résidentielles individuelles.<sup>15</sup> La maîtrise

---

<sup>15</sup> Cela reproduit le contenu de deux remarques faites respectivement par un architecte anglais et un sociologue singapourien : « c'est incroyable qu'on est pu détruire à ce point un paysage extraordinaire en plaçant ainsi toutes les entreprises, centres commerciaux, etc. le long de l'autoroute, et toutes ces villas tapissant le sol ! » Et, « il y a tellement de place vide, cela vous permet de tout mettre en désordre. »

de l'utilisation du sol semble être ici bien relative, et les villas en balcon sur l'autoroute et les grands volumes commerciaux nous laissent dubitatifs.

Lémancité est morcelée en entités spatiales dont les plus marquantes, en dehors des villes, sont les zones villas (par exemple à Coligny, la Terre Sainte, Lutry, la Riviera de Chardonne à Montreux), puis les aires commerciales aux sorties autoroutières, et aussi les villages vigneron protégés et ceinturés d'aires viticoles. Le résultat général présente une unité hétérogène, et forcée autour d'un Lac, le Léman ; certains ont ironiquement résumé cette unité par les mots « *Feu au Lac* » (Comtesse, Poel van der, 2006). L'atout de l'espace de Lémancité est effectivement son Lac, mais c'est aussi sa fragilité : qu'importe l'importance de l'entassement des constructions ci et là, le Lac en fera toujours une unité. Là, l'enjeu du zonage des années septante a été une « maîtrise » du sol à la japonaise, ne pas freiner ni enrayer l'urbanisation, mais anticiper les constructions à venir. Ce qui était forêt, devient zone agricole, puis zone à bâtir. Dans Lémancité, la zone agricole est l'antichambre des constructions, c'est à dire mettre en réserve des droits à bâtir plus que réguler l'utilisation du sol.

Dans la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 la durabilité compte: la place de la nature, de l'homme et des activités économiques sont dans le cahier des charges. Des anomalies caractérisent néanmoins la LAT, sans que cela ne semble poser problème. 1) La division en zones est normale, cependant elle ne se mesure pas. 2) Le paysage se divise en fonctions qui sont énoncées et dont il n'est rien dit sur les relations qu'elles développent les unes avec les autres. 3) La division, l'énumération et la classification deviennent une fin en soi.

### 2.2.1 Première anomalie : une mesure mesurable non mesurée

L'article 1 de la Loi sur l'aménagement du territoire de 1979<sup>16</sup> donne les buts.

---

*1 La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.*

*2 Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:*

*a. de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;*

---

<sup>16</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/rs/7/700.fr.pdf> (accès 13-04-2013)



- b. de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;*
  - c. de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;*
  - d. de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;*
  - e. d'assurer la défense générale du pays.*
- 

Dans les buts et les principes de l'aménagement du territoire national suisse, on note que la *mesure* de l'utilisation du sol doit être assurée à travers une coordination entre la Confédération, les cantons, les communes. Le groupe des trois acteurs institutionnels a la responsabilité de garantir l'*harmonie* du développement sur l'ensemble du pays. Pourquoi alors l'utilisation mesurée du sol n'a-t-elle fait l'objet, à l'échelle de la Confédération, d'aucune *mesure* coordonnée jusqu'à hier ? Pourquoi, faut-il trois décennies d'utilisation, pour qu'enfin une évaluation des surfaces des zones à bâtir sur l'ensemble de la Suisse puisse être faite ?

### 2.2.2 Deuxième anomalie : un paysage réduit à des fonctions

L'alinéa 2 de l'article 3 de la Loi sur l'aménagement du territoire de 1979<sup>17</sup> donne les principes régissant l'aménagement du paysage.

---

*<sup>1</sup> Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.*

*<sup>2</sup> Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:*

- f. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables;*
  - g. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage;*
  - h. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;*
  - i. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserment;*
  - j. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.*
- 

Alors que le paysage « doit être préservé », pourquoi, alors ne répond-il qu'à des attentes fonctionnelles de l'homme : « agriculture », « constructions », « accès aux rives » du public, « délasserment ». Dans les cultures urbaines européennes le paysage « existe là où une classe

---

<sup>17</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/rs/7/700.fr.pdf> (accès 13-04-2013)

sociale - urbaine, libre, raffinée – le fait émerger. » (Jakob, 2004, p. 8) Si le « paysage est pris dans la tension entre artifice et perception vécue » (Jakob, 2008, p. 41), il est alors le résultat non naturel produit par une culture qui redéfinit perpétuellement sa relation avec la nature. Alors, pourquoi rien n'est dit sur la nature ? Et, pourquoi rien n'est dit sur le sujet, l'homme qui regarde. Quelle est la vision politique du paysage suisse ? Michael Jakob donne une formule simple pour définir le paysage qui mérite d'être citée pour l'efficacité qu'elle a à retenir ce qui compte quand on parle de paysage :

$$P = S + N$$

Trois conditions nécessaires pour qu'il y ait paysage : un sujet qui regarde, la nature qui est regardée, et une relation entre les deux. Il y a *contact, lien, rencontre* (Jakob, 2008, pp. 33-35). Qui est le sujet ? Quelle nature regarde-t-on ?

Même la forêt n'est qualifiée que par ses « diverses fonctions ». Pourquoi la dimension environnementale de la forêt est-elle absente de la loi sur l'aménagement du territoire ? La séparation des offices de l'environnement et du développement territorial doit-elle apparaître à ce point dans la loi ? Si l'homme soumet la nature pour en faire son paysage, quel paysage veut-il ? N'est-il que bucolique et ne répond-il qu'à la notion d'« empaysagement » (Debarbieux, 2007) qui caractérise les sociétés occidentales actuellement ? Les enjeux de l'organisation du sol s'expriment avec force à travers le paysage, il est urgent de construire des visions qui aillent bien au-delà des solutions fonctionnelles, c'est-à-dire qui se réapproprient « le réel en partant à la fois de ce qui est le plus détruit et déstructuré de même que de ce qui est le plus artificiel et spectaculaire. » (Jakob, 2007, p. 74.)

### 2.2.3 Troisième anomalie : le zèle de l'analyse classificatrice fragilise des lieux de vie

Les alinéas 3 et 4 de l'article 3 de la Loi sur l'aménagement du territoire de 1979 donnent les principes régissant l'aménagement des secteurs bâtis.

---

*3 Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:*

*a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant;*

*b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;*

*c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;*

- d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;
- e. de ménager dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

*4 Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment:*

- a. de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci;
  - b. de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics;
  - c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie.
- 

Les points 3 et 4 soulèvent une autre anomalie qui se nourrit d'un paradoxe : l'étendue de l'urbanisation est limitée et les réseaux de déplacement encouragés, les limites aussitôt pensées sont éclatées par les voies de transport. Effectivement alors que les territoires réservés aux constructions ont une « étendue limitée », les principes citent des actions d'étalement et de séparation, ce qui importe, c'est : le « réseau de transports » (c'est-à-dire l'étalement des affectations), et la protection des « lieux d'habitation » des nuisances (c'est-à-dire séparation entre les logements et les activités).

À ceci, s'ajoute la distinction des modes de déplacement. Le fait de distinguer, diviser et séparer ainsi les notions de « *voies cyclables et des chemins pour piétons* », d'« *aires de verdure et espaces plantés d'arbres* » relève d'une approche analytique qui permet de faire dire au planificateur « la fonction est prévue », et ensuite au gestionnaire « on a la surface réglementaire ». Le désavantage, autrement plus lourd que l'avantage, est de distinguer des aires où les actions qui s'y passent sont parties intégrantes de la vie quotidienne de la population. Ce qui importe, bien plus qu'inventorier des fonctions de déplacement et de travail ou de résidence, est que les habitants aient près de leur lieu de vie des espaces publics, où ils se déplacent agréablement à pied, à vélo ou en transports publics, agrémentés de verdure et d'activités diverses. La localisation des équipements publics est rationnelle, fondée sur un raisonnement et non sur une expérience. Quels sont les critères rationnels d'implantation des équipements ? Trop souvent, cela se résume qu'à trois critères : la disponibilité d'une parcelle, le coût du terrain, et l'accessibilité. En quoi, et pour qui, peut-on soutenir que la localisation choisie est harmonieuse ? C'est là que se situe un problème, l'emplacement de la plupart des équipements quotidiens est surprenant<sup>18</sup>, excentré et

---

<sup>18</sup> Des équipements scolaires primaires regroupés et mis à égal distance des centres de deux communes, des terrains de football mis aux confins des territoires communaux pour causer aucunes nuisances aux « zones villas », des services publics

nécessitant des trajets dispendieux en temps, et surtout qui extrait des lieux de vie la substance qui les rend agréables et animés.

### 2.3 Le zonage suisse : la mosaïque dans un kaléidoscope

Le zonage, autant en Suisse que dans Lémancité, bénéficie d'une multiplicité institutionnelle, et il est comme une mosaïque regardée à travers un kaléidoscope. Trois signes questionnent: 1) les normes en matière d'aménagement du territoire, dont le zonage, sont en révision depuis plus d'une décennie et les milieux professionnels et académiques qui y travaillent affinent de plus en plus les zones ; 2) les instruments « opposables aux tiers » que sont les plans d'affectation, ou plus communément nommés plans des zones sont astucieusement mis en veilleuse par les planificateurs et les politiques, quand il s'agit de produire une vision urbaine d'un espace ; 3) les acteurs qui tiennent à marquer leurs désapprobations vis-à-vis des changements s'appuient sur le respect des obligations inscrites dans les règlements des zones.

Il est intéressant de constater que l'initiative du paysage demandant un gel de la zone à bâtir tombe exactement au moment où la Confédération suisse, à travers l'organe de son Office du développement territorial (ARE), donne la mesure de l'ensemble de sa zone à bâtir. La peur de voir aboutir une proposition figeant la surface de la zone à bâtir, bloquant de ce fait toutes nouvelles constructions en dehors des zones autorisées et risquant de ralentir la croissance économique, a vite fait de donner du sens à ces résultats. Ainsi, anticiper les effets négatifs de l'urbanisation pour préserver le paysage revient à agir sur la zone à bâtir en la diminuant, et surtout en ne pénalisant pas le *moteur économique* national, c'est-à-dire les aires métropolitaines.

Aujourd'hui apparaissent des démarches qui questionnent: les normes en matière d'aménagement du territoire sont en révision depuis une décennie et affinent de plus en plus les zones. Au tournant du siècle, l'aménagement de l'espace suisse est entré, à nouveau<sup>19</sup>, dans une phase de normalisation. Cela répond à un souhait, d'une part d'harmonisation des dispositifs de l'aménagement, et d'autre part à une attente des milieux professionnels de disposer de termes, de méthodes, de mécanismes et de modèles

---

regroupés et supprimant le service quotidien à la population locale, des aires d'activités séparées des aires résidentielles augmentant d'autant toutes les distances à parcourir, et ainsi de suite.

<sup>19</sup> Les normes de l'aménagement du territoire datent des années soixante et avaient été produites par un institut de l'Ecole Polytechnique de Zürich.

organisationnels. Le zonage fait l'objet de la future norme SIA 424. Les zones sont définies avec une extrême précision. La délimitation de base entre zones à bâtir et zone agricole est confirmée dans son rôle de protection des espaces ruraux à l'encontre d'une urbanisation jugée excessive. La classification en zones de l'ensemble des territoires, puis de l'ensemble des parcelles, répond à la consolidation d'une logique organisationnelle qui poursuit l'objectif d'une utilisation mesurée du sol, et d'une séparation stricte entre les espaces qui peuvent être bâtis et ceux qui ne le peuvent pas. Les démarches de normalisation se font avec rigueur sous la direction du Prof. Kurt Gilgen<sup>20</sup>. La régularité avec laquelle les résultats sont produits et progressivement acceptés, tout en étant âprement discutés lors des consultations, mène à se poser des questions sur cette phase dans laquelle l'aménagement suisse se situe. 1) Plus que la production de règles illustrant la multiplicité des zones, la démarche de normalisation n'est-elle pas qu'une étape intermédiaire, un dialogue ouvert entre les cantons, qui permet de poser à nouveau les questions d'utilisation du sol à l'échelle nationale? 2) La normalisation détaillée et méthodique du zonage, qui prend la forme d'un microzonage, est-elle paradoxalement l'indice d'un tournant possible de l'aménagement du territoire? 3) Les niveaux décisionnels émergents, comme ceux des grandes régions ou des agglomérations, et les domaines interdisciplinaires inédits, urbanisme & transport, urbanisme & environnement, urbanisme & énergie, urbanisme & économie, vont-ils élargir le cadre des règles et des normes? Et, en quoi le zonage peut-il être concerné?

Les planifications territoriales traditionnelles superposent les couches : une planche pour l'urbanisation (délimitation des différentes zones), une planche pour les transports, une autre pour les réseaux des milieux naturels, une encore pour les entités paysagères, et finalement une dernière pour l'énergie. Par contre le plan de l'urbanisation trouve son expression légale dans le plan des zones. Celui-ci juxtapose des surfaces affectées et les couvre d'obligations et de mesures indicatives. La planification réglementaire qui assoit l'organisation du sol en Suisse est une technique qui tient de celle de la mosaïque. On

---

<sup>20</sup> Le Prof. Kurt Gilgen, de l'Institut IRAP- *Institut für Raumentwicklung* de la HSR - Haute école spécialisée de Rapperswil, accompagné d'un groupe de travail composé de représentants des milieux professionnels et académiques (l'EPFL est représentée par l'auteure), a produit des propositions qui sont évaluées par la VNR- *Verein Normen für die Raumplanung* - Association pour les normes en matière d'aménagement du territoire. Les travaux sont financés grâce au soutien de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI-KTI) et l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT-BBT).

découpe (morceau), on affecte (couleur), on superpose d'autres contraintes (ombres et nuances)<sup>21</sup>.

L'orientation qui est prise par l'association qui révisé les normes, VNR- *Verein Normen für die Raumplanung*, laisse apparaître une nouvelle démarche. Les zones se superposent, plus qu'elles ne se juxtaposent, et les obligations s'additionnent. Les nouveaux attributs (protection de l'eau, zone de danger) qualifient de petits secteurs zonés et les règles constructives en dépendent. L'ajustement s'opère si les conditions changent. Un mouvement kaléidoscopique s'ajoute en quelque sorte à la mosaïque.

L'introduction progressive de nouvelles règles concernant dans son ensemble le sol soumis aux actions humaines aura des effets pour maintenir autant la diversité sociale, que la biodiversité. Hier, les générations précédentes avaient compris les enjeux de la règle et de la norme dans les villes, et ceci en consommant d'une part avec ménagement le sol constructible, alors limité, et d'autre part en régulant l'accessibilité au logement en ville. Hans Bernouilli (1876-1959) inventa, avec d'autres, le principe des habitations à loyers modérés (HLM) et imagina un sol, propriété de l'État. Aujourd'hui, des inventions dans le foncier sont nécessaires, afin que les phénomènes d'attraction des nouvelles centralités ne s'ensuivent pas systématiquement par celui du déversement des habitants hors de ces nouveaux espaces dont le prix du sol aurait pris alors l'ascenseur (Kruythoff, 1993).

### 2.3.1 Harmonisation et normalisation : 1998-2010 une étape préparatoire

L'harmonisation des normes d'aménagement du territoire entre les cantons se fait sentir de plus en plus dans les milieux professionnels confrontés aux législations et règlements différents, et ceci pour des mêmes objets. En parallèle de ces travaux, une démarche d'harmonisation des instruments de l'aménagement du territoire se développe au niveau suisse. Des difficultés successives se rencontrent pour s'entendre sur une harmonisation qui convienne à l'ensemble des cantons. Les obstacles sont de plus en plus nombreux. L'harmonisation des termes, méthodes de mesure, représentations et modèles se montre prématurée. Ce constat mène l'association des normes en matière d'aménagement du

---

<sup>21</sup> Ces nuances sont parfois surprenantes. Par exemple, quand il s'agit de l'inscription des périmètres de zones de danger (avalanches, laves torrentielles, glissement de terrain, chute de rocs, inondation). Etrangement, les limites sont précises et pourtant font des détours entre les parcelles. Cela étonne quand on sait que ces phénomènes ne sont pas des sujets dotés d'intelligence pour contourner des surfaces de sol. La pression des propriétaires auprès des autorités pour ne pas voir leur terrain perdre de la valeur est peut-être un début d'explication.

territoire - VNR à s'orienter vers un organisme représentant les milieux des ingénieurs et des architectes, et maintenant aussi des urbanistes, la *Société des ingénieurs et architectes - SIA* pour éditer les nouvelles définitions, méthodes et modèles d'intervention sous forme de normes professionnelles. L'organe de publication de la SIA devient alors l'éditeur des normes en matière d'aménagement du territoire<sup>22</sup>.

#### *Une association créée pour la révision des normes*

En 1998 une réflexion sur l'usage et l'actualisation des normes en matière d'aménagement du territoire est initiée par l'ASPAN - Association suisse pour l'aménagement national et soutenue par la confédération et les cantons. L'Association pour les normes en matière d'aménagement du territoire, *Verein Normen für die Raumplanung - VNR*<sup>23</sup>, est alors constituée. La Ceat- Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, membre du comité de la VNR fait une proposition pour identifier les objets prioritaires en Suisse qui répondraient à un usage usuel et serviraient de référence pour un art de faire en matière d'aménagement du territoire. L'indice d'utilisation du sol, défini en 1966 dans des règles publiées par l'ORL - *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung* de l'ETHZ- École polytechnique fédérale de Zürich, est désigné comme le premier objet qu'il convient de formuler de manière uniforme sur l'ensemble du territoire suisse.

La norme 421 « Indices d'usage du sol », « *Raumplanung - Nutzungsziffern* » est publiée en 2004-2006 (en allemand, puis en français). Cette première décennie 2000-2010 voit aussi la publication de deux autres normes concernant l'aménagement du territoire : en 2006, en allemand uniquement, la norme SIA 423, *Gebäudedimensionen und Abstände*, et en 2009, en allemand et en français, la norme SIA 422, *Bauzonkapazität - mit Anhang Bauzonendimensionierung* - Capacité des zones à bâtir, avec une annexe intitulée Dimensionnement de la zone à bâtir. Cinq projets, dont celui qui nous occupe, sont en cours. De ces cinq, quatre feront également l'objet de normes : *Darstellung der*

---

<sup>22</sup> La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP-BPUK) et de l'Office fédéral du développement territorial (ODT-ARE) participent aussi aux discussions. Bien que la normalisation soit transmise par le vecteur d'une association professionnelle, l'objectif à atteindre est toujours l'accord intercantonal harmonisant la terminologie du domaine de la construction et par la suite de la législation en matière de planification et de construction.

<sup>23</sup> Le but de la VNR-*Verein Normen für die Raumplanung* est la publication de normes dans le cadre de l'organisme professionnel de la SIA-Société des ingénieurs et des architectes. La réflexion opérationnelle sur la normalisation des principes de la Loi-LAT prend une large place dans des travaux en cours menés par l'*Association des normes en matière d'aménagement du territoire*.

*Rahmennutzungspläne*, Plans d'affectation généraux, SIA 424; *Erschliessungsplanung*, Equipement, SIA 425; *Sondernutzungsplanung*, Plans d'affectation spéciaux, SIA 426; *Controlling in der Nutzungsplanung*, Controlling de l'aménagement de l'espace, SIA 427. Un projet a été écarté de la normalisation, celui qui traite de la notion de densité et de mixité. Les notions, bien que jugées essentielles, sont peu l'objet de normes professionnelles. La densité, tout en étant essentiellement une mesure, un rapport entre un indicateur chiffré et une surface, comporte une coloration qualitative qui ne peut pas être l'objet d'une norme. La mixité, également une mesure, une proportion d'une substance par rapport à une autre, a une teinte aussi sociale qui est loin de pouvoir être décrété et normé.

#### *Ouverture d'un processus de dialogue*

La démarche plus que de produire une normalisation est celle d'un accord sur des règles de compréhension de l'usage du sol. Le but est d'ouvrir un processus d'harmonisation et de normalisation, de dialogue transparent entre les acteurs cantonaux, communaux et la Confédération.

Effectivement, on peut se demander si la normalisation actuelle n'est en fait qu'un passage obligé, et peut-être aussi la fin d'une étape, et tout à la fois préparatoire, permettant aux acteurs de se mettre ensemble autour d'une table et de dialoguer. C'est-à-dire, entamer un processus où il est nécessaire de se comprendre, de s'entendre sur des termes, des définitions, des méthodes et des pratiques, avant d'aborder le contenu. Ensuite, ce sera en toute connaissance qu'on sera alors à même d'entamer la réflexion sur l'harmonisation d'un *savoir-faire*, et aussi un *savoir-être* respectant la richesse des particularités régionales.

Des soins attentifs sont donnés à la démarche de normalisation en matière d'aménagement du territoire. Cette assiduité à la production de normes est loin d'être exempte de remise en question. Cette normalisation, exigeante et précise, est jugée excessive par plus d'un. Pourtant, et étonnamment, l'amorce tatillonne de ce processus est le signe d'une écoute respectueuse et attentive des milieux professionnels et administratifs qui agissent sur les différents territoires cantonaux. Ce qui est restitué dans les normes, plus que les plus petits dénominateurs communs, où plus d'un ne se reconnaîtrait pas, est une fresque normative où chacun y trouve une place. L'exercice laborieux et précis fournit la base où chacun est en mesure de comprendre l'autre avec des termes définis au préalable, et ensemble.

Le premier élément qui a été unanimement désigné pour faire l'objet d'une norme en aménagement du territoire est l'indice d'utilisation du sol, ou autrement nommé indice



d'usage du sol. Cette première norme se nomme : Indices d'usage du sol - *Raumplanung – Nutzungsziffern*. Les normes suivantes traitent, selon un enchaînement cohérent, des autres mesures du bâti et du dimensionnement des zones qui sont à bâtir. Puis succèdent celles qui règlent l'équipement, puisque ne peuvent être construites que les parcelles équipées, et ensuite celles qui précisent les affectations selon les zones.

Il ne semble en rien surprenant que le thème de la mesure de l'usage du sol soit le premier sujet à être normé. Cet indice est utilisé par tous les professionnels, architectes, ingénieurs, urbanistes, entrepreneurs et investisseurs immobiliers qui interviennent sur le bâti et les territoires, comme une mesure pour dimensionner ce qui est possible de construire sur une parcelle donnée et dans la zone correspondante. Il permet de calculer la densité du bâti et de ce fait la valeur du sol dans les zones concernées. Nos territoires ruraux ou urbanisés sont réglés par les plans d'affectation généraux et spéciaux dont l'un des buts principaux est de préciser le taux de construction admissible, la plupart du temps donné par les indices d'usage du sol.

Pourtant, tout en sachant que la mesure du potentiel de construction, parce que liée étroitement à la valeur du foncier, est la règle actuelle la plus performante, plus que n'importe quelle planification directrice ou réglementaire, pour les interventions à l'échelle locale, il est toutefois légitime de se poser la question du pourquoi de ce premier choix. Si l'on imagine avoir une vision globale de l'espace suisse, ne serait-on pas en droit de prendre comme premier choix un élément plus proche des interrelations entre les espaces, par exemple, un indice d'accessibilité ou de flux (déplacement, communication) ou un indice de durabilité du sol où intervient aussi le potentiel énergétique ? C'est-à-dire, la désignation de la zone devrait être définie par les qualités d'accessibilité et de flux. Sitôt formulée, cette question a été vite mise de côté par les groupes de travail, car dans cette phase de normalisation, où l'harmonisation était l'objectif prioritaire, il était inadéquat de proposer une vision autre que celle offerte par l'observation de l'état existant. Les zones sont existantes sont telles quelles et il faut les prendre tel quelles. On ose imaginer que ce questionnement demeure réservé et émergera dans la suite du processus de dialogue où les questions de contenu, c'est-à-dire de « savoir-être », seront alors traitées.

### 2.3.2 Microzonage cadastré: prémices d'un tournant

Une action particulière, la création du cadastre des Restrictions de droit public de la propriété foncière (RDPPF), *Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen*

(ÖREB)<sup>24</sup>, qui revient à fabriquer un instrument très performant permettant de produire des informations stables et précises sur les territoires, aura inévitablement des incidences sur l'organisation et la production de l'espace en Suisse.

#### *Actualisation non contestée des zones*

Les normes SIA 421, 424 et 426 qui traitent des indices d'usage du sol, des plans d'affectation généraux et des plans d'affectation spéciaux confortent un des mécanismes traditionnels de classification de l'espace : le zonage. La norme SIA 424 s'inscrit dans une acceptation générale et inconditionnée de la séparation entre *zone à bâtir* et *hors zone à bâtir*. La norme 424 propose la consolidation de la logique organisationnelle de séparation. Un débat sur la forme demeure toutefois encore ouvert dans les commissions traitant le sujet : la question latente concerne le nombre de zones de base vraiment nécessaires : soit quatre (*zone à bâtir, hors zone à bâtir, zone protégée, autres zones*) telles précisées dans la LAT - Loi sur l'aménagement du territoire de 1979, soit trois (les trois premières, et non plus la quatrième, « *autres zones* » où chaque canton y introduit ce qui lui convient).

La création du cadastre des Restrictions de droit public de la propriété foncière (RDPPF) orientera de manière décisive le processus : toutes les données contenues dans les plans d'affectation communaux et cantonaux seront intégrées. Ce cadastre, par le fait de reproduire de manière précise et officiellement reconnue comme « juste » le dessin des zones, institutionnalisera alors les partitions zonées des territoires, ainsi que leur délimitation ; il est aujourd'hui difficile d'en apprécier les effets concernant le zonage, et ceci mériterait de faire l'objet d'une recherche ciblée traitant des incidences du « dessin » des zones sur l'espace et la société.

Deux indices laissent supposer qu'un changement probable est amorcé dans la manière de désigner les affectations du sol. D'une part, le débat en cours sur les zones de base – trois au lieu de quatre – et d'autre part la grande diversité produite par les cantons et communes pour définir leurs zones contenues dans la zone à bâtir. Cette diversité s'illustre par une fragmentation des zones d'affectation pouvant être très fine, ainsi que des juxtapositions et

---

<sup>24</sup> Le cadastre RDPPF – cadastre sur les restrictions de droit public de la propriété foncière est en cours d'élaboration. Sa création répond à une obligation de la nouvelle loi LGeo - Loi sur la géoinformation entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Cette loi oblige une harmonisation des géodonnées de base entre les offices de la Confédération et des Cantons. Le but de la LGeo est de permettre une utilisation des données de la géoinformation autant pour l'administration, l'économie, la société que les sciences ; les géodonnées seront alors accessibles de manière simple et rapide et à des coûts abordables. La publication du *Modèle de géodonnées minimal des plans d'affectation (Minimales Geodatenmodell Nutzungsplanung)* est maintenant en vigueur.

superpositions de qualités particulières comme des zones de danger ou de protection par exemple. Cette mosaïque minutieuse se met en mouvement et s'éloigne des fragments relativement grossiers et figés du zonage du dernier quart du vingtième siècle. Un glissement s'opère du registre d'une spécialisation des aires urbanisées à celui d'une mixité fonctionnelle moyenne et fine (mélange logements et activités), voire même vers une diversité d'usage.

#### *Homogénéisation remise par la diversité des zones*

La riche diversité des territoires institutionnels suisses, cantons et communes, trouve une expression dans la multiplicité des zones d'affectation. La reconnaissance de cette grande diversité dans la normalisation des zones montre paradoxalement qu'il se crée progressivement une sorte d'acceptation d'un ordre où le zonage perd son rôle dominant d'homogénéisation des affectations.

Jean Ruegg dans sa thèse défendue en 1997 plaçait à juste titre le zonage comme l'instrument le plus puissant de l'échelle locale. Il définit alors le zonage comme « l'ensemble des tâches nécessaires à l'élaboration, l'approbation, la mise en œuvre puis l'adaptation/révision du plan de zones et de son règlement. » (Ruegg, 1997, p.84). Le zonage, dit-il « est un mécanisme qui est largement utilisé en aménagement du territoire. Il est même si bien reconnu qu'il est parfois confondu avec cette politique publique. » Il poursuit en précisant que même si « le zonage constitue bien une atteinte légale au contenu de la propriété foncière », effectivement le propriétaire étant tenu de respecter les règles de la collectivité, ne peut plus faire ce qu'il veut sur sa propriété, « cette perte est cependant compensée (...) par une « socialisation des responsabilités<sup>25</sup> » (...) qui « représente un gain important. C'est elle qui, à notre avis, explique pourquoi le lobby propriétaire soutient le zonage et le préfère au dispositif alternatif reposant sur le droit privé (droit de voisinage et servitudes). » (Ibid., p.119.)

Le zonage largement défendu par les propriétaires privés est perçu comme une sécurité et un « droit de propriété collectif » (ibid., p.116), il stabilise les valeurs foncières. Il régule également l'utilisation du sol, et en ce sens il est également soutenu par les propriétaires fonciers et les entreprises de l'immobilier ; effectivement, « en procédant par homogénéisation à l'intérieur d'une zone ou d'un quartier, le zonage limite le risque d'un

---

<sup>25</sup> Jean Ruegg se réfère à l'ouvrage de François Ewald, 1986, *L'Etat providence*, édition Grasset, Paris ; c'est à dire, les coûts que les propriétaires devraient engager pour assurer l'homogénéité d'une zone ou d'un quartier.

voisinage entre des utilisations incompatibles, de potentialités économiques ou de prestiges différents » (ibid., p.112).

La diversité des situations spatiales au cœur des villes et dans l'entre-deux des villes montre qu'il est de plus en plus difficile de se contenter d'organiser les territoires selon, d'une part les délimitations institutionnelles des territoires communaux, et, d'autre part, suivant les principes d'homogénéisation cités ci-dessus. Les planifications actuelles, que cela soit par exemple en Suisse romande dans l'Ouest lausannois, dans la Région de Nyon, dans les agglomérations franco-valdo-genevoise, de la Riviera, de Fribourg, Neuchâtel, Delémont, Sion-Sierre ou Berne montrent que les espaces s'organisent suivant des stratégies spatiales flexibles où le zonage pour les collectivités publiques devient une préoccupation dont on s'occupera par la suite.

Or, paradoxalement, le zonage présenté dans la norme SIA 424 atteint un summum dans la description des possibilités de zones en Suisse. Ceci est décrié par un nombre substantiel de praticiens qui interprète cette pléthore par une incapacité de faire des choix, de « savoir aller à l'essentiel », de synthèse ou de comprendre surtout le contexte actuel contenant d'autres enjeux que ceux de la partition en zones. Ce jugement fait sens en regard des diversités spatiales rencontrées aujourd'hui, toutefois il omet une dimension essentielle : la stabilité de la loi. Le zonage est le fondement des instruments de la planification réglementaire. Élaguer les zones pour n'en retenir que celles jugées comme essentielles et devant figurer dans la norme, revient à outrepasser un droit qui revient aux responsables de la gestion des territoires, les autorités cantonales et communales. Ainsi, l'exercice pratiqué dans la norme SIA 424 se veut volontairement exhaustif afin que chacun puisse y trouver sa place. Cette forme de microzonage adoptée par la norme, où une multitude de zones différentes sont identifiées et représentées, est le signe précurseur d'une perte d'homogénéisation au profit d'une diversité acceptée dans les aires urbanisées.

### 2.3.3 Nouveaux niveaux décisionnels et domaines interdisciplinaires inédits

La pratique généralisée sur l'ensemble des territoires suisses de la répartition des affectations en une multitude de petites zones désigne le zonage comme le dispositif régulateur de l'échelle locale. La répartition des affectations en zones est désignée comme une régulation étatique nécessaire et en rien remise en question. Différemment, la planification traditionnelle, aux échelles supérieures, se voit devancée par des processus innovants, la *Politique des agglomérations* et les *Schémas directeurs* régionaux. Ces

processus, tout en glissant vers le haut l'échelon des réflexions, ouvrent largement la porte à l'urbanisme participatif. L'enjeu bien plus que de produire un *master plan* qui doit se mettre en œuvre tel quel, est l'écoute des réactions des uns et des autres. Cela revient à trouver la moins mauvaise des solutions, ensemble. L'écoute est une orientation dont un des bénéfiques, et non des moindres, est de poser la question importante des inégalités spatiales.

#### *Solidité réglementaire du zonage et fragilité des planifications*

François Walter écrivait en 1996, pour «*réinventer la Suisse, il sera désormais inévitable de compter avec d'autres niveaux décisionnels: celui des agglomérations urbaines, celui des régions transcantoniales et des régions transfrontalières. La récente attention portée au concept de «Vernetztes Städtesystem Schweiz» ou l'idée d'une «Baugesetz» fédérale vont sans doute dans le sens d'une intégration nouvelle de la ville à l'aménagement. D'une certaine manière, les Grandes lignes du Conseil fédéral, publiées en mai 1996, peuvent être considérées comme la découverte de la Suisse urbaine par l'aménagement du territoire.*» (Walter, 1997, p.38.) On constate effectivement le rôle croissant pris par les entités nommées «*agglomérations*» ou «*régions*», qui toutefois n'ont pas, pour la plupart, acquis de statuts institutionnels. Alors que des planifications réglementaires et directrices sont parfois mises en veilleuse, comme les plans de quartiers pour certaines communes et les plans directeurs pour d'autres, on observe une augmentation des processus plus souples où stratégies, médiations et projets localisés font bon ménage. Les actions par petites touches succédant à des phases de mise en commun entrent dans les pratiques de *ce qu'il est habituel de faire*. Par contre, lors de la mise en œuvre, les pratiques usuelles se tournent sans hésitation sur la logique des zones.

Les déclinaisons propres à la zone à bâtir, par exemple *zone de centre de localité, zones résidentielles de faible, moyenne ou forte densité, zone artisanale ou industrielle, zone d'équipement* et ainsi de suite sont nombreuses et diffèrent selon les cantons, puis selon les communes. Les praticiens agissant dans les nombreuses communes suisses suivent avec soin ces distributions spatiales. La localisation, la délimitation, l'affectation et l'intensité d'utilisation des zones relèvent de la gestion locale, et principalement communale. Les zones, objet principal des plans d'affectation, généraux ou spéciaux, relèvent de cette partie de la planification réglementaire toujours très actuelle; effectivement, les plans d'affectation généraux règlent principalement les propriétés privées. Le plan d'affectation général institue un ordre dans les territoires communaux que seul le plan d'affectation spécial est en mesure de modifier. Le contenu des plans d'affectation est opposable au

tiers, c'est-à-dire que les caractéristiques définissant les zones sont contraignantes autant pour les acteurs privés que publics.

L'ensemble des territoires communaux suisses se présente ainsi tel un collage d'entités pour la plupart privées, et territorialement affectées selon une logique propre à l'autonomie communale. Ce collage est représenté par des plans, des plans où sont dessinées précisément des zones. Les effets des plans d'affectation dépassent en quelque sorte la portée de leur règle. On observe effectivement auprès des communes et des praticiens, urbanistes, architectes, ingénieurs, un phénomène d'automatisation à l'acceptation du zonage proposé. Le statut de permanence du zonage est confirmé par la stabilité de la loi. Il est pris comme la base dominante de l'organisation des territoires urbains et ruraux, et bien peu de choses peuvent se bâtir en Suisse sans respecter les règles produites par ces instruments.

#### 2.3.4 Nouvelle manière de faire : alternance entre compréhensions et actions.

L'organisation spatiale actuelle est faite de processus participatifs où s'alternent des phases de questionnement, compréhension et action. Comme abordé ci-dessus, on observe aujourd'hui une autre manière de faire qui ne relève ni de la planification réglementaire ni de la planification directrice, et qui prend de plus en plus d'importance. Les nouveaux processus participent à la création d'un nouvel espace suisse. On peut citer par exemple : les séminaires participatifs où sont conviés des acteurs des milieux politique, économique, associatif, culturel et professionnel (par exemple pour le *Projet de territoire suisse*, ou les *Plans directeurs cantonaux*), les projets de la *Politique des agglomérations* (par exemple les démarches du *RUN-Réseau Urbain Neuchâtelois* s'orientant entre autres sur des ententes et contrats intercommunaux), les médiations et chantiers thématiques ou localisés (par exemple les schémas directeurs de l'Arc lémanique), ou les projets modèles de la Confédération et bien d'autres tout aussi porteurs d'innovation.

Alors que les planifications territoriales au tournant du siècle suivaient encore des démarches linéaires et par objectifs, on observe aujourd'hui des processus flexibles où questions, compréhension provisoire et actions, souvent de petite envergure, se suivent en alternance. On est en train de tourner une nouvelle page de l'organisation de l'espace suisse, il ne s'agit plus d'aménager des établissements humains (les hommes et leurs activités) à certains endroits des territoires, il s'agit d'anticiper sur les relations qui se créent inévitablement entre ces établissements. D'une approche statique de l'aménagement du

territoire, la Suisse a depuis le tournant de siècle, une approche dynamique des interactions entre les territoires. François Walter va jusqu'à traiter la période précédente, celle de « *l'aménagement du territoire* » de « *parenthèse historique* » (Walter, 1997, p.35.)

Des processus globaux, intégrateurs et plus souples sont déjà engagés avec l'acceptation des premiers projets issus de la *Politique des agglomérations*. Leur mise en œuvre se confrontera alors aux règles des zones et à celle de la propriété foncière. La miniaturisation des zones qui se déclinent en une multitude de cas particuliers laisse envisager qu'il sera plus aisé de se plier à la diversité de zones de petite taille, qui assureront une mixité fonctionnelle, qu'à l'uniformité des grandes surfaces mises en zone il y a plus de quarante ans. Ceci préfigure une autre manière de classer, comprendre, et agir sur l'espace (*Raum*). Le souhait d'harmonisation et la production des normes qui l'accompagne, et entre autres la norme SIA 424 sur les zones, répondent aussi à une nécessité d'action. Cette nécessité provient de l'écart grandissant entre le fonctionnement et la délimitation des territoires institutionnels des communes et des cantons. Le fonctionnement des espaces occupés par les hommes et leurs activités s'est affranchi des limites institutionnelles (Pumain, Ochsner, 1996), tout en restant lié au principe de la distribution en zones.

#### **2.4 L'espace pile et l'espace face dans l'archipel nippon**

Habiter une ville, c'est certes s'y déplacer, y résider et surtout y travailler. Les droits administratifs qui reconnaissent le citoyen administré ne le dotent pas nécessairement de droits politiques. Les droits politiques différencient les habitants d'une ville. Or, l'admission dans le domaine politique est la porte de la liberté, selon Hannah Arendt : « la grande différence entre le travail servile et le travail libre moderne n'est pas que le travailleur jouit de la liberté individuelle – liberté de mouvement, activité économique, inviolabilité de la personne – c'est qu'il est admis dans le domaine politique, pleinement émancipé comme citoyen. » (Arendt, (1961) 1981, pp. 280-281). La territorialisation des divisions urbaines se pratique de longue date avec la capacité des autorités à recenser les populations, puis à rationaliser la gestion des personnes, des activités et des espaces. Lorsque les droits politiques sont minimaux, les divisions se territorialisent d'autant plus, par exemple dans le Japon de l'ère Meiji, ou la Chine nationaliste, de même quand ces droits sont retirés de la majorité de la population, comme, voici peu de temps encore, dans les colonies européennes (Topalov, 2002, p. 439). Avec l'adoption du zonage, dans la première partie du XXe siècle, ces divisions urbaines sont en quelque sorte confortées par le zonage qui se calque sur les

divisions existantes. Et au Japon, d'ailleurs comme en Suisse, la loi promulguée alors, participe étroitement à la définition de la mise en affectation du sol<sup>26</sup>(Goto, 1999).

#### 2.4.1 Les divisions du sol à l'échelle nationale

Au Japon, le premier phénomène observable est celui de la division du sol de l'archipel d'abord en villes où prennent place les usines, puis en villes « ordinaires », puis en aires où se développent les forêts. Ensuite, une autre division se superpose aux aires constructibles : les zones industrielles, commerciales et résidentielles. Les aires agricoles, la *cultura* (lat. cultiver la terre), sont comprises dans les aires à potentiel de construction<sup>27</sup>. La division de l'espace en villes industrielles et non industrielles résulte d'un choix d'économie d'échelle, centrer les équipements et infrastructures dans une partie du pays afin de renforcer l'essor économique, le zonage est mis en place où les industries s'installent. Et les industries sont localisées où l'État central développe les infrastructures de déplacement. Trois entités spatiales se juxtaposent et s'opposent : les villes où l'accessibilité est facilitée et où prend place l'industrie, les autres villes, et la forêt. Cela produit un espace pile et face, où le *Japon de l'endroit* tourne le dos au *Japon de l'envers*. Le *Japon de l'envers* est le patrimoine des espaces de l'oubli. Afin de conforter les visiteurs métropolitains, s'installent dans ces lieux épinglés « patrimoine », des activités urbaines et culturelles (illustration 32 e : Musée Uragami, Hagi). Le résultat, intentionnel ou non, donne un espace « développé » peuplé de métropolitains qui semblent se ménager une réserve « calme », l'espace face, où sont tenus sous perfusion des localités rendues peu accessibles, dont le « paysage » reste désuet et pittoresque. Ces lieux protégés sont les bains de jouvence des habitants de la mégalopole, déprimés et en quête d'ailleurs. Ces touristes, avec naïveté ou cynisme, se ressourcent dans le charme triste des villes qui se meurent (illustration 32 e : Préfecture de Yamaguchi où se situe Hagi). Entre ces deux espaces, la troisième entité, la forêt, est l'espace de transition nécessaire afin de tenir les uns à l'écart des autres. Les uns, souvent captifs de leurs métropoles, rêvent d'*unzen* (bains thermaux dans la « nature »), alors que les autres, citoyens des petites localités inaccessibles, ont les allures dépassées de ceux qui sont dans un lieu qu'ils n'ont pas choisi. Le lieu qu'ils habitent est toujours au même endroit, cependant il a été vidé de sa substance et se mute en un autre lieu dont les échelles de

---

<sup>26</sup> Takayuki Goto est directeur de la *Land Use Coordination, City Planning Division, Ministry of Construction.Land Use Control Regulation au Japan*, en 1999.

<sup>27</sup> Au Japon, la zone agricole est une zone comme une autre, en attente d'être bâtie. Un début d'explication se trouve dans le fait que les ressources alimentaires de la population de cette région du monde sont bien plus dans la mer que sur la terre.



référence ont exclu leur quotidien. Le rapport d'opposition entre l'espace pile, porté par la délimitation des zones industrielles et rendu très accessible, et l'espace face, abandonné et enclavé, est réducteur. Il relève d'une logique binaire. Une partie du Japon est dynamisée et l'autre est anesthésiée. (Illustrations 32 d-g : Espace du « Japon de l'endroit » ; la « Forêt » ; Espace du « Japon de l'envers » ; Le confort métropolitain dans les espaces du « Japon de l'envers ».

Illustration 32 d: **Espace du « Japon de l'endroit »**  
 Entre Hiroshima et Fukuoka, se trouvent Tokuyama et Iwakuni (Yamaguchi Prefecture).



Illustration 32 e: **La « Forêt »**

Yamaguchi Prefecture.



Illustration 32 f: **Espace du « Japon de l'envers »**

Hagi, Yamaguchi Prefecture.



Ville château d'Hagi. <http://www.city.hagi.lg.jp>

Illustration 32 g: **Le confort métropolitain dans les espaces du « Japon de l'envers »**

Hagi, Yamaguchi Prefecture.



*À l'échelle locale, le zonage inclusif minimise les effets des divisions spatiales*

Le zonage, forcé pour accouder l'industrie dans les villes japonaises, devient ensuite le remède pour enrayer l'étalement urbain et injecter de la qualité dans le cadre de vie. Sa réussite, à légitimer les usines au cœur des lieux de vie, pouvait laisser imaginer qu'il puisse aussi gommer les dégâts en repoussant les populations loin des sites pollués. À ce titre, il est devenu, l'instrument prioritaire pour affecter le sol. D'instrument confortant les industriels dans l'installation des usines, il est alors devenu une référence, une norme à suivre, une obligation à respecter pour regrouper avec cohérence les multiples affectations urbaines, et surtout montrer qu'on essaie de maîtriser l'urbanisation. Néanmoins, la fragilité de la société civile japonaise se mute en force quand on touche à la proximité des activités accessibles dans le cadre quotidien. Et là, que l'on soit promoteur, agriculteur, *sensei* (professeur) de calligraphie, d'*aikido* ou à l'université, quand on tente d'éloigner du quotidien les normes de voisinage, alors les voix s'élèvent de toutes parts. La norme sociale refuse la spécialisation par zones et l'exclusion des activités. Le zonage est resté puissamment inclusif : il maintient la diversité des affectations, leur granulométrie fine et leur mélange serré. Le zonage japonais transforme en règle la norme de la diversité urbaine.

*Les oubliés de la régulation*

À la fin du *sakoku* (pays fermé), l'État choisit de construire toutes les infrastructures dans le *Santo* (trois cités), c'est-à-dire Tokyo, Kyoto et Osaka. Le zonage est l'instrument pour

conforter l'installation des usines. Si Edo, devenue Tokyo, perdit dans un premier temps une partie de sa population enfin libérée des obligations du *sankin kotai* (règle de la représentation alternée), le *Santo* présenta l'attrait des emplois qui fit venir rapidement de nouveaux habitants. Le zonage tout en facilitant l'installation des industries et des infrastructures nécessaires, au gré des demandes privées, désarticula aussi les unités urbaines des trois villes. Si le zonage fabriqua industriellement du hors-ville, cette étape est de fois en fois de courte durée. Grâce au système des petites unités de voisinage basées sur des relations sociales étroites (Ishida, 2002, p. 218) le hors-ville est éphémère. Sitôt leurs emplacements décidés, les extensions des villes sont systématiquement colonisées par des habitants venant avec des pratiques sociales qui nécessitent une proximité des lieux de résidence, une diversité des populations et une variété d'habitations de petites dimensions. Le hors-ville est simplement digéré par les unités urbaines des *machis*. La superposition du système du zonage avec celui des *machis* produisit une composition urbaine visiblement désarticulée. Par contre, c'est la granulométrie fine et diversifiée des relations entre les habitants qui permit de maintenir la substance de la ville.

#### 2.4.2 Les échelles intermédiaires ignorées

L'État gère les grands projets d'infrastructure, et semble ignorer que les questions aux échelles inférieures ont une granulométrie qui nécessite une régulation fine. La gestion des échelles intermédiaires, entre l'État central et les *machis*, est laissée au diapason du droit des propriétaires fonciers. Le zonage stabilise leurs avantages. L'anticipation sur les incidences des lois et règles promulguées aux échelons supérieurs semble être de peu d'importance, en particulier sur les prix du foncier. De même, les rebondissements sur la destruction des valeurs culturelles liées aux milieux naturels furent ignorés.

Si la substance urbaine est maintenue partout, la mesure de la ville gagna cependant plusieurs décimales. L'urbanisation s'étendit au rythme des nouvelles parcelles zonées proches des voies routières et ferroviaires. D'une part, l'écart entre les deux échelles d'intervention - les grandes infrastructures décidées par l'État central et les unités urbaines de proximité - et d'autre part l'absence de régulation aux échelles intermédiaires - celles à l'échelon des municipalités des villes ou des régions urbaines - ont largement ouvert l'espace à la *mégapolisation* non maîtrisée du littoral sud de la péninsule nippone.

### *L'environnement en arrière-scène*

Avec la régulation des interventions aux échelles intermédiaires, l'autre oublié est l'environnement, autant social que naturel. L'environnement, bien plus qu'un enjeu aux échelles supralocales, est un enjeu essentiel à l'échelle de l'individu, et c'est aux échelles locales des villes et métropoles que l'homme a encore prise sur son milieu. La substance de la ville japonaise a poursuivi sa croissance en oubliant son liant : le savoir-être des hommes avec la nature. C'est-à-dire plus que de plier et nier la nature, la société japonaise humanisait la nature en la montrant encore plus nature. L'urbanité remisée, la mégalopole se présente aujourd'hui tel un orateur qui tout en connaissant la langue qu'il utilise ne sait plus quel langage il parle, les mots se suivent sans qu'ils ne puissent communiquer grand-chose. L'objectif du progrès industriel s'est évanoui, par contre, les infrastructures qui l'ont fait exister sont bien présentes et les dommages sociaux et environnementaux sont lourds, encore aujourd'hui.

La mise à niveau avec l'économie mondiale dépassa les attentes. Et, dans les années quatre-vingt, le Japon est en tête des pays industrialisés. Les dommages collatéraux sont lourds, le côté « face » du Japon, économiquement prospère, est défiguré, et le côté « pile » maintenu « pittoresque » est comateux et pauvre. L'environnement social et naturel est partout fragilisé. Les priorités de l'État central, à conduire le pays vers l'excellence industrielle, mirent en queue de liste les attentes des populations concernant leur cadre de vie, que cela soit dans le Japon de l'endroit ou celui de l'envers.

### *Le prix du sol de plus en plus élevé*

Si au Japon, la robotisation autorise que le travail se fasse de plus en plus sans travailleur, et si le cynisme gouvernemental rend acceptable une génération sacrifiée, les *freeters*, les habitants de la ville - la substance urbaine - ont par contre, jusqu'à ce jour, réussi à tourner en leur faveur les aspirations opposées qu'une société hiérarchisée et bureaucratique. La vie urbaine respire encore dans toutes les venelles de la mégalopole. La miniaturisation des parcelles, où les affectations diverses sont autorisées, est cependant accompagnée de prix du sol de plus en plus élevé. Résider à l'intérieur du périmètre de la *Yamanote Line* (environ 40 km) est réservé aux habitants à revenu élevé. Le risque de secteurs de villes peuplées d'ombres, c'est-à-dire de villes où les habitants sont des propriétaires investisseurs n'y résidant que quelques jours par an ne sont pas encore d'actualité dans le *Japon de l'endroit*.

### 3 Les centres

Le zonage véhicule avec lui des règles de composition urbaine où le couple centre-périphérie se présente comme l'évidence de la structure de base de la ville. Le zonage avait pour motif d'organiser des échanges de parcelles à bâtir entre le centre et la périphérie, puis aussi de délimiter des secteurs à ne pas bâtir en dehors des villes. Quand le zonage agissait au centre de la ville, c'était dans le but d'encourager des propriétaires à se défaire de leurs biens localisés au centre afin de libérer des surfaces de sol pour aménager des espaces ou équipements publics pour la collectivité publique. Ainsi, arrivé au Japon ou en Suisse, le zonage va, après s'être calqué plus ou moins sur les divisions en vigueur, agir différemment sur les centres existants.

Le centre appartient au modèle de la ville caractérisée par une concentration à un endroit d'édifices représentatifs du pouvoir religieux ou laïc, reliés par des espaces publics, le tout délimité par une enceinte plus ou moins refermée. L'ensemble de la ville sert à son tour de centre pour une région. C'est une tradition en architecture d'agir en utilisant des modèles. Un modèle en architecture est *ce qui donné pour être reproduit* écrivait Auguste Choisy (1841-1909) dans son Dictionnaire de l'architecture de 1899. Un modèle comporte des caractéristiques propres permettant d'en faire des catégories. De la *villa à atrium* romaine à la *machine à habiter* de Le Corbusier, les modèles alimentent l'imaginaire du « comment habiter ? » Dans le dessin des villes, le modèle devient alors la représentation schématique d'un processus, mais aussi d'une démarche procédurale, voire règlementaire. Le modèle est une référence pour agir. Les acteurs impliqués dans l'action varient selon le contexte, et sont en général le gouvernement de la cité, les propriétaires des terres, les investisseurs et les constructeurs où se trouvent autant les gens du métier que les habitants.

#### 3.1 Le centre symbolique en urbanisme

Le centre est l'endroit où se trouve celui, ou ce, qui détient l'autorité. De l'endroit où l'autorité se trouve, il est possible de tracer des lignes droites et tant que cela est « visible », dessiner un contour avec les points « visibles », et ainsi délimiter une *regio*<sup>28</sup>, une région, et créer une frontière, désigner l'intérieur par rapport à l'extérieur. Ce qui est à l'intérieur est soumis à l'autorité, et ce qui est à l'extérieur ne l'est pas (Benveniste, 1969). Cela nécessite

---

<sup>28</sup> Regio (lat.) région: point atteint en ligne droite (Benveniste, 1969).

un instrument à tracer des lignes droites, une *regula* (lat.), une règle qui délimite ainsi des zones.

Le centre, indépendamment de sa matérialité, possède une valeur symbolique.

C'est vers Sienna, une *ville-femme*<sup>29</sup>, que nous nous tournons d'abord pour introduire la valeur symbolique du centre dans la ville. Dans le beau *Dictionnaire amoureux de l'Italie*, Dominique Fernandez nous parle du centre *incomparable* (Fernandez, 2008, p. 562) qu'est la *Piazza del Campo*. C'est là, où se déroule la course du *Palio*, ce moment où les siennois *s'entredéfient* au coeur de la ville : « Le Palio ne remonte pas au Moyen Âge : de création relativement tardive, il fut une invention commémorative destinée à célébrer la splendeur révolue de la ville. (...) la course *alla lunga* (« allongée »), jugée dangereuse pour la foule entassée dans les rues » fut transformée au XVIIe siècle à la suite de l'initiative de deux gentilshommes en « une course *alla rotonda* (« arrondie ») qui se déroulerait autour du Campo. Cette innovation semble avoir été adoptée comme une simple mesure de police : mais, peut-être à l'insu de leurs auteurs, elle revêtait une riche signification symbolique. Transformer la course en une sorte de roue qui entraînerait dans sa rotation vertigineuse les énergies guerrières frustrées par la disparition des libertés républicaines, c'était donner un exutoire à la « folie » siennoise, et en même temps rétablir l'unité, grâce à l'image fermée du cercle, entre les diverses factions qui déchiraient la ville. »<sup>30</sup> Ce texte, en quelques phrases, souligne la valeur symbolique du centre dans la ville et sa faculté à produire de l'unité. Un centre, bien plus qu'un endroit géométriquement localisé et centré, est un lieu de concentration des énergies.

Ce n'est ni la carte ni le plan qui montrent l'endroit, ni la taille ou la forme du centre qui permet de comprendre la valeur symbolique du « centre ». Le centre historique, souvent en Europe, le centre de la ville, est *le centre* ni par sa position géométrique dans la ville, ni par sa désignation de sa *zone mixte centrale* ; il est *le centre*, car il porte dans le futur la richesse du passé. La mémoire de la ville est indépendante du centre historique. La mémoire est là où plus qu'un signe, un symbole témoigne des pratiques passées. Ces signes se placent où des situations significatives eurent lieu.

---

<sup>29</sup> C'est le surnom que Dominique Fernandez donne à Sienna (Fernandez, 2008, p. 563).

<sup>30</sup> Ibid., pp. 589-590.

### 3.1.1 Le centre-ville de la ville régulière

Le « *centre-ville* » est un assemblage de termes complexes<sup>31</sup> évoquant le centre ancien visible d'une ville, perçu comme le point central de sa structure urbaine où se retrouvent les fonctions principales. C'est loin d'être un hasard que le centre est présent dans tous les discours sur la ville.

Observons en Europe, Genève, Paris ou Barcelone, deux faits ressortent. Le premier est que le *centre-ville* est la *ville-centre*, chef-lieu de la région. Le deuxième est que les *centres secondaires* sont plus des pôles d'attraction, des accessoires du *centre-ville*, plus que des centres. L'histoire de l'architecture de la ville européenne nous apprend que les qualités matérielles du *centre-ville* proviennent particulièrement de son architecture, de ses monuments, et de l'espace public bâti, « *décor fixe de la vie humaine* »<sup>32</sup> et mémoire de la ville. Les façades dominant le dessin de l'espace public et la volumétrie des monuments donne la mesure de la ville. L'image symbolique du *centre-ville* est accentuée par le dessin des espaces publics où aboutissent les tracés géométriques des axes qui conduisent les habitants vers ce centre. Pour améliorer un *hors-ville*, l'urbaniste classique dessinera alors des perspectives, des damiers ou des grilles, l'embellira de places ou « *squares* », d'allées ou de « *malls* », et renforcera l'attractivité et l'accessibilité vers le *centre-ville*. La question est alors d'identifier les facteurs géométriques et non géométriques qui renforcent la centralité<sup>33</sup> du *centre-ville*. Le centre a une qualité qui lui est propre : il oriente l'espace. Sans centre, on ne sait pas où l'on ne se trouve, ni où l'on ne va. La ville *régulière*<sup>34</sup> a toujours un centre bien délimité pris dans une composition géométrique composée d'axes principaux et secondaires, de places, de monuments, de limites.

---

<sup>31</sup> « Les caractéristiques du centre peuvent être visuelles, structurelles et/ou fonctionnelles. Elles sont variables dans le temps et suivant l'évolution économique, technique et les conditions politiques. Elles s'opposent en général à celles de la périphérie. » (Choay, Merlin, (1988) 1996, pp. 139-145.)

<sup>32</sup> L'architecture « donne une forme concrète à la société » et « elle est le décor fixe de la vie humaine, chargé des sentiments de générations entières, théâtre d'événements publics, de tragédies privées, de faits anciens et de faits nouveaux. » (Rossi, (1978) 1981, p. 8.)

<sup>33</sup> « La centralité qualifie l'action d'un élément central sur sa périphérie. (...) Elle dépend du pouvoir d'attraction ou de diffusion de cet élément qui repose à la fois sur l'efficacité du pôle central et de son accessibilité. (...) L'accessibilité est une condition majeure. » (Choay, Merlin, (1988) 1996, p. 138.)

<sup>34</sup> La régularité renvoie autant à la répétition, à la régularisation des formes qu'à la régulation des faits urbains (Malverti Xavier, Pinon Pierre, 1997, *La ville régulière, Modèles et tracés*, éd. Picard, Paris). Les premières villes du Moyen-Orient (Uruk, Ur), puis celles de la vallée de l'Indus (Mohendjodaro ou Taxila) ou de Chine (Luyang, Xi'an, Beijing), de Ionie (Priène ou Millet) ou d'Europe semblent avoir toutes présenter une organisation en damier comportant un centre et une hiérarchie dans la localisation des activités.



Les centres des villes européennes étaient traditionnellement les lieux où prenait naissance l'espace public avec la diversité urbaine où tous les habitants, sans exception, pouvaient y trouver sa place. Ces lieux meublés d'architectures et d'histoires sont aujourd'hui labellisés « *historiques* ».

### 3.2 Du centre historique à la zone centre suisse

La pratique de l'urbanisme réglementaire a inséré le *centre historique* dans une catégorie : la « *zone centre* ». Les mots *centre historique* et *zone centre* n'ont en commun que le mot *centre*, sinon ils évoquent des notions bien différentes. Le *centre historique*, dans la ville européenne, signifie traditionnellement le centre de la ville. Sa valeur symbolique est remarquable. C'est un lieu où les sociétés ont édifié le gouvernement de leur cité, ont stabilisé le temps, souvent à l'aide de beaux monuments et d'architectures : c'est à travers ces œuvres d'art que l'homme tente ainsi de supporter son impermanence, et trop souvent en marquant sa suprématie sur d'autres. Différemment, la *zone centre* est une dénomination fonctionnelle ; elle délimite un périmètre où, en général, est admis un mélange d'affectations, et des prescriptions règlent les modes de construction. La *zone centre* est un des éléments du plan technique des zones qui découpent le territoire de la ville. Par exemple dans l'Ouest lausannois, ce qui est désigné comme zones centres (zones rouges brunâtres sur les cartes) sont des périmètres restreints et éclatés (cf. annexes : Illustration 27 a : Plan de zone de l'Ouest lausannois) qui, toutefois représentent le « Moi, ici, maintenant, je suis le centre du monde » (Moles, Rohmer, (1972) 1978) des habitants de la commune. Cinq étonnements apparaissent quand le *centre* devient *zone*.

#### 3.2.1 Premier étonnement : l'oxymore de la zone centre

Le premier étonnement vient du fait que le centre historique, souvent la vieille ville – telles celle de Berne, Bâle, Genève, Lausanne ou Zürich - est rarement le centre géographique ou économique de la ville. Le zonage classificatoire regroupe le centre historique dans une *zone centre*, car cette zone est considérée *comme mixte*, car c'était là que se logeait traditionnellement la ville. La *zone mixte* est inclusive, elle est composée d'un mélange d'activités et d'usages, certes avec des règles de constructions exigeantes. L'observation montre que le zonage *inclusif* se plie à la ville pour qu'elle garde sa granulométrie fine et diversifiée, et reste ainsi de la ville. Il en va tout autrement du zonage *exclusif*, il assèche

l'espace pour en faire de l'urbain. Savoir si le zonage efface la diversité urbaine, déjà au début des années soixante, nous avons vu que Jane Jacobs avait répondu affirmativement, et d'autres après elle. En Suisse, le message n'est pas passé. Sachant pourtant que depuis plus d'un siècle, la ville s'est échappée hors de ses limites traditionnelles, on persiste à gérer l'espace qu'elle a investi par un système d'utilisation du sol qui exclut systématiquement la diversité.

Une interrogation secondaire est l'association du mot *centre*<sup>35</sup> à celui de *zone*. Un centre peut-il être une zone? Que la « zone » se qualifie par l'épaisseur d'un espace entre deux espaces, et si elle veut dire « *ceinture* », la zone est alors l'antonyme du centre. Une zone d'affectation n'a rien à avoir avec la notion de centre.

Dans Lémancité, le zonage efface la qualité autant des paysages que des localités. Le dialogue avec les acteurs qui y résident fait comprendre que si ce n'est pas la ville qui est souhaitée, c'est encore moins l'urbain qui est recherché. En ayant observé le cas de la région de Tokyo, soumise dès 1919 à un *zonage inclusif (mixed use zoning)*, on constate que Tokyo est composé d'un ensemble de centralités, de villes étroitement interconnectées les unes avec les autres. Il ressort que les caractéristiques du zonage inclusif favorisent la ville plus que l'urbain décousu.

L'enjeu est alors de savoir comment empêcher le continuum des constructions. Ainsi, quel sol ne doit en aucun cas être construit ? C'est-à-dire, comprendre que les aires *zonées* ont beau être denses et mixtes, si la diversité est absente, ces zones ne participent en rien à la qualité du cadre de vie. Car dans le quotidien il est nécessaire de valser d'une zone résidentielle, à une zone commerciale, puis à une zone d'équipements publics et on recommence. Injecter de la densité ne sert pas à grand-chose ; la densité<sup>36</sup> n'est qu'une mesure de l'intensité d'occupation du sol et rien de plus. La mixité n'est que la mesure d'un mélange, et c'est tout<sup>37</sup>. La densité et la mixité ont un atout, elles se dessinent, et par le

---

<sup>35</sup> Le terme centre, et tout particulièrement centre historique est *ambiguë et d'un maniement délicat* (Choay, Merlin, (1988) 1996, p. 121), ses limites sont incertaines, plus la ville est grande. Plus que les édifices, ce sont les voiries étroites qui, universellement caractérisent les centres historiques.

<sup>36</sup> C'est une valeur quantitative, le rapport entre un indicateur et une surface. Par exemple, la densité humaine nette est le rapport entre la somme des habitants et des emplois sur la surface de l'aire urbanisée. La densité de construction est le rapport entre la surface des planchers bruts habitable sur la surface constructible de la parcelle.

<sup>37</sup> C'est aussi une valeur quantitative, le rapport de proportion entre des groupes d'individus, entre des objets, entre des activités, entre des usages. Par exemple la mixité fonctionnelle est le rapport entre le nombre d'emplois et le nombre de résidents.

truchement du dessin et de la mesure, elles gagnent une matérialité et de ce fait existent dans les planifications.

### 3.2.2 Second étonnement : une zone centre minimise les centralités

Le second étonnement provient des planifications qui persistent à figer le centre. Il y a le centre, puis les centralités. Quel est cet apriori à ne voir le centre qu'à proximité immédiate du centre historique ? Par exemple l'image de la « marguerite genevoise » du plan d'agglomération franco-valdo-genevois construit toutes les logiques d'accessibilité en direction de la cathédrale St-Pierre. Pourquoi ? Si nous ne savions pas que, différemment des villes d'Asie, le tracé des infrastructures lourdes est inamovible, nous pourrions imaginer que c'est une manière de maintenir les villes voisines en situation de satellites périphériques. Ce qui revient à leur refuser le statut de centralités à part entière. Qu'importe de savoir ou ne pas savoir, le résultat est le même.

Traditionnellement on reconnaît au centre des caractéristiques visuelles (les édifices sont dominants et prestigieux), structurelles (la disposition des différentes parties de la ville s'organise à partir du centre) et/ou fonctionnelles (les fonctions principales de la ville s'y trouvent). Et, ces caractéristiques « sont variables dans le temps et suivant l'évolution économique, techniques et les conditions politiques. Elles s'opposent en général à celles de la périphérie. » (Choay, Merlin, (1988) 1996, pp. 139-145.)

Or, le centre peut se déplacer, ne pas être le même si l'espace de référence est différent, par exemple, s'il est historique, géographique ou social, l'emplacement du centre sera autre. Le centre historique de Lausanne est à la Cité où se trouve la cathédrale, le centre académique est à Ecublens, où se trouvent les Grandes Écoles, le centre fonctionnel se trouve entre les gares des CFF et du Flon. Le centre habité par les résidents de la ville se démultiplie et forme un anneau (Ouchy, Mousquines, Chailly, Venues, Bellevaux, Blécherette, Provence, Maladière). La *zone centre* repousse, bien malgré elle, la substance de la ville aux abords de ses limites, et même largement en dehors. Les prix exorbitants du sol et des loyers, les incivilités, les nuisances dues à la pollution et au trafic sont autant de causes qui sont évoquées pour quitter le centre. Les habitants et leurs activités quotidiennes filent dans le suburbain, voire dans le périurbain. C'est là que vient se distribuer, dans l'ordre des zones, la substance de la ville.

### 3.2.3 Troisième étonnement : le zonage pris pour solution à un faux problème

L'instrument est étonnamment pris pour la solution à ce que l'opinion publique désigne comme problème : l'étalement urbain. Le problème n'est pas l'étalement urbain, depuis l'aube de l'humanité l'homme étale son emprise sur le territoire terrestre. Le problème est la perte de maîtrise des activités humaines et entre autres de l'urbanisation. Or, nous avons vu qu'au Japon, le zonage n'est pas plus une solution à la maîtrise de l'urbanisation que les caméras, perchées au coin des immeubles, ne sont la solution pour diminuer les incivilités croissantes dans les villes. La perte de maîtrise de l'implantation des constructions équivaut à la perte de maîtrise de la gestion du sol, et il s'ensuit, entre autres, une destruction du paysage traditionnel.

La perte de la maîtrise du sol va avec la valeur marchande démesurée qu'il a prise. Une action qui ne s'appuie que sur le zonage est-elle suffisante ? Quand on a peur de ne pas pouvoir dominer quelque chose, on soumet ce quelque chose à une surveillance (Foucault, 1975, p. 318), on met des obligations, des règles. La récente révision de la Loi sur l'aménagement du territoire du printemps 2013 montre que le zonage, avec le levier de la diminution de la zone à bâtir, est désigné pour être l'instrument-solution. La peur que les initiatives sur la protection du paysage aboutissent à un gel de la zone à bâtir a incité, en bonne logique, de proposer sa diminution. N'est-ce pas appliquer une compresse sans soigner la plaie ? Ce geste est salutaire pour ménager l'opinion publique. Et après ?

Avoir le zonage pour rassurer équivaut à de l'or. Cependant, les peurs sont nombreuses et si diverses selon les gens : la peur que les uns profitent du sol plus que les autres et la peur des spéculations ; la peur du gaspillage des ressources, de l'étalement urbain et de la destruction des paysages ; la peur des activités bruyantes et des nuisances produites par les autres ; la peur de perdre la qualité de son cadre de vie et de la promiscuité ; la peur de l'autre et de ce qui est différent. On sait que le zonage a fait ses preuves en tant qu'instrument contraignant et classificatoire, alors qu'importe s'il produit de l'urbain sans ville, il permet de gérer le trop-plein de différences et calmer l'opinion publique. À travers le zonage qui effiloche le paysage, l'urbain se forme des débris de la ville. Paradoxalement, cet instrument désigné pour sauver autant les paysages que la ville, produit du hors-ville et des paysages incertains.

Les lourdes transformations qui marquèrent Paris lors du passage de la ville médiévale à la ville industrielle ont eu un objectif étonnamment parent à celui qui a été prêté au zonage dans Lémancité lors de la mise en vigueur de la loi (LAT). Lorsqu'Hausmann tailla dans le

tissu bâti de Paris à force d'alignements des constructions pour dégager de larges et longs boulevards, il mit en place un système de dé-densification de la capitale. La ville avait atteint une étendue trop importante avec une densité élevée de bâti et une densité humaine jugée inacceptable accompagnée d'insalubrité. Les espaces libérés au centre inévitablement repoussèrent dans les couronnes les habitants délogés. L'objectif de la dé-densification était visé afin d'assainir les quartiers populeux.

Lorsque les communes de Lémanité taillèrent dans leurs territoires des zones à bâtir, l'objectif avoué était d'assurer une différence entre la zone agricole et les zones constructibles, et de ce fait protéger la première. Le but non dit, plus que de contenir l'urbanisation fut, de valoriser les terrains, dont l'usage agricole n'était plus nécessaire. Ceci permit d'offrir des surfaces pour construire des habitations individuelles tout à la fois en dehors de la ville et proches du centre grâce aux automobiles. La dé- ou non-densification fut aussi un objectif qui motiva la relégation des logements en dehors des villes. À Lausanne, le quartier du Rotillon, poumon ouvrier à l'aube du XXe siècle au cœur de la ville, jugé insalubre fut *éclairci*, et il fallu plus d'un demi-siècle pour qu'une planification aboutisse (illustration 33 : un demi-siècle de « désindustrialisation », le Rotillon à Lausanne).



Illustration 33  
**Un demi-siècle de  
 "désindustrialisation"**  
 Le Rotillon à Lausanne

### 3.2.4 Quatrième étonnement : la ville innove dans l'urbain

Le quatrième étonnement est l'aveuglement que nous avons à ne pas comprendre que nous sommes dans le même bateau, en ville ou hors-ville. Si la ville demeure le creuset des innovations, elle localise, cependant, en dehors de son centre le lieu qui les accueille. La ville innovante se fait « à l'écart » d'elle-même, dans l'urbain. Or les gestionnaires du centre-ville ne sont pas les mêmes que ceux de l'urbain, et trop souvent l'entente est plus retenue que motivée. Les premiers et les seconds sont à la ville, ce que le citoyen et l'esclave sont à la maisonnée romaine. L'ignorance du premier sur le potentiel du second risque de conduire à la ruine, l'entier de la maison.

Cet étonnement se double d'un constat : la ville innovante, celle qui offre des espaces pour de nouvelles activités, de nouvelles entreprises, de nouvelles manières de résider se loge dans un espace où la ville est organisée avec le zonage. Le zonage est devenu la norme pour organiser l'utilisation usuelle du sol. Par le fait de s'être muté de prescription en norme, le zonage gagne une puissance inattendue, il est en quelque sorte la reproduction de la société (Lash, 1999). Le plan de zone bien plus que de n'être qu'un instrument qui permet de reproduire une organisation du sol est devenu *la* reproduction de la ville.

Une zone nouvelle entre en jeu dans l'urbain, celle des tours. Après Zürich et Bâle, les autres villes prennent le pas. La solution à la demande croissante de logements consiste-t-elle à construire des bâtiments « tours » ? Les constructions en hauteur sont désignées comme un instrument pour lutter contre l'étalement urbain de plus, autant en Suisse qu'au Japon, que dans le reste du monde globalisé, le « *skyscraper* » ou la « tour » est le symbole d'un mode de vie urbaine. Toutefois, la définition de la tour varie. Par exemple dans la capitale suisse, Berne, un bâtiment est qualifié de « haut » si sa hauteur dépasse 8 étages ou 30 m. La cathédrale demeure l'édifice le plus haut avec un clocher qui culmine à 101 m, et cette dimension ne peut en aucune façon être surpassée (« *Regionales Hochhauskonzept Bern* », 2009<sup>38</sup>). Au Japon, la hauteur est essentiellement choisie pour un objet technique qui toutefois acquiert une valeur symbolique pour dialoguer avec le reste du monde (illustration 23 : Fuji San, Tokyo Tower, Sky Tree, p. 295). En Suisse comme au Japon, les tours restent des objets exceptionnels, et leur acceptation passe par des critères en partie qualitatifs. À Berne, une commission a été nommée pour assurer l'appréciation qualitative ; des secteurs sont identifiés avec trois degrés de tolérance : les zones qui ont un potentiel

---

<sup>38</sup> *Verein Region Bern* est devenue en 2010 la *Regionalkonferenz Bern-Mittelland* qui représente la vision de la Région de la Capitale.

pour des bâtiments hauts, des zones où ils sont exclus, et des zones où ils sont éventuellement tolérés<sup>39</sup>. Il est peu surprenant de constater que ces secteurs sont principalement localisés dans la périphérie. Cela trouve une explication dans le patrimoine mondial de l'UNESCO que constitue le centre-ville.

Une forme nouvelle de ville est à imaginer. Une ville qui unit la ville « vieille » à sauvegarder, car elle exprime la société dans sa temporalité, et la ville « jeune » faite de multiples centralités. Cette ville du XXIe est-elle condamnée à n'être qu'un agglomérat de zones (zone de tours, zone d'écoquartiers, zone de développement)? À Lausanne, il y a des débuts de réponse qui se formulent sous forme d'hybridation de l'état existant : par exemple, la proposition de la *Tour Taoua* (illustration 34 a : La tour Taoua, Lausanne) en « ville », ou les métros liant les centralités.

RTS INFO – 25.09.2013  
Les élus lausannois ont adopté par 55 voix contre 32 le projet de tour Taoua, un édifice de 27 étages prévu dans le quartier de Beaulieu.

*La tour Taoua, un édifice de 86 mètres de haut prévu dans le quartier de Beaulieu à Lausanne, a reçu mardi soir l'approbation du Conseil communal après plus de quatre heures de débat.*

*Les élus, emmenés par une coalition peu habituelle entre le PS et le PLR, ont dit oui par 55 voix contre 32.*

**Un référendum se prépare**

*L'idée d'un référendum obligatoire n'a elle pas passé la rampe. Mais les opposants ont d'ores et déjà annoncé la formation d'un comité référendaire. Ils auront 30 jours pour récolter les 8500 signatures requises et s'ils réussissent les Lausannois devraient se prononcer au printemps prochain.*

*La tour de 27 étages, choisie dans le cadre du projet de modernisation du Palais de Beaulieu, intégrera des logements, des hôtels, un restaurant et des bureaux. Elle a été vivement critiquée durant les débats pour son impact visuel et écologique.*

*Le Temps -Habitat, Vendredi 11 mars 2011.  
Architecture romande, l'ambition urbaine  
Lorette Coen*

*L'ère de l'objet unique, de l'édifice conçu et compris comme un morceau de bravoure s'achève; s'impose celle de l'ouvrage inscrit dans le tissu d'une ville qu'il contribue à produire.*

*L'architecture en Suisse romande s'engage résolument dans l'aventure urbaine. Dresser des tours pour ensemençer les cités? Quelques projets récents confortent cette image. L'Ecoparc de Neuchâtel, nouveau quartier édifié sur une friche industrielle en bordure de voie ferrée, sous la conduite de l'architecte Emmanuel Rey et du bureau Bauart, est à ranger parmi les premières affirmations claires d'une volonté de construire la ville. Ambition signalée par l'élégante tour de l'Office fédéral de la statistique qui surplombe le périmètre.*

*En réponse à l'exigence insistante de densification, d'autres édifices élevés s'annoncent, à Chavannes-près-Renens par exemple, ou à Genève, dans le périmètre Praille-Acacias-Vernets. A Lausanne, le souvenir du rejet dont fit l'objet la tour Bel-Air Métropole (1929-1932) était resté si vif qu'il avait freiné toute audace. Mais voici qu'un immeuble de 87 mètres, la tour Taoua, se dessine sur le site de Beaulieu, siège d'expositions et de congrès d'une importance économique capitale, en cours de rénovation générale. (...)*

Illustration 34 a

**La tour Taoua,  
Lausanne - Beaulieu**



La Tour Taoua, Beaulieu, 27 étages  
(photo Le Temps)



La Tour Bel-Air Métropole (1929-1932)  
(photo Commune de Lausanne)

La tour proposée est ni trop grande, ni trop petite, et surtout se situe dans la ville, et à un endroit emblématique et « charnière » où la campagne rejoignait annuellement la ville lors du comptoir agricole suisse. L'acceptation d'un édifice qui, tout en respectant le pointillisme

<sup>39</sup> Les critères qui définissent les zones où peuvent se construire des tours sont que l'édifice soit : 1) intégré au paysage, 2) relié aux transports publics, 3) architecturalement harmonieux, 4) publiquement accessible, 5) contienne une mixité d'usage, 6) contiennent un nombre suffisant de places de stationnement, 7) détienne une qualité urbaine, 8) soit de construction et de maintenance durable. (« *Regionales Hochhauskonzept Bern* », 2009).

du bâti lausannois, surplombe de quelques étages le quartier de l'ancienne campagne de Beaulieu, est la preuve de l'adaptabilité, et aussi de la pérennité, d'une ville qui accepte ou non le changement. Le choix de développer des transports publics souterrains relève aussi d'une hybridation : ici, c'est une ville provinciale traditionnellement gérée que dans ses limites institutionnelles, qui s'hybride avec une centralité métropolitaine où la limite relève bien plus de règles de savoir-être ensemble que de frontières communales. La ville du XXIe est autre chose qu'un amas de bâtiments aux technicités de plus en plus sophistiquées, ou une somme de zones où est relégué ailleurs tout ce qui risque de changer un état existant. La ville est le résultat d'un état d'esprit des habitants ouverts aux différences.

La fabrication de la « ville » au XXIe siècle a cependant été formatée, au XXe siècle, pour être un objet différent. Au siècle passé, la ville « moderne » s'est traduite plus mal que bien en mots et en plans : la Charte d'Athènes des architectes de 1933 fit un exercice tardif qui réduisit la ville à la logique fonctionnaliste, industrielle et européenne. Plus d'un siècle avant, les poètes, musiciens, peintres ou sculpteurs du XIXe transmettaient pourtant le message que le monde européen n'était qu'un monde parmi d'autres, les continents africain, asiatique, australien, Sud et Nord américains en contiennent d'autres intensément riches et diversifiés. Bien plus que le démantèlement d'un monde entre des civilisations différentes, le message des artistes exprimait déjà le « Monde » naissant du XXIe siècle, composés de différences et de diversités. Brasilia, Chandigarh sont allées à contre-courant et ont matérialisé le démantèlement d'un monde imposant un ordre singulier, formel et fonctionnel. Toutefois, il ne faut pas nier que cette époque est aussi marquée d'une part par l'uniformisation, aussi juridique qu'administrative des territoires urbains, et d'autre part par le marché immobilier qui donne le ton des échanges (Topalov, 2002, p. 441).

Le sol est devenu un bien foncier, et sa valeur principale est sa valeur d'échange. Les villes, où qu'elles soient, se fabriquent avec le marché, et les individus se différencient par leur pouvoir d'achat et non plus par leurs droits. L'ordre dans les extensions des villes se fait avec les règles du marché et le bénéfice individuel est recherché. Plus que le découpage en zones c'est le mécanisme du zonage qui permet de jongler avec les zones qui semblent aujourd'hui être la règle dominante de l'ordre sur le sol. (Illustration 34 b : Lausanne, zonage secteur de Beaulieu). Pour contrer ces mouvements de changements d'affectation, et surtout pour éviter les recours aux tribunaux par des habitants et/ou propriétaires mécontents, la bureaucratie planificatrice tend à dicter de plus en plus de codes afin de se protéger des écarts non attendus. Ainsi soit les zones sont figées dans des limites



intouchables, soit le zonage et dézonage est pratiqué afin d'installer des objets qui produisent des bénéfices autant pour le propriétaire du sol que pour la collectivité.

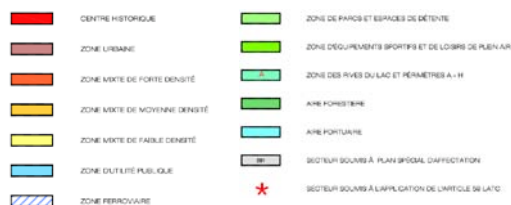
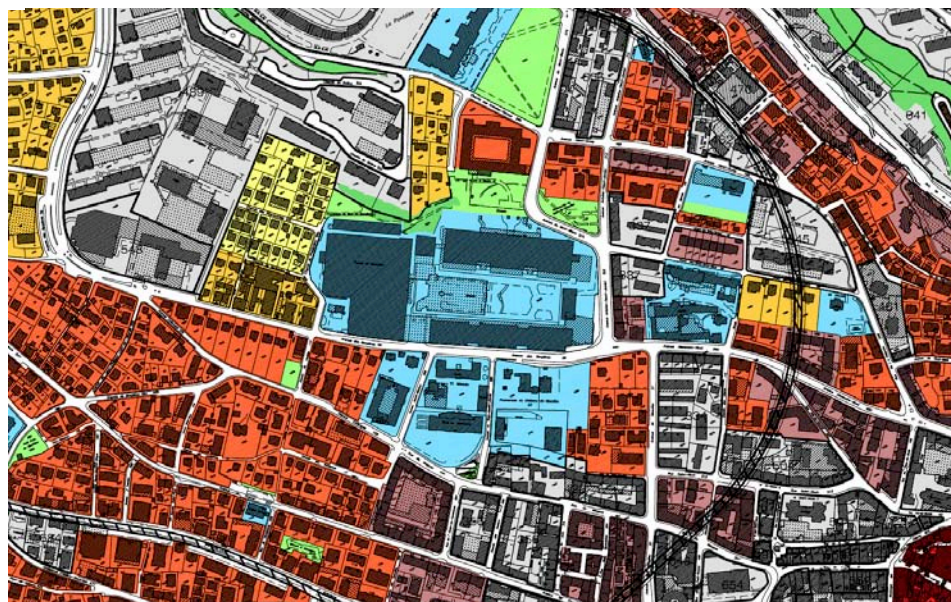


Illustration 34 b

Lausanne, zonage secteur Beaulieu



La logique de l'organisation du sol résulte d'une crainte des réactions de la société civile. Il est temps que les politiques prennent de la distance par rapport aux pratiques bureaucratiques et soit à l'écoute de la société civile qui est la mieux placée pour parler de la cohérence de son environnement.

### 3.2.5 Cinquième étonnement : habiter la zone comme la ville

Dans la région lémanique, habiter la *Terre Sainte* c'est avoir « sa villa », habiter l'*Ouest lausannois* c'est être en « zone industrielle et commerciale », habiter la *Riviera* c'est s'offrir une retraite dans un « cadre idyllique », Genève c'est être « en ville » et Lausanne « en province ». À Tokyo, habiter à l'intérieur du cercle de la *Yamanote Line*, c'est être un « urbain », et plus encore, c'est être au sommet de l'échelle sociale, c'est être dans la ville haute, être dans la ville des *grands* de Boltanski et Chiappello, ailleurs on est dans l'antichambre de la ville. A Tokyo on habite Minato-ku ou Shibuya-ku, Chofu ou Ome. Dans la région lémanique, on habite, Arzier ou Cossonay, Genève ou La Tour-de-Peilz, à Paris, on est du XVII<sup>e</sup> c'est différent que d'être du XVI<sup>e</sup> arrondissement. « Les toponymes, sans

toujours le dire, classent les espaces. Les opérations classificatoires sont toutefois plus aisément saisies en étudiant la formation des génériques et de leurs transformations (...) » (Topalov, 2002, p. 412). À *To-Kyo*, ville de l'est, j'habite un lieu qui s'est distingué de *Kyo-To*, la ville de l'Ouest, l'ancienne capitale. Le toponyme de l'*Ouest lausannois* affiche la différence de l'*Ouest* par rapport à Lausanne tout en reconnaissant l'inter-relation qui les lie. Nommer le lieu entre Morges et Lausanne, Ouest lausannois, c'est aussi affirmer l'existence d'un ensemble de centralités qui prennent place dans la métropole lémanique.

Lémancité se décline presque plus en zones qu'en localités. Habiter Commugny, Founex, Coppet ou Mies c'est résider dans « une villa ». Habiter Gland ou Versoix, c'est avoir opté la plupart du temps, pour un logement par étage. Habiter Genève-ville ou Carouge, c'est être privilégié soit par son statut financier, soit par son ancrage. Lémancité affiche, qu'on le veuille ou non, l'ordre ségrégatif des zones qui va de la traditionnelle *zone villa* à la *zone mixte*. La lecture des arrêtés des tribunaux administratifs concernant les conflits dans les zones résidentielles permet de relever qu'habiter une *zone résidentielle de faible densité* est synonyme de qualité de cadre de vie. La norme dicte une séparation des fonctions pour le bien-être des habitants. De plus, une valeur de protection est donnée aux surfaces occupées par les activités agricoles auxquelles il est prêté d'être les garantes de la qualité du paysage. L'articulation de ces deux éléments a permis l'étalement des zones villas enclavées dans les zones agricoles. On habite la *zone villa*, la *zone agricole* ou *viticole*, comme on habite la *ville*. La norme veut que tout édifice se trouve à une distance, souvent minimum, de six mètres de la limite de propriété du voisin. La norme veut que la conformité, l'homogénéité, la ressemblance, l'unicité soient les mots-clés des compositions, et que leurs contraires soient interdits ; ainsi la différence, l'hétérogénéité, la dissemblance et même la diversité sont des notions peu usuelles des règlements d'urbanisme. Le mode « habiter la zone (villa) » a déteint dans la ville, qui pourtant avait une régulation propre. La logique des zones a produit une somme de pièces urbaines, rangées sagement tels les bols du vaisselier. Nos espaces de vie sont à l'image des maquettes de chemin de fer, où chaque objet n'est ni plus haut, ni plus bas, ni plus à gauche, ni plus à droite. Le refus de la différence pousse même les urbains, qui habitent les zones villas dans des localités anciennement agricoles, à se liguer contre le bruit des tracteurs et le chant du coq. Ou, les interactions sociales se fragilisent tant, qu'elles viennent à disparaître, et perdent leur place dans la logique de l'organisation territoriale.

Un étonnement encore est celui de ces espaces urbains privés de diversité urbaine. Si on suivait les recommandations idéologiques des auteurs du *Portrait urbain de la Suisse* une

partie des cantons de Fribourg et Berne seraient statufiés en paysage bucolique suisse au bénéfice des métropolitains. La Suisse urbaine proposée est faite de villes des siècles passés aux formes urbaines compactes et limitées. La « *zone calme* » (Diener, Herzog, Meili, Meuron, Schmid, 2005), zébrée d'infrastructures routières, autoroutières, ferroviaires ou énergétiques alimentant les villes et leurs agglomérations, est un endroit où les réseaux écologiques sont sous pression. Si ils sont sous pression ce n'est pas à cause de ceux qui y habitent, mais bien de ceux qui le traversent, les métropolitains. Cependant, ces « *zones calmes* » possèdent bien plus de « nature » et de terres agricoles que les métropoles, ainsi ils sont les terrains de détente psychologique des citadins. La « *zone calme* » est la Suisse de l'envers à qui on réserve une image paysagère vide de contenu. Ce n'est qu'un espace déclassé et mis en quarantaine, ni ville, ni nature, un résidu.

### 3.3 Les centralités des villes ordinaires de Tokyo

Dans la culture occidentale, la ville européenne est un modèle urbain désirable: son centre a une unité architecturale, les limites sont franches, et des monuments scandent l'espace public. L'ordre dans la ville, sous la responsabilité du gouvernement de la cité, est symbolisé par la *forme urbaine*, tâche attribuée à l'architecte. La composition urbaine n'est qu'un agrandissement de la composition architecturale. Sur le nouveau continent, à New York et Chicago, les édifices deviennent des gratte-ciels, les boulevards des avenues, les jardins publics des parcs, et le damier devient grille. Même la taille des statues se calque sur la démesure du bâti et de la voirie. La monumentalité gagne la ville et repousse à l'extérieur tout ce qui est l'ordinaire et le banal, la maison et le centre commercial. Or, à Tokyo, nous<sup>40</sup> avons observé une rationalité d'un autre genre où l'ordre se fait dans l'ordinaire de la ville. Et l'ordinaire de la ville est composé d'une multitude de centres.

#### 3.3.1 Les centres se démultiplient avec les zones

Tokyo déconcerte plus d'un visiteur étranger. Il cherche le centre, il va à Ginza, les Champs-Élysées de Tokyo. Il ne voit que des boutiques de luxe et des *Depato's* (*Department stores*) drapées de façades à la mode. Ni avenues, ni places, ni allées d'arbres, ni monuments, ni

---

<sup>40</sup> Dès les années 70, quelques personnes occidentales, dont l'auteure fait partie, sont sensibles et formées à une culture urbaine tout autre, celle de l'Extrême-Orient. Ceci est alors bien hors des courants à la mode, et Tokyo est regardée comme un agglomérat de choses hétéroclites.

lieux de mémoire, ni monumentalité à la new-yorkaise, ni même de délires architecturaux qui font l'attrait de Dubai, Pudong ou Séoul. Le supposé *centre*, dont nombreuses façades, certes, sont signées par les grands couturiers de l'architecture contemporaine, offre l'image presque banale d'une vaste rue commerçante. Le visiteur tente alors de trouver la baie de Tokyo, la grande cité ne l'entoure-t-elle pas ? Ne dit-on pas que de vastes projets s'y construisent ? Il cherche un boulevard l'y conduisant. C'est en vain, rien ne signale sa présence. Alors pour se repérer, il s'engouffre dans le métro et monte au sommet de la *Vertical Garden City* de Roppongi Hills, la *Mori Tower*<sup>41</sup>. Du sommet de cette nouvelle centralité de Tokyo son pressentiment se vérifie, Tokyo est un monstre sans formes ni fins, d'une géométrie ondulante et incertaine, et la baie, qu'il voit enfin, est zébrée dans sa périphérie d'*autostrades* à la génoise.

Tout autrement, Tokyo désoriente aussi l'étranger qui y habite. Si la ville semble ne pas avoir de centre, une autre chose perturbe les repères de celui qui essaie de s'y retrouver : l'ordre rationnel semble inexistant. Au désordre apparent s'ajoute la laideur hétéroclite des bâtisses. Se sentir bien dans une cité dont l'ancienne ville, Edo, était, « exceptionnellement laide » (Richie, (1999) 2000, p. 43)<sup>42</sup> semblerait improbable. Trouver belle une cité qui a plus l'allure d'une énorme *amibe* (Ashihara, (1979) 1983, p. 58) semblerait invraisemblable. Avec quels yeux peut-on apprécier un gigantesque site envahi de bâtiments dépareillés, de rues étroites, sinueuses et pleines de fils électriques, de métros bondés, d'air souvent trop lourd et pollué ?

Bien plus que le centre de la ville - le centre-ville, souvent nommé en Europe, centre historique - ce sont de multiples et petits éléments en interactions étroites les uns avec les autres qui composent l'unité de Tokyo. L'entier de ces très petites unités, souvent sans valeur architecturale remarquable, est la ville. Depuis les années soixante-dix, le gouvernement de Tokyo tente de limiter l'étalement de Tokyo, la ville-capitale. Les *hors-ville* de 1970 sont en 2008 les villes-centralités urbaines (*shi*) de la métropole tokyoïte. Les villes-centralités urbaines de 1970, sont, pour certaines, les *CDB - Central Business Districts* d'aujourd'hui. Et, toujours plus loin du centre géographique de l'aire urbaine, de nouveaux

---

<sup>41</sup> Dans Tokyo, les bâtiments de Roppongi Hills répondent, nous l'avons vu, à l'ambition de leur créateur d'être un *nouveau modèle de la ville future* et une *antithèse de la ville* qui se construit depuis un siècle (Mori, 2012, p.1). Minoru Mori explique dans son livre que ce projet est un tournant pour lui. Après avoir saupoudré la capitale de grands complexes spécialisés respectant les principes du *zoning*, maintenant il mélange toutes les fonctions : « (...) *the irony of my life is that, in its second half, I am destroying what I have built with all my energy during its first half, in order to rebuilt the city of Tokyo.* » (Ibid., p. 49.)

<sup>42</sup> Jinnai Hidenobu remarque, par contre, que le site dans lequel la ville-château d'Edo fut bâtie était exceptionnellement beau, avec le plateau de Musashino dominant la baie d'Edo. (Hidenobu, (1985), 1995, p. 68.)

*hors-villes* deviennent à leur tour l'antichambre de ceux qui viennent travailler dans la ville ; ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas y résider<sup>43</sup>. Le *hors-ville* du Grand Tokyo, comme dans toutes les villes, se déplace d'année en année. Il n'est pas, ni plus, ni moins, banal ou anonyme que le *hors-ville* suisse ? Pourtant, il y a une différence notoire: le *hors-ville* au Japon, bien plus qu'une négation de la ville, est déjà la ville, parfois un peu ringarde et maladroite, et bien plus que de la *ville en devenir* (Ruzicka-Rossier, 2002 a), c'est de la ville de la proximité, et le zonage inclusif y participe.

Pour notre sensibilité urbaine occidentale, souvent moulée à la régularité de la ville, l'absence de composition urbaine de la ville japonaise dérange. De plus, avoir l'étrange sensation qu'il y a un déni de *centre-ville*, déstabilise encore plus. Sitôt créé en Occident, le zonage est appliqué au Japon. Le zonage installe un ordre qui ignore la notion de centre. Quel rôle va-t-il jouer sur les aires urbaines japonaises ? Avant de répondre à cette question, nous allons comprendre les caractéristiques de la notion de centre dans l'urbanisme de Tokyo.

En observant Tokyo, on va comprendre pourquoi il est nécessaire de se distancer du regard *surplombant*<sup>44</sup>, « réduisant le quartier à un point ou une tranche », et de s'exercer à observer ce qui vient de « l'intérieur d'un l'espace » (Leimdorfer et al., 2002, p.335-336).

Et, si une ville, comme Tokyo, ne semble pas *régulière*, c'est-à-dire, si une ville est sans géométrie apparente, sans un *centre-ville* unique, et sans limites, alors l'approche pour la comprendre est différente. Une ville peut avoir un *centre-ville* élargi ou plusieurs centralités dont la mise en réseau compose le centre. Le *centre* dans un espace où tout est mouvement est incertain. Imaginer que dans le *hors-ville* il est possible de trouver les qualités d'un *centre-ville* est peut-être un exercice qui consiste à imaginer des centralités affranchies du poids symbolique d'un *centre-ville* unique? Si le zonage propose un mécanisme d'échange

---

<sup>43</sup> Par exemple, « *La "banlieueisation" des Etats-Unis va se poursuivre au cours des dix prochaines années.* » Cette note de Joel Kaoetlin parue dans le Magazine Forbes « *s'appuie sur le recensement de 2010 et sur une enquête de 2011 dans laquelle 80% des sondés disaient préférer habiter en maison individuelle, donc en banlieue.* » Extrait du *Courrier international*, no 1114, du 4 au 10 octobre 2012, p. 18.

<sup>44</sup> C'est en observant la ville d'Abidjan, que François Leimdorfer distingue une catégorie de lieux centraux qui échappent à la classification qui procède obligatoirement « à partir d'un lieu qui se situe au dessus de la ville, à partir d'un regard sur une carte, et que l'on peut, sans trop de risque d'erreur, attribuer à un pouvoir centralisé, institutionnel, qu'il soit étatique ou économique. » Le regard *surplombant* divise l'espace selon une approche topo-centrique. D'abord, en noyaux (points), puis en séries (espaces d'interventions, souvent immobilières), puis par découpage en secteurs (les zones, les quartiers, les centres, les tranches). Différemment, l'approche par « *l'intérieur de l'espace* » permet alors d'identifier une quatrième catégorie de lieux, eux centraux, qui se qualifient soit par le *lieu espace* (« Cité des Arts », « zone industrielle »), le *lieu repère* (« la Gare », « l'Hôtel du centre »), le lieu qualifié qui se distinguent par une particularité de la topographie ou la végétation par exemple. (Leimdorfer et al., 2002, p.335).

entre parcelles du centre et de la périphérie, il n'invite en rien ni à la production d'un centre unique, ni à la production de limites.

### 3.3.2 La nature "au centre" atténuée le centre-périphérie

Tokyo ne possède ni places, ni centre-ville, ni un centre chargé d'histoire, ni boulevards, ni axes géométriquement agencés, ni trames, ni grille, ni damier. Tokyo a un centre vide qui n'est ni le centre topologique<sup>45</sup>, ni le centre historique<sup>46</sup>, ni le centre des affaires<sup>47</sup>. Plus symbolique qu'historique, c'est le lieu de la permanence, le seul lieu où les habitants n'ont pas accès. En miroir de ce vide « visible » et inaccessible, Tokyo offre une substance faite d'une multitude de petits lieux (*shi*, villes) en interrelation les uns avec les autres. C'est cette substance qui est le centre de Tokyo. Le centre est sans forme, ni taille, et sa localisation est sans cesse resituée.

L'ordre urbanistique, plus qu'une question d'agencement géométrique, dépend des relations, des occupations, des transactions, et des déplacements des habitants. L'organisation urbaine locale est assurée par des citoyens élus, et par les autorités des villes. Des configurations au parallélisme courbe caractérisent les voiries et les espaces de déplacements. Les espaces publics sont immatériels et se créent au gré des événements, qu'ils soient quotidiens ou exceptionnels.

Les territoires des villes s'entrelacent en mêlant la granulométrie fine de leurs parcellaires<sup>48</sup>, et surtout en reliant la diversité de leurs offres commerciales et services publics. Le plan de zone suit les règles des relations entre les habitants (illustration 35a : Tokyo-to, *General Plan for Land Use Zoning*). L'attractivité des centres est proportionnelle à

---

<sup>45</sup> Le centre topologique est celui de l'archipel. C'est le pont principal, *Nihonbashi*, par lequel on accédait à Edo. Et aujourd'hui encore, c'est de ce point que toutes les mesures métriques sont établies pour l'ensemble du pays.

<sup>46</sup> *Yamamote* (la ville haute où demeuraient des seigneurs entoure le centre vide) et *shitamachi* (ville basse et lieu des échanges et du commerce) sont tout autant « centre historique ». L'ironie de l'histoire veut que la ville basse, stigmatisée négativement par le souvenir des anciens terrains insalubres et marécageux, où l'autorisation fut donnée aux premières banques étrangères de s'installer, devienne *Ginza dori* (la rue de l'or), le plus ancien *Central Business District (CBD)* de Tokyo.

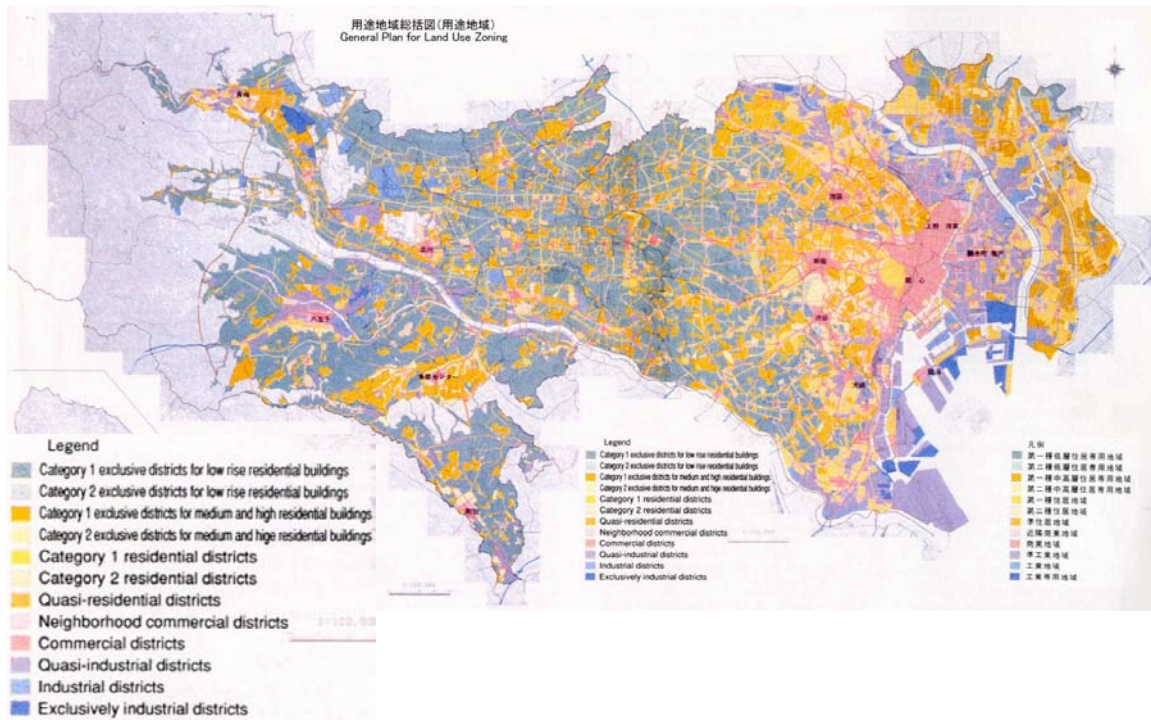
<sup>47</sup> Le centre des affaires voyage généreusement dans les 23 districts et au-delà, et se démultiplie en centralités nommées *CDB - Central Business District*. Les *CDB* ont en commun d'accueillir dans leur noyau une station de transports publics importante, croisement de lignes privées et publiques de métros, trains et bus, conjuguée avec des activités autant commerciales qu'administratives. A moins de 300 m des stations, se groupent des quartiers résidentiels mixtes (socialement et fonctionnellement) et diversifiés (typologies des habitations, des commerces, des locaux artisanaux, des équipements de sports et autres, avec le traditionnel parc où logent le sanctuaire shintoïste ou le temple bouddhiste).

<sup>48</sup> Le régime fiscal impose lourdement les héritiers et entraîne un fractionnement des parcelles afin de rendre les impôts acceptables.

leur accessibilité, et tous ensemble, ces multiples centres dégagent un pouvoir d'attraction bien supérieur à ce que leur somme dans un centre unique pourrait produire.

Illustration 35 a

**Tokyo-to, General Plan for Land Use Zoning, 2008**

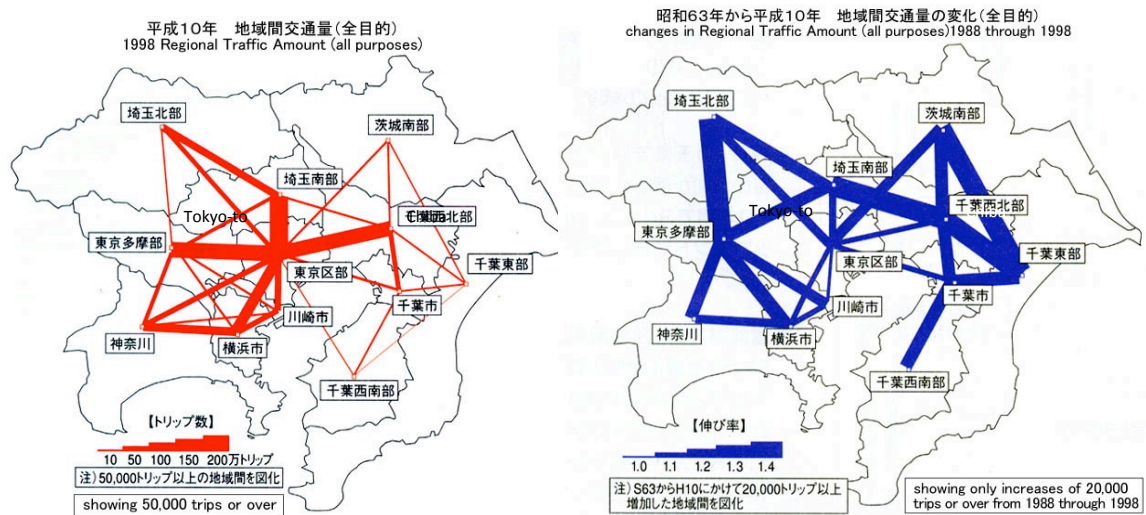


Le centre à Tokyo, indissociable du *mu* (vide), est relatif à l'espace qu'il qualifie. Le centre est là où s'épanouit la nature, et où se déplace l'espace public. La condition de l'espace public, bien plus que la densité du bâti, est l'accessibilité, le nombre et la diversité des gens qui se retrouvent, et le cycle qui fait qu'ils se retrouvent, par exemple, le *Hanami*<sup>49</sup> réunit tous les ans des millions de personnes pour la fête des cerisiers en fleurs ci et là dans l'archipel.

Un glissement s'opère à l'Est de Tokyo-to, où les nouveaux arrivants s'établissent à Chiba (illustration 35 b : *National Capital Region*, déplacement des flux du trafic vers l'Est (1988-1998)).

<sup>49</sup> Le Hanami (花見, regarder les fleurs) est une fête remontant au VIII<sup>e</sup> siècle, à la période où Nara était la capitale. Les lettrés et les nobles de la cour se retrouvaient pour contempler la floraison soit des prunier (*ume*) soit des cerisiers (*sakura*).

**National Capital Region**  
 Déplacement des flux du trafic vers l'Est (1988 à 1998)



Source: Tokyo Metropolitan Government, 2008.

3.3.3 La ville est écrite et parle de nature

La ville, qu'importe sa taille, existe ainsi à travers sa relation avec la nature. La transformation de la *joka-machi* (ville-château) d'Edo en ville-capitale où l'empereur s'est alors déplacé, a produit une constellation de villes autour du vide sacré du palais impérial. La logique, présente en Occident, du centre-périphérie est reconduite dans toutes les villes qui forme Tokyo. L'art d'apprécier la nature est véhiculé dans toutes les demeures, riches et pauvres sur l'ensemble des territoires. Ainsi quand les habitants de la ville fabriquent avec la nature, bien plus que contre, les paradigmes sont autres que ceux du modèle de la ville européenne, car ce n'est plus d'un centre situé au milieu, ni d'une périphérie située en frange dont il est question, mais de chevauchement de multiples centres et de multiples périphéries.

L'art d'apprécier la nature va jusqu'à civiliser la ruralité des *minkas*, les fermes de bois et de papier, alliant simplicité et raffinement. Plus que l'étalement de l'urbanisation, l'archipel nippon semble être singulièrement caractérisé par une dispersion de l'urbanité des capitales dans les villes-châteaux traditionnellement réparties dans les espaces ruraux. C'est



une forme de ruralité civilisée qui en résulte. L'harmonie des espaces intérieurs des *minkas* (illustrations 35 c et d : *Minka, une habitation pour les hommes*) n'a rien à envier aux plus belles demeures des villes.

Illustration 35 c

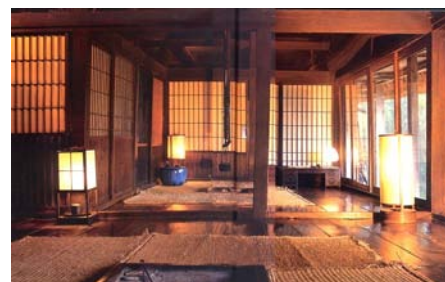
***Minka, une habitation pour les hommes***



Image extraite du film *Minka*, de Davina Pardo, célébrant le calme et le lien entre un père et un fils adoptif, Roderick (1914-2008) and Yoshihiro Takishita. Le film (2010) interprète le livre de John Roderick, *Minka, My Farm House in Japan*.  
<http://www.kickstarter.com/projects/1088641046/minka-a-documentary-about-a-farmhouse-in-japan>

Illustration 35 d

***Minka, une habitation pour les hommes***



<http://www.pinterest.com>

La ville japonaise est écrite. Un vecteur, ni encombrant, ni onéreux porte l'urbanité dans tous les foyers, le *kakemono* (poème calligraphié) et l'*ikebana* (art floral). À l'exception des forêts et de la mer, la ville s'invite partout. Tout autrement de l'Occident, la ville a une identité écrite. Le poète, à l'image de Basho, est celui qui exprime le mieux la nature, celui qui est le plus grand ambassadeur de l'urbanité, il est un voyageur qui porte la civilité dans tous les lieux. Plus que des pavés des villes, c'est de la poussière des chemins que naît la civilité japonaise. Les tracés sur lesquels s'élèvent les bâtiments de la ville suivent les répartitions des rizières. C'est à l'endroit où la nature, année après année, est humanisée que s'édifient les villes. La trame agricole transfère son rythme matériel à la ville (illustrations 36 a et b : la région de Sendai, avant et après le 11 mars 2011). En retour, la ville rayonne avec son identité écrite dans tous les espaces ruraux. La nature, au lieu d'être rejetée en dehors de la ville, est avec la ville. La nature est l'essence de l'urbanité japonaise, c'est-à-dire la faculté de savoir apprécier la nature dans la ville. La *substance* de la ville - intensité des relations, diversité des individus, des objets, des situations, des institutions civiques et des commerces - sous-tend l'entier de l'espace japonais. On ne s'y trompe pas, la substance est bien celle de la ville : des institutions civiques, des relations humaines et des échanges intenses, et une production de culture, de savoir-être et de savoir-faire. De la petite ville terne du *Japon de l'envers* aux villes bavardes du *Japon de l'endroit*, la ville, l'art et la nature s'entremêlent dans les activités quotidiennes des habitants. L'air du Japon étonnamment respire bien plus la civilité que la ruralité. Cependant, l'industrialisation a rompu la cohérence des actions entre l'homme et la nature.

Illustration 36 a

L'urbanisation est en continuum des terres agricoles.

**La région de Sendai**





### 3.3.4 Le micro-urbanisme relie homme et nature

La mémoire urbaine est proluxe et se loge partout dans les moindres recoins des jardins privés ou publics, dans les autels domestiques élevés aux ancêtres ou les minuscules sanctuaires tutélaires logés au détour des ruelles. Les bâtiments, même les récents « gratte-ciels », sont pris dans la logique labyrinthique de la cité aux multiples villes.

La beauté de Tokyo et le bien-être qui s'en échappe résident dans le *micro-urbanisme* où l'ordinaire de la vie donne le ton à tous les artefacts. L'urbanisme, ici, est loin d'être cérébral. La ville est faite d'un entremêlement d'une multitude de petits espaces où homme et nature ont leur place (illustration 37 : les jardins en pots).

Au Japon, réduire l'échelle, rendre les choses petites est une approche intuitive, même instinctive. Au parcellaire irrégulier et étroit vient se greffer une appropriation fine des espaces transitant du plus public au plus privé. Résidences et lieux de travail, commerce, bureau ou artisanat, s'alternent sans gêne apparente. De l'alignement coloré et soigné des pots de plantes devant les bâtiments, au rangement des bicyclettes, les rues et les ruelles de la capitale sont vibrantes de vie, et ceci aussi bien à l'extrême frange qu'au cœur. Le *zoning*, dans Tokyo, aura difficilement prise sur la flexibilité de la ville. Tokyo est une ville souple et ses habitants sont moins de la moitié à être propriétaires de leur logement.

Tokyo est une ville souple et ses habitants sont moins de la moitié à être propriétaires de leur logement. Et dans ces toutes récentes années, pour la première fois, les jeunes japonais

qui vont s'établir ailleurs, par exemple en Asie du Sud-Est, pour s'extraire d'un pays qui semble s'être installé dans une crise endémique, ne sont plus jugés, à Tokyo, négativement.



Illustration 37  
**Les jardins en pots**



Si les Tokyoïtes ont quelque chose de l'*homme léger*<sup>50</sup>, ils sont toutefois lestés par un patrimoine qui les lie étroitement avec le cycle naturel.

Les habitants du Japon, comme les habitants de la Suisse, ont deux points communs : être proportionnellement peu nombreux à être propriétaires de leur logement, et vivre *avec* un relief naturel instable, les fractures de l'écorce terrestre au large du Japon, les glissements de terrain, les chutes de rocs et les avalanches en Suisse.

<sup>50</sup> Nous empruntons à Luc Boltanski et Eve Chiapello la définition de l'homme « léger » qui est l'*homme grand* de la cité de demain: « Dans une cité par projets, l'accès à l'état de grand suppose le sacrifice de tout ce qui peut entraver la disponibilité ; c'est-à-dire la capacité à s'engager dans un projet nouveau. (...) Le grand renonce à avoir tout un projet qui dure toute sa vie (...). Il est mobile. Rien ne doit entraver ses déplacements. Les sacrifices consentis ont tous, en ce sens, pour effet d'accroître la légèreté des êtres – celles des personnes et aussi celles des choses – de façon à favoriser leur réagencement lors de chaque nouveau projet. » (...) L'exigence de légèreté suppose d'abord de renoncer à la stabilité, à l'enracinement, à l'attachement au local, à la sécurité des liens frayés de longue date. » (Boltanski Luc, Chiapello, 1999, p. 183.) Luc Boltanski et Eve Chiapello précise que ce *grand* agit « selon le même principe d'élimination de tout ce qui peut être une entrave à la mobilité, [et] l'homme léger ne doit pas être attaché à un patrimoine, qui leste et alourdit, et doit préférer à la propriété d'autres formules donnant accès à la jouissance des objets, telles que la location. » (Ibid., p.185.) A Tokyo, 44, 6 % des habitants sont propriétaires de leur logement, alors que sur l'ensemble du Japon ils sont 61, 1% (2008, statistiques japonaises). En Suisse, les propriétaires sont vers les 34.6% en 2000 (OFS 2012), alors qu'en France, ils sont 57,8 en 2009 (Insee, 2012).

### 3.4 Les atouts des centralités de Lémancité

L'observation de l'Ouest nous mène à la réflexion suivante : deux avenir sont probables pour cet espace qualifié d'*entre-deux des villes*. Le premier est de confirmer l'appartenance à la ville-centre, fabriquer des relations de dépendance (par rapport aux accessibilités en transports publics, aux équipements culturels, etc.), et devenir un morceau de sa périphérie. Le deuxième est d'être une ville extra-muros interagissant avec la ville historique. L'Ouest lausannois en confirmant son indépendance institutionnelle, en poursuivant le dialogue entre toutes ses communes semble plaider pour le deuxième choix.

#### 3.4.1 Transfiguration de l'image terne véhiculée ailleurs

Une mobilisation substantielle est faite par la société civile qui choisit d'exprimer son urbanité à travers son lieu de vie. C'est effort est parfois nommé<sup>51</sup> : produire et surtout accepter le changement. Pour l'Ouest lausannois, une mutation est en cours, elle modifie le regard des autres. La campagne meublée d'industries donne la toile de fond, et des d'activités autant prestigieuses qu'usuelles se logent dans les larges espaces disponibles. Un élément décisif est le choix du Canton de consolider l'aide sociale afin d'alléger les finances communales de l'Ouest lausannois.

Une étiquette de périphérie industrielle puis commerciale qualifiait, voici moins de cinq ans, le secteur à l'ouest de Lausanne. Cette image est en partie entretenue par ceux qui ne résident pas dans cet entre-deux des villes. La population des zones centres, fière de l'image du centre historique, ou celle des quartiers exclusivement résidentiels, à peine soit à accepter la nature trop dépensière d'espace, soit les fonctions usuelles industrielles, commerciales ou artisanales. Pourtant rares sont ces habitants qui ne sont jamais venus acheter dans ces entre-deux, soit un ordinateur ou un téléphone mobile, soit une voiture ou un vélo, soit des clous ou un marteau, soit des orchidées ou des rideaux, ou encore des chaussures ou des bouteilles d'eau minérale. Les entre-deux des villes offrent autant les objets usuels que ceux de la nature qui ont quitté les zones centres des villes.

---

<sup>51</sup> Par exemple, au tournant du siècle, les autorités de la commune-ville de Lausanne ont nommé « Métamorphose » cette phase de réflexion sur la révision de leur plan directeur. Pour Lausanne le changement est le passage de ville provinciale à l'une des centralités de la métropole lémanique.

### 3.4.2 Le signal produit par la ville extra-muros

L'apparition de villes extra-muros est un signal qui témoigne de la fluidité des centralités. Le centre de l'agglomération de Lausanne n'est pas plus la ville historique de Lausanne que celle de Morges. Le centre de l'agglomération franco-valdo-genevoise a depuis longtemps quitté le centre historique de Genève. Les centres sont en promenade et sont là où sont les espaces publics, où se rencontrent les diversités sociales et culturelles. Les interfaces de transport, les espaces des manifestations, les lieux de mélange des idées, de culture, de formation, de recueillement, les lieux du négoce, d'échange des multiples marchandises, et d'autres encore.

Nous allons comprendre dans le texte qui suit que la diversité nécessaire à l'émergence de l'urbanité s'épanouit quand le centre quitte la *zone centre*. Ce n'est plus de la densité qu'il s'agit d'« injecter », c'est de la diversité qu'il importe de ménager, non d'injecter, mais de respecter. Or, la diversité urbaine n'a-t-elle pas tendance à quitter les vieilles pierres des centres historiques ? Françoise Choay et Pierre Merlin rappellent qu'« à un degré d'abstraction supérieur, ce qui fait ville, c'est l'idée d'interaction sociale qui est fondamentale. » (Choay, Merlin, (1988) 1996, p.695). Demain, les interactions sociales seront-elles dans la vieille ville de Lausanne, au Flon, ou dans l'Ouest ?

### 3.4.3 Les centralités enrichissent le zonage

L'entre-deux des villes insoumis « au pouvoir de la forme urbaine recèle un potentiel substantiel de ville à condition de laisser la diversité s'installer. » (Ruzicka-Rossier, 2011, 4 septembre, p.4). Cette supposition appartient à ma deuxième hypothèse. Nous allons reprendre la notion de centre, et comprendre en quoi l'urbanisme est affecté par le zonage-*zoning*. Le zonage est en corrélation avec deux phénomènes, celui de la délimitation et celui de la diversification. Ainsi, avec la zone, nous allons interroger deux autres thèmes : la diversité et la limite. Le zonage est un phénomène, un fait anormal qui à un moment « t » apparaît dans l'espace des villes, puis déborde ensuite, en tant que système, dans l'entier de l'espace habité. Le zonage instaure une organisation des parcelles qui délimite les secteurs pouvant légalement être affectés. La diversité des affectations et la délimitation des aires sont corrélées avec le zonage. Si on intervient sur le zonage, on change les modalités de la diversité urbaine et le périmètre contenant l'aire à densifier. La densification, action de densifier un territoire, de construire plus d'infrastructures et de bâtiments, ou d'installer plus d'habitants et d'équipements sur une même étendue de sol et de mélanger les

affectations, agit sur le pourtour de la ville. Soit la densification renforce la ville, soit elle se verra augmentée d'autant du nouveau secteur dense. Il existe des rapports de réciprocité entre le zonage et la densification, entre le zonage et la délimitation. Un lien logique de cause à effet se manifeste entre l'un et l'autre. Si l'un est modifié, l'autre varie simultanément.

L'ordre dans l'entre-deux des villes de Lémanité s'est construit avec une logique qui répondait aux attentes des acteurs des années soixante-dix Protéger les habitants des voies de circulation principale, des déplacements des camions, donc séparer les secteurs résidentiels des secteurs alimentés par les transports routiers, les grands commerces, les activités artisanales et industrielles. L'éloignement métrique entre les activités commerciales et les quartiers résidentiels ne posaient pas de problème, car l'automobile assurait le rapprochement temporel. Un fait alors s'observe : dès la fin des années soixante-dix, les localités de Genève, Lausanne ou Vevey, Nyon Morges ou Villeneuve perdent leurs quincaillers, menuisiers, serruriers, vendeurs de peinture industrielle, de revêtement de sol ou de meubles. Cette amorce se poursuit et la diversité urbaine s'appauvrit dans les villes. Le suburbain et le périurbain sont les gagnants. Avec les activités artisanales qui rejoignent les secteurs industriels déjà logés à l'extérieur, des habitants quittent également la ville pour bénéficier de logements plus vastes à meilleur prix. Ils sont accompagnés par les PME (petites et moyennes entreprises), pour les mêmes raisons : avoir des surfaces de bureau à loyers abordables. Des institutions académiques prennent le même chemin, l'Université de Lausanne et l'École polytechnique fédérale quittent Lausanne et se dirigent vers Ecublens. Alors que la ville perd en diversité, le suburbain et le périurbain en gagnent. Cependant, peut-on parler de la même diversité ? Quelle différence existe-t-il entre la diversité d'une ville centre et celle qui se loge dans l'urbain ? Est-il possible que la diversité urbaine puisse prendre une place dans les localités de l'entre-deux des villes ? De quelle diversité s'agit-il ? Est-il possible d'en avoir en dehors des zones-centres ?

Le zonage exclusif regroupe les mouvements des camions dans les secteurs zonés en zone d'activité ou zone industrielle. Les bâtiments sont posés sur les parcelles en respectant des règles de distances aux limites de propriété. Les distances à parcourir de son habitation à une activité augmentent plus on s'éloigne des centralités.

## 4 Les limites

Dès lors quand le zonage renforce les limites en tant que lignes de découpage et de séparation, les relations qui font les villes sont amoindries.

Délimiter un territoire permet de le gérer, et d'exercer, sur une étendue précise, l'ordre public. Traditionnellement dans les cités, l'ordre public était assuré par une « police urbaine » chargée de la « mise en ordre édilitaire des espaces et des usages, (...) [et] une surveillance efficace de la ville impliquait une couverture complète de son territoire, sans lacune ni chevauchement, parfois un franchissement du territoire urbain pour en contrôler les extensions de fait, un calibrage des populations ou des surfaces relevant des diverses circonscriptions, et une identification aisée de leurs limites par des voies publiques, en vue d'une division plus efficace du travail. » (Topalov, 2002, p. 439). La délimitation relève d'une appropriation, d'une gestion et de fait d'un contrôle pour assurer cette gestion.

Chaque limite instaurée pose la limite aussi des responsabilités de ceux qui la déterminent. Et, de part et d'autre de la limite, les reconnaissances diffèrent. Plus particulièrement les règles délimitant la sphère de la liberté individuelle, c'est-à-dire la reconnaissance de valeurs juridiques, mais aussi la contribution de chacun à l'ordre social et ceci dans le respect de la dignité humaine, c'est-à-dire, la reconnaissance dans l'autorité de l'État.

### 4.1 L'adaptabilité du zonage avec des limites négociées

Un paradoxe caractérise l'articulation entre le zonage et la limite. Le système du zonage organise des unités finies, les zones, alors que lui-même est conçu pour être sans fin. Le zonage a quelque chose du réseau, sans être un réseau. Si le réseau peut s'étendre indéfiniment, le zonage peut se reproduire et se transformer indéfiniment. La souplesse du système, et qui est un atout, permet de classer et déclasser des surfaces de sol, cependant selon des règles précises où le temps intervient lourdement. Ces surfaces, longtemps, on les a crues illimitées. Avec la prise de conscience récente que le sol est une ressource limitée et en voyant les constructions qui se poursuivent et couvrent de plus en plus d'espaces, des questions apparaissent autant au Japon qu'en Suisse : « comment arrêter la croissance urbaine ? » et « comment économiser la ressource «sol»? » et encore « comment sauvegarder les paysages ? » Un problème est alors désigné : l'étalement urbain. La solution est choisie pour assurer la maîtrise de l'étalement de l'urbanisation il faut maîtriser



l'utilisation du sol et pour cela il faut une planification efficace, directrice puis réglementaire. Tokyo dans les années soixante-dix aligne les *master plans*, et quarante ans plus tard, le constat est mitigé, la planification est jugée pas suffisante. En Suisse, la loi de 1979 a pour principe l'utilisation mesurée du sol et aujourd'hui des mesures sont prises pour retreindre la zone à bâtir.

La limite a un lien avec la question récurrente du « comment maîtriser l'utilisation du sol? ». La logique de la planification voudrait que ce qui est délimité soit maîtrisé. La limite en urbanisme peut être approchée par ses qualités d'être une ligne, une valeur ou un espace. La maîtrise de l'utilisation du sol revient-elle alors à dessiner une ligne de séparation entre le sol constructible et le sol non constructible? Bien que les architectes des années soixante puissent nous faire croire l'inverse, nous allons voir que c'est bien plus que seulement dessiner une ligne. La limite est autant la traduction d'un pouvoir, la régulation des ressources, la différenciation des identités, la relation entre un en deçà et un au-delà, et elle peut aussi avoir une fonction fiscale, légale ou de contrôle (Rafestin, 1986 : p.13 ; Ruegg, 1997, p.35). La limite dans les aires urbanisées est tout à la fois une limite-ligne que les urbanistes-géomètres-architectes-urbanistes ancrent dans le sol afin d'encercler l'urbanisation, une limite-valeur qui paradoxalement fixe la mesure de l'utilisation du sol et celle de sa valeur marchande, et aussi une limite-espace qui produit dans l'épaisseur de la ligne un espace aux usages inattendus. Nous proposons ainsi d'approcher la limite dans Lémancité sous trois angles : la limite-ligne, la limite-valeur et la limite espace.

#### 4.1.1 La limite-ligne

Dans les années soixante, la plupart des architectes sont convaincus qu'il est de leur responsabilité de planifier, dessiner et bâtir tout l'environnement humain. La limite du bâti est la limite de la ville, et les règles d'utilisation du sol concernent la ville. Un ouvrage édité en 1976, *Megastructure, Urban Futures of the Recent Past* illustre ces principes. L'auteur, Reyner Banham récolte les images, projets ou réalisations qui toutes ont pour but d'organiser les activités humaines sur de larges étendues bâties, ce que Peter Hall nomme les « *monumental follies* » (Banham, 1976, p. 11). Les exemples présentés ont en commun de réduire le sol à une surface plane, apparentée à un plan d'eau, dont la particularité est d'être sans vie. Pour certains, le *zone project* (Banham, 1976, p. 143) est le châssis sur lequel vient se greffer la mégastructure. Ainsi, la maîtrise de l'utilisation du sol est équivalente à la définition de la limite des aires de constructions, et le reste suit. Cette approche est encore

bien présente aujourd'hui et ces convictions transpirent dans de nombreuses grandes interventions urbaines. Par exemple le zonage en Chine, qui se déroule comme une moquette sur le sol, suit la même logique : le zonage est la trame, et ce sont les édifices qui importent et rapportent, alors que les infrastructures ne font que suivre<sup>52</sup>, et l'environnement est ce qui entoure les bâtiments. La limite est soit celle des méga constructions, soit celle des zones à bâtir.

La limite ici est comprise comme la partie située à l'extrême d'une étendue. Souvent, c'est une ligne, elle est alors frontière entre des territoires ou séparation entre des zones. La zone, produite par le zonage, définit une limite-ligne précise. Ce type de limite évacue la notion du contour flou, de l'ambiguïté du contour<sup>53</sup>, de cette étendue indéfinie où se passe les contacts, où la propriété n'est plus un enjeu. Pour les architectes la limite est une caractéristique essentielle de la ville occidentale. « Sur le plan de la structure urbaine, la pérennité s'exerce principalement sur trois registres institutionnels : l'espace public, les édifices publics, et la « limite » de la ville » (Mestelan, 2005, p. 104). Patrick Mestelan, plaide pour que les périphéries des villes reconstruisent leurs limites afin de renforcer leur liens avec le centre, et ceci pour « éviter le "mitage" du territoire, le désordre, le gaspillage et la médiocrité » (Mestelan, 2005, p. 110). Cela pose la question « de quel centre s'agit-il, et où se trouve-t-il? » Dans l'« hyperville », le néologisme d'André Corboz, les espaces n'ont plus de centres, ni de limites, et l'ordre ou la hiérarchie ne sont vraiment plus apparents. Lémancité a pour centre un lac, et sa limite est bien autre chose qu'une ligne. Quelle est-elle ?

Prenons un fait indiscutable aujourd'hui dans Lémancité : l'accélération de l'urbanisation. Entre Genève et Villeneuve, côté suisse du Léman, elle est presque continue. La question qui est posée, et qui se pose en Suisse est aussi : Comment maîtriser l'urbanisation ? Une réponse est de limiter les zones bâtir, voire de figer la *zone à bâtir*. À l'échelle suisse la solution a été écartée, et ce qui a été choisi, et accepté par le souverain, est d'adjoindre un mécanisme régulateur supplémentaire : les surfaces des zones à bâtir seront diminuées dans les secteurs où il y en a trop et qui sont mal situés. Le contre-courant stabilisateur pour enrayer l'urbanisation est de créer une limite-ligne pour empêcher le gaspillage du sol : la

---

<sup>52</sup> L'auteure reprend une discussion qu'elle a eue à Shanghai avec un professeur de l'université Jiatong en novembre 2011, sur les infrastructures qui sont toujours plus difficiles à financer et qui ne rapportent pas les bénéfices financiers que peuvent assurer la construction de bâtiments. Ainsi, les bâtiments se construisent, et ensuite viennent par étapes les infrastructures de transports publics.

<sup>53</sup> L'ambiguïté du contour est une notion présente dans la géométrie fractale du mathématicien Benoit B. Mandelbrot « ...Plus on affine la manière de mesurer, plus la ligne s'allonge, et on peut donc la considérer comme infinie. » (Mandelbrot, 1983, p.25).

limite de la zone à bâtir sera déplacée. Le déplacement d'une limite technique est-il suffisant ?

Des questions, encore sans réponse, suivent les précédentes. Quels dispositifs alors accompagneront l'incidence qu'aura la raréfaction des parcelles constructibles sur le prix du sol ? Quelles modifications dans les règlements des zones à bâtir de faible et moyenne densités bien situées et peu construites dans les centres des agglomérations ? Quelles mesures pour diversifier les secteurs qui vont se densifier ? Quelles actions pour faire face au retour en ville accéléré d'une population aisée, à la suite des projets de régénérations urbaines (qui risquent de faire monter les prix des loyers et les inégalités entre les habitants pour l'accès au logement dans la ville)<sup>54</sup> ? Le prix du sol, les règles de construction, la diversité, les inégalités sont des questions qui introduisent des notions de valeur plus que de délimitation. L'urgence de contrer une initiative, dont le risque était d'affaiblir l'économie, n'a-t-elle pas poussé la charrue avant les bœufs ? L'enjeu est de comprendre que la limite est bien plus qu'une ligne de démarcation.

#### 4.1.2 La limite-valeur

Le zonage n'a-t-il pas quelque chose à faire avec la notion de réseau ? Le mot réseau du latin *retis*, « filet », est formé de nœuds et de mailles. La valeur du réseau est d'être un système sans fin - des lignes et des croisements de lignes -, et de former un ensemble de relations aux limites incertaines. Les réseaux de transport, économiques, académiques, immobiliers, et autres, sont des cadres sur lesquels se développe le zonage. L'association du réseau et du zonage a renforcé chez ce dernier sa qualité de système produisant une organisation urbanisée sans limite préalable. La limite des établissements humains a perdu sa fonction de séparation, si ce n'est pour les architectes qui poursuivent la construction d'« enceintes » et de « portes » afin de donner une « tenue » ou une forme à ces urbanisations souples. Avant le zonage, les réseaux exprimaient déjà la logique de continuité de l'espace, les

---

<sup>54</sup> Des exemples ailleurs : « Le développement durable et l'idée que les villes doivent être densifiées influencent de plus en plus l'aménagement du territoire, ce qui pourrait avoir pour conséquence un mouvement de retour dans les villes centres et une régénération urbaine. Mais qui sont les nouveaux citoyens et quelle signification sociale revêt la régénération urbaine? Des études d'Amérique du Nord montrent qu'un mouvement de retour en ville s'accompagne souvent d'une revalorisation sociale (embourgeoisement). En d'autres termes: ce mouvement est surtout le fait de la classe moyenne et des couches sociales supérieures. » Back to the City? Un projet du PNR 54 de l'Institut de géographie, Université de Neuchâtel par Prof. Etienne Piguet, Prof. Ola Söderström, Patrick Rérat et Roger Besson.

[http://www.nfp54.ch/files/nxt\\_projects\\_86/12\\_07\\_2007\\_06\\_29\\_15-GeoAgenda\\_202-2007-fr.pdf](http://www.nfp54.ch/files/nxt_projects_86/12_07_2007_06_29_15-GeoAgenda_202-2007-fr.pdf) (accès décembre 2007.)

grandes voies de transhumance, puis maritimes. Les routes commerciales ouvrirent à l'homme, l'espace du monde. Ces réseaux ont vu se superposer ceux des infrastructures ferroviaires, et peu après les couloirs aériens. Autrement qu'un réseau (*net*), l'automobile a jeté - avant une autre technologie, l'informatique - une toile (*web*) sur l'espace. Lémancité, bien plus que Zürich, Bâle et Berne - qui optèrent dès la fin du XIXe siècle pour les voies ferrées - privilégiât l'automobile et plaquât sur le sol une toile à trame lâche et irrégulière. Trame de jute à l'origine, cette toile devint vite, avec le bétonnage des chemins vicinaux, une toile cirée laissant débouler partout les moteurs sur quatre roues. Avec le réseau routier et autoroutier, le zonage prit une envolée en se dispersant dans tous les territoires communaux. Cela a donné un élan à la classification de terrains agricoles en zones à bâtir. La moindre pente ensoleillée et offrant un dégagement sur un paysage fut investie par des habitations (illustration 38 : La Riviera). La limite-ligne des zones à bâtir s'est mutée en un tracé de plus en plus étendu, sinueux et accidenté, c'est la valeur d'ensoleillement, d'accessibilité par automobile et le dégagement sur le lac qui construisit la limite des zones à bâtir d'une bonne partie de Lémancité. La limite a perdu sa fonction de séparation.



Illustration 38

**Lutry**  
**La Riviera**



La limite est ainsi une valeur, une somme de valeurs vers lesquelles on tend sans nécessairement les atteindre. La limite trace des niveaux de tolérance, des seuils

acceptables, par exemple, la valeur limite du temps de déplacement que l'on accepte de faire pour aller travailler ou retourner chez soi. Face aux aires urbanisées sans fin, des auteurs aujourd'hui imaginent des villes résilientes, *resilient city* (Newman, Beatley, Boyer, 2009). C'est un scénario où ce qui compte, c'est l'échelle locale, les transports, la localisation des entreprises, la diversité des habitations, l'écologie industrielle et urbaine, la proximité et le mélange des activités afin de favoriser les déplacements à pied et à vélo. Le choix est d'agir sur les valeurs qualitatives qui sont données aux urbanisations. Les villes des Pays-Bas, du Danemark et des pays du nord de l'Europe sont prises pour modèles. La limite dont il est question n'a rien à voir avec une ligne. Ce qui importe c'est la valeur qui est donnée à l'humain. Il y a alors des limites à ne pas à dépasser, afin que trois scénarii catastrophe, imaginés par les auteurs, ne se réalisent pas. La *collapse city* où la limite de la consommation énergétique est atteinte, les habitants ne peuvent plus se procurer de l'énergie devenue trop onéreuse et quittent les villes pour se débrouiller ailleurs que dans les villes où tout dysfonctionne. La *ruralised city* où la limite de la globalisation du commerce des denrées alimentaires est dépassée, l'autonomie prime et l'agriculture urbaine domine la ville qui progressivement n'est plus une ville. La *divided city* où la *défense de son pré carré* est extrême, les *gated community* deviennent la norme, les communautés sont en rivalité les unes avec les autres.

Dans les espaces urbains, la limite entre ce qui est tolérable et ce qui ne l'est pas est complexe, et les questions sont nombreuses. Quelle proportion de son revenu accepte-t-on de réserver pour pouvoir avoir son logement « en ville » ? Quel est le temps de déplacement acceptable pour se rendre à son travail quotidiennement, rencontrer ses amis et ses proches ? Quel nombre de codes urbains peut-on supporter pour que la présence de l'autre demeure souhaitable ? Quelle dose d'incivilités peut-on admettre pour toujours souhaiter habiter la ville ? Quel risque est-on prêt à encourir pour rester dans la ville ? Quelle est la perte de coprésence qu'il est envisageable d'accepter si on choisit de vivre hors de la ville ?

La limite à l'étalement urbain n'est-elle pas plus une question d'ouverture que de délimitation ? C'est-à-dire d'ouverture au dialogue, et au lieu de se poser la question de « comment enrayer l'étalement urbain ? » nous pourrions d'abord poser la question à tous les habitants « pourquoi enrayer l'étalement urbain ? » Si c'est pour sauvegarder les terres agricoles, alors, les sauvegardons-nous pour des raisons de subsistance ? Dans ce cas, les sols agricoles gagnent en valeur financière, et le sol constructible acquiert à nouveau une valeur raisonnable. Les sauvegardons-nous pour le paysage ? Alors, les paysages qui sont juste au-delà des frontières (communales, cantonales, nationales) méritent autant

d'attention, et nous n'avons pas la nécessité de mettre en place des règles qui repoussent chez le voisin les nuisances qu'on ne souhaite pas chez soi. Les sauvegardons-nous pour entretenir un souvenir de la nature ? Alors la nature urbaine est un état nécessaire et non pas un état supplémentaire. Si nous choisissons d'enrayer l'étalement urbain pour favoriser l'urbanité dans les aires urbanisées alors pourquoi ne pas améliorer en premier les procédures de transformation des zones à l'intérieur des zones à bâtir pour offrir plus de proximité entre les logements et les activités ?

S'intéresser plus au « comment » au lieu du « pourquoi » trouve une explication dans la complexité qu'il y a à modifier des normes que tout le monde prend pour des évidences : le sol agricole a peu de valeur financière, le paysage est bucolique (c'est celui regardé par les urbains), la nature dans la ville est un parc ou est « en pot », et enfin, les zones sont exclusives. Le « comment » est du registre de l'action et les instruments adéquats sont techniques. Le pourquoi est du registre de la compréhension et les instruments sont scientifiques, puis politiques. L'enjeu de l'étalement urbain n'est pas technique. Il ne s'agit pas de resserrer la zone à bâtir, il s'agit de comprendre que des valeurs-limites, des points de non-retour risquent d'être atteints : la consommation des ressources tend vers la démesure et les incidences sont calculées sur des temps courts. Le paysage morcelé est le signe que l'environnement naturel se fragmente. La civilité désarticulée est le signe que l'attention à l'autre, la bienveillance s'amenuise. Le devenir urbain de la ville est en sursis.

Dans la cité, l'histoire nous apprend deux choses : lors de la destruction des remparts, la puissance des croyances, des rites qui établissent l'ordre, demeure (Mumford, (1961) 1964, p.66), cependant, les règles imposées dans le périmètre de l'enceinte, celles qui rendaient l'espace sécurisé à l'intérieur des limites matérielles, se dissolvent et disparaissent avec l'ouverture des frontières. La limite est une valeur qui est d'autant plus puissante si elle est dématérialisée.

La limite-valeur est le glissement qu'on se retient de faire pour franchir le seuil entre l'acceptable et l'inacceptable. Le prix du sol dans Lémanité atteint une limite qui pourrait avoir un effet de même envergure que ce qui s'est passé à Tokyo voici près d'un demi-siècle : le début du comblement de la baie de Tokyo. À quand les constructions sur le Léman ? Le lac se décomposera alors, à l'image du sol, en zones constructibles et non constructibles. Alors Le Léman laissera de côté sa valeur intrinsèque pour n'avoir plus qu'une valeur financière, une nouvelle surface constructible. « Un bien public peut perdre de sa valeur s'il est fragmenté (...) » nous avertit Jacques Lévy (Lévy, 2012, p. 48). L'enjeu

est la valeur qui est attribuée à la surface, qu'elle soit de terre ou d'eau, qui est réduite à être découpée pour devenir un objet d'investissement financier et le support de constructions.

#### 4.1.3 La limite-espace

La limite est un espace. Elle a ainsi aussi de l'épaisseur et se situe dans le temps : entre l'extérieur et l'intérieur, entre le plein et le vide, entre la permanence et l'impermanence, entre ce qui est pérenne et de ce qui est éphémère, entre la nature et la ville. Toute limite produit un espace de l'endroit et de l'envers comme la coquille de noix de Stephen Hawking<sup>55</sup>.

Une approche de la même veine que celle de la *Resilient City*, cherche aussi à trouver une issue aux problèmes des aires urbaines qui risquent de se détruire elle-même ; c'est celle du *Green urbanism*. Il prend ses sources dans l'observation des villes européennes, et entre autres de Zürich. La limite de la ville est l'espace qui assure son système métabolique, et les limites entre les habitations sont des espaces semi-publics réservés en partie à des occupations liées à la nature. Quand on va au-delà de la mode du « green label », on prend une posture qui rappelle celle des habitants des villes japonaises. Vivre en ville, c'est savoir apprécier la nature, et la limite entre la culture et la nature est l'espace où s'articule la ville. Les villes industrielles atteignaient des étendues qu'il était encore possible de traverser à pied - en une journée on pouvait atteindre l'autre côté de la ville, environ 30 kilomètres -, et il était alors possible de se construire une représentation qui permettait de maîtriser une image planimétrique de la ville en lien avec son environnement. Maintenant, la limite du rapport spatial entre notre corps et la ville est dépassée. Sortir de Tokyo, comme de Paris, Londres ou New York nécessite plus d'un jour à pied. Vivre en ville, c'est en quelque sorte oublier progressivement les processus de transformation des objets consommés en ville. C'est oublier que des gens inévitablement sont obligés d'être au-delà des limites de la ville pour assurer son fonctionnement. Oublier que des individus vivent à l'extérieur est bien différent que désapprouver le fait que des individus veulent vivre en dehors de la ville.

---

<sup>55</sup> Dans son ouvrage *L'Univers dans une coquille de noix* Stephen Hawking cite Shakespeare « Je pourrai être enfermé dans une coquille de noix et me regarder comme le roi d'un espace infini... » (Hamlet, Acte 2, scène 2) et Hawking commente : « (...) si limité que soit notre corps, notre esprit est libre d'explorer l'Univers dans sa totalité, même dans les régions que seuls les mauvais rêves permettent de découvrir. » (Hawking, 2001, p. 69).

## 4.2 Les atouts et les faiblesses des limites créées par le zonage

Ainsi, qu'elle soit une ligne sinueuse ou rectiligne, fine ou épaisse, floue ou nette, grossière ou précise, qu'elle soit une valeur juste ou fausse, proche ou lointaine, accessible ou inaccessible, ou qu'elle soit un espace restreint ou vaste, extérieur ou intérieur, étroit ou spacieux, la limite qualifie la ville. Le danger est qu'elle soit comprise que sous l'angle de la ligne séparant les choses, les objets, les individus. Les limites produites par le zonage disposent des trois caractéristiques, cependant toutes trois n'ont pas la même importance selon des situations. Et nous allons alors comprendre qu'il s'agit de bénéficier de « forces antagonistes » pour « estomper les limites et créer une ville où règnent vie, diversité et animation. » (Jacobs, (1961) 1991, pp.267-268).

### 4.2.1 La complexité des limites à travers le cas de Tokyo-to

La complexité de l'ensemble des villes qui forment Tokyo s'enrichit de leur indépendance de fonctionnement<sup>56</sup>, chaque ville est Tokyo et en même temps en est qu'une partie. Ces ensembles ont des limites qui se réfèrent inégalement à des démarcations institutionnelles, à des valeurs et à des espaces produits par les pratiques des habitants. L'espace de Tokyo et de ces villes semble à tort sans limites matérielles.

La soi-disant perte de limite est effectivement une perte de limite-ligne de ce que nous nommons la partie centrale de la ville (par exemple qui peut être illustré par le Paris intra-muros). Cette perte est en fait une inexistence qui s'explique par trois caractéristiques: d'abord à la facilité des unités urbaines, *machis*, à être reproductibles, ensuite au principe de la spirale qui caractérise la ville-château (mode de développement dont la dimension est infinie, et seul le château disposait d'une enceinte, la ville c'est-à-dire les habitants qui subvenaient aux nécessités de la cour vivaient hors des enceintes), et aussi à la tradition de déplacement entre la capitale et les villes château, et aujourd'hui entre la ville et le *mura*. Toutefois, cette inexistence de la limite-ligne n'est pas liée au gigantisme de Tokyo, car les règles de proximité des *machis* et leurs interrelations produisaient des espaces bien plus concentrés que dilués. La perte de maîtrise physique de l'urbanisation semble liée paradoxalement aussi à l'instrument qui a été désigné par la suite pour l'enrayer : le zonage. Aujourd'hui, le zonage jette plus des filets qui désignent les lots à bâtir qu'il ne les pro-jette.

---

<sup>56</sup> C'est une référence à la théorie des holons d'Arthur Koestler qui est reprise du livre *L'ordre caché. Tokyo, la ville du XXIe siècle ?* de Yoshinobu Ashihara (Ashihara, (1989) 1994, pp. 58-59), où l'entité est à la fois le tout et la partie.



Ainsi, en continuité le long des infrastructures de déplacement et sur les sols non construits, les autorisations d'étendre l'urbanisation sont, avec le zonage, devenues la règle. Le zonage participa à l'anthropisation massive de l'espace. En laissant radicalement de côté l'urbanité japonaise, c'est-à-dire la diversité urbaine articulée avec la densité humaine et la place laissée à la nature, l'espace de la mégapole japonaise a perdu une part de sa cohérence.

Tout en préparant les terrains pour qu'ils se construisent, le zonage, paradoxalement, a aussi été désigné pour être la règle pour la régulation spatiale. Les planificateurs ont des présupposés inconscients sur les bienfaits de l'utilisation de l'instrument. Il a été d'abord un moyen pour installer les usines, ensuite un instrument pour classifier les affectations et maintenant il lui est prêté la faculté d'enrayer l'étalement urbain. Maintenant, il répond à des préoccupations locales et individuelles d'ajustement des biens immobiliers. De moyen politique pour mettre en œuvre la vision d'un Japon d'avant-garde, il est devenu un instrument bureaucratique assurant l'inventaire des affectations. La vision politique a cédé la place aux règles de la croissance technologique et économique. Le zonage est un instrument qui fonctionne sur les habitudes et donne un sentiment de sécurité aux administrations qui ont des surfaces de sol à quantifier, et aux propriétaires qui savent ainsi ce que valent leurs parcelles. Dès lors quand l'État central se désintéresse des choix politiques en amont des actions de la bureaucratie planificatrice urbaine, il ne reste aux habitants qu'à compter soit sur leur propre inventivité à agir en tant que stratège, ou soit sur celles de personnes « éclairées », comme par exemple Minoru Mori qui, bien qu'agissant selon les principes du *Win-Win*, sert aussi la collectivité publique.

La limite-valeur du zonage est délaissée par l'État qui se contente d'actionner la limite-ligne par le biais de sa bureaucratie en délimitant les nouvelles aires constructibles, et les habitants prennent le contre-pied et entretiennent les qualités nécessaires de la limite-valeur à travers le zonage inclusif. Aujourd'hui, le sous-système du zonage japonais a l'avantage de donner des règles connus de tous et qui peuvent être discutées et modifiées de manières plus ou moins autoritaires, et interprétées de manière plus ou moins rusées.

#### 4.2.2 L'art de bâtir et la limite

La notion de limite-ligne est ancrée dans les villes européennes alors qu'elle est inexistante dans les villes japonaises. Une bride d'explication se trouve aussi dans l'art de bâtir. À l'échelle du corps, l'abri en Europe est fait de murs lourds où seuls quelques percements laissent percer la lumière et circuler l'air. Le zonage arrivé au Japon a tout de suite été plié à

la conception de l'espace fluide où nature et culture s'entremêlent. Au Japon, l'art de bâtir est le savoir expert du charpentier qui crée le toit, et du jardinier qui fait naître le jardin. La limite est un espace occupé par le volume de la toiture et celui qui se déplace avec l'œil qui regarde la nature. Le mur est exceptionnel et convient soit, à la palissade légère du jardin, soit aux espaces de service, soit aux fortifications. Le mur porteur ancré dans le sol, arrêtant l'espace, est absent des façades. La façade est faite d'éléments mobiles coulissants diluant les limites entre le dedans et le dehors. Le socle se sépare en une multitude de pierres isolant les colonnes du sol et conduisant l'habitant dans le jardin. La limite physique verticale est immatérielle, cependant elle existe, et elle ne pardonne pas, l'ignorer c'est chuter : c'est un espace de contemplation de la nature, un couloir sans cloison, une galerie surélevée faite pour arrêter le temps, plus que l'espace. Ces façades faites d'espace sont les seuils successifs qui conduisent, sans qu'aucunes limites-lignes se soient tracées, vers l'espace de l'intimité. La limite-espace de la manière d'habiter au Japon n'a aucune parenté avec la « façade libre ». Cette « façade libre » qui s'est répandue avec la modernité occidentale, qui a libéré l'architecture de son emprise au sol, transformant les murs en pans de verre, condamnant définitivement le mur en un « continuum spatial » au raz du sol, et rendant l'espace indifférencié et sans fin, car seules la fonction et la statique font office de limite (Mestelan, 2005, p. 99). Patrick Mestelan associe justement l'abandon du mur à la négation de la rue « une des structures institutionnelles de la ville historique », et voit dans ce nouveau modèle urbain, illustré par la cité radieuse de Le Corbusier, une éradication de l'histoire du lieu et un mépris de son « génie », facilitant « l'envahissement des périphéries de villes » (ibid, p. 99). Le zonage de la modernité européenne participe à la destruction de la rue, il remplace la limite-ligne que formait le mur, sans en avoir la puissance symbolique. Aidé par le mouvement moderne, le zonage, après la Deuxième Guerre, en Europe a contré les pratiques urbaines européennes et a délibérément refusé de s'y adapter. Au Japon, les pratiques urbaines ont contré le zonage marqué par le mouvement moderne. Si le zonage japonais à l'échelle du territoire national a été destructeur, il n'a eu, par contre, aucun effet sur la limite-espace, celle qui fait émerger les seuils dans la ville.

#### **4.3 La limite et le zonage suisse**

Au Japon, nous avons constaté que l'espace de l'archipel pose une limite-valeur exigeante qui filtre ceux qui sont reconnus pour être « japonais ». A contrario, l'espace de la ville voit sa limite-valeur amoindrie, et ce qui compte ce sont d'une part le périmètre décrété par le

gouvernement pour désigner les nouvelles aires d'intervention (limite-ligne), et d'autre part le mélange fin et diversifié que pratiquent les habitants (limite espace). Si la zone a une limite-ligne, celle-ci est réduite à une donnée cadastrale et délimite une propriété.

L'espace de la Confédération helvétique partage avec le Japon, le poids mis dans la définition de la limite-valeur de l'espace national, et dans le cas de la Suisse, c'est la qualité de neutralité qui ressort. A contrario du Japon, les limites du zonage suisse sont autant à l'échelle du territoire national que des villes et agglomérations qualifiées par des lignes qu'elles installent autour des affectations primaires et secondaires. Le zonage suisse installe essentiellement des limites-lignes précises. Les limites-valeurs ne semblent pas être un enjeu et les limites-espaces émergent dans les cas où les habitants disposent de ressources financières suffisantes pour déployer les espaces de leur mobilité, où dans les espaces où émergent de nouvelles centralités.

#### 4.3.1 La limite-ligne favorise la « résidentialisation » et le refus des différences

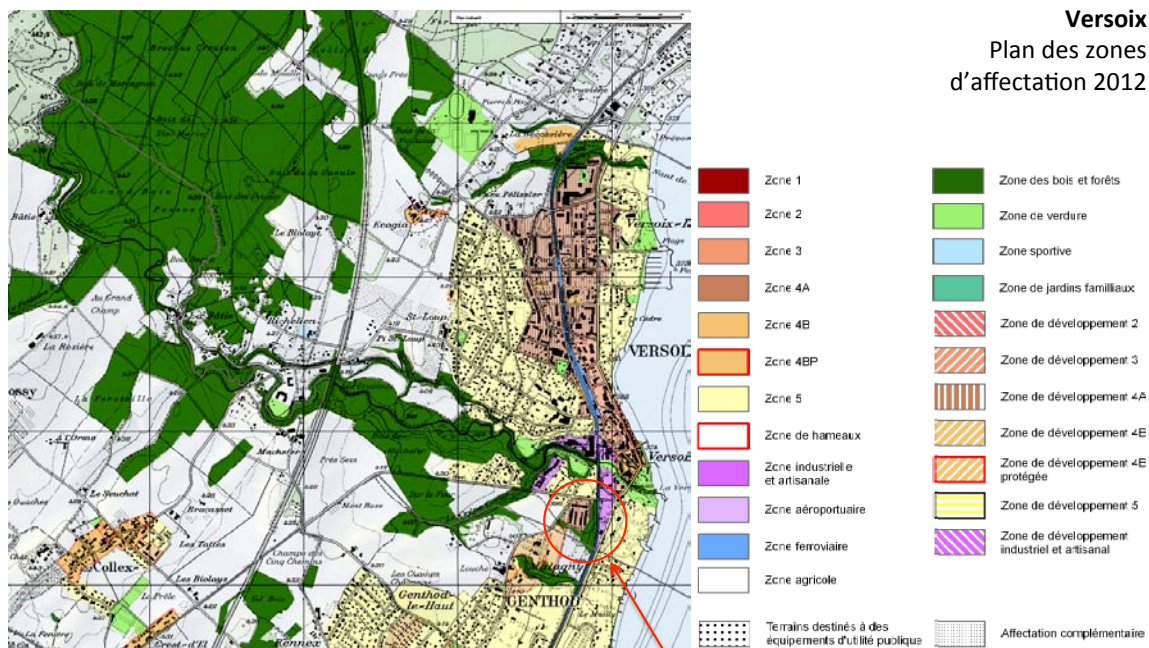
Nous nous permettons le néologisme « résidentialisation », car il illustre un phénomène qui se développe dans l'entre-deux des villes de l'Arc lémanique: l'exclusion de tout ce qui n'a pas trait au fait de résider à un endroit. Nous entendons par là, la propension à résider tout à la fois proche d'un centre-ville et loin des nuisances de ce même centre. La « résidentialisation » s'accompagne d'une disposition à rejeter ce qui est différent.

Dans Lémanité, tel un semi, le zonage filtre ceux qui peuvent habiter dans la zone faible, moyenne ou forte densité. Le zonage agit sur les espaces résidentiels tel le processus qui fond en une seule unité, et en clin d'œil, les perles de mercure qui se frôlent. L'uniformisation en grande entité est rapide en regard de l'âge des villes. En une génération un espace résidentiel est « *résidentialisé* » et les habitants vont rejeter ailleurs la plupart des affectations permettant les activités de l'ébéniste, du quincailler, du fromager ou du pêcheur. Le mouvement est accentué avec les nouveaux habitants qui, à leur tour, vont eux aussi s'opposer à la venue de populations différentes. En participant à la construction de limites entre secteurs bâtis, le zonage accentue la *résidentialisation* de l'espace urbain.

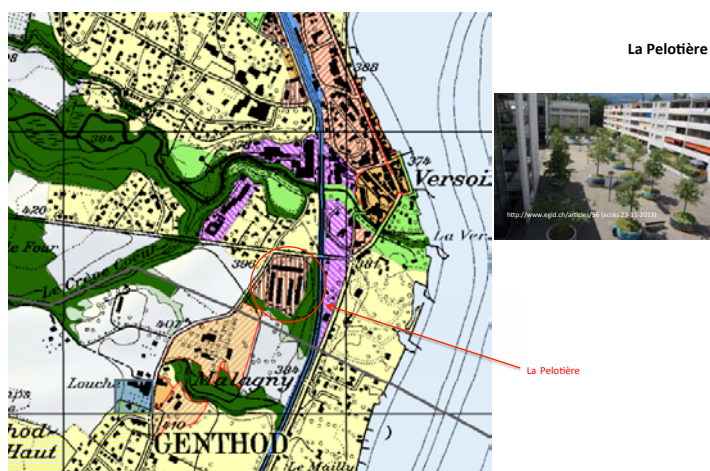
Un exemple extrême est celui de *La Pelotière* construite sur le territoire de la commune genevoise de Versoix (illustrations 39 a et b : Versoix plan des zones d'affectation ; La

Pelotière). Versoix<sup>57</sup> est incluse dans l'agglomération franco-valdo-genevoise (nommée le Grand Genève, superficie d'environ 2000 km<sup>2</sup> avec 915'000 habitants fin 2011. Versoix est à 12 km du centre-ville de Genève (20 minutes en train ou en voiture) et à 7 km de l'aéroport international de Genève.

Illustrations 39 a et b : Versoix plan des zones 2012 ; La Pelotière



La Pelotière



<sup>57</sup> Superficie de la commune : 10.51 km<sup>2</sup> (environ 5x3 km). Population au 30 nov. 2011 : 13'108 habitants. Densité : 1'247 habitants/km<sup>2</sup>. La Pelotière est qualifiée de *citè maudite*. <http://www.rts.ch/emissions/temps-present/1298907-la-cite-maudite.html>

Le territoire de Versoix est inclus dans un projet stratégique de développement (PSD) du canton. Une quinzaine de PSD sont en cours. Versoix est une commune « pauvre »<sup>58</sup> en état de précarité. Elles sont huit dans le canton de Genève. Le quartier de la Pelotière a été construit en 1992, à la suite d'un déclassement de zone (zone 5 destinée aux villas à zone de développement 4A<sup>59</sup>). Il est composé de cinq bâtiments contenant 270 logements sociaux (HLM et HBM) et environ 1000 habitants (origine multiculturelle et plus de 50 % en dessous de 25 ans). Sa localisation est excentrée, loin des équipements publics et des commerces, séparée du centre-ville de Versoix par une rivière, une voie de chemin de fer, une forêt et deux routes. Lors de son ouverture, le raccordement aux transports publics était insatisfaisant (fréquence faible et horaire limité). La Pelotière se trouve en frange du couloir d'atterrissage des avions, à la limite juste admissible. Il y a vingt ans, les nuisances furent mises sous silence. Aujourd'hui, elles sont prises en compte, et la « zone » (classée en zone 5) qui sépare la Pelotière du centre-ville sera déclassée, non en zone d'habitation, mais en « zone de développement industriel et artisanal ». Le secteur où se trouve La Pelotière est un vide de diversité qui porte la « malédiction des frontières désertes » (Jacobs, (1961) 1991, p. 257) et enclave encore plus un lieu de vie voué ainsi à la dégradation et à l'insécurité.

Les planifications en cours ignorent l'existence du quartier de La Pelotière. Les conditions génératrices de diversité de Jane Jacobs sont absentes, bien qu'une diversité culturelle existe, la population qui habite la Pelotière est stigmatisée et exclue de la vie sociale. La cohésion sociale au sein même du quartier est fragile, les équipements publics qui favorisent les relations informelles sont absents sans parler de l'inexistence de fonctions urbaines, or ce sont elles qui assurent la « sécurité, la possibilité de contact et l'enchevêtrement des activités » (Jacobs, (1961) 1991, p.150). Le zonage ici n'a fabriqué qu'une limite-ligne technique autour d'un quartier rejeté avant même sa construction. Cela relève de la même technique que le *land use zoning* états-unien qui essaie de restreindre la croissance des *Red-Light District* (Ryder, 2010, p. 642) afin qu'ils n'envahissent pas la ville.

---

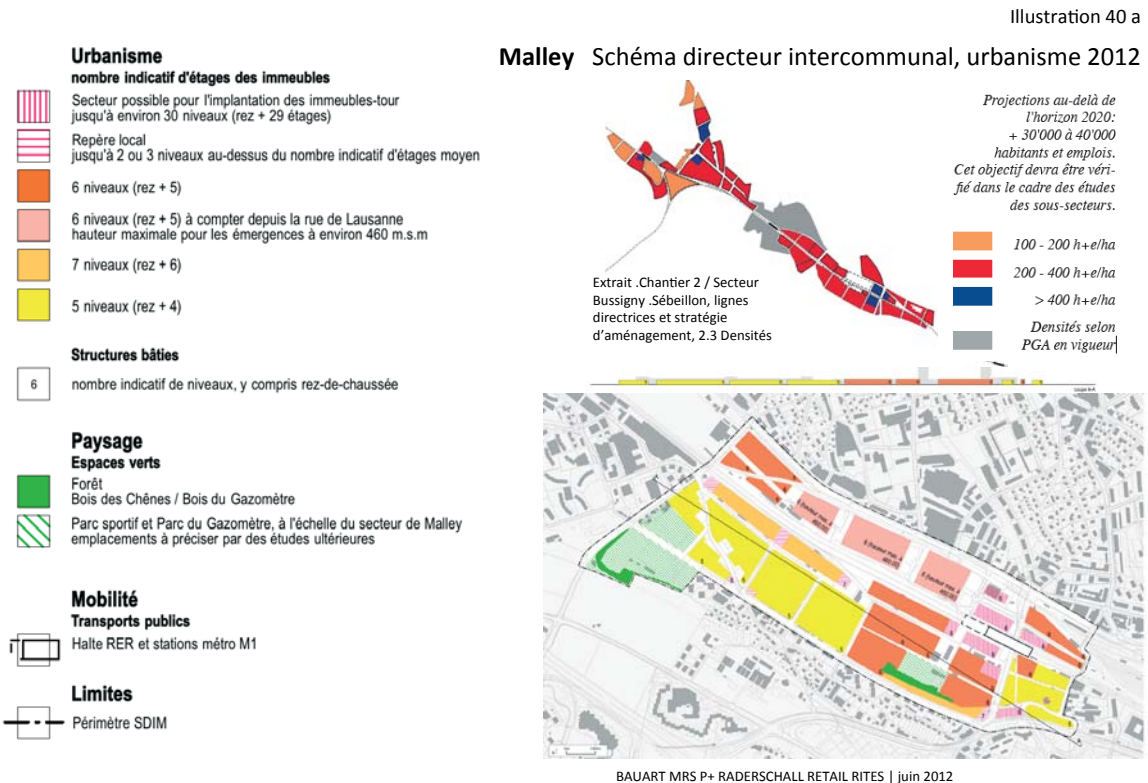
<sup>58</sup> Cette estimation cantonale est faite à partir de six indicateurs chiffrés : revenu annuel brut par habitant, le pourcentage de bas revenus, le taux de chômage, le pourcentage de bénéficiaire de subsides sociaux et allocations de logement, le nombre d'élève d'origine étrangère.

<sup>59</sup> La 4<sup>e</sup> zone A (urbaine) est destinée aux maisons d'habitation comportant en principe plusieurs logements ; des activités peuvent y être autorisées (gabarit max. 15 mètres).

[http://ge.ch/geoportail/metadatas/Publish/documents/DESCRIPTIF\\_ZONES\\_AFFECTATION.pdf](http://ge.ch/geoportail/metadatas/Publish/documents/DESCRIPTIF_ZONES_AFFECTATION.pdf) (accès mai 2013).

#### 4.3.2 La difficile limite-espace des nouvelles centralités

La planification de Malley entre Lausanne, Prilly et l'Ouest lausannois est en cours ; elle a beaucoup pour être exemplaire (illustration 40 a et b : planification de Malley 2012).

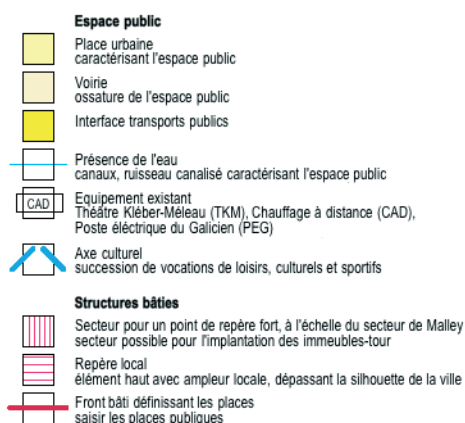


Le zonage, ici, « délimite » la zone de planification. À l'intérieur du périmètre, les projets s'articulent et les concours se succèdent, et les plans affectation spéciaux se suivront. La seule action de délimitation de la zone d'intervention amène cependant des questions au sujet des impacts sur les espaces voisins : pourquoi, les quartiers aux alentours restent en dehors des réflexions ? Pourquoi les relations avec le Lac Léman, avec les planifications en cours (Prés-de-Vidy-commune de Lausanne, et les projets de la commune de Chavannes) sont-elles absentes ? Pourquoi, les limites de la planification locale se réduisent-elle aux limites cadastrales, nécessaires pour les négociations entre propriétaires ? Alors que la halte ferroviaire vient d'être inaugurée en 2013, la centralité de Malley demeure encore à l'état des négociations. Pour cela, nous allons bénéficier de l'enseignement de Zürich West où une planification du même genre, la transformation d'une friche industrielle, est dans sa phase de réalisation.

### Malley Schéma directeur intercommunal, espaces publics 2012



BAUART MRS P+ RADERSCHALL RETAIL RITES | juin 2012



Zürich est la plus grande ville de Suisse, avec une agglomération qui compte plus de 130 communes avec 1'190'000 habitants, et une commune-ville de 390'000 habitants et 367'000 emplois<sup>60</sup>. La superficie est de 91.9 km<sup>2</sup> dont 21.5 km<sup>2</sup> sont boisés. La commune-ville de Zürich a une superficie de 8'788 ha. (pour rappel Genève en a 1'593 ha, et celle de Lausanne, 5'500 ha). La commune-ville de Zürich comprend douze arrondissements (*Kreis*). Anciennement chaque arrondissement formait une commune indépendante, ainsi un Kreis a une identité propre. Les Kreis sont ainsi des anciennes communes qui ont adopté les caractéristiques urbaines des villes. Zürich est représenté par un gouvernement qui parle au nom de neuf identités différentes. Le dialogue a lieu à deux niveaux, avec les 132 communes constituant l'agglomération, et avec la région métropolitaine comprenant les agglomérations de Winterthur et Rapperswil, et se déploie sur les cantons d'Argovie et de Schwytz. La commune-ville de Zürich s'étend dans la vallée de la Limmat, *Limmattal* débouchant sur le Lac de Zürich. Elle se développe sur 12,7 km du Nord au Sud, et sur 13,4 km de l'Est à l'Ouest. Zürich est une place financière renommée, une ville universitaire offrant une diversité culturelle et artistique. Dans les classements mondiaux sur la qualité

<sup>60</sup> [www.stadt-zuerich.ch/statistik](http://www.stadt-zuerich.ch/statistik) accès décembre 2012.

urbaine, Zürich est un très bon élève<sup>61</sup>, toutefois elle est aussi classée dans les médias pour être la ville la plus chère au monde<sup>62</sup>.

Zürich West est une ancienne friche industrielle située dans l'arrondissement *Kreis 5*. Le secteur est relié directement au réseau ferroviaire de la ville de Zürich et de la ville industrielle voisine, Winthertour. La planification a débuté au milieu des années quatre-vingt-dix. La reconversion urbaine couvre 1,3 km<sup>2</sup> et accueille déjà 4000 personnes. Il est prévu d'accueillir à terme 8000 habitants et 40 '000 places de travail. Le nouveau quartier est à deux minutes en train de la Gare Centrale de Zürich. Dans une première phase, un *Stadtforum* a été mis en place par la ville de Zürich réunissant les acteurs intéressés, dont les intérêts, inévitablement, étaient diversifiés. L'entente sur la requalification de Zürich West s'est faite sur trois objectifs<sup>63</sup> : 1) La valeur ajoutée est autant pour le quartier que pour la ville dans son ensemble; 2) les quartiers voisins (Kreis 4, 5 et 9) bénéficient des synergies de la rénovation urbaine et la poursuivent ; 3) la planification spatiale est faite par le biais d'un processus participatif où coopèrent les différents groupes d'intérêt<sup>64</sup>. Ensuite, après s'être entendus sur les trois objectifs, le plan de zone et le plan d'affectation aboutissent et entrent en vigueur en 1999, lorsque les ententes sont conclues. La deuxième phase, de 1998 à 2000, voit les acteurs se mettre d'accord sur six principes d'action : 1) multifonctionnalité et diversité des activités (résider, se restaurer, se divertir, travailler, se cultiver, s'instruire, se former, et ainsi de suite) ; 2) équipements publics et infrastructures techniques performantes ; 3) étapes de réalisation ; 4) durabilité ; 5) nouvelle identité urbaine, pour cela densité et mixité fonctionnelle sont prônées. (30 % de logements, 5 m<sup>2</sup> /place de travail et 8 m<sup>2</sup> / habitant sont réservés à l'espace public. La mobilité douce (à pied, à vélo, en transports publics) permet l'accessibilité dans l'entier du quartier. Zürich West se convertit progressivement en quartier « à la mode » et est destinée, pour les milieux médiatiques, à devenir le « *Down Town Switzerland* ». Les faits généralement relatés dans la presse sont élogieux. À toute heure du jour ou de la nuit, le quartier est animé par une grande diversité de personnes. La *Prime Tower* (la tour emblématique, la plus haute de Suisse construite par les architectes Gigon et Guyer, donne ses lettres de noblesse à Zürich West pour l'élever au niveau de « ville »), le *Westpark*, *Mobimo Hochhaus* ou la *Renaissance*

---

<sup>61</sup> Après Vienne, Zürich emporte la 2<sup>ème</sup> place des villes du monde ayant la meilleure qualité de vie ([www.mercer.com](http://www.mercer.com), accès 18 janvier 2013). Genève est 8<sup>e</sup>, Berne 10<sup>e</sup>, et Tokyo en 44<sup>e</sup> place.

<sup>62</sup> *The Economist*, 2012, *The Most Expensive Cities in the World, (and How they got that way)*, no du 15 février 2012.

<sup>63</sup> Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2000, *Entwicklungskonzept Zürich West Kooperative Entwicklungsplanung*.

<sup>64</sup> Les groupes d'intérêt sont les autorités communales, les propriétaires fonciers, les investisseurs, les experts professionnels, les associations de quartier, les coopératives de logements, et les milieux artistiques et autres.



*Tower* des architectes Diener & Diener, accueillent une ondée de cols blancs durant la journée. Les coopératives de logements Kraftwerk 1 et de la Hardturmstrasse abritent, avec d'autres résidences privées, les résidents en fin de journée et de semaine. Un *Technopark* lié aux Grandes Écoles reçoit des entreprises innovantes ; des centres recherches et de formation les complètent. Les arcades du *Aussersihler Viaduk* accueillent des commerces et des artisans. Puis le *Schiffbau*, la plus grande scène de théâtre en Suisse, et la *Maag-Areal Plus*, halle réunissant des bars et des salles de concert, sont les *must* de la culture auxquels s'ajoutera prochainement le musée d'art contemporain de Zürich dans une ancienne brasserie la *Löwenbräu-Areal*. Tout ceci est complété par le Parc *Josefwiese* qui offre baignade, sport et promenade sur les bords de la Limmat. L'énumération que nous venons de faire des activités qui ont été logées dans Zürich West laisse croire que nous sommes dans une ville animée. L'observation, un dimanche après-midi d'automne en 2012, montre des faits différents. Les espaces publics sont vides, les fonctions sont espacées et les gens absents. Pourtant, pendant une décennie, sitôt la « zone » délaissée par les industries et avant que les planifications de soient mises en vigueur, le secteur attirait des galeries d'art, des salles de concert, des théâtres. Un public diversifié, jeune et informel animait anormalement les lieux.

La diversité urbaine ici est comprise dans la signification étroite de mixité fonctionnelle, de mélange de fonctions (logements, bureaux, équipements publics) et non d'interrelation entre des usages. Les manifestations culturelles ou artistiques sont des tremplins de diversité sociale, elles génèrent des relations entre les individus. À Zürich West, le vecteur culturel est bien activé. Toutefois, on peut se demander si installer et soutenir des fonctions culturelles suffit pour insuffler de la diversité urbaine dans Zürich West ? Que faut-il en plus ? Si des médias soutiennent qu'il deviendra le *centre-ville suisse*, d'autres doutent qu'il soit possible de concurrencer les centres-villes historiques. Est-ce une question de concurrence, ou la question revient-elle sur la notion de « centre » ? Si le zonage est adopté en début de procédure, puis comme mis à l'écart, il dicte l'organisation rationnelle de Zürich West. Il est la trame des transactions immobilières. Les règles invisibles des négociations entre gros investisseurs, pour la redistribution des droits à bâtir sur de grandes surfaces, donnent à Zürich West des allures de maquette de train électrique où tous les objets ont leur place et sont sagement mis en ligne, des gares aux arrêts de tram. Les constructions soignées et techniquement coûteuses affichent la gentrification de ce secteur de la ville. Trop rares sont encore les petites entités qui résistent à la venue des complexes immobiliers. Ce qui était avant ce qui était qualifié d'ordinaire devient anormal dans une

ville qui s'affiche « urbaine » à l'échelle du monde. La lutte contre la persistance des vestiges villageois est impitoyable. La mémoire est retravaillée au point d'être effacée irréversiblement. Zürich West fait gagner une étoile à Zürich comme un hôtel s'offrant un fitness pour changer de catégorie.

Le zonage même sorti de la planification urbaine en souffle les règles. Il réussit à contracter l'espace en lui retirant sa dimension temporelle. L'objet « parcelle de sol » qui un jour a été mis en zone x, y ou z le reste même dans son déclassement par les obligations de compensation qui lui sont liées.

Les limites de Zurich West ou celles de Malley pourraient-elles être plus poreuses, plus souples, plus perméables ? D'un côté de l'avenue se trouve la zone du nouveau quartier, de l'autre, les anciennes constructions, et alors où se fait la couture ? Nous supposons que les coutures sont les nœuds du réseau, les espaces où les habitants se croisent et échangent. Un nœud peut être l'espace d'une rue, d'une avenue ou une interface de transports publics. L'attention du planificateur ne devrait-il pas se porter bien plus sur ce qui est entre les secteurs, dans l'épaisseur des limites-espaces, les seuils, que dans les secteurs délimités des planifications.

#### 4.3.3 Une limite-valeur chancelante : la colonisation de la plaine par les lits froids

Un phénomène semble être sans lien avec l'installation des limites par le zonage. Cependant, si des réponses sont données à ces deux questions, « qui bénéficient des lits froids ? » et « où sont les lits froids ? », nous allons comprendre qu'une relation existe et elle se place sur l'importance qui peut être accordée à la limite-valeur produite ou non par le zonage.

Les lits froids sont ceux d'habitants propriétaires ne résidant pas à l'année dans leur logement. Les bénéficiaires sont autant celui qui a fait l'acquisition de l'habitation, que les vendeurs, les anciens propriétaires ou les constructeurs. Les lits froids sont traditionnellement dans les régions touristiques de montagne où des zones à bâtir sont encore disponibles. Cependant, les lits froids sont également, depuis quelques années, sur les bords du Léman<sup>65</sup>, à Vevey, à Montreux, à Morges, dans les villes et localités non prioritairement touristiques. Ils sont autant dans les villes que dans l'entre-deux de villes.

Les lits froids ont été pendant quelques années une singularité des régions touristiques qui se peuplent et se dépeuplent au gré des saisons. Le citoyen local qui « *monte au chalet* pour

---

<sup>65</sup> Cette réponse se base sur des expériences faites dans le cadre de mes fonctions d'assesseur au Tribunal cantonal vaudois.

se ressourcer des trépidations de la ville » est rejoint par celui qui « *va en Suisse*, autant pour le paysage que la sécurité de l'investissement financier ». Le mécanisme a gagné les bords du Léman. Aux yeux du citadin du monde, loger sur les rives du Lac Léman et se rendre à Zermatt ou à Gstaad revient à habiter le même espace. L'homme mobile a atteint la plaine urbaine suisse. Le phénomène des lits froids de Crans-Montana et Verbier s'observe dans maintes bourgades de l'Arc lémanique de Coppet à Villeneuve. Le prix du sol grimpe et l'immobilier avec. La cherté des loyers repousse insidieusement les jeunes familles dans l'arrière-pays vaudois et fribourgeois où les zones à bâtir disponibles sont à des prix abordables, loin des centralités, loin d'une interface de transports publics, et sans vue ni sur les Alpes, ni sur le Léman. L'espace de Genève à Villeneuve est en phase de mutation, non parce qu'il se bâtit, mais parce qu'il devient exclusif pour une population à revenu confortable. Une analyse spatiale mettant en relation les types de zone résidentielle, leur localisation, leur changement de statut dans les vingt dernières années, et l'évolution des prix du sol et des constructions permettrait de visualiser l'ampleur du phénomène. Là, le zonage accuse-t-il le phénomène, ou peut-il le ralentir? Pour répondre à cette question, cela nécessite de disposer d'analyses dans le temps de l'évolution des zones et des constructions dans le district de Nyon et dans la Riviera, par exemple.

## 5 La diversité urbaine

La diversité est usuellement utilisée pour désigner la diversité sociale, ou la diversité biologique des espèces, et on parle alors de biodiversité. Nous proposons dans ce texte de parler de diversité urbaine. Nous nous appuyons au début, sur la définition que donne Jane Jacobs quand elle parle de la diversité qu'on peut observer dans les rues. La diversité urbaine est alors conditionnée par la réunion de quatre conditions qui permettent la création de synergies fonctionnelles (Jacobs, (1961), 1992, pp. 150-151) :

- 1) L'ensemble du district, et si possible chaque quartier doit posséder plus d'une fonction primaire<sup>66</sup>, plus de deux de préférence. Cela, pour que ses rues soient remplies de gens qui circulent toutes les heures de la journée pour les motifs les plus divers, et avec la possibilité d'utiliser les mêmes équipements.
- 2) Les îlots doivent être pour la plupart de petite dimension, de façon à augmenter le nombre des croisements et par là même des possibilités de tourner au coin de la rue.

---

<sup>66</sup> Les « primary uses » sont par exemple les fabriques, les bureaux et les logements. Cependant, selon les cas, les écoles, les espaces de loisirs, ou encore les musées, les galeries d'art et les librairies en sont également. (Ibid., (1961) 1992, p.161.)

3) Le district doit comporter un mélange d'immeubles qui diffèrent par leur date de construction et leur standing; ce mélange doit inclure une forte proportion d'immeubles anciens pour que l'éventail des loyers soit très large, et cela doit être dosé avec soin.

4) Il doit y avoir une concentration suffisamment dense de gens, qu'importe la raison pour laquelle ils fréquentent le quartier. Cette concentration inclut les personnes qui sont les résidents dans le quartier.

Dans le contexte de l'accélération des changements qui caractérisent nos sociétés actuelles, la définition de Jane Jacobs peut être complétée par un point qui introduit une flexibilité pour les modifications d'affectation, et ainsi nous ajoutons un cinquième point :

5) les règles qui définissent les affectations des immeubles doivent être flexibles.

Nous comprenons que la diversité, bien plus qu'une mesure, bien plus qu'un dessin, est un concept qui fonde la ville, elle ne se dessine pas, elle se transmet en paroles, en actions. La diversité conduit au processus de diversification et de la reconnaissance des différences. La diversité est ce qui présente une multitude d'orientations.

La diversité caractérise l'habitat avec une notion de temporalité et de spatialité. Dans un État de droit, la diversité fait accepter à l'un la différence de l'autre, et ceci dans des temporalités variables et dans de mêmes espaces, elle caractérise l'espace public et préserve la ville. La diversité a une valeur intrinsèque, différemment de la densité et la mixité qui ont des valeurs d'échange (par exemple, plus une parcelle peut être densifiée, plus son prix est élevé, ou plus un quartier est mixte plus importante est la variété des investisseurs intéressés).

La diversité qualifie autant le contenant que le contenu. Par exemple, la diversité des commerces concerne autant la diversité de leur taille, de leur forme, que des marchandises qu'ils vendent. La diversité urbaine est autant la diversité des habitants qui y travaillent ou résident, que la taille des bâtiments, de leur âge, de leur typologie, de la concentration des équipements, des commerces, de la diversité des accessibilités, que la diversité des espaces publics (rue, places, parcs) et des usages qui en sont faits.

La diversité oblige le planificateur à travailler en finesse. Une démesure dans les densités - trop ou trop peu de densité du bâti et de densité humaine - ou un mélange incohérent des habitants et des activités - mixité sociale ou mixité fonctionnelle disproportionnée et forcée - peut nuire à la diversité urbaine.

## 5.1 La diversité urbaine et l'urbanité

Nous avons vu que l'ordre dans la ville est une nécessité, et cette nécessité s'articule avec les notions de cohérence et de composition. Nous avons observé que le zonage exclusif de Lémancité produit des aires urbanisées distribuées en nébuleuses et que le zonage inclusif de Tokyo-to produit des villes et localités, coude à coude, hétérogènes et animées par la multitude des échanges au quotidien. Le zonage inclusif encourage la diversité des situations (individus, actions, contextes différents) qui à son tour favorise la diversité des relations entre les individus.

À la diversité sont associés les mots densité et mixité. Plus il y a de la densité, plus la chance est grande d'avoir de la diversité, cependant cela n'en donne de loin pas l'assurance. Pour pallier cette inconnue, la tendance actuelle des urbanistes est de prôner de la densité de bâti tout en proposant des quartiers mixtes. Or la mixité peut-elle se décréter. Les expériences dans les villes européennes montrent que si la mixité fonctionnelle est une question de négociation entre la collectivité publique et les investisseurs, la mixité sociale et d'usage relève de facteurs qui tendent à échapper à la planification urbaine. Dans Lémancité, on constate des réactions de plus en plus nombreuses des habitants refusant des projets de densification et s'opposant ainsi aux modifications des plans de zones. La densification, si elle est synonyme de concentration d'activités, de proximité des équipements, elle est aussi synonyme d'attraction de personnes non souhaitées dans le quartier. Le refus porte ainsi autant sur la peur de la promiscuité, sur le refus du mélange social que sur la transformation du cadre de vie. Si, à la densité s'ajoutent des intentions de diversifier le secteur, alors plus le cadre de vie est homogène, plus la crainte de la différence augmente<sup>67</sup>. Il est bon de se rappeler que dans la première partie du XXe siècle, donc hier, la densité était synonyme d'insalubrité et la mixité de nuisances. Pourtant, en semblant porter peu d'attention aux signes émanant des habitants, les planificateurs territoriaux du XXIe siècle ajoutent presque systématiquement aux mots « zones » ceux de « densité et mixité » et parfois d'« urbanité »<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Ces commentaires sont possibles à partir de dossiers analysés ces dix dernières années soit dans le cadre recours aux tribunaux, soit d'expertise sur les instruments d'affectation du sol.

<sup>68</sup> En 1998, la charte d'Athènes II prône la densité et la mixité pour donner de l'urbanité aux espaces urbains. Avec la densité comme objectif, les zones sont alors le levier pour densifier (quartier résidentiel, ou d'activités) ou dé-densifier (parc urbain). Le zonage en adaptant les affectations dans les zones permet aussi de jongler avec la mixité. Des espaces publics sont dessinés, des arbres plantés, des lignes de tram sont inaugurées, et les places de stationnement pour véhicules sont réduites au minimum.

### 5.1.1 L'héritage pesant du zonage fonctionnel

Il faut se rappeler aussi toute autre chose, et de grande importance. Cela concerne la manière de faire usage des instruments de l'urbanisme. A la fin du XIXe des règles d'alignement et de construction permirent la construction de grands boulevards avec des chaussées élargies, des trottoirs pour séparer les premiers véhicules à moteur des piétons, l'éclairage urbain, les égouts, l'alimentation en eau et énergie, et parfois les métros. Ces règles s'occupent prioritairement des espaces ouverts, c'est-à-dire de la voirie urbaine. Les espaces enclavés, les îlots et les aires de construction sont soumis différemment à des règles sur l'art de bâtir.

Un des problèmes de la ville aujourd'hui est relié au déraillement produit par le mouvement moderne en architecture<sup>69</sup>. Celui-ci a inversé les rôles. L'espace ouvert a été démuné de sa substance au profit des objets construits. Les relations entre les habitants se font prioritairement déplacées à l'intérieur des zones constructibles, l'espace que le privé, supporté par le politique et doublé de l'architecte, peut aisément contrôler et produire : une zone délimitée. Quant à l'espace ouvert, il ne répond plus qu'à la fonction du déplacement, et essentiellement des transports en automobile. Les incidences sont lourdes aujourd'hui, et pour dévier la course folle des descendants, ceux qui encouragent les « *bigness architectures* », il s'agira de la part de la société civile, de faire preuve, sans tarder d'innovation, et ceci au même niveau d'excellence que les actions qu'elle doit contrer.

A la question, « le zonage, aujourd'hui, affecte-t-il positivement ou négativement l'urbanisme ? », il y a alors deux façons de répondre. Si l'urbanisme est l'art de produire des architectures à la grande échelle, alors le zonage fonctionnel l'affecte positivement et même le conditionne. Les architectures de la grande échelle nécessitent les démarches réglementaires du zonage, qu'il soit inclusif ou exclusif. Si l'urbanisme est l'ensemble des actions pour faire en sorte que l'urbanité puisse se maintenir dans les villes et puisse prendre place aussi dans l'urbain afin de faire émerger de nouvelles centralités, alors la manière d'utiliser le zonage, en produisant des zones exclusives, peut affecter négativement l'urbanisme. Afin d'étayer ces réponses, nous allons revenir dans Lémancité puis à Tokyo-to, et au préalable expliquer ce que nous entendons par « urbanité » et par « urbain ». Ces deux

---

<sup>69</sup> En 1933, la charte d'Athènes, dans la lignée du mouvement moderne, reconnaît la pertinence du découpage en zones exclusives afin d'assurer l'hygiène dans les villes. Les villes deviennent des assemblages autoritaires de zones avec des quartiers spécialisés (*Plan voisin* Le Corbusier, *Broad acre City* de Frank Loyd Wright). Les villes se meublent de bâtiments résidentiels en hauteur, et la règle de l'ensoleillement les écarte les uns des autres, le déplacement à pied est remplacé par l'automobile. La ville voit l'emprise au sol de ses bâtiments s'espacer et le contenu se spécialiser.

termes, couramment utilisés sont quelque peu galvaudés et méritent que nous nous y arrêtions l'espace de quelques lignes en les situant par rapport aux découpages en zones.

### 5.1.2 L'urbanité

Que signifie urbanité ? Du latin, *urbanitas* qui signifie les mœurs affables de la ville, la politesse<sup>70</sup>, le mot urbanité qualifie un individu qui, d'habitude, se rencontre en ville. L'individu qui a de l'urbanité a appris à vivre *en ville* et son éducation lui permet d'apprécier ce que produisent les villes, la culture sous toutes ses formes, et entre autres savoir apprécier la nature.

Nous avons aussi compris qu'aujourd'hui la *zone*, même hors de la ville, s'habite comme la ville, nous avons retenu qu'elle est un espace « en transition » contenu entre deux espaces de nature différente. Les habitants résidant ou travaillant dans l'espace situé entre deux villes, celui où domine le zonage, peuvent-ils avoir de l'urbanité ? Des habitants peuvent-ils avoir de l'urbanité sans habiter la ville ? La ville est-elle, seule, le lieu de l'urbanité ? Et, à contrario, la ville peut-elle être privée d'urbanité ?

Avoir de l'urbanité, pour un individu est une aptitude à respecter la présence de l'autre, de plusieurs autres, à avoir de la bienveillance. Et, ces autres savent vivre ensemble, tout en ayant la connaissance des environnements qui le contiennent, ils savent aussi les apprécier. L'urbanité est le caractère de ce qui a trait à l'usage du monde. Hormis quelques exceptions, c'était dans les villes que s'acquerrait un tel usage. L'urbanité s'apprend. Avec la politesse, il y a aussi la courtoisie et la civilité qui sont des qualités qui accompagnent l'urbanité. Une chose, un espace peuvent aussi détenir un caractère d'urbanité ; cette chose ou cet espace ont alors un lien avec le « savoir-être » en ville. L'urbanité est ainsi bien plus que le caractère de ce qui est urbain, c'est-à-dire plus que de posséder des pratiques urbaines. Effectivement, posséder l'usage de pratiques urbaines n'oblige pas nécessairement de les pratiquer. L'urbanité est un savoir-être avec les autres, un processus qui s'apprend et s'exerce. Cette pratique revient à communiquer, échanger, et à produire de l'altérité, c'est-à-dire à accepter de changer en regard des autres. Si l'apprentissage ne se fait pas, le risque, dont parle Manuel Castells, est élevé de vivre dans de l'urbain en absence de ville (Castells, 2005). Le risque existe tout autant de vivre en ville sans urbanité. Les incivilités sont autant dans l'urbain que dans la ville, cependant, on attend de la ville que ses habitants soient de

---

<sup>70</sup> Dictionnaire *petit ROBERT* (1972) : lat. *urbanitas*, de *urbanus* « de la ville, qui a les qualités de l'homme de la ville ». Politesse où entre beaucoup affabilité naturelle et d'usage du monde.

« vrais » urbains, sachant pratiquer autant la politesse que la civilité. Ce qui s'observe à Lausanne et Genève montre le contraire. On se permet d'être irrespectueux envers l'autre « en ville » alors que, dans le cadre dans lequel on réside, l'urbain, on pratique étonnamment le respect de l'autre, soit par crainte d'être vu – ce qui aurait trait à un esprit villageois -, soit par civilité – ce qui ferait ressortir que dans l'urbain les habitants développeraient alors un sens civique plus soutenu que dans la ville où ils ne résident pas -.

Paul Claval dans l'écrit « De la logique des villes aux ressorts de l'urbanité » (Claval, 1981) précise que « ce qui caractérisait la ville, c'était que l'on pouvait circuler librement sur ses voies, s'arrêter où bon nous semblait et lier conversation avec qui l'on voulait. L'urbanité était liée à l'existence de ces espaces publics, où les gens apprenaient à se respecter pour cohabiter – c'est le sens de la civilité- et où ils s'informaient des affaires de la cité et participaient aux mouvements d'opinion. » Bernard Lamizet, lui, distingue deux temps pour l'urbanité. Le premier temps commence quand un ensemble d'individus s'organisent socialement au lieu de l'être familialement, lorsque le lien social prend le devant sur le lien par filiation. Le lien social prend forme et s'inscrit dans l'espace avec des lois, des règles, des normes qui font la ville. Le second moment de la ville est alors « la construction d'un centre urbain et l'inscription de la sociabilité dans l'espace (...) ». Bernard Lamizet qualifie aussi le «centre urbain » comme le «lieu de la ville où les parcours des habitants se rencontrent et s'articulent les uns aux autres, et où, par conséquent ils prennent conscience de l'existence des autres - premier moment de l'acquisition de la sociabilité. Le centre urbain est [en quelque sorte, aussi une centralité] la projection spatiale de la sociabilité et de l'appartenance. » (Lamizet, 2002, pp.167-168). Le centre urbain dans la tradition des villes européennes, en plus d'être central, est unique et revêt une valeur symbolique, celle de la représentation de l'institution qu'est la cité. Le centre réunit des activités aussi gouvernementales, commerciales, administratives que religieuses ; le bâti prend une forme souvent monumentale qui exprime le pouvoir qui gouverne la cité. Ce pouvoir utilise l'architecture pour produire une image que la ville veut donner à voir. Cette image construit le paysage urbain regardé par les habitants, résidents, travailleurs et visiteurs. Le paysage urbain ainsi construit, et regardé, participe à la production de l'urbanité de la ville européenne. « C'est l'émergence d'une logique de la représentation qui fait apparaître l'urbanité comme forme de peuplement, car l'urbanité se caractérise par l'existence d'espaces publics.» (Ibid., 2002, pp.167-168). L'approche de Bernard Lamizet convient aux villes traditionnelles qui sont restées dans le périmètre de leurs enceintes. Nous l'avons vu précédemment, il en va autrement à Tokyo, et nous allons comprendre qu'il en va aussi



autrement dans Lémancité. Dans l'une et l'autre, « l'urbanité n'est pas une question thématique, c'est un enjeu de civilisation. » (Lévy, 2013, p.48)

### 5.1.3 L'espace urbain

Ce qui se loge en périphérie des villes et qui se nomme l'« urbain » peut-il détenir un potentiel de ville ? Et en quoi le zonage interviendrait-il ? L'urbain décrit par Françoise Choay est formé par la continuité des espaces bâtis autour et entre les villes où vivent des individus qui sont en relation étroite, par leur travail, leur formation, leur quotidien, avec une ville (Choay, Merlin, (1988) 1996). L'urbain, l'espace, est fabriqué et habité par des urbains, les individus qui ont des pratiques urbaines. L'urbain a en général une faible densité du bâti et également une densité humaine bien en dessous de celle qui caractérise la ville. Les phénomènes conjugués de dispersion des activités, de spécialisation des zones et d'étalement des constructions caractérisent l'urbain. La ville, à l'opposé, est l'espace de la concentration ; la ville est caractérisée par l'intensité des relations entre les individus et objets variés qui la composent, une généralisation des règles à l'ensemble de son territoire, et un regroupement de constructions dans un périmètre limité. Dans la ville, le bâti prend une place plus ou moins forte selon le climat et les valeurs que le gouvernement de la ville souhaite montrer. Cependant, comme le précisent Françoise Choay et Pierre Merlin, « à un degré d'abstraction supérieur, ce qui fait ville, c'est l'idée d'interaction sociale qui est fondamentale. » (Choay, Merlin, (1988) 1996, p.695). Et les interactions sociales sont favorisées plus par la densité humaine que par celle du bâti.

L'espace urbain<sup>71</sup> a pour différence principale avec la « ville »<sup>72</sup> de distendre la concentration des individus, mais surtout des objets. L'espace urbain « recouvre plus ou moins partiellement l'ensemble de l'aire urbanisée (...), il « est hétérogène (...) cloisonné et fragmenté (...) ». « À l'échelle des individus, l'espace urbain vécu et pratiqué est orienté, il comporte des lieux repères (...) et des zones d'ombres, il est discontinu. » L'espace urbain « est fortement structuré, par la rente foncière et l'accessibilité. »<sup>73</sup> L'espace urbain est aussi

---

<sup>71</sup> Le terme « urbain » fait objet d'un ouvrage entier riche en questionnement de Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager, *Dictionnaire La ville et l'urbain*, édité en 2006.

<sup>72</sup> Françoise Choay fait une distinction nette entre la « ville » et l'« urbain ». L'urbain supprime « l' ancestrale différence entre ville et campagne » (Choay, (1988) 1996, p. 813). L'importance que prennent les réseaux (transports, communication, sociaux, institutionnels) et la domination du réticulaire dans l'organisation des hommes et de leurs activités ordonnent des mutations spatiales qui mènent à l'épuisement du modèle citadin.

<sup>73</sup> Ibid.

appelé « métropole » (au-delà de la ville) (Ascher, 2000, pp. 174-177), « Citta diffusa » (Secchi, (2000) 2006), ou « Zwischenstadt » (Sieverts, (2001) 2004).

En Occident, l'espace urbain est souvent privé de potentiel de diversité urbaine, où les interactions sociales se fragilisent tant, qu'elles viennent à disparaître, et perdent leurs places dans la logique de l'organisation territoriale. Cet espace habité par un petit nombre d'« urbains », souvent cantonnés dans des villas ou des immeubles espacés, est condamné à ne rester que de l'urbain.

Dans le *Portrait urbain de la Suisse*, les auteurs prennent l'espace situé hors des aires métropolitaines suisses comme de l'espace urbain à épurer, et pour cela le qualifie de « zone calme » (Diener, Herzog, Meili, Meuron, Schmid, 2005). La « zone calme », zébrée d'infrastructures routières, autoroutières, ferroviaires ou énergétiques alimentant les aires métropolitaines, est un endroit où les réseaux écologiques sont sous pression, non par ceux qui y habitent, mais bien par ceux qui les traversent. Pour le réserver comme poumon vert pour les habitants des grandes villes, le *Portrait urbain de la Suisse* brosse la « zone calme » telle une image paysagère vide de toutes diversités et de contenu. En la qualifiant de « zone calme » les auteurs condamnent cet espace à n'être ni de la ville, ni de la nature, et juste de l'urbain vidé de ses urbains et au service des métropoles.

En observant l'espace de Lémancité, et tout particulièrement ce qui se trouve entre les villes, nous avons identifié des éléments lui confèrent des caractéristiques autres de celles de l'urbain, et nous faisons la supposition que nombreux sont les espaces, entre la multitude des villes et localités de l'ensemble de la plaine suisse de Genève à St-Gall, qui recèlent les mêmes caractéristiques. Nous ne nommons cet espace, ni ville, ni urbain, mais l'*entre-deux des villes*.

#### 5.1.4 L'*entre-deux* des villes

Ce que nous qualifions d'«*entre-deux des villes* » est à l'opposé de celle de l'« *entre-ville* », la *Zwischenstadt* de Thomas Sievert. La *Zwischenstadt* est une « *désagrégation de la ville historique européenne compacte* » (...) « *paysage urbanisé* » ou « *ville paysagée* » (...) « *ville qui se déploie entre les vieux noyaux historiques et la campagne ouverte, entre les lieux de vie et les non-lieux des réseaux de communication, entre les circuits économiques locaux et les réseaux de dépendance au marché mondial.* » (Sieverts, (2001) 2004, p. 9.)

L'«*entre-deux des villes*» est l'agrégation cohérente, cependant difficilement lisible, d'ensembles ayant tous leur propre logique et qui agit progressivement en relations les uns avec les autres. L'«*entre-deux des villes*» est l'espace où prend place un processus d'agrégation d'ensembles autonomes diversifiés présentant conjointement un potentiel de ville.

L'«*entre-deux des villes*» participe plus de l'approche prise par Bernardo Secchi quand il parle de «*la ville contemporaine, qu'elle prenne la forme extrême de la Megacity ou de la Città diffusa ou des formes intermédiaires*», elle «*ne coïncide pas à la dissolution de la ville. Ce qui est en train de se dissoudre, ce n'est pas la ville, mais les conceptions traditionnelles de voir cette ville.*» (Secchi, (2000) 2006, p. 144.)

L'«*entre-deux des villes*» se localise en des endroits qui progressivement se mutent en lieux, pourtant longtemps ni nommés, ni définis en tant qu'ensemble. Ces lieux ont comme qualité particulière identifiable d'être des réceptacles, aux limites incertaines, où s'agglomèrent les éléments porteurs de «*ville*». Les règles et les logiques qui organisent ces éléments sont regardées comme incompréhensibles.

L'«*entre-deux des villes*» a pour sens d'être de la ville «*en devenir*». A ce titre, cette ville «*en devenir*» mérite autant d'attention, si ce n'est plus que tous les espaces qui traditionnellement sont nommés «*ville*».

Dans Lémancité, et plus généralement en Suisse romande, la carte de croissance démographique de ce dernier demi-siècle montre une extension en large tache d'huile des périmètres des aires urbaines, autant dans les couronnes sub- que périurbaines (Dessemontet, Jarne, Schuler, 2009). Les habitants résidants et les nouveaux venus vont résider dans les aires urbanisées hors des centres-villes. Cette forme d'urbanisation est à tort qualifiée d'«*urbain*».

Ces espaces dans Lémancité sont bien autre chose que de l'urbain, et ceci pour deux singularités. La première singularité est l'espace lui-même, plus que d'être sous l'emprise d'une répartition centre-périphérie, il est lié à plusieurs centres et certains de ces centres sont parfois relativement éloignés. La seconde singularité est la résistance étonnante à la logique des réseaux et des surfaces réticulées, et ceci par la seule présence de pratiques sociales soutenues et diversifiées qui colonisent l'entier de l'espace et vont jusqu'à se transmettre systématiquement aux nouveaux habitants. Ces singularités trouvent leur explication dans le fait que la Suisse est un état confédéral où les cantons ont chacun, en plus de la capitale, des villes de petite, moyenne, ou grande importance, relativement

rapprochées et équipées de nombreux services à la collectivité. L'autonomie communale confère à toutes les localités une indépendance d'organisation du quotidien, qui va au-delà de la seule gestion technique des territoires. Le résultat est un espace qui rebondit de concentration en concentration.

De plus, dans Lémancité, les concentrations, et ce qui se trouve entre ces concentrations, est habité par des individus ayant dans leurs bagages des pratiques du monde entier. L'entre-deux des villes dans Lémancité se distingue de l'urbain d'une part par la diversité des relations entre les habitants qui l'habitent, et d'autre part par le rythme soutenu avec lequel les petites concentrations urbaines, les villes et les localités se succèdent. Le centre, alors, prend une signification toute relative. Par exemple, le centre qui compte pour l'Ouest lausannois, est autant Lausanne ou Genève, que Morges ou Renens, que Paris ou Milan, que Londres, New York ou Tokyo. La limite-ligne de l'entre-deux des villes de Lémancité est incertaine, et ce qui compte, c'est la limite-espace élastique qui va du Léman à l'ensemble des villes du monde selon l'individu concerné. Lémancité contient des centres et des centralités, et les espaces publics se présentent sous des aspects non habituels, ils sont rarement des places, des rues ou des parcs reliés par des chemins piétons, ce sont des lieux où à un temps  $t$  un grand nombre d'individus se recentrent, comme la manifestation annuelle des étudiants de l'École polytechnique Balelec, le Paléo Festival de Nyon ou les 20 kilomètres de Lausanne.

Ainsi, l'Ouest lausannois est un entre-deux des villes en stade de maturation, pour devenir une centralité de Lémancité. Bien que les entités qui le composent semblent disparates, une cohérence existe. Cette cohérence est celle des relations entre les acteurs, d'abord les gestionnaires des territoires, c'est-à-dire les autorités communales, les législatifs et les exécutifs, mais aussi les associations développées par les habitants. De la traditionnelle société de tir à celles des pompiers, des chorales aux clubs de gymnastique, des formations musicales aux troupes de théâtre, des cercles littéraires aux cercles politiques, les habitants inventent aussi des modèles d'urbanités qui à travers les interrelations de voisinage s'enrichissent de nouvelles idées avec de nouveaux habitants venus du monde entier. L'attention portée aux écoles, aux activités pour tous les habitants (des plus jeunes aux plus âgés, des personnes en difficulté aux sans-papiers) rappelle celle qui existe dans les *muras* au Japon. Les unités urbaines ont chacune leur logique et elles interagissent régulièrement les unes avec les autres. Il est intéressant d'observer qu'avec une présence de non-résidents durant les jours de semaine, l'Ouest lausannois se caractérise par un nombre important de

manifestations, dites traditionnelles et singulières à l'Ouest<sup>74</sup>. L'habitant, résident ou non, de l'entre-deux des villes agit avec la connaissance des pratiques urbaines de la ville<sup>75</sup>, et de villes du monde entier. Dans Lémancité, et dans l'entre-deux des villes résident des urbains qui habitent plusieurs régions du monde, ils apportent dans Lémancité la diversité de l'urbanité du monde. L'« urbain » transporte avec lui l'aptitude à savoir-vivre avec l'autre, que cela soit dans ce qui est appelé la ville traditionnelle, le « suburbain »<sup>76</sup>, le « périurbain »<sup>77</sup>, ou en périphérie hors des périmètres d'agglomérations<sup>78</sup>. Avec une pointe d'humour se permettant la démesure de la comparaison, la gare de l'Ouest lausannois deviendra-t-elle le Shibuya de Lémancité ? Et la gare de Terre Sainte (actuelle gare de Coppet), le Shinjuku où s'installera le gouvernement métropolitain de Lémancité<sup>79</sup> ?

### 5.1.5 L'urbanité dans l'entre-deux des villes

Les centres n'ont de valeur que par ce qui les entoure. Un roi sans royaume est un roi déchu. Lémancité a pour centre, comme Tokyo, la puissance du vide. Cependant, dans Lémancité ce vide, nous l'avons vu c'est le « Feu au Lac », son potentiel fédérateur est ignoré. Alors que tous les ingrédients sont là pour que l'urbanité anoblisse l'entre-deux des villes de Lémancité, un centre, que la Suisse à porté en avant à l'échelle du monde, Genève, se montre provinciale et refuse de voir les atouts dont elle bénéficierait aussi si elle laissait émerger de nouvelles centralités, au lieu de s'évertuer à tout orienter vers son centre géographique.

---

<sup>74</sup> Par exemple, la *Fête de L'Abbaye* à Ecublens et Crissier, la fête du pain à Rengas, la *fête de la musique* à Crissier, la *fête de l'été* à Bussigny, la *fête du sport* et le *festival du théâtre en herbe et des arts de la scène* à Renens. Et le 23 septembre 2012, s'est déroulée la fête du District, les huit communes organisaient « Cap sur l'Ouest », une marche à travers le district. Sans compter les fêtes estudiantines dont la plus célèbre a plus de trente ans, Balelec.

<sup>75</sup> Par exemple, dans les rues on se déplace en gardant une distance, même faible, qui permette de ne pas toucher ses voisins, ou différemment aujourd'hui il est mal vu de cracher par terre ou d'uriner dans la rue. Au Japon, l'urbain sait que l'abandon des détritiques dans la rue, dans les transports publics est une preuve d'incivilité, ainsi que de fumer en dehors des espaces réservés à cette activité. Manger dans la rue est une inconvenance dans les rues de Londres.

<sup>76</sup> Référence faite aux *suburbs* d'Amérique du Nord constitués de vastes zones d'habitat individuel prédominant. En Europe, développement continu de l'espace autour des villes, s'accompagnant de mouvements migratoires densifiant les communes directement contiguës des villes.

<sup>77</sup> Urbanisation se formant à la périphérie des agglomérations dont les caractéristiques sont : la discontinuité du tissu construit, l'implantation de l'habitat urbain en milieu rural, la ségrégation de l'espace entre fonction résidentielle périurbaine et fonction rurale, et la dispersion des constructions.

<sup>78</sup> En dehors des agglomérations suisses, on observe aussi une « rurbanisation », c'est-à-dire un phénomène qui transforme des espaces ruraux en espaces *rurbains* où viennent résider de plus en plus d'urbains.

<sup>79</sup> Shinjuku abrite la mairie de Tokyo, le Tokyo Metropolitan Government. Imaginer installer le gouvernement métropolitain de Lémancité c'est faire un clin à la créativité de Mme de Staël et de son entourage.

Des projets d'envergure changent la limite-espace de la ville, autant celle de Genève que celle de Lausanne<sup>80</sup>. Dans les planifications officielles, les villes renforcent leurs centres, cependant, l'entre-deux n'est doté que de pôles de développement. Ainsi, l'Ouest lausannois, avec la diversité de ses soixante mille habitants et ses quarante mille emplois, son accessibilité multimodale, et son rayonnement au-delà des frontières nationales, est encore vu comme le territoire de quelques communes, quand même qualifiées d'urbaines, entre Lausanne et Morges, alors qu'il est en train de se profiler comme une nouvelle centralité.

Lémancité est caractérisée par la diversité des relations entre ses centres, la diversité des modes de déplacement, la diversité de ses espaces publics, la diversité des habitants qui résident, se déplacent sur l'ensemble de l'espace, y travaillent ou visitent, la diversité des entreprises et des emplois, la diversité des bourgs, la diversité des espaces non bâtis, des vignes, des champs agricoles et horticoles, des forêts, la diversité environnementale. Pourtant, cette richesse est peu perceptible et un aspect fragilise l'ensemble : le bâti. Ce qui est visible donne faussement le ton : les constructions du dernier demi-siècle allant des chemins vicinaux bétonnés grâce aux subventionnements cantonaux pour les améliorations foncières, jusqu'aux batteries de villas libérées grâce au zonage, sont encore aujourd'hui l'image de l'entre-deux des villes de Lémancité. Hormis les bourgs anciens, le bâti est en général médiocre et suit, sans autre logique, les axes de transport. Les typologies de logements sont soit des villas, des immeubles d'habitation ordinaire, et les types de commerces se résument presque aux seules grandes surfaces dont les édifices ont plus l'air d'entrepôts agglutinés aux accès autoroutiers que de commerces. Les édifices de qualité architecturale remarquable sont des exceptions, par exemple la Maison du Football européen à Nyon ou les bâtiments académiques de l'Ouest lausannois. L'espace de Lémancité *exprime*<sup>81</sup> la société qui l'habite, et ses nouvelles centralités sont les indices de son changement.

---

<sup>80</sup> Genève, par exemple, le projet du PAV-Praille-Acacias-Vernet, 230 hectares, dont 135,5 ha sont concernés par un projet de déclassement, sur trois communes, Genève, Carouge, Lancy, et 80% du foncier appartient l'Etat de Genève. Lausanne, par exemple, les Plaines du Loup de Lausanne, 33 hectares. Et les *chantiers* de l'Ouest lausannois, par exemple, le SDIM - Schéma directeur intercommunal de Malley, 80 hectares sur trois communes, Lausanne, Prilly et Renens. Les orientations des plans directeurs genevois et vaudois donnent également des développements en chapelet entre les deux villes, et dans le pourtour de Genève. Mais surtout les entreprises qui et les habitants qui viendront augmenteront à nouveau d'un cran la dimension internationale des deux villes.

<sup>81</sup> Nous reprenons le verbe choisi par Manuel Castells : "*Space does not reflect society, it expresses it; it is a fundamental dimension of society, inseparable from the overall processes of social organization and social change.*" (Castells, 2005, p.46).

## 5.2 Le zonage contre la diversité urbaine

C'est en évinçant la diversité urbaine que le zonage fragilise l'émergence des centralités. Le zonage dans Lémancité est le véhicule de la densité faible ou forte et s'il autorise les mixités fonctionnelles dans les centres de localité, il l'interdit en général hors des centres. Le zonage et la diversité se côtoient ni dans les textes, ni sans les discours. Nous allons donner quelques explications sur les notions qui sont préférées à celles de la diversité : la densité et la mixité, et avec elles la densification vue pour être le remède à l'étalement urbain.

L'étalement urbain est vu comme un problème, et dans le milieu de la planification territoriale il est soutenu qu'il produit un gaspillage du sol et une surconsommation d'énergie. Pour y répondre la Confédération et les cantons partent entre autres d'un constat sur la qualité<sup>82</sup> du réseau des transports publics en Suisse, tant pour son étendue que son resserrement, et une solution au problème réside d'une part dans l'augmentation du nombre des utilisateurs des transports publics aux endroits desservis par les interfaces existantes, et d'autre part dans la densification des aires construites. Or, autant la densification est à l'ordre du jour, autant le zonage qui est pourtant l'instrument privilégié qui l'autorise, a été longtemps peu évoqué. À ce titre, le thème de la « densité » est invité à toutes les assemblées réunissant autant les acteurs de la collectivité publique que les milieux professionnels et académiques. « *Habiter la densité* » ou « + dense » ou « *Densification différenciée* » sont les slogans en vogue. On n'habite plus la *ville*, ni même l'*urbain*, mais la *densité* versus la *zone villa*. Un malaise s'installe, la *densité* est-elle un habitat ? Les habitants à qui on propose de la densité ont-ils tort de la refuser. La densité pour les uns est associée à la promiscuité et la concentration d'individus à un endroit, et pour d'autres elle va de pair avec le mélange des activités et la diversité des situations, plus c'est dense, plus la probabilité de réunir des individus et choses différentes est élevée et plus les échanges sont alors aussi probables. Une controverse naît entre ceux qui habitent la ville, et ceux qui essaient de la comprendre, ou ceux qui tentent de la planifier ? Nous allons voir que trois malentendus se créent quand on veut densifier la ville.

---

<sup>82</sup> Cette qualité est reconnue au-delà des frontières de la Suisse par des auteurs comme Timothy Beatley dans son ouvrage *Green Urbanism: Learning from European Cities*.

### 5.2.1 Parlons de densité quand il s'agit de mesurer la ville

Que veut dire « densité » ? En physique, la densité est le rapport entre deux masses volumiques. Dans le domaine de l'organisation des territoires, la densité est un concept qui met en relation une masse et une étendue. L'étendue peut être volumétrique ou plane, et est dotée d'une échelle et d'une métrique. C'est un instrument de mesure, un rapport entre une donnée quantitative et une autre. Dans la géographie traditionnelle, ce rapport se fait entre un indicateur (par exemple nombre d'habitants et d'emplois) et une surface de référence (par exemple la surface du territoire communal). Dans le domaine de l'urbanisme, la densité est généralement le rapport entre un indicateur et une surface. L'indicateur est soit aussi une surface, par exemple, les surfaces de plancher, soit un nombre d'individus, ou d'objets, par exemple la population d'une ville, le nombre d'unités d'habitation, le nombre de véhicules motorisés. La densité informe sur la qualité de ce qui est compact, l'intensité d'occupation du sol par des individus, la concentration des bâtiments, ou des flux. La richesse du concept « densité » prend toute son ampleur en donnant à l'étendue une signification complète, plus qu'une superficie, elle est aussi une durée (Lévy, Lussault, 2003, pp. 237-238). La densité est essentielle dans les approches scientifiques pour comprendre les mutations spatiales, et les résultats obtenus par le cumul et la mise en relation de densités différentes en font un puissant outil d'analyse<sup>83</sup>.

Or « l'urbain » est désigné comme peu dense, et souvent mal raccordé aux transports publics, de plus se localisant parfois bien au-delà du périmètre dit compact des agglomérations de Lémanité, hors de l'entre-deux des villes, dans les aires touristiques dans la périphérie, comme à Verbier, une extension des aires urbaines lémaniques. Nous avons vu que dans l'entre-deux des villes de l'Ouest lausannois se nouent des relations entre les gens (espaces politiques, publics-privés), entre les gens et les objets (activités, transports), et entre objets (interfaces de communication). Est-ce l'absence de densité qui cantonne l'urbain dans une catégorie définie par la négation : *ni ville, ni campagne, ni montagne* ? Parle-t-on de densité du bâti, ou de densité humaine ? À lire les écrits officiels et les directives cantonales, la densité est la condition nécessaire pour l'urbain d'acquérir ses lettres de noblesse en tant que « ville ». S'il est démontré que la densité est nécessaire pour parer au gaspillage de sol et d'énergie (Newmann, Kenworthy, 1999 ; Fouchier, 1997), et de plus de diminuer la dépendance automobile, est-il suffisante pour transformer un endroit en un lieu de vie urbaine ?

---

<sup>83</sup> En Suisse, les travaux de Martin Schuler, Pierre Dessemontet et Alain Jarne illustrent les atouts de la mesure scientifique de la densité.



Le premier malentendu se loge dans l'importance qui est donnée à la densité du bâti ; la densité des constructions ne permet pas de fabriquer la ville. La densité du bâti n'est pas la ville. La densité est la mesure de quelque chose. Une confusion largement répandue est faite entre la mesure, et l'objet qui est mesuré. La densité ne mesure pas la ville, elle mesure une des composantes de celle-ci. Par exemple, construire un quartier dont l'indice d'utilisation du sol est de 2 ou 3 (le rapport entre la surface brute de plancher habitable et la surface à bâtir de la parcelle, en Suisse IUS-indice d'utilisation du sol, en France COS-coefficient d'occupation du sol, donc la densité du bâti ou densité de construction) ne signifie pas encore qu'on va densifier la ville. Car si on compte 50 à 60 m<sup>2</sup> par personne pour les logements, si on y trouve un centre commercial du type « valise » fermée en semaine à partir de 18h30 ainsi que le dimanche, et si on y trouve des volumes de salles de sports et des sièges administratifs de banques ou d'assurances, le quartier a une densité du bâti relativement élevée et une densité humaine fluctuante, et une partie du temps, plutôt faible. Ce malentendu concernant la densité du bâti a laquelle on prête les qualités de la densité humaine est usuel. La densité du bâti est un chiffre, c'est une intensité d'utilisation du sol. La densité du bâti ne donne pas d'information sur la qualité de l'aire urbaine concernée ; plus le chiffre est élevé, plus c'est une densité du bâti, et peut-être moins c'est de la ville.

Mesurer la densité du bâti, c'est donner le chiffre de l'intensité d'utilisation du sol par des constructions. Cela donne la valeur objective de ce qu'il est possible de construire sur une parcelle de terrain, et cela permet d'y joindre une valeur financière. Les acteurs concernés par la densité du bâti sont les propriétaires, et ceux qui réalisent les constructions sur la parcelle de terrain. Cela peut être les mêmes acteurs, ou plusieurs autres, les investisseurs, les entrepreneurs, les architectes, et aussi les autorités communales qui hériteront de nouveaux habitants avec ce que cela entraîne comme contraintes positives et négatives.

Le malentendu vient du fait que la densité du bâti produit une image vue différemment par les acteurs, car chacun y met autre chose. La première image est une figure équilibrée, c'est une ville modèle, celle des architectes, le remède pour pallier le gaspillage de sol et d'énergie, et restreindre l'étalement urbain qui détruit les « paysages ». La seconde est une figure chahutée, c'est l'amalgame des nuisances de la ville où s'articule le spectre de l'entassement avec celui de la promiscuité anonyme. Si la première image est mise en avant par les professionnels et les administrations publiques, la deuxième est celle perçue par la société civile.

Nous avançons une autre sous-hypothèse : le malentendu de la double image se dissiperait si les planifications cessaient de présenter les projets sous le seul angle de la densité du bâti.

Ce n'est pas la densification du bâti qui compte. Ce qui importe, c'est de savoir et de montrer à tous les acteurs concernés et impliqués, les flux d'individus qui se déplaceront dans le nouveau quartier tout au long du jour et de la nuit. C'est à dire quelles sont les quantités d'individus que l'espace qu'on est en train de modeler peut contenir sans qu'il y ait des impressions de concentrations excessives. Aux plans, coupes et axonométries des architectes qui deviennent alors qu'un support de réflexion s'ajoutent des instruments cartographiques de flux de piétons et de véhicules. Le zonage fonctionnel des zones à bâtir laisserait sa place à un cadastre rigoureux, qui se compléterait de règles précises sur la construction, et ceci pour chaque parcelle. Les espaces de la voirie publique seraient alors décrits autant dans leurs infrastructures que dans leur capacité à recevoir des individus et des objets.

### 5.2.2 Parlons de mixité quand il s'agit de comprendre la ville

Un autre malentendu concerne l'échelle d'action de la *densification*. En fait, dans les planifications dans Lémancité, la densification est une action dont l'objectif va plus loin que juste densifier. C'est une fabrication de morceaux de ville « dense et mixte ». Une opération de densification opère une intensification d'utilisation du sol avec un mélange de fonctions, d'usages, et d'individus. Si la mixité des fonctions, la mixité fonctionnelle (par exemple, la proportion des surfaces réservées au logement par rapport à celles pour les activités) se négocie entre acteurs et se planifie, la mixité sociale (proportion d'un groupe par rapport à un autre, par exemple les classes d'âges, de revenus, de catégories socioprofessionnelles, les nationalités) est délicate et sa répartition nécessite des mécanismes politiques. La densification des quartiers est le résultat d'une multitude de facteurs sociétaux qui échappent largement à la planification traditionnelle. Cette dernière est basée sur l'efficacité, autant dans la rentabilité du sol, que dans l'obtention de coûts de construction peu élevés. La croissance démographique qui caractérise Lémancité conduit les autorités, indépendamment les unes des autres, à trouver des solutions rapides et efficaces pour loger les habitants. Dans Lémancité, quand les planifications utilisent le terme de densification, cela concerne principalement la construction de logements combinée parfois avec des activités, alors en proximité des gares. Les politiques du logement réactivées lancent des projets, et s'appuient sur une politique foncière proactive<sup>84</sup>. Toutefois, l'offre en logement

---

<sup>84</sup> Par exemple la Ville de Lausanne, pour faire face au développement économique et démographique de la région, et pour contrer la pénurie de logements à loyers abordables et le marché spéculatif, axe sa politique sur deux piliers : « d'une part, une politique foncière proactive qui lui permet de maîtriser et financer son développement; d'autre part, des logements accessibles

est une seule des composantes de la Politique de la ville. À Genève, une Politique de la Ville est en train de se profiler à l'échelle cantonale, son but est celui d'une politique de cohésion sociale : « La politique de cohésion sociale en milieu urbain a pour but de promouvoir la cohésion sociale en garantissant à la population un cadre de vie sociale, économique et environnementale de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal »<sup>85</sup>. Le périmètre du territoire cantonal est-il pertinent ? L'échelle de la densification est-elle celle du canton, celle de la commune, ou celle de Lémancité ?

La flexibilité des mouvements des populations entre les communes, entre les villes, à travers l'ensemble de Lémancité mène à se poser la question « à quelle échelle devrait se faire la politique de la ville dans Lémancité ? » Le zonage est un support précieux pour la densification dans les communes et dans les cantons<sup>86</sup>. Offrant une vision analytique du territoire, il est plus ou moins aisé de mesurer les capacités constructives de chaque zone et estimer les endroits où se logent encore des disponibilités constructives. Ainsi, savoir jongler avec les densités du bâti de zones en zones tout en respectant les principes de l'équité entre les propriétaires devient une spécialité des architectes-urbanistes.

Les mécanismes économiques (lois du marché, politique d'implantation des entreprises) et financiers (fiscalité, aides étatiques), avec les politiques foncières (acquisition de terrains par les collectivités publiques, remaniements parcellaires, échange de terrains) sont des instruments d'organisation de l'utilisation du sol qui agissent puissamment en amont des actions de densification. Ces mécanismes tout en étant gérés localement, à l'échelle cantonale, ont des impacts bien au-delà du périmètre d'action. Or, dans Lémancité, les choix de densification se font selon des principes différents. Dans le canton de Vaud, deux principes sont retenus : 1) aux interfaces de transports publics existants, 2) dans les centres existants bien desservis.

La logique qui s'applique est celle de l'urbanisation dans les grandes zones autour des gares et dans les centres. Quand on met en parallèle, la densité des infrastructures de transport des régions de Berne ou Zurich avec celle de Lémancité, le constat est que le réseau

---

à toutes les catégories de la population: loyers contrôlés, loyers subventionnés, marché libre et propriété par étage (PPE). » A la suite du projet de Plaines du Loup, au Nord de la ville, cette politique du logement développe de nouveaux projets dont Métamorphose, Fiches-Nord, et Malley-centre (dans l'Ouest lausannois). (<http://www.lausanne.ch/> accès le 08-06-2013.)

<sup>85</sup> Le Secrétariat général du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport de la République et Canton de Genève exposait en juin 2012, les grandes lignes de la politique de cohésion sociale en milieu urbain CSMU dite « politique de la ville » du canton de Genève dans le cadre de la manifestation « 10 ans de politique des agglomérations ». (Présentation à la HSR de Rapperswill, atelier « effet d'éviction et ségrégation », <http://www.irap.hsr.ch/Tagung-10-Jahre-Agglomerations.10197.0.html?&L=5>, accès le 08-06-2013.)

<sup>86</sup> Le zonage, à Genève est à l'échelle cantonale.

lémanique est incomplet. Alors pourquoi, les grilles de la localisation des entreprises, de la disponibilité foncière des terrains, des ententes et coordination entre acteurs politiques<sup>87</sup>, ou celle bien plus fine de la localisation des logements ne sont pas superposées à celle des infrastructures nouvelles à envisager ? Pourquoi, alors ne questionne-t-on pas la totalité des zones d'affectations en relation avec une cohérence de l'organisation de l'ensemble des territoires de Lémancité ?

La ségrégation des catégories de population est le reflet de l'homogénéité des types de logements proposés dans les quartiers résidentiels ; ceci s'observe particulièrement dans les aires urbanisées autres que les villes centres ainsi que dans les communes suburbaines, et le renouvellement des centres a pour effet de repousser vers l'extérieur les groupes de population à faible et moyen revenus, et en même temps, ralentir l'hémorragie des ménages à hauts revenus (Kruythoff, 1993, p.190). Quand on a retenu que les interventions urbanistiques dans les centres ont pour effet d'augmenter la valeur du foncier. Le risque existe de reléguer ailleurs, hors des centres, les populations et les entreprises qui ont des revenus insuffisants pour se maintenir au centre. L'ailleurs est vite en dehors du périmètre de gestion de la politique de la ville, et aussi en dehors des frontières nationales. On retient que la diversité versus l'homogénéité est un concept essentiel dans toute organisation spatiale qui redistribue des logements (ibid., 1993, p. 189).

Nous proposons une hypothèse supplémentaire : ce sont les habitants qui sont les acteurs facilitateurs des centralités, et l'échelle pertinente de la densification est autant celle de la parcelle que celle de la région métropolitaine (Lémancité franco-suisse), bien plus que celle du canton ou de la ville<sup>88</sup>. Les centaines de règlements de construction de Lémancité suisse ont en commun d'entretenir dans la population une répulsion à l'égard de l'altérité ; la

---

<sup>87</sup> Par exemple, une entente sur un regroupement institutionnel, des fusions communales, une coordination sur une fiscalité allégée pour des entreprises durables, une entente tarifaire sur l'ensemble des transports de Lémancité, les négociations avec les CFF-Chemins de fer fédéraux.

<sup>88</sup> Différemment, le canton de Genève a fait le choix d'agir par grands projets et grands secteurs, en n'intervenant que légèrement dans les parcelles : « La notion d'indice de densité a été précisée ainsi que son application, différenciée selon les situations (...). Chaque projet déterminera la structure de ses espaces publics et son programme d'équipements, l'indice de densité s'appliquant exclusivement sur les périmètres réservés au logement et aux activités. La carte annexe «principes de densification» figure maintenant une approche par grands secteurs et non plus à la parcelle. La fiche relative à la densification de la zone de villas, source de confusion entre les différentes mesures, a été scindée en deux (...), distinguant la densification avec modification de zone et l'utilisation diversifiée de la zone villas, en intégrant pour cette dernière les récentes modifications de la loi permettant de meilleures densités (... densité passant de 0.25/0.3 à 0.4/0.48 voire 0.5/0.6 sous certaines conditions – qualité énergétique, accord commission architecture, parcelle > 5000 m<sup>2</sup>). » (Plan directeur cantonal Genève 2030 – Principales adaptations suite aux consultations - Février 2013, [https://www.ge.ch/du/presse/2013-02-20\\_conf\\_principales\\_adaptations.pdf](https://www.ge.ch/du/presse/2013-02-20_conf_principales_adaptations.pdf), accès le 08-06-2013.)

distance des constructions aux limites des propriétés voisines mêmes dans les centres-ville (hormis les noyaux médiévaux et quelques quartiers du XIXe siècle) varie entre six et huit mètres en moyenne. Ainsi, les écarts entre les bâtiments sont de douze à seize mètres. L'enjeu est alors de comprendre avec finesse, à partir du vécu des habitants, la mixité fonctionnelle qui compose les villes et les entre-deux des villes.

Les observatoires des universités suisses romandes qui auscultent les quartiers, ainsi que les études du Lasur-Laboratoire de sociologie urbaine de l'EPFL sont des mines d'or afin de comprendre quelles sont les attentes des habitants. Comprendre quel type de mixité fonctionnelle et sociale les habitants fabriquent-ils ? La mixité, qu'elle soit fonctionnelle ou sociale est bien plus une production des habitants qu'un principe de planification. L'enjeu aujourd'hui est de comprendre pourquoi les habitants n'ont pas la possibilité de développer la mixité fonctionnelle et sociale qu'ils trouveraient intéressante<sup>89</sup> ? C'est alors seulement qu'il sera possible de trouver avec eux les leviers pour permettre le bon mélange. Une Politique de la ville cohérente, c'est-à-dire, qui organise les densifications là où l'espace urbain est accessible et là où les habitations peuvent être construites dans un environnement sain se conduit en coordination autant à l'échelle de l'espace de Lémanité qu'à celle de chaque ville, là où les relations entre les habitants signifient une réalité concrète.

### **5.3 Le faux problème de l'étalement urbain**

L'étalement urbain est la disposition d'une aire urbanisée à s'étendre, se disperser et se spécialiser, soit par rapport à un centre, soit indépendamment d'un centre. L'étalement urbain doit son existence à différents facteurs : les réseaux de transports individuels et publics, le prix élevé du foncier dans les centres-villes, la mise à disposition de zones constructibles hors des centres, la liberté de pouvoir construire un objet représentatif moins conditionné par les règles urbanistiques des centres-villes, et la réponse à un individualisme grandissant. Une première clé de lecture de l'étalement urbain avait été identifiée par Joel Garreau en 1991, il l'appela alors « *Edge city* ». Par ceci, il entendait les nouveaux pôles urbains réunissant surfaces de bureaux et de commerces de détail (Garreau, 1991). De clé de lecture en modèle, l'« *Edge City* » est devenue un mode d'action, et ceci a, en quelque sorte, tranquilisé une décennie de gestionnaires et responsables de villes, voyant

---

<sup>89</sup> Avoir un local de travail chez soi et recevoir une clientèle, avoir des artisans-commerçants à proximité, et ainsi de suite. Les questions porteraient entre autre sur les règles du zonage qui aujourd'hui se confondent avec les règles de constructions.

ainsi une manière de canaliser l'éparpillement des activités sur le territoire et en même temps de réinstaller l'échelle du piéton dans de nouveaux « centres », les valises urbaines. L'effet a été la dé-diabolisation de l'étalement urbain et le recentrement de l'urbanisation près des nouvelles centralités. Un autre mode d'action, toujours actuel, agissant aussi par recentrement, est le quartier résidentiel fermé et protégé, la « *Gated Community* ». Il faut noter que ce type d'organisation, tout en offrant une solution à la dispersion des lieux de résidence, crée des problèmes de discrimination sociale. Le modèle de vie communautaire proposé par le « *New Urbanism* » aux USA, tout en poursuivant des objectifs de qualité urbaine plus que de sécurité, procède de la même façon en concentrant à un endroit les habitations et les équipements de proximité qui les accompagnent.

L'étalement urbain est un état de fait, ni bon ni mauvais. Il est une solution pour des habitants qui décident de ne pas vivre en ville. Il a été aussi traditionnellement la solution pour entretenir les espaces ruraux (pâturages, forêts, alpages), pour développer l'agriculture. Le problème se situe en amont de l'étalement, ce n'est pas le fleuve qui inonde la plaine qui pose problème, c'est pourquoi aujourd'hui on le voit comme un problème? Quels sont les changements ? La plaine a été bâtie et habitée par l'homme, les sols ont été imperméabilisés, le fleuve a été canalisé. Les questions sont alors quelle mesure faut-il donner à l'anthropisation de l'espace naturel ? Et, quelle acceptation du risque avons-nous ? Peut-on habiter partout ? La ville, comme le fleuve inonde la plaine. Ce n'est pas la ville qui s'étale qui pose problème, c'est pourquoi on considère que c'est un problème maintenant, alors qu'avant ce n'était pas un problème ? Aujourd'hui, l'étalement de la ville est vu comme un problème, car il s'accompagne d'un gaspillage des ressources en sol, en énergie, en matériaux, il diminue l'efficacité des infrastructures de transports publics, augmente la dépendance automobile et avec elle les congestions du trafic routier et la pollution de l'air, il fragilise aussi pour certains l'urbanité et pour d'autres il détruit l'environnement naturel et les paysages. Si hier, construire en dehors des limites de la ville était vu comme une solution pour encourager l'essor économique et l'habitat confortable, aujourd'hui, habiter en dehors des limites de l'agglomération « compacte »<sup>90</sup> est encore la manière d'acquérir ou louer un logement ou des surfaces de travail à des prix abordables. Aucune « densification », aussi séduisante soit-elle n'arrêtera l'hémorragie, et si aucune mesure n'est prise pour agir sur la cause de l'hémorragie, elle risque de se poursuivre. Nous avons vu que le zonage suisse est

---

<sup>90</sup> La stratégie de développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise, nommée récemment le Grand Genève, est « la construction d'une agglomération compacte, multipolaire et verte. (...) Compacte, elle est capable d'accueillir le développement et de répondre aux besoins de mobilité sans gaspiller les ressources environnementales. » ([http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/projet\\_agglomeration-877.html](http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/projet_agglomeration-877.html), accès le 08-06-2013.)

un instrument souple qui permet de transformer un sol en bien de consommation aux bénéfices des uns et des autres. La question est alors, faut-il donner un plafond au prix du sol, et en quoi le zonage peut-il être l'instrument régulateur ? Bien plus que l'étalement urbain, c'est la gestion de l'utilisation du sol qui pose problème. Le constat sur le développement territorial suisse fait par les experts étrangers est sévère (ARE, 2006). Alors que les instruments de l'aménagement du territoire suisse sont toutefois reconnus comme performants pour organiser qualitativement les activités des hommes sur l'ensemble du territoire suisse, l'utilisation du sol est reconnue comme démesurée, et l'étalement urbain est généralisé.

Les planificateurs ont pour buts appréciables, en projetant de la densité et de la mixité, d'une part de maîtriser l'étalement urbain, et d'autre part de recoudre la ville. L'étalement urbain, nommé aussi « *Urban Sprawl* » (Ghorra-Gobin Cynthia, 2005), devient synonyme d'une utilisation démesurée du sol, il devient le problème : un mal qu'il faut enrayer. Et la ville se vide et ses extensions ont des allures de non-ville. Les stratégies proposent autant de « construire la ville sur la ville » que de « coordonner les transports et l'urbanisation »<sup>91</sup>. Les mesures, nous les avons citées précédemment sont l'injection de « densité de bâti » et de « mixité fonctionnelle », c'est-à-dire une « densification » des aires déjà urbanisées, avec un mélange de logements et d'activités. Les propositions sont alors faites partout où il est encore possible de bâtir; c'est-à-dire, partout où, d'une part le statut juridique du sol le permet ou, les procédures pour l'adapter ont des chances d'aboutir (la planification réglementaire avec les plans d'affectation généraux et spéciaux), et d'autre part où les orientations cantonales l'autorisent (la planification directrice avec les Plans directeurs cantonaux).

Toutefois, des résultats de recherche sur les densités urbaines apportent de nouvelles questions. Quelle est la densité humaine souhaitable dans une ville ? Voilà près d'une décennie, Takashi Onishi, professeur de l'université de Tokyo, conduisait des enquêtes dans Tokyo pour mesurer le seuil de tolérance des habitants en regard de la densité humaine et la densité des flux de passagers dans les transports publics (Onishi, 1994, pp. 39-51). Il rendait attentif, que de cas en cas, il fallait être à l'écoute des habitants ; le seuil était bien trop souvent dépassé. Dans un tout autre registre, pour l'investisseur, la densité de construction est-elle encore la bonne formule ? Ce n'est plus si certain (Thalmann, 2010). Parlons de densité quand il s'agit de mesurer la ville, parlons de mixité quand il s'agit de la

---

<sup>91</sup> En Suisse, cette stratégie menée par les cantons a été initiée par la Confédération avec la Politique des agglomérations qui débute en 2003.

comprendre, et cessons de parler de densité quand il s'agit de la bâtir. La ville se bâtit avec ceux qui en sont les premiers artisans, les habitants. Bâtir la ville, c'est être à l'écoute de la diversité des individus et des situations.

### 5.3.1 Les valises urbaines

En 2003, alors que le constat de l'éparpillement se poursuit, un nouveau modèle l'« *edgeless city* » est alors retenu par Robert Lang. Là, l'étalement urbain, dilution de l'urbanisation à partir de centres comme les « *Down Town* » et « *Edge city* », est supplanté par un développement de l'urbanisation sans relation avec l'un ou l'autre centre. La « *edgeless city* » se caractérise par l'absence de centralité, de limites et de marquage (constructions regroupées et/ou hautes), et par un urbanisme repoussant le piéton à l'intérieur des bâtiments (Lang, 2003). Un phénomène, alors, mérite qu'on y porte attention. Il accompagne les démarches de densification. Il consiste à installer à des endroits opportuns des valises urbaines, c'est-à-dire de gros objets dont l'attraction est planifiée soigneusement. Ce sont des projets de taille relativement importante qui ont ou auront des impacts majeurs sur l'organisation de l'espace. Si, aujourd'hui, les valises urbaines, en phase de projet, canalisent les réflexions sur l'urbanisme de Lémancité, demain, ces « valises » bâties agiront tels des aimants sur les flux de la ville et de l'entre-deux des villes.

Les valises urbaines, voici quelques décennies, prenaient la forme de complexes commerciaux (Balxert à Genève, Signy Centre ou le complexe de Commugny dans le district de Nyon, le pôle d'activités d'Aubonne-Etoy, ou les Trois M, ou Lémancentre dans l'Ouest lausannois (cf. annexes : Illustration 15 a : Du Bout du Lac). Ces valises renferment des espaces publics privés qui agissent telles des centralités. Les premières valises étaient mises dans des zones à bâtir existantes où un déclassement usuel s'opérait (zone industrielle en zone commerciale, par exemple). Aujourd'hui, les valises urbaines, plus raffinées, et réfléchies pour être des morceaux de ville s'enrichissent de logements et d'activités administratives, sportives ou culturelles. Ce sont de nouveaux quartiers urbains greffés sur des interfaces de transports publics. La mise en œuvre est sophistiquée et nécessite des déclassements plus délicats : les sites à disposition sont pour certains des zones industrielles dont le sol est pollué (PAV et SICM), soit des zones agricoles, soit des zones d'équipements publics. Le temps est une composante importante du projet, et la réalisation par étape a l'avantage d'assurer une diversité architecturale. Ces valises urbaines conféreront-elles à l'espace dans lequel elles s'installent de l'urbanité, et quelle



forme d'urbanité ? Ces valises urbaines permettront-elles de faire que l'espace dans lequel elles se logent puisse ensuite être qualifié de ville ? C'est l'objectif des initiateurs des projets. Cela est-il possible ? Quels sont les facteurs qui institueraient alors la ville ?

### 5.3.2 Le choix de la civilité

Bien plus que la concentration urbaine, c'est la civilité de la ville que les habitants recherchent dans l'espace où ils habitent. La dimension civique de l'urbanité s'estompe-t-elle dans les villes ? Cette question reste en suspens.

À la question « qu'est-ce qui institue la ville ? » Cynthia Ghorra-Gobain propose, dans une même pensée, de différencier trois niveaux de réflexion : « La ville est une entité matérielle (visible), un construit social (c'est à dire résultant d'un processus socio-économique), mais aussi un récit qui autorise l'articulation entre les deux. Toute civilisation cherche à faire superposer, en permanence, ces trois niveaux et faire en sorte qu'ils coïncident. » (Ghorra-Gobain, 1994, p.12). Les valises urbaines répondent à une attente précise des acteurs politiques : faire des quartiers qui améliorent la vie en ville, répondre à la pression démographique et entretenir l'essor économique. Le zonage est l'instrument qui permet la mise à disposition de sol pour la construction. La procédure de déclassement nécessite une mise à l'enquête publique qui mobilise la société civile, un construit social se met alors en place (par exemple les Cherpines à Genève, et les projets de Métamorphose à Lausanne). Lorsque le déclassement est adopté, le quartier s'organise par étapes, selon une planification directrice puis réglementaire avec des plans partiels d'affectation, il se matérialise dans le temps. Qu'en est-il du récit ? L'articulation est incertaine, et il y a deux possibilités : 1) le récit est tombé du haut, soit c'est le pouvoir des initiateurs qui le porte, soit c'est leur charisme qui fait que l'exposé plus que le récit est approprié de gré ou de force par les habitants ; 2) le récit émerge d'une controverse, les uns veulent ce que les autres refusent ; la situation est plus riche, car le problème est identifié avec une diversité d'acteurs qui apportent de multiples approches, et par la suite de nombreuses solutions. Le récit prend forme avec le dialogue ouvert et l'arbitrage.

Revenons à l'Ouest lausannois. Il a un récit, et qui rebondit de controverse en controverse. Aujourd'hui, le récit articule un construit social avec la matérialisation d'un espace de vie. Le construit social a débuté avec les patrons et ouvriers des premières industries qui se sont installées près des gares. Le récit a débuté quand les autorités des communes, qui détenaient le grenier de Lausanne, ont dit oui à la construction de la gare de triage. Une ville

a accompagné la gare, Renens, avec un bâti urbain, continu et soigné. Cependant, ce n'est qu'à la fin du XXe siècle que le récit se fait entendre en dehors des limites communales. Les controverses s'activent, les uns arrivent (les centres commerciaux, les Grandes écoles), les autres partent (les industries). En 2003, le récit prend une forme écrite et donne à lire à tous les habitants les orientations qui sont discutées ; chacun peut maintenant réagir, et surtout agir. Le récit se solidifie avec la succession des échanges entre les autorités politiques communales et cantonales, les entreprises, les institutions académiques, les opérateurs de transport et la société civile. Le construit social a permis l'édification d'une entité institutionnelle, un district, qui n'attend que la visibilité matérielle.

Paradoxalement, aujourd'hui dans Lémancité, la diversité se trouve dans l'espace qui est en dehors des villes, dans l'entre-deux des villes, et c'est dans cet espace que se fabrique la ville, où se trouve le quincaillier, l'ébéniste, le cardeur, le plombier, l'électricien et bien d'autres encore. Par contre, la granulométrie du bâti s'articule avec le déplacement des automobiles et des camions, plus que celui du piéton. Là est le problème. Laisser le piéton prendre sa place dans l'entre-deux des villes est le vecteur pour laisser la diversité s'installer plus finement.

La bonne question n'est plus de savoir quelle est la densité ou la mixité que nous voulons planifier dans nos aires urbaines, mais bien quelle diversité voulons-nous ? La diversité est tout ce qui fait la substance de la ville. Bien plus que la mixité sociale et fonctionnelle, c'est la diversité qui articule la vie des habitants avec la ville, et ce n'est pas une question de localisation d'entreprises prestigieuses accompagnée d'un développement de cités-jardins qui feront qu'une vie sociale et culturelle prenne ses racines. C'est bien la très grande variété des personnes et des activités qui fait émerger la diversité et la créativité dans les aires urbanisées. Dans l'entre-deux des villes de Lémancité, comme d'une autre manière dans les *Zwischenstädte* de Thomas Sieverts, l'association de la centralité urbaine avec la proximité de la nature (Sieverts, (2001), 2004, p. 22) est une manière d'associer le confort globalisé et le souvenir persistant et stabilisant du montagnard dans son alpage. En France, c'est différent, la diversité urbaine dans une aire urbanisée est fonctionnelle et liée aux combinaisons et mélanges des fonctions qui prennent place, et la diversité de l'habitat est prioritaire<sup>92</sup> ; de même, la mixité urbaine est une notion qui met l'accent sur la nécessaire

---

<sup>92</sup> La diversité urbaine et la mixité sociale sont deux principes généraux du droit de l'urbanisme (PGDU) français et ont ainsi une valeur réglementaire (Code de l'urbanisme, article L 121-1). Cependant il est constaté que si c'est une règle, elle n'est pas « naturellement » appliquée dans les villes. Il faut remarquer que la diversité urbaine est qualifiée prioritairement par celle de l'habitat, c'est-à-dire qu'il s'agit de diversifier l'offre en logements, de manière à favoriser la multiplicité des choix et les

coexistence dans un quartier des différentes fonctions qui constituent la ville, il s'agit alors d'encourager le maintien et le développement d'une offre variée en services et équipements urbains qui répondent à l'ensemble des besoins de la population (CERTU, 2004, pp. 17-98) ; ceci nécessite inévitablement qu'une densité importante de population résidente, donc aussi de bâti, accompagne cette mixité afin d'assurer le fonctionnement des équipements de service.

### 5.3.3 La longueur d'avance des villes libérées de leur centre unique

Dans Lémancité, la densité humaine bien plus que celle du bâti assure ces combinaisons, mélanges et échanges. Ainsi, une accessibilité bien répartie et une fréquence de distribution en des lieux attractifs sont les éléments qui comptent, avec une mise en réseau des espaces publics. Les espaces publics sont autant un environnement naturel que social. Jane Jacobs a observé aussi que trop peu ou pas assez de densité humaine influence la diversité urbaine : « *Densities are too low, or too high, when they frustrate city diversity instead of abetting it. This flaw of performance is "why" they are too low or too high. We ought to look at densities in much the same way as we look at calories and vitamins. Right amounts are right amounts because of how they perform. And what is right differs in specific instances.* » (Jacobs, (1961) 1992, p. 209) Le modèle de la ville occidentale définie par son centre et ses limites, ses places et ses monuments ne correspondent à rien dans l'entre-deux des villes. Ceci retient plus d'un urbaniste ou chercheur en sciences de la ville pour qualifier alors cet espace de ville. L'entre-deux des villes reste cantonné au statut d'extension de l'agglomération, de secteur de la région urbaine, de la métropole, comme l'urbain l'est de la méga- ou mégalopole (Gottmann, 1961). Cependant, l'entre-deux des villes insoumis au pouvoir de la forme urbaine recèle un potentiel substantiel d'adaptation aux attentes des habitants de la ville à condition de laisser la diversité s'installer et comprendre que l'urbanité des habitants est aussi puissante que celle des habitants du centre de Lausanne ou Genève. Penser la diversité des interactions sociales et mettre en relation les environnements social, culturel, politique, naturel et économique demandent une organisation souple qui tolère l'imprévisible et l'impermanence. Les villes libérées des règles autoritaires de l'urbanisme occidental ont à ce titre une longueur d'avance sur les villes engoncées dans des formes urbaines qui imposent un ordre architecturé et patrimonialisé. Pour Richard Sennett, même

---

mobilités résidentielles, à permettre l'accès durable à un logement décent quelques que soient les ressources, les origines sociales et culturelles des ménages ; quels que soient les modes de vie. (CERTU, 2004, pp.17-98).

la seule « grille » des villes américaines est suffisamment puissante pour « neutraliser » (Sennett, (1990) 2009, pp.95-97) tous les environnements et ne pas vouloir comprendre ce qui « unit les fragments urbains » (ibid., p.12).

## 6 Synthèse : le défi à relever avec le zonage

En quoi le zonage peut-il agir favorablement sur l'émergence de centralités dans Lémanité ? Pour répondre à cette question, retenons les choses que nous avons apprises de Tokyo. La diversité urbaine portée par les habitants est un levier d'action pour que le zonage soit inclusif, et celui-ci à son tour accompagne l'émergence de centralités dans l'entre-deux des villes en devenant un support pour l'arbitrage entre les acteurs.

Si le respect sans mesure de la hiérarchie rend banale l'obéissance aux lois, aux règles, si ceci permit la destruction de lieux emblématiques de la culture japonaise, nous avons appris que dans les interstices de ce qui est devenu des normes, se logent des fractures (intentionnelles ou non) où les individus continuent à vivre selon une harmonie qui leur est propre. La pratique urbaine du savoir-vivre avec l'autre, et avec beaucoup d'autres individus, est ancienne et, bien qu'elle ait précédé de trois siècles l'apparition de la ville industrielle, elle s'est maintenue. Ainsi les transformations violentes des grands tracés du rationalisme industriel ont été, sitôt réalisées, décomposées par un système plus que séculaire, simple et miniaturisé, composé d'une imbrication de petites centralités : les *machis*, des unités de vie urbaine interreliées qui caractérisent les villes japonaises. Le fait d'être un urbain et d'aller vivre entre des concentrations urbaines fait sens, au Japon, depuis la création d'Edo. L'« urbain » au Japon est celui qui habite les villes et l'entre-deux des villes. À ce titre, paradoxalement pour un pays sorti voici un demi-siècle de la féodalité, le Japon a une longueur d'avance sur l'épreuve du vivre en tant qu'*urbain*, avec les autres dans ce qui n'est pas le centre-ville. Nous avons compris, bien plus que de l'urbain, la grande mégapole nipponne fabrique de l'entre-deux des villes. Si le passage à la ville industrielle a engendré deux phénomènes, la division par l'enclavement de sites réservés à l'industrie avec les coupures engendrées avec les infrastructures d'alimentation, puis l'étalement des habitations, la trame serrée des relations sociales a préservé l'urbanité des villes. Toutefois, la division, mode industriel, pose le problème de la destruction de l'environnement, l'étalement pose celui de la perte de maîtrise de l'urbanisation. Dans les deux phénomènes, le liant que nécessite la ville c'est-à-dire l'urbanité –et au Japon, savoir apprécier la nature –

est mis à rude épreuve. La ville industrialisée, plus qu'être avec la nature, tend ainsi à la plier.

### **6.1 Le kaléidoscope, la mosaïque et le diaphragme**

La grande métropole nous a enseigné cinq choses. Premièrement, une faiblesse peut être retournée en force par les habitants. Le manque de reconnaissance de la part de l'État central pour le niveau local et le refus de faire des allers-retours entre les échelles intermédiaires a permis à la société civile, bien que bridée, de plier la grossièreté du zonage occidental à la finesse des unités urbaines japonaises. La diversité et l'intensité des relations furent ainsi préservées dans le quotidien du citoyen. Le modèle exclusif du zonage a été hybridé avec le système des *machis*.

Deuxièmement, une mosaïque peut devenir un diaphragme. Le zonage occidental arrivé telle une presse à découper des milliers de zones de toutes les couleurs s'est transformé en kaléidoscope synthétisant toutes les ondes et produisant un diaphragme qui polarise les activités humaines en les articulant les unes avec les autres. La limite-ligne est un souvenir qui ne correspond qu'à une réalité technique.

Troisièmement, tôt ou tard, quand il s'agit d'urbanité, le bras de fer entre les habitants, voulant faire respecter leur droit, et un État central autoritaire s'achève en faveur des premiers. En réaction aux maux qui suivirent l'accélération de l'essor économique, un autre système fait bien tardivement surface, dans les années dix-neuf cent quatre-vingt-dix, le *machizukuri*. Son but était de rétablir une communication entre la population et l'État central. Le *machizukuri* est une forme de planification partant de la base, c'est-à-dire qui permet de faire remonter aux niveaux supérieurs de la bureaucratie les questions importantes de la population, celles qui touchent à la qualité du cadre de vie, sous l'angle de la culture et de la nature. Par soubresauts, l'urbanité refait surface. Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, la planification urbaine est devenue progressivement une tâche locale et non plus une délégation de l'État central (Sorensen, 2005, p. 256). Le dialogue est enfin établi avec la société civile. La génération actuelle a plus d'exigence sur la qualité du cadre de vie, et les jeunes professionnels de l'urbanisme, qu'ils soient issus des sciences humaines, de l'ingénierie ou de l'architecture proposent des pistes interdisciplinaires innovantes.

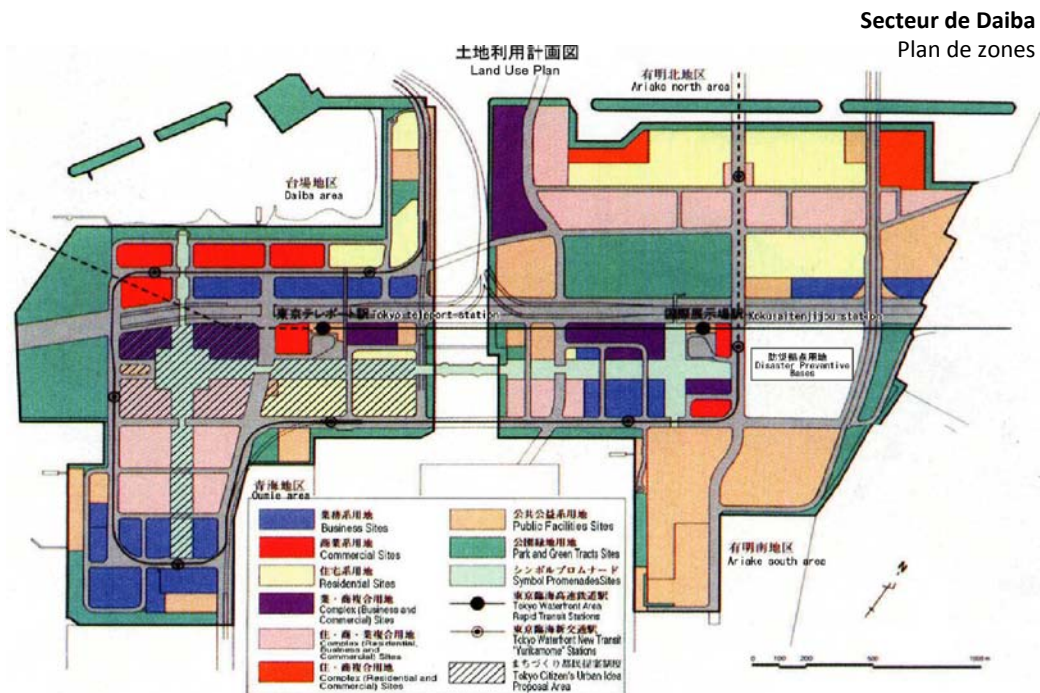
Quatrièmement, l'étalement de l'urbanisation n'est pas le problème. Ce qui pose problème, c'est la perte volontaire de la maîtrise de l'urbanisation. Cette perte de maîtrise survient

paradoxalement avec la rationalité de la ville industrielle. L'application systématique du zonage par un État central dominant l'organisation du sol de manière hiérarchique, conduit celui-ci à oublier d'ajuster les échelles de valeurs aux changements produits par la société.

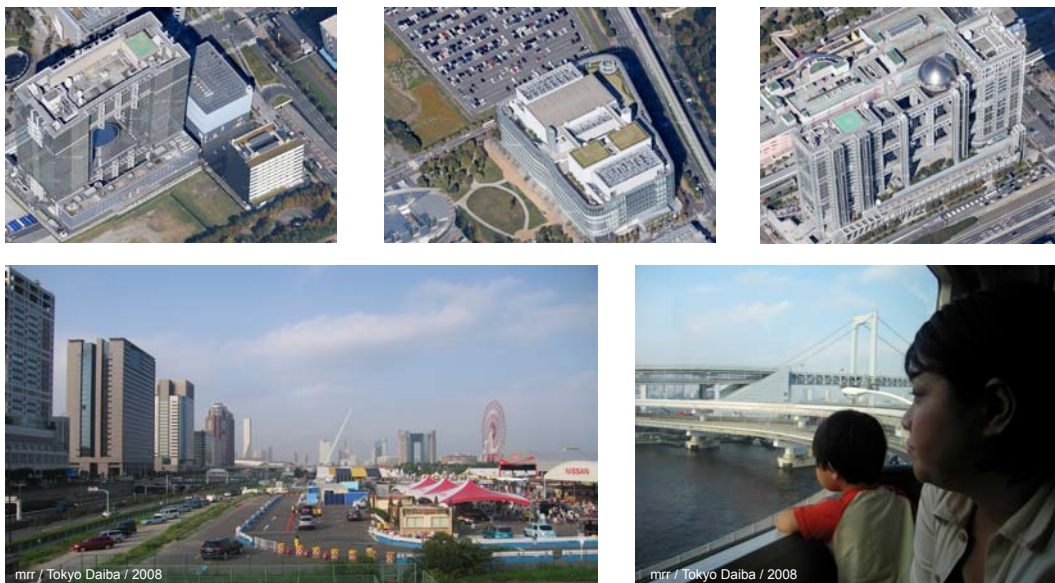


Le zonage devient l'oreiller de paresse d'un État qui évite de poser les questions en amont de ce qui a été désigné pour être un problème. Aujourd'hui encore, là où les règles sociétales des *machis* sont absentes, car l'aire est une friche marine, la baie de Tokyo, la bifurcation entre l'urbain et l'entre-deux des villes n'existe pas. L'État trame la mer aussi frustrément que les premiers colonisateurs de n'importe quelle région du monde et fabrique à coup de zones exclusives de l'urbain sans urbanité (illustration 41 a-c: Baie de Tokyo, Daiba ; Secteur de Daiba, plan de zones ; Les valises du zonage).

Illustrations 41 b-c : Secteur de Daiba, plan de zones ; Les « valises » du zonage



Les « valises » du zonage



Cinquièmement, la ville écrite par petites touches a raison de celle tracée par de grands gestes. Bien que les balafres de l'industrialisation soient profondes, à l'image de la littérature japonaise qui œuvre à force d'innombrables petites nouvelles, chroniques, mangas, pancartes, affiches et banderoles, l'urbanisme perceptible de Tokyo sème l'urbanité de la gigantesque métropole dans les moindres interstices.

Une observation mérite encore d'être soulignée : la cohabitation de démarches opposées. De vastes planifications mêlent les techniques du zonage à celles des *master plans* et quadrillent la baie de Tokyo alors que des interventions pointillistes, très localisées, allant de l'édification de tours comme celles de Roppongi Hills à de toutes petites interventions, le micro-urbanisme, rehaussent la richesse de la région urbaine. Les nouveaux quartiers gagnés sur la baie de Tokyo, pour l'instant, n'ont de la ville que le souhait des urbanistes bureaucratiques. La composition urbaine répond à une planification occidentale où le quadrillage rationnel et distendu se spécialise ci et là au fil du tracé du monorail. Les interventions dans les villes qui composent Tokyo, sont des projets d'architecture et non d'architecture de la grande échelle. L'art de bâtir est à l'honneur bien plus que la démesure des compositions urbaines ou l'insignifiance des formes gratuites permises par les progrès technologiques. La construction d'un petit « morceau de ville » devient l'objectif dominant des maîtres de l'ouvrage. Les architectes n'ont pas la prétention de dessiner la ville, ici ils offrent leur savoir au service de la qualité du cadre de vie quotidien. La diversité et l'écoute sont les maîtres mots. Bien que les projets de plus grande envergure reflètent la volonté du gouvernement central de maintenir tant bien que mal l'image de la capitale nippone au rang des villes globales, ces projets gardent la cohérence de la juste mesure d'une ville *habitée* par des habitants bien plus que meublée par des objets architecturés. La sobriété et la petite taille des interventions sont inversement proportionnelles à leur très haute qualité. Le « micro-urbanisme » exprime toute la créativité contemporaine des milieux de l'architecture japonaise libérée des habitudes occidentales qui marquèrent inévitablement la génération précédente.

## **6.2 Les trois avantages de l'entre-deux des villes de Lémancité**

De retour dans Lémancité, les références à Tokyo-to font-elles sens ? Les choses apprises dans le contexte de la grande métropole nippone peuvent-elles nous aider à porter plus en avant nos réflexions sur Lémancité ? Que nous soyons à Shibuya-ku, Meguro-ku ou Minato-ku, que nous soyons à Genève, Lausanne ou Montreux, ces villes nous parlent de l'espace



auquel elles appartiennent certes, l'espace du Kanto et du Léman respectivement. Mais, surtout elles parlent le même langage, celui des habitants pour qui le monde est l'espace de référence, et ce langage se comprend. Ainsi, les choses que nous avons apprises de Tokyo-to et de Roppongi Hills sont précieuses, et les véhiculer jusqu'à Lémancité peut nous permettre d'augmenter la probabilité de trouver des pistes pour que de l'entre-deux des villes laisse émerger aisément des centralités.

L'entre-deux des villes de Lémancité a plusieurs avantages qu'il s'agit de ne pas de négliger. Le premier est un décalage dans le temps, un retard bénéfique à la pression de l'urbanisation. Le second est la pratique naissante des services administratifs à exercer une coordination entre, d'une part les différents échelons institutionnels (Confédération, canton, commune, et l'échelon embryonnaire des agglomérations), et d'autre part entre les différents domaines (développement territorial, logement, environnement, transport et mobilité, patrimoine, économie et tourisme, culture et formation). Le troisième est l'opportunité de pouvoir tirer des leçons des échecs et réussites des stratégies développées par des acteurs ayant dû réagir à une pression immobilière bien avant. Dans l'Ouest lausannois nous avons fait ressortir les cinq caractéristiques d'un milieu porteur de centralités : 1) la reconnaissance par différentes institutions et acteurs fédérateurs de lieux rayonnant aux échelles locales, nationales et mondiales, et ceci simultanément avec l'offre d'une accessibilité adéquate ; 2) l'arbitrage de controverses liées au changement ; 3) l'orientation vers un zonage inclusif - facilitateur d'urbanité ; 4) la prise en compte des singularités locales ; 5) la présence d'esprit inventif et de personnalité fédératrice. Les trois avantages conjugués avec les cinq conditions nécessaires à l'émergence de nouvelles centralités constituent des atouts dans Lémancité.

Dans Lémancité, un arbitrage est en train de se profiler entre les habitants qui revendiquent le respect de leurs pratiques urbaines dans l'entre-deux des villes et la bureaucratie planificatrice qui prône que la solution à tous les maux est la densité dans le périmètre arbitraire des agglomérations fonctionnelles. C'est dans la capacité créative des gouvernements cantonaux à savoir, à un moment donné, poser le problème autrement que l'arbitrage conduira aux bonnes solutions.

### 6.3 Le potentiel du zonage

En Suisse, presque aucune<sup>93</sup> action ne peut se faire sur le sol sans qu'il ne soit obligatoire de se référer au découpage en zones ainsi qu'aux prescriptions qu'elles contiennent. Les urbanistes, les architectes, les ingénieurs et les autres corps de métier liés à la construction de l'environnement artificiel sont obligés de respecter le zonage. Le pas de côté, complètement à l'Est, au Japon, nous a montré que le zonage est l'instrument technique de référence pour l'organisation du sol. Là-bas aussi, l'action de zoner est du ressort de l'État. Et autant au Japon qu'en Suisse, cette action, généralisée à l'ensemble du territoire national, est devenue une « règle » privilégiée de gestion et de médiation entre les propriétaires publics et privés. Cependant, il existe une différence dans les résultats : les aires urbanisées de la région de Tokyo contiennent une grande diversité urbaine, alors que, un espace comparable en taille surfacique, la région lémanique, est caractérisé par un assemblage de poches homogènes. Le zonage qui couvre l'ensemble du sol de Lémanité pourrait être un révélateur de dysfonctionnement selon des valeurs reconnues par le Souverain. Si les indices témoignent d'un dépassement, des actions pourraient alors débiter. Le zonage revêt une puissance normative qui encourage les habitants à ne vouloir résider que dans des quartiers homogènes de relative faible densité du bâti. Le choix du quartier homogène correspond à l'éloignement des équipements de proximité, mais aussi parfois à la mise à distance des interfaces de transports publics. Ce choix est suivi d'une dépendance automobile et la nécessité des communes de distribuer des mètres linéaires supplémentaires d'infrastructures routières. Ce surcoût, dont le bénéfice ne va qu'à quelques-uns, est redistribué sur l'ensemble de la collectivité. Une première action pourrait être d'adopter la mixité des affectations dans la plupart des zones, en excluant les affectations porteuses de risques jugés inacceptables. Par contre, si les habitants veulent maintenir l'exclusivité de la zone, des charges fiscales pourraient redistribuer les frais des équipements supplémentaires. Les péréquations financières cantonales et communales pourraient-elles être étudiées au niveau des parcelles privées ?

Une seconde action pourrait être de greffer sur les zones des témoins qui informeraient des dérives des prix du sol d'une part, et de l'appauvrissement des activités d'autre part. Un mécanisme de redressement devrait alors se mettre en place. Il pourrait comprendre plusieurs mesures : 1) pour chaque place de travail administratif, une proportion est à trouver pour les emplois de type artisanal, ou les métiers de l'entretien domestique

---

<sup>93</sup> Une seule institution, les Chemins de fer fédéraux, est autorisée à maintenir ses propriétés à l'écart des obligations du zonage.

(plomberie, plâtrerie, maçonnerie, tapisserie, serrurerie, et ainsi de suite) et les petits commerces. Un équilibre est alors à trouver entre les coûts et les bénéfices ; 2) la localisation et la proportion des regroupements de logements d'utilité publique méritent une attention particulière<sup>94</sup>, l'enjeu est d'éviter les ghettos du type de La Pelotière ou La Bourdonnette, tout en n'obligeant pas des habitants à subir une proximité parfois non souhaitée ni par les uns, ni par les autres ; 3) un plafonnement souple du prix du sol ; un taux limite de logement « lit froid » par immeuble.

Une troisième action est la reconnaissance de l'espace de l'entre-deux des villes qui détient la clé de l'articulation entre la nature et la culture. Hormis la République et Canton de Genève dont la tradition d'autonomie la maintient dans une logique d'être un centre dont la périphérie est proche et limitée, les autres villes du Léman appartiennent au réseau ancestral émanant de l'existence du Lac Léman. Les limites des villes sont autre chose qu'une ligne ou un pourtour, ce sont des seuils, des lieux de transition entre un espace et un autre. L'espace de l'entre-deux se répète entre chaque localité et accueille à rythme régulier, des châteaux, des bourgs, des vignobles ou vergers, des entreprises et des équipements. L'espace de l'entre-deux des villes est la limite-espace poreuse des villes et, aujourd'hui, détient une fonction économique en recevant un grand nombre de petites et moyennes entreprises.

Il est encore une action à mener, tout aussi délicate que les précédentes et d'un autre genre, c'est celle d'ouvrir le plus souvent possible le dialogue avec ceux et celles qui ont du temps pour savoir ce que veut dire *vivre son milieu au quotidien*, à qui, pourtant, n'ait guère donné une place reconnue dans les débats sur l'urbanisme : les jeunes et ceux, qui n'ont pas ou plus d'activités professionnelles, c'est-à-dire les hommes ou femmes au foyer et les personnes âgées.

Nous nous sommes permis d'imaginer ces quelques actions sans pour autant les désigner pour la solution. Leur énoncé a un statut de support de discussion.

(Cf. Tableau 14 : Atouts et fragilités du zonage dans Tokyo-to et Lémancité.)

---

<sup>94</sup> Le canton de Genève a des dispositions pour les logements d'utilité publique.

**Tableau 14: Atouts et fragilités du zonage dans Tokyo-to et Lémancité**

	<i>Atout</i>	<i>Fragilité</i>
<i>Tokyo-to</i>  <i>Une société civile fragile</i>	<p><b>Le caractère inclusif des zones</b> permet une proximité fine, un rythme soutenu des relations au quotidien entre les habitants.</p>	<p><b>Des actions considérables</b> sur de vastes espaces et qui engagent de grandes responsabilités, dont les incidences ne sont pas évaluées.</p> <p><b>L'irréversibilité</b> des interventions.</p> <p><b>L'absence du niveau intermédiaire</b> dans les décisions d'organisation spatiale.</p>
<i>Lémancité</i>  <i>Une société civile puissante</i>	<p><b>L'obligation de ne pas construire une zone non bâtie</b> permet de maintenir la valeur intrinsèque du sol (organisme vivant), tout en ajoutant les valeurs supplémentaires (nourricière, marchande).</p> <p><b>L'arbitrage</b> lors des échanges entre privés, entre privés et institutions et collectivités publiques.</p> <p><b>La stabilisation</b> du droit, relative de la valeur d'échange du sol.</p> <p><b>La souplesse dynamique des échanges.</b></p>	<p><b>Les zones exclusives</b> produisent de l'éloignement entre les individus, entre les activités.</p> <p><b>La puissance normative</b> qui encourage les habitants à ne vouloir résider que dans des quartiers homogènes.</p> <p><b>Un éloignement des visions politiques.</b></p> <p><b>La collusion entre les échelles</b> décisionnelles.</p> <p><b>Une confusion</b> entre les <b>stratégies</b> spatiales (politique publique), les <b>planifications</b> territoriales, et les <b>règles</b> d'utilisation du sol.</p> <p><b>Des données analytiques prises pour une réalité.</b></p>
<i>Tokyo-to</i> & <i>Lémancité</i>	<p><b>La régulation</b> relative par l'anticipation des désignations des surfaces d'affectation.</p> <p><b>Un levier d'action</b> pour l'Etat Central ou le Souverain suisse, et permet alors d'obliger par la loi de grandes orientations à l'échelle du territoire national.</p>	<p><b>Une perte de maîtrise du foncier.</b></p> <p><b>Les habitudes bureaucratiques.</b></p> <p><b>Une absence de maîtrise du prix du sol.</b></p>



Osaka/ er 2008

<b>Chapitre VIII L'ordre, la règle et la norme</b>	<b>471</b>
1 L'ordre	472
1.1 <i>L'incertaine nécessité d'un ordre formel universel</i>	472
1.2 <i>Deux enseignements sur l'ordre matériel dans la ville</i>	478
1.3 <i>L'ordre hiérarchique et la nécessaire dissonance</i>	486
1.4 <i>L'ordre de l'architecture dans l'espace construit</i>	489
2 La règle et la norme	496
2.1 <i>Le geste souverain du zonage</i>	497
2.2 <i>La règle et les systèmes de normes</i>	502
2.3 <i>La force de la norme</i>	511
3 Le zonage : levier de la planification ?	516
3.1 <i>Le zonage, l'urbanisme et l'architecture</i>	517
3.2 <i>L'ordre normal du zonage et les politiques à incidence spatiales</i>	519

---

*Illustration au verso* : Dans une des trois villes du SANTO (*san* signifie trois, et *-to* ville) Osaka, l'ordre se fait encore différemment que dans Tokyo. « *Mettre de l'ordre* » procède d'un aller-retour où intervient la notion d'ajustement comme le témoigne cet habitant d'Osaka.

## Chapitre VIII L'ordre, la règle et la norme

« Pour nos compétitions nous utilisons les balles Double bonheur rouge, qui coûtaient alors 24 fens, ce qui à nos yeux était extrêmement cher. Le petit Wang avait dit que c'était cette même marque de balles qui était utilisée dans les compétitions internationales, ce qui prouvait une fois de plus que nos rencontres sportives avaient atteint, dans certains domaines, les normes internationales. »

Mo Yan, (1998) 2012, *Le veau* suivi de *Le coureur de fond*, éditions du Seuil, Paris, pp. 188-189.

Et si à Tokyo, le zonage n'existait pas, s'il n'avait pas été remarqué par la délégation japonaise visitant l'Occident au tournant du XXe siècle, la baie de Tokyo se remplirait-elle avec autant de facilité ? Et si en Suisse, le zonage n'avait pas été retenu par les gestionnaires des villes au début du XXe siècle pour organiser les nouveaux quartiers, les villes suisses seraient-elles ramassées sur elles-mêmes ? L'ordre sur le sol serait-il si différent, les règles toutes autres, et les normes d'un autre genre ? Répondre à ces questions, c'est lancer une recherche qui poserait l'hypothèse d'une probable organisation durable des territoires sans zonage d'affectation.

Ce chapitre a pour but de reprendre un peu de distance par rapport à l'instrument, et donner des explications sur la nécessité de l'ordre, de la règle et de la norme en urbanisme et aménagement de l'espace. Ce chapitre est le verrou nécessaire pour apprivoiser le foisonnement des notions qui gravitent autour du zonage. C'est un exercice de simplification d'un réel qui se montre sous une forme compliquée. Il permet de construire plus en avant la réflexion. La question de fond que nous nous sommes posée peut ainsi être complétée par : que peut-on savoir encore sur le zonage, qui soit nécessaire pour comprendre les influences qu'il peut avoir sur les nouvelles centralités urbaines ? Ce chapitre est ainsi un pont où nous mettons à plat des éclaircissements sur les concepts qui s'invitent systématiquement dès qu'on parle de zone(s) et de zonage : l'ordre, la règle, la norme, la valeur, et aussi la

planification. Ces concepts sont antérieurs à la création du *zonage* et participent aux compositions urbaines.

## **1 L'ordre**

La recherche théorique est gouvernée par la recherche de l'ordre, et il en va de même pour la planification spatiale (Koll-Schrezenmayer, Keiner, Nussbaumer, 2004, p.3). Le zonage se présente telle une forme d'ordre sur le sol. Le zonage induit des règles, des normes. Et, les valeurs qui lui sont attachées semblent indiscutables. Pourtant les dérogations au zonage sont plus d'une. En quoi le principe de l'ordre installé par le zonage pourrait-il être remis en question ? Qu'est-il nécessaire de savoir sur la notion de l'ordre pour comprendre cet instrument méthodique qui organise avec performance les surfaces du sol ? Que peut-on savoir sur les notions de « règle » et de « norme » ? Quelles incidences ont-elles sur l'espace ? Si des systèmes de valeurs collectives assurent la cohérence des activités des hommes, et si le zonage est l'un de ces systèmes, quelles traces laisse-t-il ? Que signifie se référer à des valeurs qui agissent sur l'espace ?

### **1.1 L'incertaine nécessité d'un ordre formel universel**

Nous avons vu que le zonage, à peine centenaire, agit aujourd'hui dans le monde entier. Il installe sur les territoires un ordre artificiel et strict. Il s'accompagne de règles pour l'usage du sol. Cet ordre concerne le regroupement des activités par fonctions, des individus partageant des points communs, et des espaces à qualité semblables et distingue les sols selon leur valeur économique. Le zonage mis en œuvre par les constructeurs - architectes, ingénieurs, entrepreneurs immobiliers - participe à l'ordre spatial qu'une autorité politique veut installer sur un territoire. Nous allons préciser la notion de l'ordre en nous appuyant sur la théorie d'Hans Kelsen<sup>1</sup>, et nous allons observer les caractéristiques de l'ordre matériel dans deux villes, Barcelone et Chandigarh. Pourquoi, ces deux villes ? Toutes deux sont des symboles parents de la naissance et adolescence du zonage<sup>2</sup> : l'une appartient à l'urbanisme

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen (1881-1973), juriste austro-américain, est le fondateur du principe de la pyramide des normes.

<sup>2</sup> Chandigarh, avec Brasilia et Le Havre sont les trois villes les plus célèbres dans l'histoire de l'architecture du XXe siècle. Toutes trois doivent d'avoir été dessinée principalement par un seul homme. A Chandigarh, après le nom de Le Corbusier on associe ceux de Jane Drew, Pierre Jeanneret et Maxwell Fry. A Brasilia (1957-1964), c'est le nom d'Oscar Niemeyer, qui



des villes industrielles et l'autre à celui de la modernité. Toutes deux furent imaginées après la révolution industrielle et principalement par un seul homme, et sont marquées par l'avènement de l'automobile et de l'organisation en secteurs ou en zones. Effectivement, Barcelone, elle a été analysée, imaginée, re-travaillée, et re-dessinée par un ingénieur génie civil, Ildefonso Cerda, dans la période de l'essor de l'industrie dans les villes. Quant à Chandigarh, elle est conçue, dessinée et bâtie *ex nihilo* entre 1951 et 1965, sous la direction d'un architecte phare du XXe siècle, Le Corbusier. C'est une ville dont l'ordre géométrique se matérialise en axes routiers et par la séparation des fonctions. Autant Barcelone que Chandigarh nous renvoient au Japon et en Suisse. L'extension de Barcelone, fin du XIXe siècle est contemporaine du renouveau industriel de la capitale japonaise et aussi de la construction de la Métropole horlogère de La Chaux-de-Fonds (1835, 1856). Chandigarh se construit alors que Le Corbusier est mandaté par le gouvernement japonais pour construire à Tokyo-Ueno, dans la zone des musées, le musée national d'art occidental en 1957. Et bien que cela semble quelque peu anecdotique, La Chaux-de-Fonds a vu naître Charles-Edouard Jeanneret, nommé Le Corbusier. Les auteurs des plans de la ville industrielle font preuve de progressisme et ceux des nouvelles capitales du XXe siècle de modernité. L'ordre avec lequel ils composent leurs plans de ville est-il semblable ?

Les réflexions que nous allons faire prennent racine dans les écrits classiques de l'architecture et de l'urbanisme occidental<sup>3</sup>, Vitruve, Alberti et Choisy, puis Lewis Mumford (1956, 1961, 1970), Jane Jacobs (1961), Choay Françoise, (1965), Edmund N. Bacon (1967), Christopher Alexander (1968), le groupe Team 10<sup>4</sup> (1968), Charles Jencks (1973), Reyner Banham (1976), et aussi Ildefonso Cerda (1867) et Marcel Poète (1929), fondateurs de la discipline de l'urbanisme. Mais aussi, ceux de Camillo Sitte (1889), Leonardo Benevolo (1975) et Hans Bernouilli (1946). Puis, c'est avec une relecture de *L'Architecture de la ville* d'Aldo Rossi, et une curiosité pour les questions sur les modèles d'organisation et d'affectation du sol que nous avons aussi été attentifs à l'architecte-urbaniste danois Steen Eiler Rasmussen (1949) et au *Stadtplaner* Werner Hegemann (1930) de Berlin. Nous avons

---

domine, puis celui de Lucio Costa. Au Havre, c'est l'agence d'Auguste Perret que le Général de Gaulle mandate en 1945 pour reconstruire la ville portuaire (1945-1964).

<sup>3</sup> Tel le conseille Bourdieu, nous donnons une transparence à notre raisonnement et une réflexion sur notre réflexion, en donnant de l'épaisseur à ce qui fondent nos raisonnements.

<sup>4</sup> Team 10 est un groupe d'architectes qui dans les années soixante se questionne sur l'héritage du mouvement moderne et recherche un nouveau départ : « This new beginning, and the long built-up that followed, has been concerned with including, as it were, into the bloomstream of the architect an understanding and feeling for the patterns, the aspirations, the artefacts, the tools, the modes of transportation and communication of present-day society, so that he can as a natural thing built towards that society's realization-of-itself. » (Team 10 Primer, 1968, p. 3)

également dans nos bagages les réflexions de nos confrères architectes de l'École Polytechnique<sup>5</sup>.

### 1.1.1 L'ordre social, politique, économique

Pour Hans Kelsen, l'ordre est une disposition soit de situations, d'éléments ou d'individus selon un *arrangement naturellement ou artificiellement harmonieux*. Un *arrangement naturellement harmonieux a une valeur nécessaire et universelle*. Différemment, un artefact harmonieux désigne un ensemble dont l'ordre a été pensé, décidé et fait par l'homme. L'harmonie de cet ensemble est assurée par *des obligations à respecter*. L'ordre social, mais aussi politique et économique, intervient alors et des règles sont édictées. Il y a des choses permises et d'autres interdites<sup>6</sup>. L'obligation s'accompagne de restrictions.

Dans tous les cas, *l'ordre va de l'esprit au monde* ; celui qui donne l'ordre s'attend aussi à ce que le monde se plie à son ordre. « *Mettre de l'ordre* » procède d'un aller-retour où intervient la notion d'ajustement : ajuster une réalité qui n'est pas conforme à l'ordre qui est donné. Dans notre esprit, nous avons des valeurs liées à la société dans laquelle nous évoluons, et nous les voyons soit réalisées ou non réalisées dans le monde. Si ces valeurs ne sont pas réalisées, on va mettre en place des normes qui permettront de repérer les transgressions à la règle du respect de ses valeurs. « *Donner un ordre* » signifie que celui qui donne l'ordre s'attend à ce que celui qui reçoit cet ordre se conforme, ainsi que les activités qu'il entreprend, à ce qu'il a, lui qui donne l'ordre, dans son esprit (Livet 2006, p. 33).

Nous comprenons que l'ordre spatial naturel est une nécessité universelle qui va *de l'esprit au monde*, et rien ne peut se faire sans ordre. Cependant, cet ordre se met en œuvre différemment selon les époques, les situations et les cultures. La confédération des villes ioniennes fondée 900 ans av. J.-C. illustre la diversité de la façon dont l'ordre matériel peut être installé dans les villes. La « dodécapole » est composée de villes toutes différentes, l'une excellait dans les soins, une autre dans l'enseignement de la philosophie, et d'autres encore

---

<sup>5</sup> Nous nous référons entre autres aux écrits de Patrick Berger (1989, 2004), Roberto Gargiani ((1998), 2008), Bruno Marchand (2003, 2006, 2008), Patrick Mestelan (2005), Martin Steinman (2006, 2008), et Jacques Lucan (2009, 2012), ainsi qu'aux conférences et entretiens donnés par Luca Ortelli (2012). Nous tenons aussi à rappeler deux écrits qui précisent ce qu'est un processus historique en architecture, ce sont ceux de Stanislaus von Moos sur Le Corbusier (1968) et Jacques Gubler sur le nationalisme et l'internationalisme dans l'architecture moderne en Suisse (1975).

<sup>6</sup> Hans Kelsen souligne que les interdictions fondamentales ne peuvent être valides qu'avec certaines restrictions. Par exemple, dit-il, dans 1) « *tu ne dois pas tuer* », 2) « *tu ne dois pas voler* », 3) « *tu ne dois pas mentir* », l'ordre social positif va autoriser ces actes respectivement 1) en cas de guerre, de légitime défense, de peine de mort, ou 2) de soustraire un individu de la propriété de son arme en cas d'attaque, ou 3) de respect de la sensibilité d'un patient pour un médecin, ou de stratégie de défense en cas de conflit armé.

dans les banques, le sport ou le commerce<sup>7</sup>. Souvent, en tant qu'architecte, on ne se réfère qu'aux plans en damier des villes de Milet ou Priène dessinées par Hippodamos de Milet (philosophe et mathématicien) au Ve siècle, alors que d'autres villes ignorent le damier et développent à l'extrême le sens du paysage. Par exemple les bâtisseurs de Pergame, ville royale, réalisent un urbanisme souple qui s'adapte avec intelligence et élégance au paysage grec (Stierlin, Martin, 1964, p.181). Le plan régulier apparaît dans les villes ioniennes bien avant le Ve siècle<sup>8</sup> et perdure avec l'hellénisation du monde oriental accompagnant les conquêtes d'Alexandre et l'édification des nombreuses *Alexandria*. Le damier, avec l'îlot, « *insula* » (Stierlin, Martin, 1964, p.180) n'est pas l'invention d'Hippodamos. Aristote, ne prête pas une estime particulière à ce *curieux personnage* qui selon lui a tristement inventé la division dans les villes<sup>9</sup>.

Plus tard, le quadrillage romain ne se contente plus de la ville, il investit le territoire. Il prête une forme géométrique à l'espace qu'il conquiert, et « le carré de 2400 *passus* (environ 710 m) » neutralise les territoires disparates conquis par les empereurs romains, ceci « de l'Écosse à la Syrie, de la Roumanie au Portugal et de la Tunisie à l'Allemagne » ; ce dispositif pose le système d'exploitation agricole, et à son tour, ce maillage de base est « articulé en multiples et sous-multiples qui permettaient de maîtriser aussi bien la plus grande dimension (la province entière) que la plus minime (un *actus*, moins d'un quart d'hectare). » (Corboz, p.215) « L'urbanisme bien organisé des colonies s'oppose absolument au désordre de la capitale » (Picard, 1965, p. 11). La *Rome éternelle* est essentiellement une centralité politique puis culturelle, et le damier qui soumet l'espace de la ville serait ici malvenu. En 1785, dans une tout autre région du monde, un quadrillage griffe l'entier d'un continent, le continent nord-américain ; il stabilise les propriétés autant étatiques que privées. L'ordre artificiellement harmonieux prime l'ordre naturellement harmonieux.

### 1.1.2 L'ordre matériel dans l'urbanisme

L'urbanisme opérationnel et l'architecture obéissent à un ordre matériel qui est une représentation de l'ordre social, politique et économique. Cet ordre est soit aussi

---

<sup>7</sup> Cours d'urbanisme donnés et « dictés » par Alberto Sartoris dans les années soixante-dix à l'École d'architecture de l'EPFL.

<sup>8</sup> Françoise Choay se réfère à l'ouvrage de R. Martin, 1956, *L'urbanisme dans la Grèce antique*, éd. Picard, Paris, p. 48.

<sup>9</sup> Henri Stierlin cite Aristote : « Hippodamos de Milet, fils d'Euriphon, a inventé la division des cités par classes et il a tracé le plan du Pirée. Original dans tous les aspects de sa vie, soucieux de célébrité, il se faisait remarquer par l'épaisseur de sa chevelure et par le luxe de ses vêtements ; il portait de somptueuses étoffes de laine, non seulement en hiver, mais aussi en été. Il voulait être érudit dans toutes les sciences de la nature ; et il fut le premier parmi les citoyens qui n'ont pas exercé de charges publiques, à entreprendre un traité sur la meilleure constitution. » (Stierlin, Martin, 1964, p.175)

naturellement harmonieux, soit artificiellement harmonieux, ou les deux à la fois. L'un peut-il dominer l'autre, et alors pourquoi ? L'un peut-il effacer l'autre, et alors pour quelle raison ? Nous entendons par *ordre matériel naturellement harmonieux*, un ordre qualifié par la notion de cohérence<sup>10</sup>, et par *ordre artificiellement harmonieux*, un ordre qualifié par celle de la *règle*. Pour l'ordre naturellement harmonieux, la qualité réside dans la cohérence qu'installe l'ordre quant aux relations entre les gens, aux interactions entre les usages, à la diversité des situations dans l'environnement social, et dans l'environnement naturel. Pour l'ordre artificiellement harmonieux, la qualité réside dans le respect des règles sociétales (ne pas fumer dans les rues à Tokyo, ne pas planter sa tente dans les parcs de Lausanne), techniques (l'espacement entre les édifices), de composition (la superposition des stations multimodales à Tokyo, la dimension des avenues et la forme des places à Genève), et les stratégies d'organisation (le zonage).

Si les ordres *naturellement* et *artificiellement harmonieux* sont en désaccord cela entraîne-t-il des dysfonctionnements ? Peut-on construire des liens entre la cherté du sol et la pénurie de logements ? Entre la perte de diversité du tissu économique et le zonage ? Entre le monopole des transports publics et l'inéquitable accessibilité en transports collectifs ? Entre l'insécurité et l'éloignement des habitations et des équipements collectifs ? La fragilisation des milieux naturels et la pollution des eaux claires ? Les embouteillages en transport individuel motorisé et la saturation des transports ferroviaires ? Il est possible alors de construire par aires urbanisées, un tableau « Les caractéristiques de l'ordre dans l'espace construit » listant les caractéristiques de l'ordre dans l'espace construit, ainsi que les indices qui révèlent l'existence de ces caractéristiques, et selon les valeurs et pondérations portées aux caractéristiques par les habitants, il est alors possible d'identifier les rapports d'appréciation entre villes et entre-deux des villes de la même région. (Cf. Tableau 15 : Les caractéristiques de l'ordre dans l'espace construit.)

---

<sup>10</sup> Du latin *cohaerencia*, *cohaerere* (adhérer ensemble), nous retenons la notion de former par adhérence un ensemble, un tout ; c'est aussi la liaison, le rapport étroit d'idées qui s'accordent entre elles. Un ensemble cohérent est alors l'union étroite des divers éléments d'un corps, ou un tout qui se compose de parties liées et harmonisées entre elles (Robert Paul, 1972, petit Robert, 1972, société du nouveau littré, p. 298). Nous laissons de côté la notion d'homogénéité qui complète la définition didactique.

**Tableau 15 : Les caractéristiques de l'ordre dans l'espace construit**

Ce tableau est un des exemples d'analyse possible de l'ordre matériel. Selon les caractéristiques et les indices retenus, les résultats diffèrent.

	<i>Caractéristiques :</i>	<i>indice</i>	<i>p</i>	<i>1 à 5</i>	
<b>Ordre naturellement harmonieux</b>	1) cohérence et intensité des relations entre les gens ;	liens de proximité entre voisins ; espaces publics en réseau ;	1		
		Mise à distance.	-1		
	1bis) cohérence et intensité des relations entre les objets ;	réseaux des transports publics, diversité de l'offre ; liens de proximité entre les équipements collectifs	1		
		Mise à distance.	-1		
	2) cohérence et intensité des relations entre les gens, les objets en externe ;	flux des communications, transports ; espaces publics.	1		
		Mise à distance	-1		
	3) cohérence des interactions entre la multiplicité des usages ;	créativité.	2		
		reproductivité de mêmes modèles.	-2		
	4) cohérence et diversité des situations (activités) sur la totalité de la ville ;	granulométrie par secteurs, mixité fonctionnelle, sociale, usage, temporelle ;	2		
		incivilités	-1		
<i>Caractéristiques :</i>					
<b>Ordre artificiellement harmonieux</b>	1) règles sociétales	diverses à préciser	2		
	2) règles de civilité				
	2) règles de sécurité	diverses à préciser	1		
	3) règles d'hygiène	diverses à préciser	1		
	4) règles d'organisation				
	5) règles de développement	connaissance du contexte existant et passé anticipation sur la croissance	2		
6) règles de composition	diverses à préciser				
Critères d'accord ou désaccord :					
<b>Cohérence entre l'ordre naturellement et artificiellement harmonieux</b>	1) différence entre les visions du futur	différence faible = 5	2		
	2) fonctionnement de la ville :		2		
	2a) logement	taux de vacance faible = 1			
			2		
	2b) travail /	taux de chômage faible = 5			
			1		
2c) accessibilité TP	répartition modale en faveur des TP élevée= 5		1		
2d) sécurité	taux de criminalité faible =5		1		
SYNTHESE					

p : pondération -2 à +2.

## 1.2 Deux enseignements sur l'ordre matériel dans la ville

Nous retenons que l'ordre est, soit, un arrangement *naturellement harmonieux*, et sa valeur est alors *nécessaire et universelle*, soit, il relève d'un artefact qui nécessite des obligations pour être respecté. L'ordre de l'espace construit ne peut-il pas être la conjonction de l'ordre naturellement et artificiellement harmonieux ? La propension des individus à vivre en groupe, communauté ou société, c'est-à-dire à créer naturellement des relations, rencontre la propension d'ordonner l'espace matériel, de disposer des objets construits selon des règles sociétales, de composer des espaces à usages différenciés, et de les distribuer hiérarchiquement ou non sur une surface. En Occident, l'ordre matériel de la ville s'est inscrit progressivement dans la continuité de l'ordre architectural<sup>11</sup>. L'ordre en architecture fait l'objet de nombreux ouvrages. Toutefois, rares sont ceux qui présentent une théorie de l'espace bâti (Choay, (1980) 1996, p. 31). Et ceux de Vitruve (env. 90-20 av. J.-C.), *De Architectura* (« Au sujet de l'architecture »), est une tentative encore inaboutie<sup>12</sup>. Deux écrits anciens, désignés par Françoise Choay de *textes réalisateurs*<sup>13</sup> instaurent un discours (Choay, (1980) 1996, p. 32) qui nous donne les éléments théoriques pour comprendre la notion de

---

<sup>11</sup> Particulièrement à partir de la période de l'agrandissement de l'empire romain et l'établissement des colonies qu'il fallut bâtir dans des temps courts. Ces villes nouvelles, représentatives du prestige de Rome, furent édifiées avec un savoir faire des grands ouvrages allant du monument aux tracés étendus des voies de communication terrestre et maritime. Toutefois, tout en admirant l'art d'avoir su installer un ordre spatial à toutes les échelles, Paolo Portoghesi (architecte, professeur de planification urbaine, université La Sapienza, Rome) nous rend attentif à la distance prise par la modernité à l'égard de l'architecture romaine : « L'architecture romaine, qui a tenu un rôle si important dans la définition des règles cristallisées de l'académisme au XIXe siècle, a souvent été considérée avec méfiance par les architectes modernes, spécialement ceux qui relevaient de la tendance anglo-saxonne influencée par la tradition romantique et néo-gothique de Ruskin et Morris. Même Le Corbusier, dans « Vers une Architecture », a écrit : « La leçon de Rome est pour les sages, ceux qui savent et peuvent apprécier, ceux qui peuvent résister, qui peuvent contrôler. Rome est la perdition de ceux qui ne savent pas beaucoup. » L'observation est encore parfaitement valable ; l'architecture romaine, suivant la manière dont on l'étudie et la perçoit, peut inspirer le conformisme et la restauration académique ou au contraire l'acquisition d'une méthode à la fois souple et rigoureuse, reposant sur un concept d'ordre et d'organicité qui s'étend de l'édifice isolé à la ville et au territoire. » (Portoghesi, 1965, p. 5)

<sup>12</sup> *De Architectura* (« Au sujet de l'architecture ») de Vitruve (Marcus Vitruvius Pollio, ingénieur constructeur de machine puis architecte, qui vécut environ de 90 à 20 av. J.-C., et écrit une sorte d'encyclopédie des techniques de l'antiquité dédié à l'empereur Auguste. Ce sont les seuls documents traitant de l'espace construit qui nous soient restés de l'antiquité. Françoise Choay dans « La règle et le modèle » qualifie l'œuvre de Vitruve de « tentative prémonitoire, mais prématurée, non aboutie et qui ne pouvait aboutir, à une époque non motivée pour aborder l'espace perspectif et l'espace construit avec le systématisme et le détachement qui, quinze siècles plus tard, permirent du traité albertien. » (Choay, (1980) 1996, p. 34).

<sup>13</sup> Françoise Choay définit le *texte réalisateur* par cinq traits : « [1] C'est un livre présenté comme une totalité organisée. [2] Ce livre est signé par un auteur qui en revendique la paternité et écrit à la première personne. [3] Sa démarche est autonome Il ne se veut subordonné à aucune discipline ou tradition. [4] Il s'assigne pour objet une méthode de conception, l'élaboration de principes universels et de règles génératives permettant la création, non la transmission de préceptes ou de recettes. [5] Ces principes et ces règles sont destinés à couvrir le champs total du bâtir, de la maison à la ville, de la construction à l'architecture. » (Choay, (1980) 1996, p. 30).

l'ordre dans l'espace construit, et surtout l'ordre affranchi des prescriptions divines ou du « prince ». Ces textes nous les devons à Leone Battista Alberti (1404-1472)<sup>14</sup>, et à Thomas More (1478-1535)<sup>15</sup>, qui, tous deux, à leur manière nous parle autant de l'homme que de la société, de l'architecture que de la ville. Jusqu'au milieu du XXe siècle, l'ordre, en architecture et en urbanisme, ne transige guère sur le lien entre le tout et les parties ; pour Alberti, l'édifice, architecture ou ville, est un corps, un tout, et pour More, la ville est une île. La métaphore du corps ou de l'île a-t-elle un sens aujourd'hui ? L'urbain, englobé entre les villes, ne devient-il pas le tout englobant les villes ? D'excroissance ne devient-il pas les nouvelles centralités qui absorbent les villes ? L'urbain, avec les qualités de l'entre-deux des villes où les habitants sont interreliés socialement, serait-il le *tout*, et le monde, l'île ? Les villes en seraient alors les parties ? Nous vous proposons de trouver des explications à ce questionnement dans l'observation des villes de Barcelone et Chandigarh.

### 1.2.1 L'enseignement de Barcelone

Un peu moins d'un siècle avant la construction ex nihilo de Chandigarh (1952-1965) et avant que naissent le zonage, Barcelone fait l'objet d'une extension qui décuple sa surface. Le motif est d'offrir à une population grandissante, et œuvrant à l'industrie textile, un cadre de vie sain et agréable. Un ingénieur des ponts et chaussée de Madrid, Ildefonso Cerda, est désigné par le gouvernement de Madrid pour prendre en charge la planification. Le projet d'extension (1859) est riche d'enseignement. Des idées simples deviennent les catalyseurs du développement, et quatre principes sous-tendent une *vision intégrale* de la ville: l'indépendance de l'individu au foyer, l'indépendance du foyer dans la ville, l'indépendance des différents genres de mouvements dans la voie urbaine, et aussi ruralisez l'urbain et urbanisez le rural. Pour la mise en œuvre du projet d'extension, Cerda s'appuie sur cinq

---

<sup>14</sup> *De re aedificatoria* de Leone Batista Alberti (1404-1472, érudit, puis architecte, qui actualisa les travaux de Vitruve et désigna une nouvelle catégorie professionnelle, l'architecture, en nommant un homme, « l'architecte », comme détenteur de ce savoir : « Qui je te présenterai, tel que tu le mettes au même rang que les grands maîtres des autres disciplines, ne sera certes pas un artisan charpentier : la main de l'artisan n'est que l'instrument de l'architecte. » (Alberti cité par Françoise Choay, *ibid.* p.18). Pour Françoise Choay, cette œuvre est « un texte inaugural » (Choay, (1980) 1996, pp. 25 et 30) et une « théorie de l'édification » (*ibid.*, p. 90) ; c'est aussi un « discours instaurateur » quelque peu risqué car, Alberti consacre son traité à la libération de « la raison, l'imagination et les désirs dans un champ dont ils étaient exclus et que bornaient les prescriptions des dieux et de la cité. Supprimer ces antiques limites, s'affranchir de toute régulation transcendante ou non motivée, n'était pas un geste anodin. » (*ibid.*, p. 169)

<sup>15</sup> *"De optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia"* édité pour la première fois à Louvain en 1516, reçu par la suite le titre du terme inventé par Thomas More pour désigner la ville idéale : *Utopia* (« nulle part »). La propriété privée ainsi que le régime monarchique sont l'objet de critique.

compétences : professionnelle, légale, économique, administrative, politique et, finalement, le dessin. Les instruments qu'il utilise sont juridiques (les devoirs de l'administration et aussi des propriétaires), financiers (répartition des frais et des bénéfices), normatifs (en ce qui concerne la construction), et politiques (harmonisation du souhaitable et faisabilité). (Cerdà, (1867) 1979.)

La trame est régulière et fine, composée de bloc carré de 113,30 m de côté, dix fois plus serrée qu'à Chandigarh. La trame, intentionnellement sans fin, contient quelques exceptions, dont la *Diagonale*. La logique qui domine est celle du mouvement et des relations entre les individus, entre les activités, entre les objets. Trois échelles se rencontrent : [1] l'homme dans l'îlot d'un hectare, [2] les hommes dans la rue de vingt mètres de largeur, [3] les véhicules dans les avenues de la ville, de trente à quarante mètres de largeur. L'ordre dans le plan de Barcelone a été pensé, décidé et fait par l'homme, si l'artefact produit pour demeurer harmonieux nécessite le respect d'obligations de hauteur et volumétrie, on constate qu'à cet ordre artificiel une place prioritaire est donnée à l'ordre naturel des flux. L'espace qui reçoit les flux est soigneusement dimensionné à partir du piéton comme paradigme ; et ce piéton est déjà, aussi, vu comme un de ces, encore rares, conducteurs de voitures motorisées. Bien que ce piéton soit augmenté (von der Muehll, Ruzicka, 2012) d'un organe motorisé, la voiture, l'espace entre les bâtiments est à l'échelle de la proximité, et se tient dans le champ visuel de l'habitant, telle une pièce qu'il habite. À Barcelone, la nature humaine prend place dans le resserrement de la trame, et la diversité des activités, des gens, des usages, des bâtiments, s'installe partout. *L'ordre naturellement harmonieux* est doublé d'un ordre matériel dont la granulométrie fine le fait disparaître à l'échelle de la proximité. Là, la question de la séparation des fonctions est inexistante, la diversité autant architecturale que d'affectation est un fait urbain. Les règles sur la densité du bâti ont été rapidement modifiées pour absorber une population plus nombreuse que prévu et des quartiers ont pris des colorations sociales nouvelles. La trame du bâti absorbe ces modifications sans entacher le système de distribution des espaces de la ville.

Cerdà, en ruralisant l'urbain et en urbanisant le rural, ne procède-t-il pas à une humanisation de l'environnement ? Et cette humanisation transite par la hiérarchie des flux et la distribution des lieux (à telle jonction, la cathédrale, à telle autre l'hôpital, et ainsi de suite). L'espace, dans la ville, hors la ville, est la société en mouvement. Le plan dessiné par l'urbaniste donne une signification à l'utilisation du sol (Norberg-Schulz, (1974) 1977) et installe de l'ordre dans l'espace. Le plan, ici, offre alors un dessin régulier, usant de symétrie,



de répétition, d'orthogonalité. La grille est associée à la ville nouvelle<sup>16</sup>, à l'extension urbaine, à l'économie de construction et de temps. Arranger avec ordre les éléments matériels de la ville est bien plus que d'organiser la ville, c'est vouloir la maîtriser pour la rendre belle. Pour qui ? Ludwig Mies van der Rohe, l'architecte de « *less is more* », disait : « *l'ordre dépasse l'organisation. L'organisation consiste à définir des fonctions. En revanche, l'ordre consiste à donner du sens. Si nous traitions chaque chose conformément à son essence, les choses s'organiseraient d'elles-mêmes selon l'ordre qui est le leur et c'est seulement à partir de ce moment qu'elles seraient entièrement ce qu'elles sont. Alors seulement elles atteindraient réellement à leur accomplissement. Le chaos dans lequel nous vivons céderait la place à l'ordre et le monde redeviendrait signifiant et beau.* »<sup>17</sup> Cerda et Mies van der Rohe ont en commun deux choses. La première, peut-être un hasard, est d'avoir réalisé l'une et l'autre des œuvres exceptionnelles à Barcelone – le pavillon allemand pour l'exposition internationale de 1929 de Mies van der Rohe est un des objets architecturaux les plus étonnamment essentiels de l'architecture<sup>18</sup> du XXe siècle niché aujourd'hui dans l'intervalle entre la colline du Monjuich, la ville ancienne et l'extension du XIXe. La deuxième est de s'être tous deux occupés de choses dans leur réalité dynamique, et de favoriser des situations fluides dans lesquelles des individus sont en mouvement. Sans y avoir peut-être accordé un intérêt particulier, l'ordre naturellement harmonieux des flux ne sous-tend-il pas leurs réalisations ?

Nous risquerions même la supposition que le pavillon de 1929 et l'extension de Barcelone furent des compositions virtuelles puissantes dans l'esprit de leurs auteurs sans qu'elles n'aient besoin d'être dessinées pour exister. Seules, les mises en œuvre par des artisans nécessitent le plan, la coupe et l'élévation. Ce n'est pas la représentation planimétrique qui installe l'ordre dans l'espace, dans la ville, ce sont les appropriations des enchaînements spatiaux par les habitants qui font qu'il existe. Peut-on parler d'ordre dans une ville inhabitée ? Sans nous éloigner du domaine de l'urbanisme, tournons-nous avec Françoise

---

<sup>16</sup> Avant la modernité, l'ordre matériel du plan régulier témoigne aussi souvent d'une conquête de territoires avec la nécessité de construire rapidement des lotissements, des villes ; la régularité est associée aux périodes coloniales, ou aux constructions militaires (Malverti, Pinon, 1997).

<sup>17</sup> Ce texte extrait des notes d'une conférence que Mies van der Rohe a donné à Chicago dans les années cinquante (date non connue) commence ainsi : « *La construction ne détermine pas seulement la forme, mais elle est la forme même. Lorsqu'une construction véritable rencontre un contenu véritable, il en résulte des œuvres véritables, et conformes à leur essence. Celles-ci sont nécessaires. Elles sont nécessaires en elles-mêmes et en tant qu'éléments d'un ordre véritable. On ne peut ordonner ce qui est déjà ordonné en soi.* » Publié in : Neumeyer F., 1996 (1950), *Réflexions sur l'art de bâtir*, Le Moniteur, Paris, pp.320-321.

<sup>18</sup> Le XXe siècle est le temps historique de deux guerres mondiales, et l'exposition de 1929 dans l'intervalle de paix est le moment d'une crise qui a secoué l'entier de la planète. Cependant, la deuxième partie du siècle est aussi un espace de croissance hors norme, où la génération des *baby-boomers*, à laquelle j'appartiens, s'approprie l'objet *monde*. Ce minuscule objet pavillonnaire a une beauté exceptionnelle, calme et toutefois inquiétante, il déplace loin du champ de vision tout ce qui est l'ordinaire de la vie.

Choay<sup>19</sup> vers le récit *Utopia* de Sir Thomas More et *De re aedificatoria*, les dix livres de Leone Baptista Alberti. Tous deux font une place à l'objet « ville » et nous montrent que si la représentation, certes est nécessaire, elle peut, cependant, se dispenser de plan ou de carte pour exister, il suffit de la décrire en signes, c'est à dire la regarder, écouter les acteurs qui la compose, et choisir ce qui est à transcrire en signes, symboles ou figures.

Le livre IV de l'ouvrage *De re aedificatoria* aborde la question de la ville. Sur les dix livres un seul traite de la ville pourtant Alberti la désigne comme « l'édifice public qui l'emporte en dignité sur tous les autres » (Choay, (1980) 1996, p. 107). La se loge une totalité irréductible de même manière que la maison. Son édification suit les cinq mêmes règles que tous les autres édifices : la *région*, l'*aire*, les *murs*, les *toits*, et les *ouvertures*. C'est la dernière règle qui, pour la ville, est la plus développée, elle traite « de la diversité des voies de circulation intra- et extra-urbaines, (...) des places, des ponts, des ports : ces ouvertures ou passages, ces moyens de communication, constituent la dimension clé de la ville, en même temps que son mode de partition. » (Choay, (1980) 1996, p. 108) Aucune modélisation n'accompagne ces règles qui sont présentées tel un système d'opérations à effectuer dans toutes les villes.

*Utopia* est le récit d'une société sur une île imaginaire, située *nulle part (ou-topos)*. Les habitants sont dans une ville « où il n'y a ni guerres, ni misère, ni crimes, ni injustice, ni aucun des autres maux qui accablaient l'Europe du XVe siècle. Tous y reçoivent une part égale de nourriture, de richesse et de pauvreté. Personne ne possède plus ou moins que les autres. L'État assure et supervise la distribution équitable des ressources, y compris des soins de santé. La journée de travail se limite à six heures, le temps libre étant consacré à l'étude des arts, des lettres et des sciences. Comme l'enseignement technique et professionnel est accessible à tous, chacun peut apprendre au moins un métier. Il n'est permis de se battre que pour se défendre et les criminels sont condamnés à l'esclavage. La religion est un théisme indépendant de toute confession particulière et les prêtres sont choisis pour leur sainteté. Tous les enfants, garçons et filles, ont le droit de recevoir un enseignement diversifié. Ils étudient notamment les lettres, les œuvres classiques, les arts, les sciences naturelles et les mathématiques, l'ensemble des matières enseignées composant ce que l'on appellerait aujourd'hui un « programme équilibré ». Des cours

---

<sup>19</sup> La thèse de doctorat de Françoise Choay soutenue en 1978 visite les écrits de More (1452) et d'Alberti (1516) qu'elle désigne de « textes instaurateurs » sur l'architecture et l'urbanisme. La règle albertienne génère encore aujourd'hui les actions des architectes, toutefois son usage est en péril et montre des signes de précarité. Le modèle spatial de Thomas More, l'utopie, demeure celui qui impose presque partout l'ordre totalitaire. Les deux processus d'actions sur l'espace sont opposés et nourrissent encore aujourd'hui les projets d'urbanisme. Cependant, F. Choay montre que la rationalité des deux modèles est superficielle et dissimule des formes textuelles qui s'apparentent au mythe ; et les théories actuelles sur l'urbanisme, malgré les prétentions scientifiques, n'y échappent pas.

d'instruction civique ont pour but d'éveiller la conscience politique des élèves. Il incombe à l'État de dispenser l'enseignement et d'assurer la formation des maîtres. Les filles ne sont pas traitées autrement que les garçons. » (Watson,1994, pp. 189-208). L'ordre est effectif à travers l'équité et l'absence de la notion de propriété. La distribution équitable des richesses par l'État conduit vers la notion que nous nommons « bien commun », soit celui qui concerne les ressources communes (eau, air, sol) soit qui comprend les biens qui relèvent d'une construction sociale (biens publics)<sup>20</sup>.

L'enseignement de Barcelone nous apprend que la régularité de la trame, bien que sa forme répétitive soit ce qui semble être le plus visible, est loin d'être ce qui donne la valeur de la ville. Sa valeur réside dans ce qui est invisible : la surprenante résilience au changement. C'est-à-dire, qu'imaginée, représentée et construite selon une trame voici plus d'un siècle, tous les édifices peuvent changer, l'espace public reste si la diversité de la ville demeure. Plus que la régularité et l'orthogonalité des îlots, c'est la continuité des réseaux, ainsi que la répétitivité des écarts entre les édifices, mais aussi la juste taille de ces îlots qui assurent la cohérence matérielle de la ville. La forme aurait pu être déformée, les îlots sinueux, la résilience au changement être la même, et peut-être augmentée.

Ce que nous apprenons du récit de More et du discours d'Alberti est que les principes de mise en œuvre comptent bien plus que la trame. Barcelone gagne son identité et sa qualité dans le récit de Cerda qui persiste dans les changements qui s'opèrent et s'opéreront encore dans la ville. L'ordre dans la ville est bien autre chose qu'une délimitation et des prescriptions. Le plan est presque accessoire en regard de la configuration et des enchaînements.

La trame barcelonaise reproduit des blocs carrés de 113,30 m de côté. Le damier romain, dans la ville-colonie, est composé d'*actus*, voisinant les 100 m x 250 m. Le damier et la trame partagent bien plus que leur taille. L'intention est d'humaniser l'espace, et ceci aux trois échelles : celle qui se réfère à l'homme, au groupement humain, et à la société. Effectivement, le damier romain - composé de voies de circulation intra et extra-urbaines - avec un quadrillage d'aires agricoles d'environ 710 m de côté (2400 *passus*), à l'instar de la trame de Cerda conçue sans limites, va marquer l'espace dans et hors la ville. La configuration des unités du damier romain et de la trame barcelonaise entrent dans la

---

<sup>20</sup> C'est-à-dire, qu'il s'agit de s'entendre sur les valeurs choisies pour construire ce bien. Aujourd'hui, le « patrimoine commun » est parfois aussi nommé « bien commun », afin de ne pas figer l'objet concerné et permettre de le préserver et le gérer par des communautés plus larges, voire la communauté internationale et non plus par un seul gouvernement. Par exemple, la revendication de placer le paysage comme « bien commun » afin de le mettre sur la scène publique est une question actuelle. (Sgard, 2010, art.14, p. 5.)

catégorie des *ouvertures* albertiennes qui accordent de l'importance à la diversité des voies de circulation dans et hors la ville, aux espaces publics, aux lieux de franchissement, et aux interfaces de transport. C'est-à-dire, les moyens de communication et la répartition des usages dans les villes sont les éléments auxquels il est nécessaire d'accorder une attention soutenue. L'extérieur de la ville répond à un ordre (découper le territoire en aires agricoles, ou urbaniser le rural) cependant n'est pas la ville.

### 1.2.2 L'enseignement de Chandigarh

À Chandigarh, Le Corbusier applique une idée encore plus simple : 47 rectangles (environ 1 x 1,7 km) répartis sur 80 km<sup>2</sup> pour loger 150'000 habitants, avec 9 groupements d'affectations (ou zones) : 1) le Capitole (secteur du gouvernement), 2) le centre commercial, 3) les hôtels et restaurants, 4) le musée et le stade, 5) l'université, 6) le marché, 7) les bandes de verdure (écoles, clubs, sports,...), 8) la rue marchande, 9) la vallée de loisirs. La méthode a l'efficacité du dogme pour installer et séparer les quatre fonctions de la ville (Charte d'Athènes de 1933) : habiter, travailler, se déplacer et se détendre. L'ordre est calqué sur la logique de la société industrielle : classification, répétition, standardisation et hygiène. N'y a-t-il pas une perte de sens ? Une ville peut-elle se bâtir selon une image de ville moderne ? Certes, elle se construit avec des édifices qui s'agglomèrent les uns aux autres avec régularité. Le processus de la fabrication à la chaîne est appliqué à la ville en faisant fi du saut d'échelle. Plus que la rupture scalaire, ce qui étonne c'est le désintérêt affiché à l'égard de la société pour laquelle la ville est dessinée. La ville se résume à la reproduction, échelle vraie grandeur, d'un quadrillage coloré. Et sur le sol, alors s'alignent aux cordeaux des tours, des barres, des monuments certes somptueux, et des espaces publics aux dessins autant séducteurs que désertiques. La ville de Chandigarh est l'illustration inquiétante du grimage d'une société pourtant raffinée et cultivée dans un complet veston taillé au goût de la « modernité ». L'habit est bien trop étroit pour la richesse culturelle que l'architecte tente de vêtir. Les autorités indiennes, préfigurant les villes asiatiques qui en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle rivalisent en « *branding* » urbain, sont allées chercher la *star* du moment pour édifier la nouvelle capitale de cette région amputée de l'ancestrale et fabuleuse ville de Lahore<sup>21</sup>. Une déception profonde vous saisit lorsque vous vivez la réalité d'un ordre architectural

---

<sup>21</sup> Dans la partition des Indes, en 1947, Lahore a été attribuée à la partie du Panjab qui composa une des provinces de l'état musulman de l'ouest, le Pakistan.

moderne « agrandi » de manière simpliste à la ville<sup>22</sup>. Le zoom accuse tous les défauts. Des allées trop vastes et vides, des places bétonnées, des plans d'eau asséchés, des quartiers déserts et des hommes brûlés de soleil errant, hagards, d'un arbre à l'autre (en août, 47 °C à l'ombre). Nous sommes loin des avenues de Barcelone, qui en offrant lumière et soleil propose aux habitants des espaces à leur échelle ; à Chandigarh, les avenues ne voient se croiser que les véhicules, et l'espace s'échappe de la ville. Si l'harmonie qui ressort des dessins de Le Corbusier devient réalité dans les deux bâtiments exceptionnellement beaux du Capitole (le palais de l'assemblée 1951-1963) et du Palais de justice (en exploitation en 1956), il en est bien autrement de la ville. Tout y est désaccord, désenchantement et désarticulation. L'erreur est partout. Au classement des classes sociales<sup>23</sup> s'imprime en surexposition le zonage des affectations. Le Corbusier reproduit-il la triste ignorance d'Hippodamos qui camoufle son ignorance avec arrogance en étant « le premier » à produire un traité sur la meilleure constitution alors que, des charges publiques, il n'en a aucun savoir.

Le plan de la ville - plan de zones ou « *master plan* » - prend des allures de peinture séduisante du mouvement moderne. Un dessin représentant un ordre harmonieux ne produit pas une ville dont l'ordre est harmonieux. L'ordre de la ville est intimement lié aux hommes, à la société qu'ils forment, et aussi à leur relation avec leur propre nature, et la nature de l'homme à trait à la nature. La Charte d'Athènes de 1933 laisse de côté deux points essentiels dans la compréhension des villes : les environnements (autant naturel que social), et la reconnaissance de la place de la population dans la production de la ville. Le dialogue avec les acteurs est hors des réflexions des architectes de la Charte d'Athènes. L'architecte de Chandigarh est un grand couturier au service d'une autorité. Excellent dans son art de bâtir l'objet, il soigne son égo (ou est-ce par désinvolture ou ignorance) jusqu'à accepter de draper toute une ville et la société qui la produit, en habit d'arlequin. Aux postures de premier de classe, il s'évertue à faire mieux que tous les autres, pourtant ne

---

<sup>22</sup> L'auteur, était étudiante stagiaire architecte à Islamabad, quand pour la première fois elle visita en 1976 la nouvelle capitale du Panjab indien.

<sup>23</sup> Dans les œuvres complètes de Le Corbusier, on lit : « Il faut dire, que le programme sur lequel se construit Chandigarh est établi par des hauts fonctionnaires ayant fait leurs études à Oxford, ayant connu et souvent apprécié la civilisation anglaise. (...) Le programme oxfordien comprenait treize catégories d'habitation individuelles, depuis celle du péon jusqu'à celles des ministres. (...) Ne chicanez pas sur les classes ! C'est ici, simplement et utilement, du classement. » (Boesinger, Giesberger, 1967, p. 194)

pressent-il pas que la société qui habitera *son objet-ville* étouffera dans le vêtement empesé dans lesquels il l'enveloppe. Pourquoi n'en a-t-il pas conscience? <sup>24</sup>

Les zones rectangulaires d'environ 1 km x 1,7 km de Chandigarh et les unités « *insulae* »<sup>25</sup> des villes ioniennes, comportant huit maisons, diffèrent fortement en taille. Par contre, elles ont en commun d'installer de la distance entre les gens et dans les usages. Néanmoins, les 5000 habitants de Milet ou Priène ont une probabilité supérieure de se rencontrer que les 100'000 habitants de Chandigarh répartis sur 80 km<sup>2</sup>. La composition urbaine, par le simple fait d'installer un ordre ségrégatif dans les activités de la ville, agit aussi sur la qualité des relations entre les individus. Milet, Priène ou Chandigarh sont des totalités mises en réseau avec d'autres totalités. L'espace entre les villes est flottant et non qualifié.

### 1.3 L'ordre hiérarchique et la nécessaire dissonance

L'insula ionienne et la zone rectangulaire le corbuséenne, l'*actus* romaine et l'îlot carré de Cerda sont les unités d'un système de composition formelle. Unité et composition sont deux éléments qui, mis ensemble, produisent de l'ordre spatial matérialisé. Si la notion de l'unité est attachée à celle de la composition, par opposition, un rassemblement d'éléments différents ne constituant pas une seule figure ne forme pas une unité (Lucan, 2009, p.24). La figure harmonieuse, bien proportionnée et qui se présente telle une totalité peut répondre à une définition de la beauté. Pour Alberti, « (...) la beauté est l'harmonie, réglée par une proportion déterminée, qui règne entre l'ensemble et les parties du tout auxquels elles appartiennent, à telle enseigne que rien ne peut être ajouté, retranché ou changé sans le rendre moins digne d'approbation. »<sup>26</sup> Pour Andrea Palladio<sup>27</sup> (1508-1580) les règles de

---

<sup>24</sup> Ce questionnement peut se diriger vers Brasilia bâtie de 1957 à 1960, l'autre ville de la modernité aujourd'hui ceinturée de bidonvilles. Différemment de Chandigarh dont le plan initial prévoyait une extension, Brasilia est un objet fini. « Comment un projet de ville délimitée a-t-il abouti à une telle urbanisation diffuse, coupée de l'environnement régional ? (...) La fermeture de la ville "monument" est à l'origine d'une hausse des prix du foncier et d'un important coût social. (...) Le développement urbain vient à l'encontre de celui prévu par le plan initial qui structurait la ville de manière compacte, autour de quatre échelles dont l'harmonie garantissait l'équilibre de la ville et de la société : les échelles grégaire (habitat), monumentale, bucolique (paysage) et fonctionnelle (travail et services). L'évolution récente de Brasilia traduit en effet un déséquilibre entre ces différentes échelles du plan original. » Marie Guillaume-Signoret, Brasilia, de l'utopie initiale à l'agglomération urbaine actuelle, in "Actualité scientifique" -IRD, fiche 264, avril 2007. <http://www.ird.fr/> accès le 06-12-2012.

<sup>25</sup> A Priène, par exemple, près de 80 *insulae* compose la ville, séparées par six rues principales d'une largeur d'environ 6 m, et quinze rues d'environ 3 m.

<sup>26</sup> Leone Batista Alberti, L'art d'édifier, in *De re aedificatoria*, Livre VI, Venise, pp. 278-279. Cf. Lucan, 2009, p. 24.

<sup>27</sup> Andréa Palladio (1508-1580) est l'architecte vénitien qui laisse à la postérité parmi les plus beaux édifices de la Renaissance italienne, caractérisés par une harmonie classique calme et équilibrée.

composition de la forme sont primordiales : « La beauté découlera de la belle forme, à savoir de la correspondance du tout aux parties, des parties entre elles et de celles-ci au tout : si bien que les édifices apparaissent un corps entier et bien fini, où chaque membre convient à l'autre. »<sup>28</sup> À travers ces écrits, nous comprenons que la composition désigne la conception même de l'architecture (Lucan, 2009, p. 11).

La composition introduit un ordre hiérarchique que Jacques Lucan<sup>29</sup> qualifie de « fermé ». Cette conception est encore présente au milieu du siècle passé où, par exemple, dans la dernière œuvre d'Auguste Perret (1874-1954) s'unit, toutefois avec quelques dissonances, l'architecture et l'urbanisme de la ville du Havre. Roberto Gargiani<sup>30</sup> relève avec élégance ce que nous qualifions de dissonance, c'est-à-dire, d'une disharmonie volontaire où, dans un enchaînement régulier d'éléments architecturaux tous apparentés, ressort, par sa disproportion un édifice qui symbolise le renouveau de la ville : « Au Havre, dans le cadre de reconstruction du centre urbain, pénétré du sens de l'ordre et de l'ambition de faire recouvrer de la grandeur aux espaces de la ville détruite par la guerre, Perret réalise sa dernière grande œuvre architecturale, l'église Saint-Joseph, conçue comme une interprétation des tours des cathédrales gothiques, structure extraordinairement développée en hauteur, phare de la ville-port. (...) L'ensemble est empreint d'un intense lyrisme qui s'exprime par abstraction géométrique. » (Gargiani, Fanelli, (1998) 2008, p. 265).

### 1.3.1 Le risque du zonage : rester l'objet d'une modernité patrimonialisée

Revenons aux plans d'urbanisme de Barcelone et de Chandigarh. Ils dessinent tous deux un ordre matériel qui donne un cadre fixe à l'espace construit. À Barcelone, l'ordre artificiel, l'artefact de la trame, et l'ordre naturellement harmonieux, le mouvement des choses et des êtres, prennent place dans la ville<sup>31</sup>. L'harmonie de l'espace construit se situe dans l'équilibre entre la nature et la culture, entre l'ordre naturel et l'ordre artificiel. Par contre, à Chandigarh, une restriction est introduite sur les affectations et les usages qui font que ce n'est pas seulement le cadre qui est statufié, mais bien la substance de la ville immobilisée

---

<sup>28</sup> Andréa Palladio, *I Quattro libri dell'architettura*, Venise, 1570, I, pp. 6-7. (Lucan, 2009, p. 24),

<sup>29</sup> Jacques Lucan, architecte, historien, critique, et professeur, enseigne à l'École d'architecture de la ville et des territoires à Marnes-la-Vallée -EAVT, et à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne - EPFL.

<sup>30</sup> Roberto Gargiani, architecte, historien, critique, et professeur, enseigne à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne - EPFL.

<sup>31</sup> Il faut cependant remarquer que I. Cerda mis à l'écart également les activités industrielles et celles qui causaient des nuisances.

dans des zones. Or l'espace qui fait la ville, c'est-à-dire, la présence des habitants qui habitent la ville, a eu raison de l'ordre « obligé » par l'architecte. Effectivement, dans les années quatre-vingt-dix, en y retournant nous avons constaté que l'espace avait pris le dessus, en de nombreux endroits non prévus dans le plan, les échoppes des marchands telles les moules sur les pontons marquant la présence de la mer criaient haut et fort la réalité de la ville. Le potentiel des habitants à fabriquer la ville est illimité à condition cependant que le pouvoir en place les y autorise. Le plan de Chandigarh est une représentation matérielle d'un ordre artificiel décidé par un seul architecte et validé par un gouvernement. Le plan autoritaire affiche une image moderne de l'Inde, et c'est pour cela qu'il continue à produire de la modernité grâce aux règles qui restreignent les interventions dans le périmètre des 47 rectangles, et malgré une population qui a plus que sextuplé<sup>32</sup>. C'est une modernité paradoxalement patrimoniale entretenue par une élite qui s'identifie à une Inde de demain, et qui est pourtant déjà d'hier. Le quadrillage en zone facilite la stabilisation du plan général par l'identification d'une partie de la population à préserver leurs acquis dans une partie de la ville. La patrimonialisation de la partie centrale dessinée par Le Corbusier accentue ce phénomène, et une délimitation se crée entre une ville de l'endroit, patrimoine mondial de l'UNESCO, et une ville de l'envers l'englobant.

### 1.3.2 L'opportunité du zonage : des dissonances à la place de fausses notes

À l'absence de règles de composition hiérarchique, il est nécessaire de prendre un tournant décisif pour comprendre qu'il existe d'autres formes d'harmonie. Jacques Lucan remarque justement « qu'apprécier une juxtaposition d'éléments hétérogènes supposera un changement de point de vue par rapport à la composition entendue comme recherche d'unité ». (Lucan, 2009, pp. 23-24).

La faible adaptabilité des règles de composition architecturale fabriquant des espaces fermés oblige-t-elle, à un moment donné, un développement obligatoirement dissonant ? La question est importante en regard de ce qui se passe dans les villes qui en peu de temps voient des migrants issus des aires agricoles affluer vers les centres. Par exemple Jaipur ou New Delhi sont-elles en phase de ruralisation. Dans les centres, les modes de vie de la ruralité prennent place soit sur la voirie soit dans les interstices des propriétés privées.

---

<sup>32</sup> Chandigarh a été prévue pour accueillir environ 150'000 habitants sur une surface de 114 km<sup>2</sup> ; en 1961 elle comptait 119881 habitants, en 1981, 451'610, et en 2001, 900'635 habitants, officiellement sur la même surface, dont près de 100'000 sont des migrants ruraux. (Source : Official Website of Chandigarh Administration, <http://chandigarh.gov.in> accès le 24-11-2012).



Dans l'une et l'autre ville, le zonage se superpose au cadastre et accompagne les compositions urbaines. Le zonage va-t-il permettre ce qu'il autorisa à Chicago voici un siècle ? C'est-à-dire, favoriser la création de nouveaux quartiers en périphérie et libérer des zones centrales pour des activités plus prestigieuses et exclusives. Est-il sensé d'utiliser à nouveau le zonage comme une stratégie d'embellissement de la ville pour repousser ailleurs des populations qui perdent, en même temps, leur lieu de travail et résidence ainsi que la proximité des clients qui font vivre leurs petites entreprises ? La propension à vouloir embellir les espaces urbains par des compositions représentatives formellement et qui rejettent ailleurs ce qui est vu pour être inharmonieux offre de beaux jours au zonage exclusif. Cependant, c'est ignorer qu'une fausse note déchire l'ouïe alors qu'une dissonance la rend curieuse. Une harmonie progressive et dissonante sur la totalité de l'espace habité, c'est-à-dire des tonalités auxquelles nous ne sommes pas habitués, ne valent-elle pas mieux que des tons stridents et faux dans les espaces centraux ? Faut-il jouer juste et avec hésitation la sonate pour violon et violoncelle de Ravel ou faux et avec impétuosité une partita de Bach ? Le défi des villes n'est-il pas l'adaptation aux changements accélérés de ce dernier quart de siècle, et le zonage peut y participer en laissant de côté ses modalités d'exclusivité et de hiérarchie.

#### **1.4 L'ordre de l'architecture dans l'espace construit**

L'architecte a pour but d'exceller dans l'art de bâtir. Bâtir signifie arranger sur le sol des éléments choisis au préalable afin de fabriquer un objet. Le site peut suggérer, voire imposer, des qualités à l'objet. L'art consiste à introduire un ordre autant dans le choix du matériau, du travail sur le matériau et son agencement (Mestelan, 2005). L'ordre réside dans la cohérence de la matière et l'ordonnance des éléments, de la colonne à l'entablement, de la base au couronnement<sup>33</sup>.

Alberti plaidait aussi pour que la ville soit assimilée à une grande maison et la maison à une petite ville et ainsi l'édification répond aux trois mêmes principes pratiques : le principe d'économie ou de frugalité<sup>34</sup>, le principe de durée, c'est-à-dire que l'édification doit prendre

---

<sup>33</sup> Les proportions dans les ordres dorique, ionique et corinthien, ainsi que les profils, les modules, et par la suite le travail sur l'échelle et la perspective, et aussi celui de la pondération de masses et des rapports de grandeur sont les règles qui dictent le travail de l'architecte. (Choisy, 1976, pp. 306-324)

<sup>34</sup> Françoise Choay précise dans « *La règle et le modèle* » que ce principe commandait de toujours opter pour la solution optimale et aux moindres frais, « l'édifice doit être réduit à ce qui ne peut en être retranché, qu'il s'agisse des matériaux, de l'organisation du plan, des ornements, et d'une façon générale de la dépense. » (Choay, (1980) 1996, p. 138).

du temps, et le principe que l'architecte dialogue avec d'autres acteurs (experts, humanistes) qui contrôlent et critiquent le travail de l'architecte (Choay, (1980) 1996, p. 138). Cela nous fait regarder le palais de Dioclétien à Split comme un modèle de *maison-ville*. Pourtant suffit-il qu'une structure soit vidée de son usage palatin puis rempli de commerces et d'habitations pour qu'elle puisse se nommer *ville* ? Suffit-il que *West-Side* ou *Sihl City* en Suisse, ou *Roppongi Hills* à Tokyo, qui réunissent des logements, hôtels, commerces, cinéma, halles de sport, lieux de prière et pour le dernier, musée et institut d'art, puissent détenir les caractéristiques de la *maison-ville* ?

#### 1.4.1 L'ordre monumental disproportionné des maisons-villes présage un changement.

Est-il sensé de proclamer, avec l'architecte réducteur<sup>35</sup> Rem Koolhaas, que ce qui compte aujourd'hui ce sont les *architectures ultimes*, les *Bigness*<sup>36</sup> ? Pour l'équipe d'OMA<sup>37</sup>, la ville, qu'elle soit européenne ou nord-américaine, est obsolète, c'est la *ville générique* qui est une réalité, « libérée de l'emprise du centre, du carcan de l'identité » la rue (si encombrante à entretenir) est morte, et ce qui en reste n'est qu'un résidu opérationnel. La ville de demain que nous propose l'agence OMA nous fait perdre tout enchantement. Sommes-nous contraints d'habiter un monde transformé en consigne de gare où échouent de superbes valises griffées des grands noms de l'architecture ? Le monde des *Bigness* est-il devenu le terrain de jeu des architectes du *star-system*, valsant entre le rôle de metteur en scène que les gouvernements leur donnent et celui d'acteur comblé et cynique qui mise « *l'urbanisme contre l'architecture* »<sup>38</sup> ?

#### *La confusion entre l'ordre de la ville et celui du pouvoir*

Si la contraction des échelles se comprend entre une ville du XVI<sup>e</sup> siècle et un palais de la Renaissance italienne, elle ne se comprend plus au tournant du XXI<sup>e</sup> ; et la raison n'est ni

---

<sup>35</sup> Rem Koolhaas, architecte néerlandais, fondateur d'OMA, théoricien, urbaniste et professeur, enseigne à l'Harvard University, et reçoit le prix Pritzker en 2000. Pour Koolhaas, le centre, l'identité de la ville et même l'espace public deviennent hors propos. L'architecture semble se réduire à un sigle, en fait, elle est l'abrégé de la ville qui n'existe plus. Et paradoxalement, l'architecture, cependant survit, et pour cela elle a besoin d'aller dans le registre de la vulgarité et de l'irrespect pour persister.

<sup>36</sup> Koolhaas Rem, 2011 (1995, 2001), *Junkspace*, éditions Payot, Paris, pp. 31- 42.

<sup>37</sup> OMA est une agence d'architecture, d'urbanisme et d'*analyses culturelles* dirigée par six partenaires, Ellen van Loon, Reinier de Graaf, Shohei Shigematsu, Iyad Alsaka, David Gianotten, et Rem Koolhaas qui en est le créateur. Le siège principal d'OMA est à Rotterdam.

<sup>38</sup> Ibid., pp. 31- 42, et « *la rue est morte* » p. 56.

une question de taille<sup>39</sup>, ville plus petite ou plus grande, ou palais plus ou moins somptueux. La ville avant la révolution industrielle regroupait des individus organisés en corporations, en communautés, en filiations familiales (Berlan, 2012). Les édifices qui abritaient ces regroupements humains partageaient des caractéristiques comparables à l'édifice englobant qui était la ville. Aujourd'hui, cela n'est plus significatif, non pour une question d'échelle, mais bien parce que des paradigmes ont changé dans les villes : les liens entre les individus sont multiples, plus incertains, plus souples, et surtout ce ne sont plus les familles, les communautés qui caractérisent les villes, c'est la société dans son ensemble (Berlan, 2012). Les relations ne sont plus verticales ou hiérarchiques. La société est la ville, et l'espace de la ville est public. Ainsi, aujourd'hui, la diversité des interrelations qui offre les espaces publics de la ville est incomparablement supérieure à ce qui offre l'espace privé de la maison.

L'architecture contemporaine de ceux qui, nombreux, confondent l'ordre de la ville et celle du pouvoir (La Cecla, (2008) 2010, p. 42) entretient une confusion lourde de conséquences entre l'ordre nécessaire et universel, et l'ordre de l'artefact humain. Le second vampirise le premier au risque d'un mouvement de bascule fatal pour l'avenir des villes. Effectivement, hormis ceux qui se questionnent avec sérieux sur la responsabilité partagée entre l'architecte et le citoyen dans la fabrique sociétale de la ville, nous observons que souvent les architectes-urbanistes produisent pompeusement des *masters plans* doublés parfois de *constitution urbaine* positionnant sur un même plan conceptuel deux réalités opposées : l'objet « bâtiment », œuvre souvent d'un seul homme, et l'objet « ville », œuvre des habitants.

#### *La mise sous-cloche de l'espace public par le zonage exclusif*

Le *Crystal Palace* construit en 1851 par Joseph Paxton, amorce un tournant qui nous apprend que le monde du capital a amorcé sa croisière. Symbole de l'art de bâtir marié à la prouesse industrielle, le palais de cristal offrit lors de la première exposition universelle, à Londres, un monstrueux bâtiment de verre et de métal couvrant 22'000 m<sup>2</sup>, pouvant physiquement contenir l'entier d'une ville (Picon, 2012). Traditionnellement logé à l'extérieur dans les rues ou ailleurs, l'espace public est ici intentionnellement mis sous cloche et contrôlé. Ce choix anticipe ce qui produisit les règles d'utilisation du sol. Cet étrange moment de démesure où la société occidentale fabriqua un édifice pour *abriter l'espace intérieur du monde du capital* (Sloterdijk, 2006 (2005), p.24), précède d'une

---

<sup>39</sup> L'échelle n'est pas significative, les déplacements rapides dans une grande métropole peuvent aussi donner à l'habitant la sensation de connaître sa ville comme sa poche, c'est-à-dire aussi bien que sa maison.

génération la création du zonage. Les enfants des visiteurs du Palais de cristal seront les contemporains de ceux qui inventèrent le système qui fit exploser sur l'entier de la planète l'espace tramé *du monde du capital*. Le zonage jette sur l'ensemble du globe une toile enveloppante qui enferme le sol, et le monde, dans la *vie captive des marchés monétaires pénétrants* (Sloterdijk, 2006 (2005), p.24). Le zonage a pour objet des surfaces parcellaires, des propriétés privées ou publiques. Le zonage met à l'écart le domaine public, la voirie, la rue, il gomme l'espace public extérieur pour l'enfermer dans le bâti devenu des *macro-lot* (Lucan, 2012) ou *Bigness* (Koolhaas, (1995, 2001) 2011).

#### 1.4.2 L'ordre labyrinthe où l'habitant pense la ville telle sa maison

La ville ne se fabrique pas comme une maison, et une maison, par le simple fait de la non-publicité de ses espaces, n'est pas une ville, cependant, à travers chaque habitant, la ville ne se pense-t-elle pas comme une maison ? C'est probablement à travers un intérêt tenace pour l'habitation que Bruno Marchand<sup>40</sup> est arrivé à *penser la ville*. Le fondement de toute politique de la ville n'est-elle pas la politique du logement, c'est-à-dire s'assurer que tous les citoyens de la ville disposent d'un logement digne de la cité, et ainsi une place de choix est à accorder à l'architecture *sans architectes* (Marchand, 2003).

##### *La « clarté labyrinthe »*

Dans la deuxième partie du XXe siècle, « un intérêt pour l'architecture anonyme - les agglomérations vernaculaires et les tissus médiévaux - va aussi induire l'émergence de nouvelles formes urbanistiques et architecturales, devenant ainsi les nouveaux paradigmes pour des configurations en grilles modulaires, en nappes horizontales, désignées par les Smithson comme les "bâtiments en tapis" (*mat-buildings*). » (Marchand, 2003, p. 115). Alison Smithson écrivait alors : « Le bâtiment à tapis s'adresse à une collectivité anonyme : là où les fonctions enrichissent l'artefact et où l'individu obtient de nouvelles libertés d'action à travers un nouvel ordre, basé sur des interconnexions, des modèles d'association et des possibilités de croissance, de diminution et de changement. »<sup>41</sup>

Aldo van Eyck soutenait en 1969 qu'on perdait son temps « à continuer de figer des notions abstraites dans des formes pauvrement organisées, de baptiser cela « environnement

---

<sup>40</sup> Bruno Marchand, architecte, professeur, enseigne la théorie de l'architecture à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne-EPFL.

<sup>41</sup> Smithon Alison, 1974, How to Recognise and Read Mat-Building, in Architectural Design, septembre 1974, p.573. Cité par Bruno Marchand, op.cit. p.115.

humain » et de siffler la « population » pour qu'elle vienne s'y installer. » (Eyck van, (1969) 1972, p. 128). La « clarté labyrinthique » d'Aldo van Eyck nous laisse imaginer « une culture qui ne serait non plus négativement, mais positivement indéterminée : qui, essentiellement, permettrait à chacun de développer son individualité à sa manière. Ce qui, à son tour, permettrait l'épanouissement de la société – et, par conséquent, de la cité – comme entité multicolore. Cité pensée comme une maison, faite de maisons (de bâtiments) pensées comme des cités, agréable par son intelligibilité et par son chaos, à la fois homogène et kaléidoscopique (j'appelle cela clarté labyrinthique). » (van Eyck, (1969) 1972, pp.125-126). L'espace de l'entre-deux, du seuil, du passage et de la transition, de l'intime et de l'extime<sup>42</sup>, de la présence et de l'absence est ce qui compte. Ce qui importe c'est l'hybridation entre les espaces culturels, fonctionnels, sociaux, institutionnels que les cités, avant la modernité, développaient naturellement.

Toutefois, en ce début du XXIe siècle, l'ordre de la ville change de registre, les habitants se sont affranchis de l'attache communautaire, ils sont pour certains des *radicants* (Bourriaud, 2009, p. 118). « Habitants d'un monde fragmenté, dans lequel les objets et les formes sortent du lit de leur culture originelle pour se disséminer dans l'espace global, ils ou elles errent à la recherche de connexions à établir. Indigènes d'un territoire sans limites à priori, ils se voient placés dans la position du chasseur-cueilleur d'autrefois, du nomade qui produit son univers en arpentant inlassablement l'espace. » (Bourriaud, 2009, p. 118) Dans chaque nouvel endroit où l'habitant s'installe, il sédimente son identité avec celles du lieu, il hybride sa « cabane primitive » (Rykwert, (1972) 1976). Cet abri permet « de ressaisir le sens originel, et, par conséquent, essentiel de toute construction, (...) [le] retour aux origines est une constante du développement humain, et l'architecture se conforme, de ce point de vue à toutes les autres activités humaines. » (Rykwert, (1972) 1976, pp. 231-232). À l'image du yogi qui change de posture, le regard du *radicant* tourné vers ses fondements est à chaque fois signe de renouvellement.

#### *L'ordre couvrant jusqu'à l'édification d'un territoire architecturé*

Au dogmatisme fonctionnel de la charte d'Athènes - habitation, travail, loisirs et circulation - où la rue se dissout dans les grandes étendues hygiénistes, un nouveau système est proposé dans les années 1960 : le *stem* – (tige) système d'organisation linéaire – qui réintroduit la

---

<sup>42</sup> Barbisch Caroline, 2013, *Extimités : enquête sur les formes contemporaines d'expression de l'intime et du désir de l'espace public*, thèse Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, no 5750.

rue et le développement urbain en ligne. C'est à Candilis, Josic & Woods<sup>43</sup> qu'on le doit. Le *Stem* fabrique une sorte de tissu qui applique à toutes les échelles un principe d'agrégation d'unités spatiales (Marchand, 2003, p.130), il offre une structure qui oppose les *espaces servants et servis*<sup>44</sup> et surtout peut s'adapter en fonction du milieu social et économique dans lequel il se développe ; le *stem* s'oppose au plan-masse qui est figé et incapable de s'adapter au changement (Lucan, 2009, p. 470). Candilis et Woods sont des membres de *Team 10*<sup>45</sup>, le groupe d'architectes des années soixante qui prirent le territoire<sup>46</sup> pour objet principal de réflexion, bien plus que la ville. Le territoire est un *artefact*, un *produit*, et ce produit est appropriable. Or, à la fin des années cinquante, le réseau international de communication qui relie les ordinateurs est inventé. Le *world wide web*, ou communément nommé en français *web* (la toile), devient alors le mode d'accès privilégié à ce qui sera par la suite le réseau *Internet*. Les sites informatiques de la planète sont reliés. Les idées sages du *stem* et des *mat-buildings* sont propulsées par le *web*, dans un vertige peu maîtrisé. Une dérive logique s'opère et de trop nombreux architectes se voient investis de la responsabilité de dessiner l'entier de l'espace que le web a mis à la portée de tous. Les trames, les grilles, les mailles, les nappes, tout ce qui est couvrant devient objet de projet d'architecture. La ville, le plus noble des édifices, est délaissée pour l'édification du territoire.

Aldo van Eyck, un des membres fondateurs de *Team 10*, comprend le risque qui accompagne l'édification d'une construction à l'échelle de la ville, de la ville qui aujourd'hui est l'espace d'une société dont on ne saisit plus la forme: « *Can architects meet society's plural demand? Can they possibly substitute the present loss of vernacular and still build a city that really is a city? – a liveable place for a large multitude of people. Vernacular was always able to cope with plurality in former days. In what way are people to participate in fashioning their own immediate surroundings within a conceived overall framework? You see, when one says "city" one implies the people in it, not just "population". This is the first problem confronting the architect urbanist today.*

---

<sup>43</sup> Georges Candilis (1913-1995) architecte et ingénieur d'Athènes, Alexis Josic (1921-2011) peintre et architecte de Belgrade, Shadrach Woods (1923-1973) ingénieur et architecte de New-York.

<sup>44</sup> Concept que Shadrach Woods, l'intellectuel du groupe, reprend à Louis Kahn.

<sup>45</sup> *Team 10* est un groupe d'architectes (J.B. Bakema, Aldo van Eyck, G. Candilis, A. et P. Smithson, Shad Woods, Giancarlo de Carlo, J. Coderch, C. Pologni, J. Soltan, S. Wewerka, R. Erskine) réunis pour la préparation du 10<sup>e</sup> CIAM-Congrès internationaux d'architecture moderne, à Dubrovnic, en 1956. Ils réagissent contre l'hygiénisme et le rationalisme de leurs aînés.

<sup>46</sup> Dans ce § (en respectant la signification donnée par les architectes de *Team 10*), le territoire est pris ici dans le sens englobant de l'espace urbanisable et non l'espace délimité soumis à une juridiction. Sinon, je me réfère au territoire (singulier) d'un état, d'un pays ou d'une commune. Ainsi, les aires urbanisées des villes comprennent des territoires et non un territoire.

*If society has no form – how can architects built the counterform ? Architects have always been concerned with single buildings or a complex of single buildings. I believe their is a paradox in this task today.*

*What you should try to accomplish is built meaning. So, get close to the meaning and build !»*  
(Team 10, van Eyck, (1968) 1974, p. 31)

Le conseil, sage cependant, d'essayer de construire ce qui fait sens écarte cependant la question de « faire sens pour qui ? » Le passage de l'objet architectural (bâtiment et composition de bâtiments) au territoire est délicat, et van Eyck en perçoit la complexité, toutefois il la réduit à la difficulté du changement d'échelle : *« Architecture – planning in general – breathes with great difficulty today. The breathing image epitomizes my conception of twin phenomena – we can not breath one way – either in or out. I am concerned with the twinphenomena, with unity and diversity, part of the whole, small and large, many and few, simplicity and complexity, change and constancy, order and chaos, individual and collective ; (...) There is no question of right-size (By right-size I mean the right effect of size) and hence no question of human scale.*

*What has right-size is at the same time both large and small, few and many, near and far, simple and complex, open and closed ; will furthermore always be both part and whole and embrace both unity and diversity. No, as conflicting polarities or false alternatives these abstract antonyms all carry same evil : loss of identity and its attributes, monotony. »* (Team 10, van Eyck, (1968) 1974, p. 27.)

La partition binaire du jumelage des phénomènes, en exagérant les extrêmes - l'unité et la diversité, le grand et le petit, l'ordre et le chaos -, a l'avantage de réduire la complexité des actions si on doit proposer une intervention sur des territoires, cependant, elle n'autorise qu'un système de référence, celui qui aborde l'espace sous sa dimension physique, et souvent sous l'angle de la mesure et de la représentation géométrique pour les architectes. Si avec le bâti, l'environnement naturel est inclus dans la notion du « territoire », qu'en est-il des autres dimensions, sociale, économique, financière ? Pourtant, van Eyck est conscient que l'ordre est en rien une question de géométrie : *« Look, two kind of order - a very uninteresting kind – just a sort of drawing board geometry translated into concrete, upright white stripes, a thousand of those would be a wicked kind of order, but a very endearing kind of order is that which you discover in each of these little human occupancies. You will find real order there only in Hong Kong - such a capacity to accommodate all activities in a single hard cubicle 9 ft by 9 ft – and every thing in the right place. And children creeping from under the table with their blouses snow white. This is a magnificent example of how human beings transcend the horrors which architecture provides. This I call order – colourful, human order.*

*That woman is probably dead tired trying to maintain order in that silly geometry, yesterday, today and tomorrow.* » (Team 10, van Eyck, (1968) 1974, p. 19) Dans la même tendance, deux autres membres de Team 10 s'exprime à leur manière : Jaap Bakema<sup>47</sup> imagine un *architecturbaniste* qui s'occupe autant de l'intérieur du bâti que de l'extérieur<sup>48</sup>, et Giancarlo de Carlo<sup>49</sup> rénove la citée ouvrière de Matteotti (1970-1971) avec la participation des habitants.

## 2 La règle et la norme

Rien ne se fait sans ordre. La nécessité de l'ordre accompagne notre compréhension du monde. Chacun organise dans son esprit et son corps l'espace qui le concerne. Dans l'imaginaire ou dans la réalité, chaque individu construira ou respectera un ordre qu'il soit social ou naturel. De son échelle sensorielle à celle de l'habitation, de la rue à celle de la ville ou de la planète, les ordres qu'ils soient imaginaires, idéels ou physiques vont se superposer, se fondre, se confondre. Et chaque génération questionnera l'ordre mis en place par leurs aînés. À Barcelone, comme à Chandigarh, deux trames régulières produisent un ordre géométrique autoritaire. L'ordre barcelonais est *humain et coloré*, pour reprendre les termes d'Aldo van Eyck, les unités répétitives sont diversifiées par les affectations, les usages et les architectures ; l'ordre de grandeur est celui de l'homme. L'ordre de Chandigarh, coloré sur le plan, est dans la réalité, par contre, presque terne, malgré la diversité des habitants: les affectations sont séparées, les usages restreints et l'architecture codifiés dans le registre austère du « moderne ».

---

<sup>47</sup> Jaap Bakema (1914-1981), membre de Team 10, est un architecte néerlandais.

<sup>48</sup> « Quels sont les principes de base nécessaire à une architecture vivante et dynamique ? 1) La flexibilité intérieure de l'habitat permettant l'identité et le changement. 2) La flexibilité extérieure permettant la croissance urbaine. 3) Le groupement en unités visuelles constituées de différentes sortes d'habitats rassemblées en *clusters*. 4) L'extension linéaire et radiale des villes, partant du centre vers la campagne. 5) Les structures tridimensionnelles assurant la continuité des circulations, la transition des espaces publics et espaces privés, et l'interaction spatiale des fonctions formulées dans le programme. C'est ce que nous avons appelé l'architecturbanisme. » Bakema Jaap, 1975, La recherche de l'identité à travers l'espace, in *Architecture d'Aujourd'hui*, n°177, p.54. (Cf. Marchand, 2003. p.129.)

<sup>49</sup> Giancarlo de Carlo (1919-2005), membre de Team 10, est un architecte italien.



## 2.1 Le geste souverain du zonage

À Chandigarh, le geste souverain est encore d'actualité, il dessine l'ordre spatial, et des règles, des normes assurent le respect des valeurs qu'il véhicule. L'ordre est souverain, car aucun ordre supérieur n'a de prise sur ce geste décidé et soutenu par les autorités en place.



Illustration 42 a

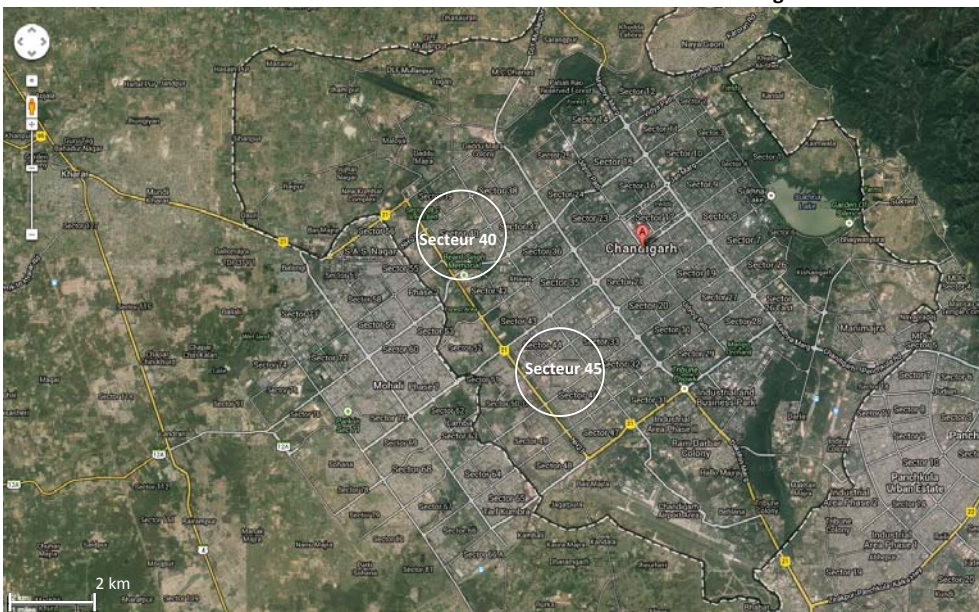


Source: Report on formulating a master plan for Chandigarh, Town & Country Planning Organisation, Ministry of Urban Development, July 2009.

Dessin de Le Corbusier, présenté en première page. Chandigarh en 2009, p. 4.

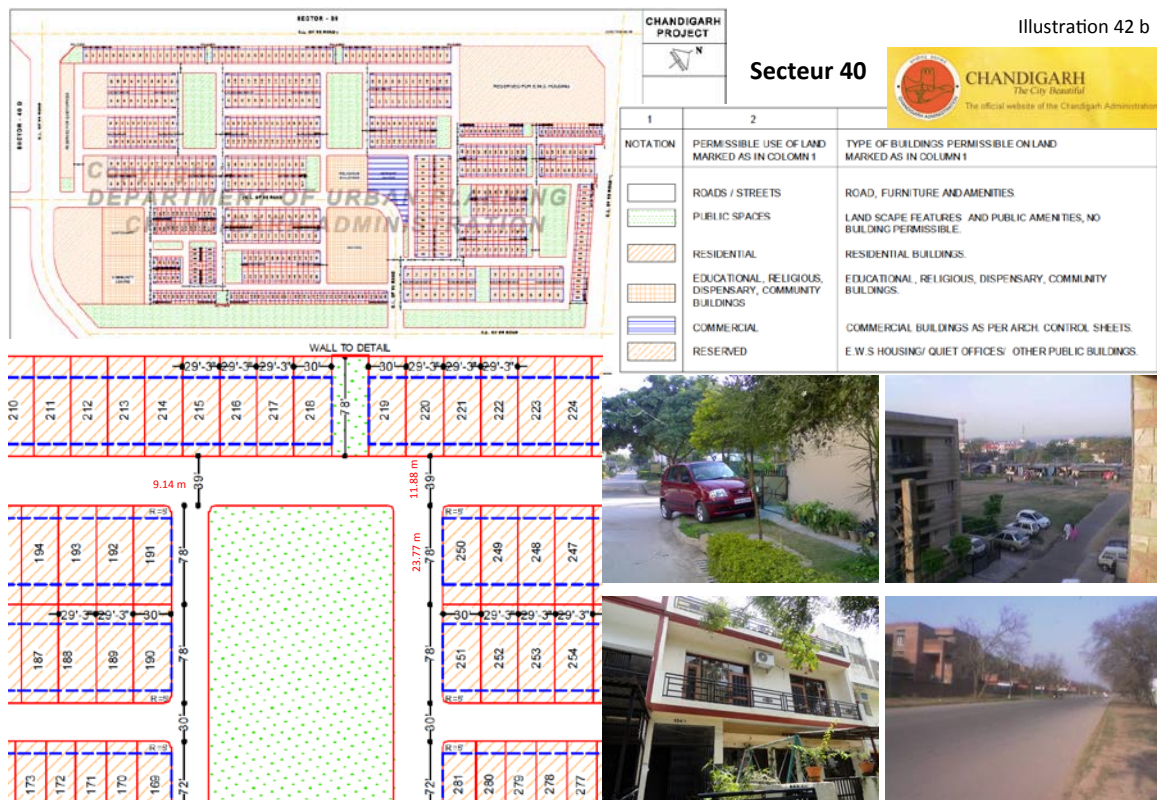
Chandigarh Present

Chandigarh: secteurs 40 & 45



Les écarts à la règle sont pénalisés. Les habitants ne sont qu'une population rassemblée ici pour meubler une *maison-ville capitale*. Des *plans de zones* très détaillés du secteur 1 à 49 informent des règles à respecter pour maintenir l'ordre architectural de la ville. (Illustrations 42 a et b : Chandigarh, *The City Beautiful* ; Secteur 40, et secteur 45 hors régulation.)

Le *geste souverain*, à Chandigarh, est celui d'un gouvernement dédoublé d'un *geste technique*, qui se montre scientifique (identification, classification) et déterministe, d'un seul groupe de spécialistes. Il opère une régulation systématique du sol avec les règles du zonage. Il accompagne l'économie immobilière. Un troisième geste précède et suivra l'existence de Chandigarh, le *geste symbolique*. Il est subjectif, marqué par l'histoire et les conflits. Il incarne une vision politique. Ces trois gestes font de Chandigarh une ville belle, toutefois aussi troublante que le minuscule pavillon de Mies van der Rohe pour l'exposition universelle de 1929 à Barcelone. Nous nous référons à cet objet étonnant qui par sa beauté épurée reporte hors de son horizon tout ce qui est l'ordinaire de la vie. Cependant une ville n'est pas un pavillon et l'espace de centaines de milliers d'individus n'est pas celui d'une visite architecturale.





À Chandigarh, le zonage participe au rejet vers l'ailleurs de tout ce qui ne répond pas à la norme de la modernité. Alors qu'une force du zonage avait été de tourner la page définitivement des croyances occultes, il est pris ici en remplacement de cette autorité.

Pourtant, nous devons à Leone Battista Alberti et Thomas Moore d'avoir instauré un autre regard sur la ville. Françoise Choay précise que ces deux hommes nous ont appris que l'ordre dans la ville est un ordre qui n'a rien avec le divin. À Ildefonso Cerda nous devons d'avoir amorcé le lien entre l'opérationnel et l'approche scientifique tout en plaçant la société au cœur de la fabrication de la ville. Puis nous bénéficions des réflexions, certes foisonnantes, mais avant-gardistes des nombreux architectes fédérés par Team 10, pour reconnaître que l'ordre dans la ville n'est pas qu'une question de forme, de composition ou de régularité. Or, les plans d'urbanisme de la modernité, qui mettent en scène le zonage, dessinent des formes sur une carte qui n'est pas un mode d'aménagement à discuter, mais bien une réalité à construire.

### 2.1.1 Des règles détournées par l'ordre rationnel hygiéniste des zones

Le mouvement moderne avait imaginé un ordre rationnel hygiéniste pour sortir les villes de leur engorgement démographique. Les zones facilitent les choix d'implantation. À Barcelone un zonage en 1903 vient doubler la grille afin de spécifier finement l'emplacement des activités et des types de logements. Les règles de Cerda sont presque systématiquement

détournées, le zonage permet la densification. Partout en Occident, et moins de quelques décennies plus tard, le problème n'est plus alors de savoir comment construire des logements, mais bien de savoir comment « trouver des conditions de vie pour les masses. »<sup>50</sup> Cette remarque, quelque peu brutale d'Oswald Mathias Ungers en 1967, donne le ton de l'inquiétude des architectes à trouver des solutions à des questions urbaines de plus en plus pressantes. Les réponses qui furent données, bien qu'imaginatives, sont réductrices et montrent qu'ils sont conscients que la complexité des questions est à cent lieues d'être maîtrisée. Jaap Bakema plaide pour que les architectes et les *town planners* travaillent ensemble et sans rapport hiérarchique (Team 10, (1968) 1974), p. 81), et Candilis, Josic et Woods signent le texte final de *Team 10 primer* en affirmant : « *Town planning and architecture are parts of a continuous process. Planning is the correlating of human activities ; architecture is the housing of their activities. Town planning establishes the milieu in which architecture can happen. Both are conditioned by the economic, social, political, technical and physical climate. In a given environment thorough planning will lead to architecture. Planning remains abstract until it generates architecture. Only through its results (buildings, ways, places) can it be. Its function is to establish optimum conditions in which the present becomes future. To do this it must seek out, explore and explain the relationships between human activities. It must then bring these activities together so that the whole of life in the city becomes richer than the sum of its parts.*

*The important question is not "how" but "why" ? or "what for ?" Town planning, like architecture, has to help society to achieve its ends, to make life in a community as rich as possible, to aspire to a present Utopia.*

*We have no quarrel with the past except in so far as it is used to compromise the future. The past can guide us but past techniques (composition) are of little avail. Present techniques and present means must be used to open as many doors to the future as possible. »* (Team 10, (1968) 1974), p. 105).

Les réflexions de l'équipe de Team 10 méritent de s'y attarder. Si les techniques et les moyens contemporains sont les portes du « Futur », le « Passé » est cependant aussi questionné sur les incidences qu'il a sur le présent, et les actions présentes sont interrogées sur leur « pourquoi ? » Il est reconnu que la planification et l'architecture appartiennent au même processus de transformation de l'espace matériel. La planification territoriale use de

---

<sup>50</sup> Oswald Mathias Ungers (1926-2007), architecte allemand, signe des textes dans *Team 10 primer* où il plaide pour une « *big-form* » qui crée un ordre matériel dans lequel s'insère les activités de la ville : « *The "big-form" creates the frame, the order and the planned space for an undeterminable, unplannable spontaneous process : for parasit architecture. Without this component every planning is rigid and lifeless.* » (Team 10, (1968) 1974, p. 18)

stratégies autant économique, politique, sociale que financière pour produire un plan de mise en cohérence des actions qui vont permettre d'atteindre une réalité souhaitée. L'architecture matérialise la réalité désirée. Cette réalité est soit une édification faite par l'entier de la société, en intégrant une multitude d'acteurs (Tokyo, métropole suisse), soit par des représentants politiques utilisant les architectes (Chandigarh, Brasilia, villes chinoises nouvelles), choisis pour être des producteurs d'images souhaitées de la société. La réalisation, dans les deux cas, nécessite que des principes d'ordre soient installés et supportés par des règles. Une autorité souveraine dicte l'organisation des territoires de la ville. Dans le premier cas, un zonage fonctionnel installe l'ordre, dans le deuxième cas, à travers une image de composition architecturale, un zonage technique et élémentaire assure les rouages fonciers et l'efficacité de la mise en œuvre.

### 2.1.2 Le zonage peut-il encore être la bonne règle ?

Maîtriser, composer est une action qui nécessite des règles. Le principe de l'ordre sur le sol repose sur la cohérence, c'est-à-dire qu'en s'agglutinant les unes aux autres, les contradictions forment aussi un tout harmonieux. La maîtrise des différences, en acceptant les différences, tend vers la production d'une unité reconnue, une composition entre nature et culture. Nous avons appris que le zonage inclusif, avec la reconnaissance des différences, participe à la fabrication de l'ordre qui sous-tend ce tout étonnant qu'est la grande métropole du Kanto.

Si l'ordre nécessite des règles pour exister, la classification en zones peut-elle être encore la bonne règle pour mettre de l'ordre sur le sol ? Nous avons compris qu'une zone est une entité indifférenciée définie pour elle-même. Et l'ensemble des zones d'une même catégorie forme une unité, cependant, spatialement éclatée. Or le zonage ne procède-t-il pas par décomposition des affectations du sol ? Le zonage serait-il une règle qui en décomposant les affectations unifierait l'urbain ? Ou, inversement, le zonage aurait-il effacé la notion de composition et de fait, celle d'unité ? Et alors, le zonage ne serait-il qu'un levier pour installer un ordre différent ? Quelle(s) valeur(s) justifierait cette règle ?

Dans les périphéries urbaines de Lémancité, tout particulièrement, l'ordre habituel a disparu, et le zonage y participe pleinement en « décrétant la mono fonctionnalité des zones », et en figeant l'espace ; Patrick Mestelan<sup>51</sup> signe un ouvrage *«L'ordre et la règle, vers*

---

<sup>51</sup> Patrick Mestelan, architecte, est professeur honoraire d'architecture de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

*une théorie du projet d'architecture* » où il incrimine la modernité d'avoir paradoxalement, avec un souci classificateur, installé le désordre dans les villes (Mestelan, 2005, p. 110). Ceci est « contraire à l'esprit de la ville, qui par définition rassemble une grande diversité d'activités socioculturelles toujours mouvantes, le zonage est un frein à son développement et contribue de ce fait au "mitage" du territoire. Ne présentant aucune potentialité d'accueil différenciée, la zone est dévolue à un statu quo ne pouvant accueillir les mutations sociales et économiques de la société qui, entre autres, questionne le rapport entre la résidence et le lieu de travail ainsi que l'accessibilité croissante aux loisirs et la culture. » (ibid., p. 110) P. Mestelan soutient que « pour accueillir la diversité et la mouvance à travers le développement de la ville, il faut des structures spatiales autres que celles qui sont proposées par le fonctionnalisme. » (ibid., p. 111) Le zonage est ainsi le premier incriminé.

Aujourd'hui, les questions sur les valeurs hygiénistes se maintiennent tout en étant rejointes par celle sur l'urbanité: comment offrir de bonnes conditions sanitaires (logement, eau potable, énergie, égouts, évacuation des déchets, proximité des équipements de soins, ensoleillement, air pur) et civiques (reconnaissance du droit de citoyenneté) tout en n'éloignant pas les habitants les uns des autres afin de préserver le ciment de la ville, les interactions entre individus? À l'heure des bâtiments autorégulés et hermétiques, des toitures transparentes, des espaces intérieurs éclairés naturellement, les règles de séparation et de mise à distance instituées par le zonage exclusif n'ont plus la même nécessité. Par contre, la mise à distance que le zonage exclusif installe entre les habitants et les activités urbaines quotidiennes isole les individus les uns des autres. Les règles du zonage tendent à servir le contrôle exercé par l'État et les habitants dans le respect de leur droit. Quelles valeurs soutiennent-elles ?

## **2.2 La règle et les systèmes de normes**

Pour comprendre l'importance des notions de « règle », de « norme », et de « valeur » nous nous sommes appuyés sur les travaux du philosophe français Pierre Livet (1945-) et du juriste austro-américain Hans Kelsen (1881-1973) fondateur du principe de la pyramide des normes (Livet, 2006 ; Kelsen, (1979 1996), et bien sur les réflexions de Jürgen Habermas (1929-) sur l'importance du dialogue dans l'établissement des règles (Habermas, 1997).

### 2.2.1 La norme est une règle

Le terme de norme vient de « norma », la « règle ». Et la règle qui se doit d'être « orthos », c'est-à-dire, en grec, « droite ». La norme existe à travers une opposition qui se crée par rapport à une normalité. « La norme est donc forcément en conflit avec d'autres pratiques qui coexistent avec elles, et qui tentent de lui faire obstacle ou de la contourner. » (Livet, 2006, p. 2)

La norme « n'a aucun sens de norme toute seule et toute simple »<sup>52</sup>. Si on observe une normalisation du zonage, elle répond à la volonté de s'assurer que celui est bien respecté. En Suisse, des signes, certes bien faibles, indiquent que des entorses sont faites par rapport à ce qui regardé comme normal : l'harmonie du cadre de vie est en train de s'affaiblir, le paysage dominant devient celui de l'urbain, les déplacements autant en transports individuels motorisés qu'en transports publics sont dits inconfortables<sup>53</sup>, les embouteillages se multiplient sur les autoroutes et les trains sont bondés et leur ponctualité, un souvenir. Les incivilités augmentent, et les détritrus traînent dans les rues. La norme existe dans le conflit avec une transgression, la transgression d'une règle. Les normes « ne prennent sens en effet qu'au sein d'un ensemble d'autres normes » (Livet, 2006, p. 3) et elles sont liées à un processus d'institution. Les normes de construction qui sont édictées par la Société des ingénieurs et architectes se montrent évidemment insuffisantes pour assurer l'utilisation mesurée du sol et une mobilité de qualité ; les objectifs de telles normes sont l'application cohérente du savoir-faire professionnel. De leur côté, les règles édictées par les cantons dans les règlements d'application des lois sur l'aménagement du territoire sont aussi inopérantes. L'étalement urbain se poursuit (Schwick, Jochen, Bertiller, Kienast, 2006). Nous avons vu que des mesures sont en cours d'une part pour une révision des normes, et d'autre part que la loi vient d'être révisée.

En Suisse, tout propriétaire est en droit d'utiliser tel qu'il entend son bien immobilier tant qu'il ne cause pas de nuisances à autrui. Or le zonage en tant que norme précisant que vivre « à la campagne » n'est pas vivre « en ville » (la séparation stricte entre la zone peu bâtie et

---

<sup>52</sup> Pierre Livet cite Canguihelm (Canguihelm, 1966, *Le normal et le pathologique*, PUF, Paris, p. 177). Canguihelm fait une différence entre la norme et le normatif : « l'homme normal c'est l'homme normatif, l'être capable d'instituer de nouvelles normes, même organiques » (p. 87).

<sup>53</sup> Les commentaires que je fais sur le cadre de vie en Suisse peuvent surprendre plus d'un lecteur qui prend le modèle suisse comme une référence dans le monde. Effectivement, la Suisse a un cadre de vie exceptionnel. Et tout est une question de référentiel. Notre constat se base sur des appréciations faites par les participants à des cours sur le développement durable que nous donnons depuis cinq ans. Quand le sujet vient sur le développement durable dans Léman-cité, les thèmes qui sortent aussitôt sont : la densité du trafic automobile, la densification des villes, la saturation des trains, les incivilités, et les détritrus qui parsèment les rues proches des gares.

la zone à bâtir) entre en conflit avec la normalité d'usage de la propriété privée. En Suisse, on constate deux tendances opposées : d'une part un éclaircissement des obligations de la loi de l'aménagement du territoire<sup>54</sup> avec des initiatives populaires qui tirent une sonnette d'alarme sur le risque qu'encourt un paysage sous pression de l'urbanisation, et d'autre part une opposition farouche au rétrécissement des zones à bâtir. Qui sont les acteurs, et les valeurs défendues ?

La normalité d'une situation correspond à un choix de société. Les normes révèlent des valeurs (Livet, 2006, p. 8). Par exemple, la norme des indices d'utilisation du sol (rapport entre la somme des surfaces des planchers habitables de tous les étages sur la surface constructible de la parcelle) répond au départ à la valeur qui était attribuée à une utilisation sensée et « mesurée » du sol afin de préserver le cadre de vie. Le sol était précieux, car ressource pour la production de valeurs nourricières. Le choix est maintenant de produire industriellement, et selon les règles du marché, ce qui permet de s'alimenter en nourriture. L'enjeu est maintenant de construire le sol afin d'accueillir les activités de production, de stockage, de transports des hommes et avec ceci leurs lieux de résidences. Le lieu de résidence, qu'il soit principal, secondaire, voire tertiaire, doit se localiser à un endroit où les nuisances des activités humaines sont oubliées. Là, on distingue plusieurs tendances (Pattaroni, Thomas, Kaufmann, 2009) pour « vivre bien », qui peuvent grossièrement former deux catégories: la première illustre la tendance la plus développée, car financièrement accessible, « vivre en dehors de la ville » dans la « nature »; la deuxième, réservée aux revenus confortables, « vivre en ville » dans des quartiers soit « calmes et verts », soit « près des gares » pour ceux dont le déplacement est devenu le mode de vie. « En ville », le sol atteint des prix élevés, ainsi que dans les stations « mode » des urbains. La valeur financière du sol accompagne les « urbains » mobiles. La valeur financière du sol ne dépend plus de la productivité de la terre, et la constructibilité est insuffisante sans le critère de la localisation. Si l'orientation de la politique d'aménagement du territoire suisse est de regrouper l'urbanisation près des « centres », et de construire sur ce qui est déjà bâti, alors les questions qui se posent ont trait à ce qui est entendu par « centre(s) », mais aussi par « centralité(s) », mais aussi aux mesures d'accompagnement pour maîtriser le prix du sol, ainsi qu'aux valeurs qui sont accordées aux sols, sans oublier la cascade des prix du sol, du constructible aux terres agricoles ou forestières ?

---

<sup>54</sup> Maria Lezzi, directrice de l'office fédéral de l'aménagement du territoire s'exprimait ainsi avant les votations fédérales sur la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire : « La loi en vigueur a des faiblesses, en particulier dans son application. C'est précisément ce que la révision proposée doit corriger en fixant des obligations claires. » in *Le Temps*, L'attractivité de notre pays est en jeu, 15 décembre 2012.



La norme peut ou non être respectée. Ainsi, il est toujours possible de déroger au zonage si la société juge la dérogation nécessaire. Les cas de Galmiz<sup>55</sup> et d'Andermatt illustrent cette circonstance opportune. Les normes, comme les valeurs, nous imposent des obligations (Livet, 2006, p. 7). Toutefois, les obligations sont différentes. Livet note que tout un chacun peut dénier la valeur de la norme, et peut ainsi se délier de celle-ci. C'est-à-dire, l'indice d'utilisation du sol est une norme qui peut être mise de côté si on considère qu'elle ne répond plus à la valeur qui lui était liée. Cependant, si l'obligation que demande la valeur qui lui était liée est respectée, alors pour respecter l'« utilisation mesurée du sol », une autre obligation doit alors être pratiquée. Livet dit « les valeurs exigent, pour m'obliger, une auto-obligation. » (Livet, 2006, p. 9), alors que les normes sont imposées par une communauté. Autrement dit, s'il est toujours possible de récuser des normes instituées, il en est tout autre des valeurs qui existent parfois sans imposer des obligations précises. La question qui vient alors est : l'utilisation mesurée du sol, si peu respectée, est-elle encore une valeur aujourd'hui ? En Suisse, la réussite de l'initiative sur les résidences secondaires montre que la valeur du paysage, bien plus que l'utilisation mesurée du sol, est reconnue par le souverain. En quoi alors le sol peut-il encore faire l'objet d'une valeur que tout un chacun s'auto-oblige à défendre ? Les enjeux du sol peuvent-ils être réduits à ceux du paysage ? Le zonage peut-il être un levier pour produire un ordre harmonieux qui agisse sur la qualité du paysage ?

### 2.2.2 Onze différences entre une valeur et une norme

Le zonage crée des obligations. Or à travers le monde, le zonage se multiplie, se renforce, et en même temps est aussi détourné. De plus, nous avons vu que des valeurs changeantes et contradictoires, financières, environnementales, ou sociales sont prêtées étonnamment au zonage. Nous allons montrer que si les obligations créées par le zonage appartiennent à une norme, elle est différente de celle qui relève d'une valeur. Pour cela nous allons emprunter à Pierre Livet le raisonnement qu'il a développé en confrontant ses propres idées à celle du philosophe français Ruwen Ogien<sup>56</sup> (Livet, 2006, pp. 7-18). Nous avons ainsi mis en miroir dans un tableau de synthèse les onze différences qui, pour R.Ogien, distinguent la norme de

---

<sup>55</sup> En 2005 le canton de Fribourg, cautionné par la Confédération helvétique, déclassa des hauts marais en zone à bâtir (55hectares). En 2006 dans le canton d'Uri, 25 hectares sont déclassés de zone agricole en zone à bâtir afin d'accueillir la construction d'un complexe touristique.

<sup>56</sup> Pierre Livet se réfère à Ogien Ruwen, 2004, *Le rasoir de Kant*, Editions de l'Eclat, Paris - Tel Aviv, p.95 et suivantes.

la valeur, avec les commentaires de Pierre Livet. Puis nous avons reporté des questions sur le zonage.

Le résultat qui ressort est que le zonage est un sous-système de normes qui peut lui-même être justifié par le système de normes qui le contient. Et la valeur qui est liée au système de normes est elle-même à son tour dépendante de ce système.

En reprenant un exemple donné par P. Livet, nous reconnaissons la norme du respect de la propriété privée, or cette une norme n'est justifiée que par une autre norme, le droit de propriété privée. Le droit de propriété privée s'inspire du principe de réciprocité, « ce que tu as fait pour moi, je le ferai pour toi, pour l'autre ».

Alors, les normes peuvent justifier des valeurs, et Pierre Livet précise que « dès lors que la perspective d'un système de normes est adoptée, il devient évident que les normes justifient des valeurs. Si un jugement est jugé correct par un tribunal, c'est bien là un jugement de valeur, et sa valeur dépend de l'inscription de ce jugement dans le système des normes juridiques – du code ou bien de la jurisprudence. »

Livet conclut que les normes se justifient en interne par leur mise en système, les valeurs ne servent alors pas à les justifier, mais elles servent à évaluer les différents systèmes de normes les uns par rapport aux autres. (Ibid., 2006, p. 41)

Ainsi, quand il s'agit d'évaluer le sous-système du zonage japonais en regard du zonage suisse, alors l'évaluation se porte à l'extérieur des systèmes et renvoie à des valeurs.

(Cf.: Tableau 16 : Les caractéristiques de la norme.)

**Tableau 16 : Les caractéristiques de la norme**

<b><i>Les onze différences entre la norme et la valeur de Ruwen Ogien</i></b>	<b><i>Commentaires de Pierre Livet</i></b>	<b>Questions pour savoir si le zonage est une norme liée à des valeurs :</b>
<i>1) Les énoncés de normes comprennent des formules d'obligation ;</i>	<i>L'obligatoire est différent du nécessaire : l'obligation d'une norme n'a de sens que dans le monde dans lequel elle a été mise en vigueur.</i>  <i>Et Livet poursuit que la « satisfaction des obligations n'est pas en général nécessaire ».</i> (Livet, 2006, p. 19)	1) En Prusse, aux USA, au Japon, en Suisse le zonage institue des obligations différentes.  1a) Le zonage crée-t-il des obligations nécessaires ?  1b) L'obligatoire serait-il du registre du particulier ?  1c) Le nécessaire serait-il du registre de l'universel ?

<b>Les onze différences entre la norme et la valeur de Ruwen Ogien</b>	<b>Commentaires de Pierre Livet</b>	<b>Questions pour savoir si le zonage est une norme liée à des valeurs :</b>
2) L'obligation des normes ne comprend pas de degrés ;	<i>Une institution normative propose des normes, cependant ces normes peuvent rester facultatives. (Livet, p. 21.)</i>	2) Le zonage, institué, est-il systématiquement appliqué ?
3) Le prédicat de normes est du type « obligatoire », « permis », « interdit », ils sont « minces », et non « épais » comme ceux donnés par les valeurs qui sont du type « courageux », « honnête » ;	<i>Les normes visent à éliminer, modifier ou réviser certaines conduites, alors que les valeurs visent à indiquer des idéaux de référence. (Livet, 2006, pp. 24-25.)</i>	3a) L'indice d'utilisation du sol (la localisation et la délimitation, la hauteur des bâtiments, la distance aux limites), la désignation des affectations, l'équipement, les restrictions de construction et ainsi de suite sont des prédicats minces.  3b) Existent-ils des prédicats « épais » ?
4) Les normes sont indépendantes des émotions ;	<i>Les normes sont liées à des exclusions et nous enjoignent des révisions. (Livet, 2006, pp. 26-27.)</i>  <i>Livet complète les réflexions d'Ogien d'une note sur le fait que la transgression des normes produit des émotions, et ce qui confirme le lien entre les normes et les valeurs, car les émotions révèlent les valeurs.</i>	4a) Si le zonage-zoning est une norme, quelles « émotions » peut-on observer qui feront émerger le lien entre la norme et des valeurs ?  4b) Quelles sont ces valeurs qui émergent de ces « émotions » ?
5) Les normes comprennent des qualificatifs et des opérateurs modaux ;  Les valeurs s'énoncent avec des qualificatifs ;	<i>Les normes s'adressent aussi aux activités humaines, elles nous enjoignent des révisions de nos activités. (Livet, 2006, pp. 28-29.)</i>	5a) Quels sont les qualificatifs du zonage-zoning ?  5b) Quels sont ses opérateurs modaux ?
6) Les normes nous engagent à des conduites et des actions qui sont intentionnelles ;	<i>Le concept de « règle » englobe celui de « norme » ; une norme est une règle, par contre une règle n'est pas nécessairement une norme.</i>  <i>Une norme est une règle qui contient les critères de transgression de la règle. La différence se situe dans suivre la règle, ou se conformer à la règle (norme). On peut suivre plus ou moins la règle, et on se conforme oui ou non à la règle (norme). (Livet, 2006, pp. 29-31.)</i>	6a) Quelles sont les actions intentionnelles auxquelles nous engage le zonage-zoning ?  6b) Le zonage-zoning contient-il des critères de transgression de la règle qu'il produit ?
7) Si « naturaliser » des valeurs (exemple, la révolte devant l'injustice, le courage guerrier, l'amour maternel) semble envisageable, la question reste ouverte pour les normes (existe-t-il des opérateurs modaux naturels ?) ;	<i>Contrairement à Ogien, Livet soutient que les normes sont plus « naturalisables » que les valeurs.</i>	7) Je propose de laisser de côté ce débat qui s'éloigne du zonage-zoning fonctionnel qui nous occupe.  Le zoning environnemental est un sujet pour lui-même.

<b>Les onze différences entre la norme et la valeur de Ruwen Ogien</b>	<b>Commentaires de Pierre Livet</b>	<b>Questions pour savoir si le zonage est une norme liée à des valeurs :</b>
<p>8) Les normes imposent l'esprit du monde, c'est-à-dire les normes fonctionnent comme des ordres, elles s'imposent à nos comportements, et nos comportements à leur tour, faisant partie du monde, s'ajustent aux normes<sup>57</sup> ;</p>	<p>Reprenant les travaux du philosophe américain J.R.Searle, Livet précise qu'autant les normes que les valeurs ont une double « direction d'ajustement »<sup>58</sup> :</p> <p>« La différence entre les valeurs et les normes est donc finalement la suivante. Les normes exigent de commencer par la direction monde-esprit, le monde devant s'ajuster à l'esprit, pour ensuite donner sens à la direction esprit-monde.</p> <p>Les valeurs exigent de commencer par la direction esprit-monde, pour savoir si la valeur est réalisée ou non dans le monde, pour ensuite motiver une direction d'ajustement inverse, par laquelle l'esprit prétend imposer une valeur au monde. Et dans les deux cas, l'ajustement de l'esprit au monde implique toujours de conserver aussi la valeur ou la norme comme étalon, donc de faire des allers-retours entre le monde et l'esprit, si du moins nous pensons que les valeurs se trouvent du côté de l'esprit. » (Livet, 2006, pp. 35-36.)</p>	<p>8) Si le zonage-zoning est une norme, ce point est essentiel. Il permet de comprendre l'effet de l'ordre que peut ou non installer le zonage-zoning sur le sol, et sur la société.</p> <p>On comprend que selon la nature du zonage-zoning, une intervention sur celui-ci peut fait ressortir un enjeu de taille : l'évaluation des changements possibles sur le sous-système zonage-zoning sans ébranler l'ensemble des systèmes qui s'imbriquent les uns dans les autres.</p> <p>8a) Quels sont les ajustements que le « monde suisse» et le « monde japonais» ont respectivement faits à la suite de la normalisation par le zonage ?</p> <p>8b) Quels sont les systèmes qui sont liés au zonage, en Suisse, au Japon ?</p> <p>8c) Quelles sont les valeurs qui dominant dans l'organisation du sol respectivement en Suisse, au Japon ?</p> <p>8d) D'autres ajustements sont-ils en cours, et pourquoi ?</p>
<p>9) Une norme s'applique aux membres de la société dans laquelle elle existe, et la question n'est pas qu'elle soit vraie ou fausse, elle est en vigueur dans un système de droit et on la suit.</p>	<p>Par exemple au Royaume-Uni on conduit à gauche et en France à droite.</p>	<p>9a) Est-il vrai ou faux d'installer une différence entre les affectations du sol ?</p> <p>9b) Est-il vrai ou faux d'installer une différence entre les degrés d'intensité d'utilisation du sol</p>

<sup>57</sup> Pierre Livet rappelle qu'Ogien Ruwen emprunte ici une notion développée par le philosophe américain, John Rogers Searle, « la direction d'ajustement ». Searle John R., 1972, *Les actes du langage*, ed. Hermann, Paris. Searle John R., 1982, *Sens et expression*, Editions de Minuit, Paris.

<sup>58</sup> Searle John R., 1972, *Les actes du langage*, ed. Hermann, Paris. Searle John R., 1982, *Sens et expression*, Editions de Minuit, Paris.

<b>Les onze différences entre la norme et la valeur de Ruwen Ogien</b>	<b>Commentaires de Pierre Livet</b>	<b>Questions pour savoir si le zonage est une norme liée à des valeurs :</b>
10) <i>Ce sont les valeurs qui justifient les normes et non l'inverse ; et ce n'est pas parce qu'une norme est reconnue par tous qu'elle a une valeur, et un consensus ne justifie pas une norme ;</i>	Enfin, pour le point 10, « les valeurs justifient les normes », Livet prend le contre-pied des propos d'Ogien. Les systèmes de normes sont interdépendants et se justifient entre eux.  (Cf. l'exemple sur la propriété du sol donné par Livet et cité ci-après.)	10) Si le zonage-zoning est une norme, ce point est aussi primordial.  10a) S'il suffit que des systèmes de normes soient interdépendants et qu'ils se justifient entre eux, aujourd'hui quels sont les autres systèmes qui sont liés au zonage-zoning ?  10b) Sinon, quelle valeur justifierait encore le zonage-zoning ?
11) <i>Les normes ont une dimension collective qui n'est pas une caractéristique nécessaire de toutes les valeurs, et il faut surtout noter que la valeur d'une action recommandée et non obligatoire dépasse l'obligation d'une norme : la surrogation porte les valeurs au-delà des normes.</i>	Livet ajoute pour le point 11 qui parle de l'action surrogatoire (venant de « rogatio » une requête en latin) qu'il est aussi observé des comportements surrogatoires aussi dans le domaine des normes, « parce que les acteurs sociaux ne veulent pas simplement obéir aux normes, ils veulent manifester la valeur de leur activité. Et, pour cela, ils sont tenus de se différencier des comportements de masse, et ils doivent réintroduire dans le domaine des normes la possibilité d'agir mieux qu'on ne le fait d'ordinaire. Bref, ils transforment le domaine des normes en domaine de valeurs. » (Livet, 2006, pp. 37-38.)	11) Agir au delà de ce que le mieux nécessiterait est une action d'anticipation.  11a) Le zonage a-t-il les caractéristiques d'une action surrogatoire ?  11b) Ainsi, transformerait-il le domaine de la délimitation en zone en une valeur, et quelle est-elle cette valeur ?

Commentaires : Pierre Livet prend l'exemple de la propriété du sol pour montrer que les normes peuvent être justifiées à travers le système de normes qui les contient ; par contre, la valeur qui est liée au système normatif correspond à une évaluation faite en externe de celui-ci. Nous nous permettons de citer le texte dans son intégralité afin de ne pas faire d'entorse à une construction intellectuelle propre au droit :

« Le caractère progressif de l'impôt sur le revenu – les plus riches paient plus – est justifié par le souci de rétablir plus d'égalité. Nous avons bien là une norme qui est justifiée par une valeur. Mais par quelle valeur est justifiée la norme qui enjoint de respecter la propriété privée d'autrui ? Par le droit de chacun de disposer d'une propriété privée ? Mais un droit est plus proche d'une norme que d'une valeur ? Par une valeur d'égalité dans les droits ? Mais il faut déjà accorder que la propriété est un droit, et nous retrouvons là une norme. Par le souci de donner à chacun les conditions matérielles de sa liberté ? Mais si chacun disposait de biens qui soient à sa disposition toute sa vie, mais qui ne soient cependant que des propriétés collectives, cette préoccupation serait aussi satisfaite. Nous avons donc avec la norme du respect de la propriété privée une norme qui n'est justifiée que par une

autre norme, le droit de propriété privée. Notons qu'il en serait de même de la propriété collective. On peut tout de même dire que le droit de propriété privée (privée ou collective) est nécessaire à l'ordre d'une société. Et cet ordre est bien une valeur. Mais nous sommes incapables de dire en quoi consisterait cet ordre sans définir des normes.

Il semble donc que, quand nous devons recourir à l'ordre social ou à l'organisation sociale, nous ne recourons pas à une valeur proprement dite, mais bien à l'idée d'un système de normes. Et des normes peuvent donc se justifier par leur appartenance à un système, qui s'appuie simplement sur cette idée d'un système de normes, sans que nous puissions réellement fonder ce recours à un système de normes sur une valeur qui serait indépendante de l'idée de normes. Il est donc possible de soutenir (et c'est, on le verra, ce qu'a fait Kelsen) que les normes peuvent se justifier globalement par leur appartenance à un système de normes, sans que nous recourions à des valeurs autres pour une justification supérieure.

En revanche, une fois donnés deux systèmes de normes différents ce n'est pas par un recours à des normes que nous pourrions discuter de savoir lequel est le meilleur, mais seulement par recours à des valeurs – y compris la valeur d'efficacité de ces systèmes. Mais il ne s'agira pas alors de la justification de chacun de ces systèmes, mais de l'évaluation d'un système par rapport à l'autre. Ainsi les normes peuvent être justifiées de manière interne au système de normes auquel elles appartiennent. Mais leur justification externe, qui n'est pas en fait une justification, mais une évaluation, renvoie bien à des valeurs et non pas à des normes. » (Livet, 2006, pp. 39-40.)

## 2.3 La force de la norme

Nous avons vu qu'une norme n'existe que par rapport à d'autres normes avec lesquelles elle forme un système. Le système de normes peut se justifier en interne par rapport aux autres normes. Pour évaluer plusieurs systèmes de normes, il faut une référence à une ou des valeurs, et ceci en externe des systèmes de normes en question. Nous allons voir que le zonage est une norme par sa capacité à trancher les conflits, et aussi par son appartenance à un système hiérarchique qui le renforce.

### 2.3.1 Le zonage en tant que norme tranche le conflit

Si l'individu reste isolé par rapport au collectif, une autorégulation se met en place ; l'individu alors transgressera moins facilement les normes que s'il est en groupe (Livet, 2006, p. 73). Nous pouvons dire que les normes sont imaginées par les individus qui interagissent les uns avec les autres et qui se rendent compte que leurs interactions nécessitent des régulations. Ceci correspond à une conception de l'individu, et non d'entités qui le surplomberaient, la nature, le divin ou la société. Pierre Livet nomme cette conception, *l'individualisme méthodologique* qui permet aux individus de se prémunir des effets nocifs des actions des autres. L'individu est conscient que s'il ne fait pas attention à des intérêts plus collectifs, ses intérêts pourraient en être affaiblis (ibid., p. 45).

Ainsi, la norme tranche le conflit (ibid., p. 50) entre les individus et le collectif. Avec la norme, il est donné lieu aussi aux sanctions, s'il y a transgression de la règle (ibid., p. 52). Toutefois, avec la transgression il existe aussi la menace de proposer un autre usage comme règle. « La réprobation devant la transgression des normes pourrait donc être la manifestation d'une sensibilité sociale, d'une inquiétude devant un retour à un état antérieur au choix de la norme qui l'avait tranché. » (Ibid., 2006, p. 52) Les membres d'une société peuvent réagir négativement aux transgressions des normes, car cela équivaut à une remise en cause de l'ordre social en général. Ce qui est étonnant, c'est que Livet remarque qu'on ne sait pas pourquoi, à un moment donné, la société fait le choix de telle ou telle autre norme. On ne connaît pas l'origine des normes, toutefois, il note que les usages sont évolutifs et changent avec la « collusion » d'autres usages (ibid., 2006, p. 53).

Le raisonnement de Pierre Livet fait ressortir qu'il n'est en rien étonnant, dans le thème qui nous importe, de voir l'usage des règles qui organisent l'utilisation du sol se modifier presque en catimini, puis voir de nouvelles normes se mettre en place. Effectivement, l'adoption des règles du zonage en parallèle de l'industrialisation des villes est apparue

lorsqu'une entente discrète s'est faite entre l'État et les producteurs de richesses dans les villes. Les accords entre les autorités de gestion de la ville et les entrepreneurs avaient pour but d'assurer l'essor des usines et de l'économie pour le bien-être des habitants (Prusse), ou l'industrialisation de la construction des immeubles pour la prospérité de la cité (New York), ou encore l'embellissement de la ville pour l'attraction de nouveaux habitants (Chicago). Cependant, si au départ le zonage sert les intérêts publics, et permet de trancher le conflit entre ceux qui soit veulent exploiter soit sauvegarder le sol, rapidement, ce sont les intérêts collectifs (institutions privées, privées-publiques) ou privés qui deviennent gagnants. L'enjeu n'est plus le bien-être de la population, mais bien la prospérité des entités qui possèdent les ressources à investir et qui dans un deuxième temps produisent un bénéfice dont une partie sera redistribuée à la collectivité. Ceux qui souhaitent posséder les ressources interviennent presque où ils veulent et non plus dans le périmètre des villes.

L'espace matériel en se transformant présente une tension de plus en plus large et diffuse entre ses qualités naturelles et culturelles. La question, plus que la transformation de l'espace naturel qui de toute façon se modifie par lui-même, est de savoir si cet espace matériel approprié par l'homme est alors exclusivement un objet-projet. L'espace matériel devient un « territoire » de l'homme, un objet d'action humaine réduit au statut de « projet ». André Corboz désignait pertinemment le territoire de « projet », et non de « données » ; le territoire « résulte de divers processus »<sup>59</sup> (Corboz, 2001, p. 24) autant naturels qu'anthropiques. Les processus sont ceux de l'appropriation et transformation, et dans la plupart des situations où intervient l'art du bâtisseur, de la destruction à la reconstruction. Depuis le dernier siècle, les processus anthropiques et naturels s'imbriquent sans que les scientifiques ne sachent avec certitude en quoi les uns se conjuguent avec les autres.

### 2.3.2 La hiérarchisation des normes conforte la normalité

La norme est un instrument, telles une équerre et une règle permettant avec un trait de réunir deux points, qui unifie ce qui est particulier. C'est ainsi qu'Hans Kelsen introduit la

---

<sup>59</sup> L'espace naturel se modifie spontanément avec l'avancée ou le recul des glaciers, le déploiement des forêts, l'élargissement ou le rétrécissement des deltas ou des marécages, le retrait ou la croissance des déserts, les modifications dues aux mouvements telluriques, et les transformations des organismes vivants. L'emprise de l'homme oriente le changement en œuvre humaine avec l'irrigation, les barrages, les canaux, les terrassements, les tunnels, les défrichements, les déboisements ou reboisements. Un travail satellitaire réunit dans l'ouvrage *Human Footprint, L'empreinte de l'œuvre humaine*, (eoVision, 2011), réunit des photos satellites et illustre ainsi l'ampleur de l'action de l'homme sur la terre.



notion de norme, et il précise d'entrée que c'est avant tout un ordre : « *Le mot 'norme' (...) a pris dans la langue allemande le caractère d'un mot d'emprunt par lequel on désigne – quoique non exclusivement, mais en premier lieu – un commandement, un ordre, une prescription.* » (Kelsen, (1945, 1960, 1979) 1996, p.1). L'ordre prescriptif n'est jamais isolé, il s'insère dans un ensemble. L'unité ainsi produite est normale. Pour H.Kelsen, il existe une hiérarchie de normes où toute règle de droit doit respecter la norme qui lui est supérieure<sup>60</sup>. Au niveau le plus élevé, les normes sont peu nombreuses et générales, plus on descend, plus les normes sont alors détaillées et multipliées ; c'est la pyramide de la normalisation. Hors du domaine juridique - droit constitutionnel du pays, droit international, et lois nationales et gouvernementales - des normes sont produites par des organismes professionnels dans un but d'autoréglementation<sup>61</sup>. La norme est alors un document établi par consensus et approuvé par un organisme international ou national reconnu et mis à la disposition du public. En Europe, ces normes sont approuvées en tant que «normes européennes (EN)» ou «documents d'harmonisation (HD)», par le CEN - Comité européen de Normalisation. Au niveau international, l'ISO - *International Organization for Standardization* regroupe des pays membres représentés par leur organisme de normalisation nationale par exemple, l'Association suisse de normalisation *SNV-Schweizerische Normen-Vereinigung*, l'AFNOR – Association française de normalisation. De nombreux domaines d'activité font l'objet de normes, et ceux liés au territoire sont : la construction, l'eau et l'assainissement, l'énergie, l'industrie, le sport et les loisirs, les TIC-télécommunications-informations-communications, le tourisme, et le transport et la logistique. Ces normes-là n'ont pas de valeur juridique. Un système de normes est une mémoire collective, et la force d'une norme s'appuie sur les autres normes du système (Livet, 2006, p. 74). Les normes s'enchâssent les unes dans les autres. Aujourd'hui, avec internet, les mémoires collectives des uns et des autres se déplacent et les normes universelles, et tout particulièrement les droits universels de l'homme, prennent place « horizontalement » dans le quotidien des populations de plus en plus informées et reliées.

« Comme les normes présentent des diversités culturelles, nous serons enclins à juger qu'une norme n'a de sens que relativement à une culture. Cela veut dire que la validité de la

---

<sup>60</sup> En général la *Constitution* est la première norme, ensuite viennent les accords internationaux, puis les *Lois* nationales.

<sup>61</sup> La norme est « *un outil contre la surréglementation gouvernementale. En effet, les normes ne sont pas élaborées par le législateur, ni par une autorité, ni par un régulateur gouvernemental mais par tous les cercles intéressés, eux-mêmes. Les thèmes sont réglementés par la normalisation à la demande des entreprises, des associations ainsi que des organisations gouvernementales et non-gouvernementales.* » Association suisse de normalisation *SNV-Schweizerische Normen-Vereinigung*, <http://www.snv.ch> / accès 16-01-2011.

norme sera relative à cette culture. Dans une autre culture, elle serait jugée soit invalide, soit même dépourvue de sens. » (Livet, 2006, p. 87) Si la propriété du sol est étatique, les usages du sol s'organisent en relation et le zonage s'y adapte. En Suisse, la régulation de l'usage du sol est liée étroitement à la notion de propriété. Le changement d'affectation du sol se fait à travers une procédure où les propriétaires sont en droit de faire opposition ; l'expropriation matérielle ou formelle est pratiquée à titre exceptionnel. Au Japon, c'est à la fin du XIXe siècle qu'une redistribution des terres des seigneurs transforma les paysans et commerçants en propriétaires. La régulation du sol en gardant le cadran ancien des normes sociétales a plaqué une normalisation internationale qui a été aussitôt modifiée. Si l'espace des villes au Japon n'a heureusement jamais été réduit au plan uniforme des architectes du mouvement moderne, il présente cependant les marques violentes du zonage industriel avec de plus la production d'un espace de l'endroit et d'un autre de l'envers. Ceci, avec d'autres faits<sup>62</sup>, éclaire une particularité culturelle du Japon : l'articulation entre des contraires<sup>63</sup>. La société japonaise, tout en demeurant hiérarchisée, tout en accordant une force au groupe et recherchant une harmonie nationale, et de plus tout en étant dotée d'une bureaucratie pesante, est aussi une société où la population est très « connectée » et « informée » sur ce qui se passe en dehors du milieu culturel. Les Japonais ne se tiennent pas hors de l'Occident, et même avec ses particularités culturelles, « *Japan was already implicated in the ubiquitous West, so that neither historically nor geopolitically could Japan be seen as the outside of the West.* » (Chan-Tiberghien von, 2004 p. 6.) Le zonage au Japon a été ainsi moulé à une normalité indifférente à la modernité et qui présente un savant équilibre entre aujourd'hui et demain qui fut hier.

---

<sup>62</sup> Le gouvernement japonais bien qu'ayant adopté de légers changements donnant des droits aux minorités, continue à nier l'existence de la caste minoritaire des *burakumin*, et maintient toujours les coréens *zainichi* qui, pour la plupart, sont nés au Japon dans un statut de « *special permanent resident* » n'ayant pas accès aux assurances sociales gouvernementales et nécessitant une reconduction systématique de leur permis de séjour à chaque nouvelle entrée au Japon (Chan-Tiberghien von, 2004, p. 3).

<sup>63</sup> Dans les domaines commerciaux et administratifs, l'assemblage d'entités en opposition a aussi lieu ; les normes occidentales à valeur universelle gardent au niveau du gouvernement une étiquette « occidentale » plus qu'universelle et ainsi vont de pair avec des normes anciennes et opposées. Ainsi, des secteurs de la société japonaise restent hors d'atteinte des normes universelles, comme le droit des minorités. En 1997, toutefois, il est à noter que pour la première fois dans l'histoire du Japon, le premier ministre Hashimoto Ryutaro déclare l'égalité des genres. Entre 1997 et 2001, huit lois sont adoptées qui protègent enfin les femmes et les enfants. Ce n'est qu'en 1999 que sont adoptées les lois qui interdisent la pornographie, la prostitution et le trafic des enfants, non seulement au Japon mais aussi pour les ressortissants japonais à l'étranger. Cette même année, la pilule contraceptive, après plus de trente ans de débat, est enfin légalisée. (Chan-Tiberghien von, 2004 p. 2.)

### 2.3.3 La cohérence entre des contraires

Nous retiendrons que l'ordre provient de la cohérence de tous les éléments qui la composent. Cela nécessite une maîtrise des contradictions qui émergent entre les différents systèmes et sous-systèmes aussi bien naturels que culturels. La propension de l'homme à vivre en société le dirige vers l'établissement d'une *unité* reconnue, une composition harmonieuse entre nature et culture. Reconnaître une *unité* se fait suivant des valeurs. Maîtriser puis composer est une action combinée qui nécessite des règles.

Quant à la norme, la règle et les valeurs, nous retenons que la transgression de la règle fait apparaître la norme. La norme est une règle qui existe à travers l'opposition à ce qui est regardé comme la normalité. La norme n'a de sens que par rapport à d'autres systèmes de normes. Or nous avons vu qu'un système de normes peut se justifier par lui-même sans qu'il y ait recours à des valeurs autres pour une justification supérieure (un exemple significatif est le système de normes liées à la propriété du sol). La mise en système d'une norme permet alors de la justifier en interne du système. Par contre, c'est en recourant à des valeurs supérieures que deux systèmes de normes différents peuvent être évalués. C'est la société qui choisit la normalité d'une situation et qui établit les normes. Les normes révèlent ainsi les valeurs défendues par la société. Le respect ou le non-respect de la norme est toujours possible, elle n'est pas une loi. Tout un chacun peut se délier de la valeur de la norme, cependant s'il est facile de ne pas respecter une norme, il est beaucoup plus difficile de récuser des valeurs qui parfois pour exister ne nécessitent même pas d'obligation. Dans la conception de *l'individualisme méthodologique* (Livet, 2006, p. 45) qui particularise une tendance des sociétés actuelles, l'interaction des individus entre eux nécessite des régulations. Et elles sont d'autant plus nécessaires que ni la nature, le divin ni même la société n'agissent plus comme entité surplombante afin que les individus se prémunissent des actions négatives des autres. Nous avons vu que la norme tranche le conflit, et s'il y a transgression, il y a sanction. Lorsqu'il y a transgression par un grand nombre des membres d'une société cela remet en cause l'ordre en général. L'usage des normes est évolutif et change par « collusion » avec d'autres usages.

La norme unifie ce qui est particulier, et le système auquel elle appartient est une mémoire collective. Internet déploie aujourd'hui les mémoires collectives des sociétés entre elles. L'usage des normes en sera inévitablement modifié.

### 3 Le zonage : levier de la planification ?

Le zonage est-il le levier chancelant d'une planification performante, ou est-il le levier puissant d'une planification chancelante ? Nous avons vu que c'est un ensemble de règles normales pour organiser avec ordre les affectations humaines, et il est devenu une constante de la structure de développement des villes. Différemment de Tokyo-to, dans Lémancité le zonage a tendance à créer des écarts métriques et sociaux entre les classes sociales. Les auteurs des zonages furent des architectes, des ingénieurs, des politiques et leurs valeurs de référence étaient progressistes et provenaient d'un savoir objectif et scientifique. La rationalité envahit tous les domaines, du juridique à l'ingénierie urbaine, en passant par la géométrie spatiale. L'espace est aplati sur une carte et ses composants homogénéisés, autant les objets que les gens, que les relations entre les uns et les autres. Le zonage exclusif, d'affectation fonctionnelle, fut le moyen qui rendit normal l'aménagement « moderne » dans Lémancité.

Dans toutes les régions qui ont adopté le zonage, le *plan* qui représente les zones dépend de la planification étatique en matière d'aménagement du territoire national. L'État central a pour rôle la coordination de l'aménagement du ou des territoires, ainsi que leur régulation (Ascher et cie, 1993, p.171). L'État veille à la cohérence des actions qui découlent de l'utilisation de l'instrument zonage. Chaque pays, selon sa culture, qu'elle soit anglo-saxonne, francophone, germanique, chinoise, indienne ou japonaise mettra plus ou moins d'emphase sur la planification, la coordination, et la régulation. Le zonage né avec l'avènement des industries participe à une forme d'industrialisation du sol. Avec la remise en question des bénéfices de l'industrialisation des villes, peut aussi apparaître un doute sur les effets du zonage et de l'industrialisation du sol qu'il produit.

Pourtant, si depuis plusieurs décennies l'efficacité de la planification territoriale est mise en doute, en même temps des milliers hectares sont « zonés » au bulldozer dans les villes chinoises. Le doute et la certitude se côtoient. La crise qui vise la légitimité des actions de l'aménagement du territoire et du développement territorial s'accompagne du succès des *masters plans*. D'autre part, l'utilisation des instruments règlementaires, tels les plans coercitifs qui établissent les zones, fait naître des séries d'amendements et dérogations qui sont des signaux avertissant la possible contestation des prescriptions du zonage. Les recours aux instances des tribunaux montrent que les pesées d'intérêt nécessitent de plus en plus d'être expliquées, comprises, ou ré-orientées.

### 3.1 Le zonage, l'urbanisme et l'architecture

En observant Lémancité, nous constatons que le zonage offre un ordre fonctionnel fondé sur la différence (« on habite avec l'autre qui n'est pas différent »), et il produit une échelle de valeurs financières (un terrain en zone à bâtir est un investissement plus porteur que celui en zone agricole) et antiurbaines (la zone résidentielle est exclusive). C'est un sous-système qui crée de la distance entre les gens, entre les activités. Une tendance est d'adapter le zonage pour qu'il puisse aussi être une sauvegarde des ressources naturelles. Une hésitation s'installe quand on constate l'impuissance que le zonage a eu à utiliser avec mesure la seule ressource qu'il est supposé sauvegarder, le sol. Le sol est devenu un moyen prisé pour créer de la valeur financière. Le zonage est utilisé comme un *fait-tout*. D'outil de gestion foncière il a été adopté pour devenir un modèle cognitif, une méthode qui réunit sur un même plan le passé et le futur, un instrument d'urbanisme pour arranger les villes, une action régulatrice auto-ségrégatrice, et sa forme cartographiée est stabilisée au travers de procédures légalisées.

#### 3.1.1 La collusion dangereuse entre le dessin d'architecte et le zonage

Le zonage est le levier d'action de la planification territoriale et est devenu l'apanage des planificateurs (*urban planners*). Toutefois, les architectes-urbanistes (*urban designers*) qui produisent des *artefacts* où l'ordre est autant pensé et décidé que fait par eux, doivent en dernier ressort se soumettre aux règles des zones. Le pas est alors automatique de doubler l'artefact pensé sur de vastes étendues par un plan de zones. Le résultat est alors un plan d'urbanisme qu'il suffit de mettre en œuvre, donc bâtir. Il ya une collusion entre une vision, souvent non partagée par tous, et une obligation à laquelle tous seront soumis.

C'est oublier que l'urbanisme est bien plus que le résultat d'un artefact conçu par l'homme. L'urbanisme procède d'un *arrangement naturellement harmonieux* fabriqué jour après jour par d'innombrables habitants. Cette défaillance de la mémoire est ancienne<sup>64</sup> et produite et reproduite de Brasilia ou Chandigarh jusqu'aux actuelles villes chinoises. Le problème est

---

<sup>64</sup> Denise Pumain note que le souhait d'embellir les villes est ancien et s'accompagne de règles et d'un découpage géométrique : « Un plan est une carte à très grande échelle, entre le 1/500 pour le plan cadastral, figurant les limites des parcelles de propriété, et le 1/5'000 ou le 1/10'000 pour les plans de villes, sur lesquels les bâtiments sont identifiables. Les plans urbains furent d'abord des œuvres d'art (...). Les plans d'embellissement de l'âge classique, de la fin du XVIe à la fin du XVIIIe en Europe imposent un découpage parcellaire géométrique avec des règles d'urbanisme concernant surtout les façades. Au XIXe siècle, le baron Hausman reprendra ce vocabulaire de l'âge classique, avec une composition attentive aux symétries, aux axialités et aux hiérarchies, combinées à des objectifs de fonctionnalité moderne (...). (Pumain, 2006, p. 220).

que l'omission passe presque inaperçue. Nous allons développer plus en avant ce risque de collusion dans un des points suivants qui aborde la controverse entre les planificateurs et les architectes-urbanistes.

### 3.1.2 L'urbanisme n'est pas l'architecture

L'urbanisme revêt une *valeur nécessaire et universelle* par le fait d'être obligatoirement un *arrangement naturellement harmonieux*. L'urbanisme n'est pas de l'architecture. Sa complexité se loge dans les multiples interrelations entre des systèmes *naturellement harmonieux* et des *artefacts*. Toutefois, l'un et l'autre relèvent d'un même processus de transformation de l'espace matériel. Le premier (l'urbanisme) est paradoxalement *nécessaire* - la discipline de l'urbanisme fête juste son premier siècle d'existence - car il installe un ordre qui lie la nature et la culture, et le deuxième (l'architecture) est optionnel et pourtant majeur, car aide l'homme à transformer son *travail* en *œuvre*<sup>65</sup> (Arendt, (1961) 1981). Au même titre que la musique, la poésie, la calligraphie ou la peinture, la danse et les autres arts, l'architecture participe à l'*œuvre* humaine, et l'urbanisme la porte à travers les habitants.

L'ordre dans la ville correspond à une disposition de situations, d'éléments et d'individus dont l'arrangement est, en reprenant les termes d'Hans Kelsen, à la fois *naturellement*, et *artificiellement harmonieux*. L'arrangement *naturellement harmonieux* dans les villes est celui du rapport avec les flux, les cycles et les points naturellement remarquables. Les flux comprennent ceux de l'eau des fleuves, des lacs, des mers, ceux des masses d'air froid, chaud, sec ou humide et des ondes, ou des secousses telluriques. Les cycles sont ceux de la faune, de la flore, de la vie en général. Et les lieux naturellement remarquables prennent place par exemple si la topographie et/ou l'altimétrie sont singulières (collines, flanc de coteaux, vallée, ou altitude au niveau de la mer, ou au-dessus de 1000 m), mais aussi quand la diversité des individus est élevée où la probabilité est élevée qu'il se produise naturellement un mélange de population. Les flux, les cycles et les points naturellement

---

<sup>65</sup> Hannah Arendt précise d'abord : « L'œuvre de nos mains, par opposition au travail de nos corps – l'*homo faber* qui fait, qui « ouvrage » par opposition à l'*animal laborans* qui peine et « assimile » -, fabrique l'infinie variété des objets dont la somme constitue l'artifice humain. » (Arendt, (1961) 1981, p. 187.) Puis, elle illustre ce qu'est l'œuvre : « Le travail le plus nécessaire, le plus élémentaire de l'homme, celui de la terre, semble un parfait exemple de travail se transformant en quelque sorte de lui-même en œuvre. C'est que le travail de la terre, malgré ces liens avec le cycle biologique et sa totale dépendance du grand cycle de la nature, laisse après son activité une certaine production qui s'ajoute de manière durable l'artifice humain : la même tâche, accomplie d'année en année, transformera une lande sauvage en terroir cultivé. » (Ibid., pp. 189-190.)

remarquables ont une *valeur nécessaire et universelle*. Les aires urbanisées, du XXI<sup>e</sup> siècle, de plus en plus vastes et imbriquées avec des espaces où la nature reprend ses droits sont encore plus fortement des arrangements où l'harmonie naturelle domine l'artefact.

Deux villes nous apprennent que l'ordre dans la ville n'est en rien une question de géométrie. Barcelone et Chandigarh dessinées respectivement par un ingénieur et un architecte ordonnent toutes deux l'espace selon un quadrillage régulier ; la première ville est faite d'îlots et de boulevards, et la deuxième de zones d'affectation et d'axes routiers. Si toutes deux sont des artefacts, la première a quelque chose que la seconde n'a pas: l'ordre de Barcelone est bien plus qu'un ordre artificiel, il est aussi naturellement harmonieux et traverse les siècles. La topologie compte autant, si ce n'est plus que la topographie. Dans le récit de Cerda, l'ingénieur, les principes qui dominent sont les relations, les flux, le mouvement, les rapports de grandeur et les processus de mise en œuvre. Ce qui se voit, la grille, n'est en réalité que secondaire. L'ordre dans la ville de Cerda *va de l'esprit au monde*, et l'intelligence réside dans le processus de changement appropriable par les habitants.

### **3.2 L'ordre normal du zonage et les politiques à incidence spatiales**

Bien d'autres facteurs que le zonage orientent le développement territorial : les orientations politiques, les tendances du marché, la démographie ainsi que la localisation des grandes infrastructures (Merriam, 2005, pp. 17-18), mais aussi les attentes des habitants. Or ces facteurs changent et les logiques deviennent bien plus horizontales (dialogue entre les acteurs) que hiérarchiques (décision prise par l'État et appliquée aux échelons inférieurs). En Suisse, le zonage demeure le principe fondamental de la politique de l'aménagement du territoire, et au Japon il est une *Usual Policy*. Or, dans un cas comme dans l'autre, les procédures de changement de zones sont longues et la probabilité de réussite reste faible ou nécessite une action autoritaire. Pourtant, le zonage tout en s'opposant au changement souple des sociétés contemporaines (Pumain, Paquot, Kleinschmager, 2006, p.314) est aussi un levier de l'ordre (Larrue, Mélé, Ruegg, 2008, p. 37) et est en relation avec les autres politiques à incidences spatiales (logement, transports, économie, tourisme, environnement, énergie).

Les gestionnaires des villes doivent faire face à différents enjeux : l'hygiène et la sécurité publique, la prévision de l'extension des villes avec l'accueil des entreprises, la construction de logements, et la désignation des secteurs pour les nécessaires équipements collectifs. La

planification urbaine prend vite deux formes à temporalité différentes : la planification directrice, sur du long terme (plusieurs décennies), et la planification opérationnelle et, la plupart du temps, règlementaire (dix à quinze ans), sur du moyen et court terme. C'est à travers cette dernière que le zonage agit.

La force du zonage est d'intervenir à trois échelles spatiales et il semble ainsi demeurer la béquille encore solide d'une planification territoriale contestée par certains. Aussi bien le territoire-projet où les grandes zones primaires (sauvegarde de l'environnement naturel, agriculture, activités humaines autres) sont désignées, que le projet métropolitain où les enjeux d'accessibilité (formation, emploi, logement, l'équipement et les équipements publics) et des modes d'habitat dominant, que le projet d'urbanisme où les obligations des zones fonctionnelles sont progressivement détaillées, sont les échelles des processus où intervient le zonage. Toutefois, des différences ressortent : l'échelle de valeurs complète l'échelle spatiale lors d'interventions dans les quartiers (projet d'architecture à l'échelle humaine), et l'échelle géographique illustrent les actions au niveau des territoires institutionnels (communes, districts, Länder, cantons, etc.), et dès qu'il s'agit de prendre conscience des rapports de grandeur, de passer du local ou global et inversement, de comprendre le milieu dans sa globalité, toutes les échelles comptent pour faire les aller-retour entre les niveaux de réflexion.

Nous allons développer deux suppositions différentes qui permettent d'expliquer la pérennité du zonage grâce à son efficacité à agir aux trois échelles :

- 1) le zonage permet un arbitrage entre les acteurs politiques et économiques, et est, dans les faits, le joker d'une planification territoriale chancelante;
- 2) le zonage se maintient à travers la controverse entre les *Urban Planners* - urbanistes-planificateurs (ingénieurs/économistes/juristes/géographes) et les *Urban Designers* - architectes-urbanistes.

### 3.2.1 Le zonage : l'arbitrage entre les acteurs

Le zonage intervient à plusieurs échelles et toujours en agissant de façon coercitive par un découpage et affectation en zones, cela lui confère une faculté, bien qu'incertaine<sup>66</sup>, de

---

<sup>66</sup> Or, c'est bien souvent l'inverse qui se passe. À chaque changement d'échelle, s'ajoute une quantité de précisions supplémentaires qui, plus que d'être multipliée seulement par le nombre des changements d'échelle, est bien portée à la puissance de ce nombre. C'est en comprenant d'une part la place qui est accordée à l'urbanisme et d'autre part la distinction



réduction des problèmes. Ce qu'il apporte avec certitude, par contre c'est le support pour un arbitrage lors de controverses.

Bien d'autres systèmes divisent les vastes étendues urbanisées. Ces systèmes permettent aussi d'analyser et représenter à différentes échelles les multiples actions qui organisent et transforment les aires urbaines : les divisions administratives, les politiques du logement, des écoles, de la santé, de la sécurité, des transports, de l'insertion professionnelle, et sans oublier celle du registre du cadastre. Le zonage est seul à s'incruster dans le domaine privé. Il se superpose au cadastre qui l'a précédé<sup>67</sup>. Il double l'action du cadastre et s'attache comme lui à donner une valeur foncière au sol. Le respect des valeurs foncières participe à l'ordre installé. Le zonage partage avec le cadastre, une parenté formelle, une trame fine, précise et avec lui il assure la stabilité du droit, et spécialement celui de la propriété privée. Et c'est là que le zonage garde le rôle qui compte : un levier dans la pesée des intérêts publics et privés.

Le rôle du zonage, étroitement lié au droit, fait que l'urbanisme est selon, l'expression de Peter Hall, *under a cloud*<sup>68</sup>. Frappé de trop de régulation, il est laissé aux juristes et mis en quarantaine. Pour Peter Hall, l'urbanisme est regardé comme une activité routinière et ennuyeuse qui est pratiquée par des administrations publiques tout aussi ennuyeuses. Alors que moins d'un demi-siècle avant, la passion du développement territorial était partagée par la majorité des gens. Peter Hall accuse les planificateurs de s'être désintéressés de l'acte de bâtir (Hall, (1992) 1996, p.228) : ils analysent, évaluent, estiment, prédisent et se retiennent de faire des propositions. Le champ est ainsi laissé aux architectes qui n'ont aucune difficulté à monopoliser le terrain, leur spécialité n'est-elle pas de construire ? Cependant, pour dessiner au gré de la demande une ville chinoise ou moyenne orientale, rien d'innovant ne semble poindre dans les grandes agences qui se sont saisies du vieil instrument des planificateurs des années quarante, les *masters plans* doublés du zonage. Avec le *star system*, les jeunes sont autrement plus attirés vers la profession de l'architecte, qui offre la possibilité de dessiner des projets sur de vastes étendues, et qui s'apparente maintenant bien plus à celle d'une *rock* ou *movie star* (ibid. p. 2) qu'à celle de l'urbaniste qui,

---

entre la planification territoriale et la planification spatiale qu'il est possible de saisir le risque que comporte la croyance en un zonage, réducteur de problèmes, et porteur de solutions.

<sup>67</sup> Par exemple, la naissance du cadastre en France, remonte en 1841, avec la création d'un registre qui définira avec précision la surface des parcelles et la valeur des biens fonciers afin de contrôler les transactions. On peut aussi citer la procédure d'alignement qui fut instaurée plus tôt par Napoléon en 1807 dans un but hygiéniste – *aménager des rues propres et saines* – et pour améliorer la circulation dans les villes (Vieillard-Baron, 2009). Le zonage va permettre des remaniements parcellaires.

<sup>68</sup> Entretien avec Peter Hall, organisé par et à l'Institut d'urbanisme de Paris, UPEC-Université Paris-Est Créteil, en novembre 2000, p. 2. <http://urbanisme.u-pec.fr/documentation/paroles/sir-peter-hall> (accès le 18 mars 2012).

estampillé « fonctionnaire » d'une administration de ville ou région, vérifie le respect des règles d'un zonage qui fait fi des changements en cours.

Or, un zonage qui s'adapte<sup>69</sup> et appuie des planifications spatiales, qui accompagne le projet, qui le confirme comme support de recherche, de dialogue et de négociation, puis de solutions trouvées avec les acteurs, n'a-t-il pas de beaux jours devant lui ?

Se reposer plus sur la planification spatiale aux trois échelles et se distancer du zonage comme première *usual policy*, permettrait d'éviter un saupoudrage trop rapide - et parfois décidé à la hâte pour contrer des initiatives populaires - des mesures gouvernementales qui ne tiennent pas compte des interrelations entre régions, ni de la gestion des ressources naturelles, ni de la conservation de l'environnement, ni des enjeux économiques régionaux. La planification spatiale permet de faire émerger des lignes directrices afin de porter des aides où il s'agit de favoriser la croissance ou au contraire restreindre le développement.

Le zonage, avec l'usage du sol et la propriété foncière, se place au centre du système capitaliste, et ce système, comme le remarque Emmanuel Todd, a une propension à tirer le meilleur parti des mauvais instincts de l'homme<sup>70</sup>. Le zonage n'est pas de trop pour fonctionner comme mécanisme d'arbitrage. Toutefois, la question est de savoir si les mesures foncières qu'il comporte sont celles qui importent aujourd'hui ? Par exemple, quand les loyers suivent le prix du sol qui lui a atteint des limites inacceptables, quelle est alors la limite acceptable pour des habitants qui ne trouvent plus à se loger ? Comment en Suisse et au Japon, le zonage peut-il être le levier pour agir sur cette limite ?

---

<sup>69</sup> L'expérience anglaise, décrite par Peter Hall montre qu'une planification inefficace est de loin préférable à un zonage semi-performant. Au Royaume-Uni les règles d'utilisation du sol résultent d'une planification faite par le gouvernement. Le Royaume Uni tout en accordant plus d'importance à la planification urbaine et régionale utilise aussi les délimitations en zone, toutefois avec une toute autre signification. Les entreprises zones (EZ's) créées en 1979 sont des surfaces qui échappent aux règles de contrôle de la planification urbaine ou régionale. Les entreprises qui s'installent dans ces « zones » sont dispensées pendant dix ans des taxes locales (property taxes) et bénéficient d'ajustements fiscaux favorables. Le but est de relancer la croissance, donc de créer des emplois. L'expérience des EZ's fut arrêtée en 1987 après avoir été jugée peu suffisamment efficace. Ainsi, dès 1987, le choix est de simplifier les instruments de la planification et de donner plus d'importance aux communautés urbaines (*urban development corporation*) reconnues pour être plus rapides dans les prises de décision (Hall, (1992) 1996, pp.153-154).

<sup>70</sup> Lors d'un entretien radiophonique à la RTS en 2012, Emmanuel Todd auteur de l'ouvrage, *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain* (publié en 2002 aux éditions Gallimard) soutient que bien qu'il n'y ait aucun intérêt à dénoncer le capitalisme, il faut être conscient que ce n'est qu'un système qui consiste à tirer le meilleur parti des mauvais instincts de l'homme. Le capitalisme fait preuve d'une rationalité cruelle à fonctionner harmonieusement.

### 3.2.2 Le zonage : controverse entre *Urban Planners* et *Urban Designers*

Andreas Faludi<sup>71</sup> relate dans ses écrits la rivalité entre les *Planners* et les *Urban Designers*, et fait remonter la querelle à la fin du XIXe, lorsqu'il s'agissait de définir les caractéristiques de la formation à la planification des villes. Cette dispute disciplinaire tenace concerne une question de fond : la planification spatiale (*Planning*) est-elle une science ou un art ? Aux Pays-Bas, les ingénieurs sont alors au service de la collectivité publique, leurs actions sont autant du domaine des infrastructures de transports, des grands équipements publics que celui de l'habitat ; les solutions à trouver sont autant sociales que techniques, et tout particulièrement celles de l'hydrologie. Le « *social engineering* »<sup>72</sup> dont le domaine est la mesure des besoins sociaux prend place dans la planification spatiale. Les ingénieurs, bien que formés aussi selon la théorie de Camillo Sitte, ne revendiquent pas de s'occuper de l'esthétique dans la ville. Se concentrant sur les techniques nouvelles, ils laissent de plus à l'architecte le privilège du dessin final et de la coordination. Cependant, des tensions s'installent. Si pour les architectes, dessiner la ville est un art, les problèmes sociaux sont alors subordonnés aux formes (Faludi, 1994, p.47). Pour les ingénieurs, la ville se bâtit sur des faits à ne pas ignorer, et qu'il faut mesurer. Pour l'architecte, le *master plan* relève, certes d'un état de lieux, mais surtout d'une vision et d'une intuition, toutefois de moins en moins partagée. Les réformateurs hygiénistes se joignent à la querelle, et en 1920 un manifeste critique ouvertement les choix faits au XIXe siècle et recommande, après avoir établi le constat d'une situation sanitaire inacceptable, que les « *Plans must be based on scientific evidence. Roads forms the backbone of the plan. (...) It recommends zoning and argues for regional plans and, in the long run, even a National Plan.* » (Ibid., 1994, p. 47). « *Most people coming into planning were however architects. Where the civil engineers worried about facts and underlying trends, architects had a knack for synthesizing various concerns into one overall plan. Intuitively, they were able to anticipate societal trends, too, so they slowly replaced engineers.* » (Ibid., 1994, p. 48). Les architectes *Urban Designers* intuitifs et créatifs produisent aujourd'hui des substituts ou génériques de plan des zones, qu'ils disent analytiques et qu'ils nomment cependant *master plans* doté d'une puissance picturale séductrice (Debarbieux 2003, 2004 ; Lussault, 2003) dont l'objectif est souvent, simplement, de mettre de l'ordre dans le *trouble visuel* (Debarbieux, 2007, p.13) de l'urbain. Et, plus

---

<sup>71</sup> Andréas Faludi, architecte et urbaniste, est professeur de *Spatial Policy Systems* à *Delft University of Technology* et auteur de nombreux ouvrages dont, Faludi Andreas, Valk Arnold van der, 1994, *Rule and Order : Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Published by Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands.

<sup>72</sup> Andreas Faludi précise que c'est un étudiant, Theo Karel van Lohuisen, qui le premier utilisa le terme (ibid. p. 47). Van Lohuisen fut ensuite un membre important de la planification néerlandaise.

d'une autorité politique ou économique se laisse agréablement prendre. Les *Urban Planners* se recentrent sur le seul instrument qui, nous l'avons vu est autant analytique, prospectif, juridique, qu'opérationnel : les plans résultant du zonage. Les grands absents dans la querelle, décrite par A. Faludi, entre les ingénieurs planificateurs et les architectes designers, sont ceux qui, plus que faire la ville, pense la ville : les chercheurs des sciences sociales.

Or, dans un autre livre, la dimension politique de l'organisation spatiale est mise en avant. L'ouvrage traite des perspectives du développement spatial européen (Faludi, Waterhout, 2002). A. Faludi insiste sur la différence à faire entre la planification spatiale stratégique et celle qui règle l'utilisation du sol (*Land-Use*). Il rend attentif que si la régulation de l'usage du sol était placée au centre de la planification spatiale européenne, cela situerait alors la planification spatiale au cœur des disputes entre les états membres et les institutions européennes. Et pour résoudre le problème, les états membres devraient alors formellement transférer le pouvoir de régulation de l'usage du sol à la Communauté européenne, ce qui est une probabilité très faible (ibid., 2002, p. 27). Il plaide pour une planification spatiale stratégique soigneusement séparée des instruments régulant l'usage du sol, et d'autre part pour qu'elle ne nécessite également aucun *master plan*. La planification spatiale stratégique est celle qui permet de s'accorder, de trouver une cohésion entre tous les acteurs. Elle doit d'une part ne pas se faire abuser par l'image inévitablement partielle d'un *master plan*, ni s'égarer dans les méandres de la mise en œuvre qui sans détour désignent les gagnants et les perdants sur le court, moyen et long terme. Les règles de l'usage du sol, la planification territoriale (*master plans*) et la planification spatiale stratégique sont trois dispositifs distincts où la collusion est à prohiber.



Lausanne / mrr 2012

<b>Conclusion</b>	<b>527</b>
1 L'accomplissement	530
2 Le retour sur les hypothèses	534
3 Les contours du problème	541
4 Réflexions générales	542
5 L'ouverture sur des orientations laissées en jachère	547



La **diversité urbaine** peut offrir un éventail et un mélange de loyers, si elle s'enrichit de typologies résidentielles différentes, d'une variété dans l'âge des constructions, de multiples formes ou tailles de bâtiments. Or, l'urbain, j'entends par là, la ville hors la ville, est faite de l'imbrication étroite d'une multitude diverses d'espaces de vie, de villes, de relations entre individus, entre objets, entre situations, où ce qui compte, concerne l' « **habitant** ». Il s'agit pour lui de **se reconnaître et être reconnu.**

## CONCLUSION

*« ... toute œuvre scientifique achevée n'a d'autre sens que celui de faire naître de nouvelles questions : elle demande donc à être dépassé et à vieillir. Celui qui veut servir la science doit se résigner à ce sort... Nous ne pouvons accomplir un travail sans espérer en même temps que d'autres iront plus loin que nous. »*

Weber Max, 1959, *Le savant et le Politique*, Plon, Paris, p. 76.

Le zonage prussien, déployé voici un siècle sur le jeune continent nord-américain puis au Japon, ensuite en Europe et en Suisse, mais aussi dans d'autres régions du monde, se répand maintenant généreusement en Chine<sup>1</sup>. Le zonage, aujourd'hui, est la manière d'organiser les utilisations du sol. Toutefois, cette manière diffère selon le contexte dans lequel elle agit. Chargée d'habitudes, cette façon de faire, au début quand elle est adoptée, tient de l'arbitraire, de l'accidentel, de l'aléatoire. Or, le zonage appartient à la logique des villes industrielles, il classe, et la plupart du temps, sépare, homogénéise et reproduit des secteurs urbanisés peu diversifiés. Le zonage appartient au monde où les objets sont côte à côte dans des espaces illimités, c'est le monde d'hier. Aujourd'hui, les objets sont connectés dans un espace limité, par contre le zonage reste la règle, voire la norme de l'organisation du sol. Cependant, ce que nous avons observé à Tokyo-to, nous montre que les caractéristiques sociétales de la proximité agissent sur les modèles d'organisation du sol tel le zonage. Celui-ci peut alors être autant l'instrument qui assure le mélange des affectations et des usages que celui qui oblige la densification.

De Lémancité à Tokyo-to, les cultures et les pratiques du zonage prennent des teintes nuancées pour certaines, et contrastées pour d'autres. Toutefois, la couleur de base demeure : c'est un outil réglementaire pour une collectivité publique afin de lui permettre d'agir sur l'usage du sol. Les zonages japonais et suisse partagent deux caractéristiques. D'abord, à l'échelle supralocale, le zonage est un « plan en force » et peut agir à toutes les

---

<sup>1</sup> A-t-il peut-être muté en une autre chose, cela mérite d'être étudié.

échelles. Ensuite, c'est un outil polyvalent : il s'inscrit d'abord dans une idéologie nationale, puis prend un rôle instrumental de gestion, et par anticipation des zones à construire, il devient réglementaire, mais aussi classificatoire et analytique.

Dans Tokyo-to, le zonage a deux aspects qui, tout en étant l'expression d'un même objet, rayonnent différemment. Le côté face, sous le nom technique de *mixed use zoning*, témoigne de la reconnaissance d'une autre modernité, une modernité corrélée avec la proximité que les habitants ont fabriqué de longues dates et qui autorise l'assouplissement discret, mais incisif de la norme qui désigne, découpe, classe et sépare. Le *mixed use zoning* n'est ainsi pas une norme, mais une règle qui s'apparente aux règlements de construction et au registre du cadastre. Le *mixed use zoning* comporte la qualité de pouvoir s'adapter aux attentes des habitants. Le côté pile est un levier autoritaire que l'État central utilise pour forcer les habitants à accepter des changements, c'est un plan en force qui légitime les actions étatiques et sécurise les investisseurs privés soutenus stratégiquement par le gouvernement.

Dans Lémancité, le zonage s'emboîte partout ; il participe d'abord à la stratégie qui consiste à mettre en œuvre une vision générale de préservation du sol et de maintien des paysages. Puis il est utilisé par défaut dans les planifications territoriales qui, dans un premier temps, intègrent marginalement les règles du zonage. Finalement ces mêmes planifications ont l'obligation, en phase de réalisation, de se plier aux règlements des plans de zones. Ainsi deux possibilités se présentent, soit le respect des normes, soit le choix d'entamer des procédures de modification s'il s'agit de changer l'affectation ou de densifier. Le zonage cumule les rôles, et est une sorte de politique publique de gestion du sol, un mode de délimitation pour les projets de planification urbaine, et un instrument qui rappelle – sans pourtant qu'il y ait suite – que le foncier tient une place de choix dans les interventions spatiales.

Nous avons compris que Tokyo-to et Lémancité partagent aussi ce que nous nommons l'*entre-deux des villes*, des espaces qui ne sont pas encore de la ville et qui ne sont presque plus de l'urbain. Une situation remarquable qui se passe dans les espaces situés entre les villes principales quand les habitants, indifféremment de leurs statuts sociaux, ont des pratiques relationnelles soutenues.

Le grand écart entre Tokyo et la Région lémanique a pu surprendre, autant pour la taille, la culture, que les institutions. Cependant, nous avons découvert au cours de cette recherche, que les deux espaces ont en commun, une chose essentielle : la place peu reconnue dans un cas (Tokyo-to), et mise en avant dans l'autre (Lémancité), des relations non officielles des



habitants entre eux. L'indice qui nous a permis de risquer la mise en miroir, est la granulométrie des zones. Si le zonage a été véhiculé presque en même temps dans l'un et l'autre pays, il est adopté à l'échelle nationale à plus d'un demi-siècle d'écart, d'abord au Japon, puis en Suisse. Dans les deux cas, il y a eu aussitôt une distorsion du modèle. En Suisse, le modèle diffusé s'est sophistiqué et la zone se miniaturise, au Japon le modèle se plie aux normes sociales et la zone se diversifie.

Le Japon est un état féodal devenu en quelques décennies un état parlementaire et industriel ouvert au monde occidental. Plus qu'ouvert, il est preneur d'Occident. Toutefois, ce qui est retenu est trié. Au bord de la Sumida-gawa émerge une concentration d'activités qui, sitôt le zonage adopté, plie celui-ci aux normes de vie de la société. La limite-ligne, ce qui se voit, ne fit jamais la ville à Edo-Tokyo. Edo-Tokyo nous a appris aussi que c'est la continuité et l'intensité des échanges avec l'autre qui comptent. Bien plus que la forme matérielle de l'arrangement de l'espace, c'est la nature de l'échange qui devient alors la condition de vie des établissements urbains. C'est la résilience à absorber des flux de toute provenance qui se profile comme une nécessité. Le sol des seigneurs de la terre (*daimyos* et paysans) est devenu le sol des entrepreneurs commerciaux et industriels, et ceci à l'échelle du monde. L'usage du système d'organisation de l'utilisation du sol, mi-Prussien mi-Etats-unien, s'est vite hybridé. A Tokyo, l'organisation du sol est autre chose que la mise en cohérence des compositions formelles représentatives d'un pouvoir et des logiques de l'industrie avec les valeurs d'efficacité. L'usage du zonage s'est greffé sur l'articulation entre les secteurs industriels et les aires agricoles, entre les villes et tout ce qui fait qu'elles puissent être des villes : les gens, leurs activités, leurs relations. Paradoxalement, dans une région du monde où la société civile est fragile, l'étonnante ruse de Pénélope<sup>2</sup> prend place. Le peuple comme dans les *kyôgen*<sup>3</sup>, se rit, à sa manière, de la puissance de l'Etat central. L'urbanité se loge non plus dans les grandes allées et les vastes places, mais bien dans la granulométrie fine, irrégulière et diversifiée des multiples centralités dans et hors des centres-villes. La logique est celle des relations entre les habitants, et, là, l'État central n'a que peu de prise.

---

<sup>2</sup> Pénélope se rit d'Ulysse, quand de retour de son long voyage de plus de vingt ans, elle le laisse croire, et ce qui le fâche, que le lit qu'il avait lui-même construit a été déplacé. Or ce meuble est figé dans la terre et sculpté dans une arbre encore enraciné, donc indéplaçable. Si Pénélope, certes évalue si l'étranger vagabond et âgé qui se dit être Ulysse est vraiment son époux, elle teste surtout la confiance que lui accorde Ulysse. (*Odyssée*, Homère).

<sup>3</sup> *Kyôgen* (paroles folles) sont des pièces de théâtre très courtes, en général jouées entre les scènes du théâtre *Noh*. Le ton est comique et satirique et tracent les défauts des hommes.

La Suisse est un état confédéral rural devenu en un demi-siècle, une Confédération métropolitaine, c'est-à-dire, bien que cela semble vouloir encore être ignoré par une partie des habitants, l'ensemble de l'espace est urbain, de la montagne à la plaine, et le zonage y contribue. Le simple fait de délimiter et de prescrire des obligations en relation avec les pratiques urbaines transforme le sol en objet support de l'urbain. Lémancité nous a appris que le sol tend à perdre sa valeur d'être un tout, et ne devient aujourd'hui que la somme d'une multitude de parcelles privées, la plupart appartenant, dans les villes à des structures institutionnelles (caisses de pension, banques, assurances), dans le périurbain à des privés. Alors que le sol se partitionne, différemment c'est l'entier de l'espace de Lémancité qui attire ; la qualité paysagère de l'espace lémanique, la stabilité politique, la santé économique et financière agissent tels des attracteurs et le potentiel de centralité en est augmenté. Aujourd'hui, la tendance des planifications est de produire des paysages hors normes tout en répondant à l'essor économique. Les enjeux de la construction de ce paysage divergent de ceux de la population ancrée qui habite le site, y réside et y travaille à l'année. Le zonage est un rouage de cet arbitrage.

## **1 L'accomplissement**

La question centrale de la thèse a été de comprendre comment les cultures et les pratiques du zonage influent sur l'émergence des nouvelles centralités urbaines. Pour répondre à cette question, il a fallu aussi comprendre pourquoi, et pour qui, le zonage est un instrument puissant et en quoi la force d'action qu'il détient peut être différente à travers le monde. Quels sont aussi les divers usages qui transforment le zonage pour qu'il joue un rôle dans la fabrication des centralités urbaines.

L'objectif général a été alors d'expliquer pourquoi il est pratiqué comme une évidence à travers le monde, et pourquoi il semble si intouchable. Un objectif apparenté à l'objectif général a été aussi de montrer "pour qui" le zonage est un atout, "pour qui" il est une faiblesse. Puis, plus finement, un objectif supplémentaire et spécifique a été de trouver ce qui dans le zonage à Tokyo a permis de maintenir une grande diversité urbaine, et ce qui, en Suisse, amènerait le zonage à l'instiller dans les secteurs hors des centres-ville.

À travers les deux cas d'étude, nous avons compris que le zonage est puissant car il donne satisfaction à une grande diversité d'acteurs ; ceci est sa force. Les acteurs publics, ainsi que les acteurs professionnels, disposent d'un moyen de pression sur l'orientation de

l'utilisation du sol, les acteurs privés bénéficient d'une garantie des droits de propriété, et les habitants sont sécurisés par la stabilité des qualités de leur cadre de vie. Les qualités du zonage sont ainsi appréciées autant par ceux qui accordent au sol une valeur marchande - le zonage est alors pris comme un système d'anticipation, d'échange (avec une valeur lucrative plus que de réciprocité) et parfois de régulation -, que par ceux qui lui prête une valeur nourricière - il est un système de protection -, que par ceux qui lui reconnaissent sa valeur d'organisme vivant - il peut être utilisé comme un système de sauvegarde -. Ainsi, les acteurs opérationnels des métiers de la construction, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire se plient aux prescriptions du zonage, car bien que les critiques existent, les leviers pour s'opposer au zonage ne sont guère actionnés. Nous avons aussi compris que le zonage est présent dans les planifications territoriales de nombreuses régions du monde, car il offre un système d'échange efficace pour les collectivités publiques. Cependant son usage diffère selon les relations qu'entretient l'Etat avec la société civile.

Dans le contexte où l'autorité de l'État central affaiblit la société civile, le zonage est un instrument qui permet de modifier relativement aisément l'utilisation du sol, et ses caractéristiques techniques le rendent applicable indépendamment des valeurs qui motivent son utilisation. Lorsque la société civile est fragile, le zonage est un atout pour l'acteur (l'État) qui a compris qu'en pratiquant une collusion entre la planification spatiale stratégique (politiques publiques), la planification territoriale (planification directrice ou *master plans*) et les règles d'usage du sol (planification réglementaire, dont le zonage), il aboutira à ses fins qu'importent les attentes de la population. À moindre mesure, l'architecte-urbaniste participe à ce jeu lorsqu'il produit les grands gestes des *master plan* doublés de zones, car il assure ainsi la réalisation de sa composition urbaine par un dispositif légal puissant. Le zonage devenu une *politique publique* accuse alors la verticalité - la hiérarchie - du fonctionnement d'une société ; le zonage est alors à contre-courant de ce qui s'observe sur les relations devenant de plus en plus horizontales entre les individus grâce à la révolution des nouvelles technologies de la communication.

Dans un contexte où la société civile est reconnue en ce qui concerne les choix d'organisation et d'utilisation du sol, alors le zonage ouvre l'espace de l'arbitrage entre les intérêts des acteurs. Si ce même acteur, l'État, choisit d'approcher l'organisation spatiale différemment, c'est-à-dire en accordant une place substantielle à la société civile, alors le zonage est également un atout, mais d'un autre genre, celui de la négociation. Si l'Etat décide de pratiquer une distinction stricte entre les stratégies spatiales (par exemple, les politiques du logement, de l'énergie, des transports) et les planifications territoriales (les propositions

des techniciens), alors le zonage permet de construire les fondements d'un dialogue entre tous les acteurs. Etape après étape, les acteurs s'approprient les questions, co-construisent les propositions et ainsi font diminuer notablement la probabilité de s'opposer à quelque chose qu'ils n'auront pas choisi. Le zonage devient le lieu du dialogue entre les politiques publiques et les habitants qui font valoir leurs droits de citoyens.

Le zonage installe un ordre puissant sur le sol et il est pratiqué comme une évidence à travers le monde, et devient intouchable. Le zonage agit telle une règle, il participe à l'ordre imposé par un gouvernement pour organiser et gérer l'usage du sol. Le zonage se déploie en tant que norme légitimée par d'autres systèmes de normes bien ancrées dans la société. Par exemple si nous nous référons à Tokyo-to et Roppongi, nous pouvons dire que les règles du zonage s'appuient sur les valeurs que le gouvernement a mises en place. La légitimation d'un gouvernement passe par l'ordre qu'il impose, et cet ordre suit des valeurs. Le nouveau gouvernement de Meiji (1870-1915) consolida son pouvoir en instaurant un ordre de l'usage du sol qui repose sur les valeurs de consolidation du pouvoir politique et économique (protection des entrepreneurs en leur assurant de pouvoir installer leurs usines où ils le souhaitent), mais aussi de gestion des risques dus aux changements rapides imposés à une société à peine sortie de la féodalité (les terres des *daimyos* furent redistribuées aux habitants de Tokyo-Edo). Rapidement, le zonage prit sa place dans une politique publique d'aménagement du territoire national (choix des secteurs à développer) et de plus se transforma en zonage inclusif pour respecter les normes de proximité et diversité qui caractérisent la société urbaine japonaise.

Les valeurs auxquelles le zonage se réfère l'orientent vers plus ou moins de durabilité. Par exemple, le zonage japonais qui s'est fondé sur des valeurs de consolidation de pouvoir et d'essor économique a remis à plus tard les valeurs sociétales et environnementales, et le zonage suisse qui s'est fondé sur une valeur d'autonomie alimentaire et de protection des espaces ruraux a mis en retrait l'organisation sociale des sites urbains. Le *mixed use zoning* japonais a instauré le mode de vie du *mura* dans l'ensemble métropolitain de Tokyo, et le zonage exclusif suisse a fait de même avec le mode de vie *rurbain* dans l'ensemble de Lémancité. À Tokyo-to, le zonage est demeuré une *règle à laquelle on se conforme* (la règle), et dans Lémancité, elle est *devenue une règle qui est à suivre*<sup>4</sup> (la norme). Le zonage tokyoïte est une règle, le zonage lémanique est une norme. Si l'un et l'autre s'appuient sur un système à valeur légale, celui de Lémancité se réfère à une valeur d'homogénéité de

---

<sup>4</sup> Le respect de la conformité relève de la règle, et suivre une règle c'est appliquer une norme. Là, réside la différence entre la règle et la « norme ». (Livet, 2006, p.29).

« l'espace dans lequel *je* réside ». L'espace zoné est approprié par les habitants et aide à produire un environnement social et matériellement construit homogène. L'espace zoné repousse ailleurs l'espace public.

La remise en question du zonage provient principalement des reproches qui lui sont faits sur sa propension à détruire la diversité urbaine et son manque de souplesse quand il s'agit de répondre aux changements sociétaux. Le dernier objectif fut ainsi de comprendre en quoi le zonage peut, ou ne peut pas, proposer une solution au problème de la perte de diversité urbaine, tout particulièrement dans Lémancité. Nous avons compris que dans les planifications territoriales, la question de la diversité est approchée par le biais de la densité et de la mixité. Cependant, ces approches sont de plus en plus contestées par les habitants qui refusent de subir des changements dans leur cadre de vie sans qu'ils en comprennent la raison, si ce n'est, « il faut densifier pour économiser le sol et l'énergie, et sauvegarder les paysages. » Pour aboutir à installer plus de densité et plus de mixité fonctionnelle, les planificateurs prennent des détours et ne proposent pas d'entrée de jeu une modification des zones.

En observant le cheminement du zonage nous avons compris que s'il a été adopté dans différentes régions du monde, le zonage a été systématiquement choisi pour résoudre un problème : soit c'est la perte de vitesse dans la compétition des villes industrielles (villes prussiennes), les querelles de voisinage pour l'ensoleillement lors de construction de bâtiments hauts (New York), la neutralisation des opposants potentiels aux planifications urbaines ou industrielles (Chicago, *Santo*/Tokyo-Osaka-Kobe), l'éparpillement des constructions dans les aires agricoles (Suisse) et comme nous venons de le rappeler, installer plus de densité urbaine. L'efficacité dont il a fait preuve a conduit les gestionnaires des villes et des territoires à l'utiliser pour arbitrer des situations délicates entre propriétaires, autant privés que publics. Le contexte du XXI<sup>e</sup> siècle présente de nouveaux défis - fluctuation démographique (villes en pleine extension ou villes qui perdent leurs habitants), tournant énergétique, inégalités sociales - qui désigne le zonage comme un arbitre de controverses.

La variété des modalités d'usage du zonage entre Tokyo-to et Lémancité laisse entrevoir que la souplesse de l'instrument lui confère un potentiel d'adaptation qu'il suffit de choisir d'utiliser. Cependant, les cas étudiés nous ont montré que si en amont, la vision sociale de la ville et de l'entre-deux des villes est absente, le risque n'est pas des moindres de produire des villes et de l'urbain sans urbanité. Et plus les gestes planificateurs sont amples, plus les zones sont vastes, plus le risque augmente.

Tant que le sol est une ressource prise comme un bien de consommation, le zonage est un sous-système spatial nécessaire. La proposition que nous faisons est qu'il s'achemine vers une coordination suivie entre la maîtrise foncière et les planifications réglementaires afin de se profiler plus fortement dans un rôle de régulateur de la valeur que la société accorde au sol. La qualité du zonage est liée à la durabilité des valeurs sur lesquelles se fondent les politiques à incidences spatiales. Si ces valeurs ne sont pas durables et si elles ne sont pas coordonnées entre elles, la durabilité de l'organisation de l'utilisation du sol est peu probable. Le zonage, en Suisse, est le prix à payer pour que la ressource sol se maintienne dans le domaine privé. Le zonage, au Japon, est dans le paquet des dommages collatéraux d'une industrialisation accélérée.

## 2 Le retour sur les hypothèses

L'objet de la recherche, le zonage, est recentré sur l'instrument qui affecte en urbanisme le sol en *zones fonctionnelles*, et les cas d'étude focalisent le zonage fonctionnel dans Lémancité et à Tokyo-to. Des questions ont reçu réponse au fil des chapitres, d'autres sont encore en suspens. Les questions qui restent ouvertes élargissent le champ de recherche au-delà de l'objet de la thèse.

Les trois hypothèses que nous avons posées sont validées et de nouvelles hypothèses sont venues se greffer, les unes se sont vérifiées dans le cours de la recherche, d'autres restent à tester.

**L'hypothèse générale** a trait à l'inévitabilité du zonage et la propension des acteurs à user d'un ensemble de moyens soit pour le contrer, soit pour le contourner, et ceci parfois aux limites de la règle.

Effectivement, dans Tokyo-to nous avons repéré les agissements des habitants, des propriétaires, mais aussi des autorités locales à transformer, à leur manière, les règles du zonage afin qu'il y ait reconnaissance de leur mode de vie. Certes, le désintérêt administratif de l'État central, à l'égard des niveaux inférieurs de la planification, a permis involontairement la mise en œuvre d'un zonage inclusif et le maintien de la très grande diversité des pratiques dans les localités japonaises. Nous avons constaté que les localités japonaises présentent une tradition ancienne d'un savoir vivre dans des concentrations humaines relativement denses. Ainsi, lorsqu'il a fallu se soumettre à une nouvelle règle éloignant les activités et les gens afin de suivre les principes de la rationalité hygiéniste du

mouvement moderne, les pratiques des normes du *savoir s'organiser pour vivre en proximité les uns des autres* rejetèrent aussitôt cette nouvelle règle. Dans le cas de Lémancité, la tradition urbaine et le savoir-vivre dans la proximité des uns et des autres sont absents et le zonage du mouvement moderne a trouvé sans difficulté sa place comme dans les périphéries des villes occidentales où il a installé la règle qui a permis l'homogénéité, la répétitivité et la mise à distance des activités dans les grands ensembles. Toutefois, il existe dans Lémancité un semis de relations associatives qui traduit une pratique ancienne de liens sociaux et civiques. Ceci fait, que si le savoir-vivre proche les uns des autres est à apprendre, les habitants de Lémancité, de même manière que les habitants de Tokyo-to, ne peuvent pas cependant être qualifiés, d'urbains sans urbanités. Nous avons nommé leur espace de vie : entre-deux des villes.

Dans Lémancité, nous avons compris aussi que les règles du zonage sont ignorées dans les premières phases des planifications territoriales, car jugé réglementaires et contraignantes. Or nous avons constaté que les enjeux de la planification territoriale, qui agit par projet, sont en priorité ceux de la densification. Nous avons aussi compris qu'habiter une zone de faible, moyenne ou forte densité prend la forme d'une norme. Et cette norme est, à l'instar des pratiques de proximité dans Tokyo-to, bien ancrée et répond aux exigences du droit de la propriété privée. Nous avons aussi montré que dans Lémancité, l'urbain a les qualités d'un entre-deux des villes où les habitants tressent des relations associatives solides et reproductibles.

**L'hypothèse secondaire, se tournant vers le Japon**, soutient que pour faire émerger une nouvelle centralité, la tradition autoritariste en aménagement et la faiblesse de la société civile conduisent à privilégier la voie réglementaire pour changer les obligations du zonage. Effectivement, nous avons compris en analysant le cas de Roppongi, qu'une entente entre l'État central et les promoteurs de la nouvelle centralité urbaine a été nécessaire ; ainsi, en amont de la planification, les règles du zonage ont été modifiées afin d'autoriser des bâtiments de plus grande hauteur. Nous avons également observé que des démarches de longue durée incluent les habitants du quartier concerné dès le démarrage du processus de planification ; cela témoigne aussi de la pérennité des normes définissant les modes de vie urbaine des habitants de Tokyo. La dimension inclusive du zonage est demeurée. Seule la taille des édifices a été substantiellement rehaussée, c'est ce qui justifia de modifier de manière autoritaire, à l'échelle du territoire géré par le *Tokyo Metropolitan Government*, les règles du zonage. Si nous avons réaliser notre travail, quelques décennies plus tôt, cette hypothèse aurait pu être étoffée en mentionnant qu'à Tokyo la planification de l'État central laisse les petits propriétaires, ceux qui ont peu de levier d'action, faire presque ce qu'ils

veulent de leur terrain. Par contre, quand l'usage du sol va à l'encontre des plans prévus par le Gouvernement et de ceux qui ont une puissance d'intervention, alors les petits propriétaires dérangeant sont expropriés matériellement. Le cas de Roppongi Hills témoigne d'un changement où le dialogue est ouvert aussi avec les petits propriétaires. Ce signe va dans le sens des travaux menés par le Professeur Takashi Onishi (1994) qui signalait déjà au tournant du siècle, des interventions citoyennes dans la fabrication de la ville.

Il faut noter qu'en observant les nouvelles aires urbanisées gagnées sur la baie de Tokyo, la tendance d'instaurer un zonage exclusif, dont l'efficacité à fabriquer des batteries d'objets construits côte à côte tout en étant à « juste distance », est remarquable autant que la faculté à supprimer le terreau de l'urbanité, c'est-à-dire les relations de proximité entre les habitants et l'articulation fine entre la culture et la nature. La première observation montre que si l'État central tend, aussi dans le reste de l'espace métropolitain, à agir sur le zonage inclusif fin et souple en élargissant les zones d'une part, et en les spécialisant d'autre part, c'est aussi dans une optique pragmatique. Il s'agit de mettre rapidement en place un moyen pour assainir une trop grande proportion de bâtiments de petite taille qui ne répondent pas aux normes sismiques. C'est aussi, pour l'Etat central de bâtir en hauteur les centralités de la métropole afin de redistribuer sur l'ensemble de Tokyo-to des équipements collectifs et des lieux économiques offrant les emplois aux habitants, mais probablement aussi de faire en sorte que Tokyo reste une ville qui compte dans la compétition des villes mondiale.

**L'hypothèse secondaire, concernant la Suisse,** avance que pour faire émerger une nouvelle centralité, la culture politique de la démocratie participative oriente la démarche vers la construction d'un accord entre les acteurs et ceci en se distançant des objectifs initiaux du zonage. À nouveau, l'observation du cas de l'Ouest lausannois permet de valider cette hypothèse. Toutefois, les actualités récentes signalant des oppositions citoyennes isolées et indépendantes les unes des autres contre la tour Taoua à Lausanne et la tour à Bussigny, mais aussi le projet de densification près du château de Coppet<sup>5</sup>, donnent un signal d'alarme qui laisse naître un doute quant à l'issue positive des planifications territoriales qui prévoient des densifications. Les procédures du zonage mises en frange des

---

<sup>5</sup> Les opposants à la Tour Taoua de Beaulieu à Lausanne, regroupent entre autres des propriétaires d'immeubles voisins à la future Tour. Après l'acceptation du projet en octobre 2013 par le législatif communal de la ville de Lausanne, les opposants annoncent dans la presse qu'ils iront jusqu'au Tribunal fédéral pour faire valoir leurs droits. En septembre 2013, les habitants de Bussigny refusent massivement la construction d'une tour sur leur territoire. Depuis quelques années, à Coppet, une association d'habitants manifeste leur intérêt à prendre part activement dans les choix de transformation de leur cadre de vie où la pression immobilière genevoise est de plus en plus aigue.



processus de planification apparaissent alors comme le seul levier pour amorcer les négociations sur les capacités constructives des zones.

**La dernière hypothèse, intéressant autant le Japon que la Suisse**, et le zonage en général, soutient que les façons d'utiliser le zonage montrent que l'instrument détient un potentiel de flexibilité qui le rend apte à s'adapter aux changements. La variété des réponses que le zonage a pu produire dans un grand nombre de contextes différents démontre que l'instrument s'adapte et les manières dont il en est fait usage reflètent la société qui a choisi de l'adopter. Si les sociétés changent, le zonage peut alors arbitrer différemment les controverses ; cependant la part d'inconnu demeure dans le choix de suivre ou non le changement. Comprendre le zonage n'est pas moins que comprendre l'articulation entre la culture et la nature, entre la ville et son environnement, entre ce qui se gagne et ce qui se perd, entre les gagnants et les perdants, mais aussi surtout entre l'habitant et son milieu. Les enjeux sont nombreux et l'éventail va de la propriété des ressources à la maîtrise du foncier. En amont de ces hypothèses, nous avons posé un postulat : la ville est fabriquée par les habitants. La validation de ce qui est soutenu par ces hypothèses gagne en pertinence dans l'ouverture du dialogue avec les habitants sur les enjeux du zonage, sa place, son rôle. Le zonage fonctionnel est un phénomène qui s'était inscrit dans la temporalité de la ville industrielle. Et c'est à sa corrélation avec deux autres phénomènes, la délimitation et la densification (ou dé-densification) qu'il doit son actualité, mais c'est là aussi que son talon d'Achille apparaît : les limites de ses délimitations, et son usage à produire de la distance entre les gens, entre les objets, entre les gens et les objets. Le zonage bien plus qu'un produit, est un processus adaptable. Ceci ressort dans les démarches de normalisation professionnelle où les zones se démultiplient pour donner un éventail de broderies fines offrant ainsi aux planificateurs une grande variété d'articulations possibles.

**Quatre hypothèses supplémentaires** : dans le fil de la recherche sont apparues de nouvelles réflexions que nous proposons de formuler sous la forme d'hypothèses supplémentaires.

*Première hypothèse supplémentaire* : les habitants de Lémancité, pour qui le lieu de vie est l'espace « monde », représentent un potentiel qui peut devenir un bénéfice pour l'ensemble de Lémancité.

Si parmi les fragilités de Lémancité se loge d'une part le fait d'être composée plus d'entre-deux des villes que de villes, et d'autre part celui de ne pas encore bénéficier de politiques publiques sur l'ensemble de son espace, tout particulièrement en ce qui concerne le

logement, les transports, les milieux naturels, la localisation des entreprises et les couloirs de l'énergie, sa force est d'être habité par des individus qui agissent comme si leur lieu de résidence était une centralité dans l'espace du monde.

*Seconde hypothèse supplémentaire* : une centralité gagne à être comprise dans un environnement diversifié.

En ayant observé Tokyo-to, nous supposons que l'émergence de centralités dans les villes et dans l'entre-deux des villes est le signe d'une distribution cohérente des gens, des équipements et des accessibilités dans les régions urbaines, et non seulement dans les centres de ces régions. Or cela nécessite que le zonage autorise la diversité nécessaire dans les nouvelles centralités. Dès lors, si l'usage du zonage, comme dans la plupart des zones de Lémanité n'autorise par la diversité et empêche l'émergence de nouvelles centralités alors la « typologie des lieux centraux »<sup>6</sup> renaît et accorde alors de beaux jours à la règle duale de la ville et de la campagne. Une différence apparaît, elle réside dans le fait que la campagne n'est plus de la campagne, mais l'exutoire du stress des citadins en mal de *verdure*, mais aussi elle est devenue l'aire faiblement accessible et constructible où les loyers sont encore admissibles autant pour les PME- petites et moyennes entreprises que les jeunes familles. La planification territoriale centralisée et le principe du centre-périphérie, des dominants-dominés, revoient le jour. Notre hypothèse est qu'une centralité nécessite d'être comprise dans un environnement diversifié et en lien avec d'autres centralités. Ainsi, si le zonage maintient l'exclusion des activités, la probabilité est élevée que les nouvelles centralités ne soient que des pôles à l'image des grands centres commerciaux parachutés dans ou hors des villes.

*Troisième hypothèse supplémentaire* : le fait de différencier le zonage soit en tant que politique publique, soit en tant que phase de la planification spatiale, soit en tant que règle faciliterait les démarches menées par les collectivités publiques.

Nous suggérons une nouvelle hypothèse en regard des observations sur les stratégies astucieuses que les planificateurs mettent en place afin de construire des accords avec les intervenants légitimés à faire des observations ou des oppositions au projet de nouvelles centralités. Ces stratégies consistent à conduire des démarches participatives en amont des projets de nouvelles centralités. Les stratégies menées par les administrations et les

---

<sup>6</sup> Nous nous référons à l'ouvrage *Die Zentralen Orte Süddeutschland* de 1933, de Walter Christaller (1893-1963) : des villes comme centralités urbaines principales qui proposent des biens et des services à une population qui réside en dehors de son aire ; et cette région est regardée comme une « région complémentaire ».

professionnels font preuve de sérieux et les démarches adoptées ont la qualité de l'ouverture et du dialogue. Pourtant, aujourd'hui, des mouvements citoyens apparaissent ci et là et n'acceptent plus les planifications spatiales que proposent les autorités. Nous questionnons trois articulations du processus de transformation des espaces de Lémanité. La première articulation est la transmission aux habitants de la vision du maillage des nouvelles centralités lémaniques et aussi la communication des stratégies. La seconde articulation est la coordination entre les échelles spatiales, entre les domaines d'action, et entre les rouages bureaucratiques. Finalement, la troisième articulation est la façon dont il est fait usage du zonage. Cela relève d'un paradoxe. Il lui est donné le rôle statique de limiter la zone à bâtir, c'est-à-dire délimiter arbitrairement et globalement des périmètres au-delà desquels les constructions sont interdites et en même temps il est l'instrument dynamique qui donne les orientations des développements territoriaux, et à ce titre est un mécanisme de négociation et d'échange. La collusion en un seul instrument à qui il est confié d'arbitrer les enjeux des stratégies générales et ceux du foncier risque d'amenuiser l'un ou l'autre, si ce n'est l'un et l'autre. Nous supposons que l'usage du zonage, dans le contexte de changement dans lesquels se trouvent les habitants, gagnerait à différencier les actions politiques, planificatrices et réglementaires.

Dans le fil du texte, nous avons évoqué encore deux autres hypothèses, si elles semblent distantes de notre question sur la capacité du zonage à favoriser l'émergence de nouvelles centralités, elles touchent de près l'objet, le zonage, et une actualité, le risque de l'urbain sans urbanité.

*Quatrième hypothèse supplémentaire* : la société japonaise dispose d'une longueur d'avance en matière d'urbanité.

Nous supposons que les raisons qui firent que le zonage ne fut pas systématiquement implanté sur l'entier du territoire japonais d'une part, et qu'il fut aussitôt transformé afin de reconnaître la trame des relations entre les habitants, sont dues à la longueur d'avance de la société japonaise en matière d'urbanité. C'est-à-dire, si l'urbanité est une affaire d'articulation entre la nature et la culture, entre les individus physiquement présents et la subtile distance qu'ils choisissent de placer entre eux, mais aussi entre eux et la nature, le zonage ne pouvait pas s'implanter tel qu'il put le faire aux États-Unis, car l'habitant de l'entre-deux des villes japonaises bénéficie d'une pratique ancienne de savoir-vivre dans des concentrations urbaines, même de petite taille, et ainsi il a su faire usage de son potentiel d'urbanité. Qu'importe la taille, le nombre d'esprits d'ici et d'ailleurs, de demain, d'hier et d'aujourd'hui, la ville est un état d'esprit de l'homme à s'accepter dans l'autre. Avec

l'ouverture au monde, Edo a hérité la désignation d'être la première ville à entrer, cent ans avant les autres, dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Quand Edo est devenu To-kyo, l'ailleurs est venu loger dans l'ici, et le *monde fini*<sup>7</sup> a alors débuté (Valéry, 1945).

*Cinquième hypothèse supplémentaire* : l'articulation entre le minuscule et le gigantisme, entre la proximité et l'éloignement est la clé de compréhension des changements de la ville.

Nous proposons encore une dernière hypothèse. Si, les pages blanches, après les destructions que subit Tokyo (à la suite du *Big One*, tremblement de terre de 1923, et des bombardements de la Dernière Guerre mondiale), ne devinrent que faiblement l'opportunité de nouveaux grands tracés routiers, plus droits et plus larges, c'est parce que, ce qui compte, bien plus que se déplacer seul dans un véhicule, c'est d'être « avec d'autres ». Et, bien plus que de déambuler et « se montrer à la ville » en empruntant de larges trottoirs, ce qui importe c'est d'aller prestement d'un lieu public à un autre lieu public, et ceci rien de plus rapide qu'à pied pour autant que la proximité le permette. Or, les sociétés qui ont su préserver la fine proximité des relations entre les habitants sont prêtes à accepter, et surtout comprendre les autres logiques d'organisation de l'espace que nous offrent les ntic's (nouvelles technologies de l'information et de la communication) qui paradoxalement tout en nous isolant les uns les autres dans le fait d'être seul à utiliser une machine, nous obligent à être solidairement dépendant de cette machine.

Ainsi, la résistance, voici un siècle, chez les habitants de Tokyo-to à ne pas se plier au découpage de la modernité rationnelle et industrielle du zonage leur confère aujourd'hui la faculté de savoir jongler entre les échelles d'une fine proximité et celle d'un éloignement considérable. La plupart des rues sont encore des venelles à la dimension de l'homme et non à celle de la voiture, le nanisme des lieux concentre les activités, et le petit espace cohabite avec le gigantisme de la métropole. Or, aujourd'hui, plus que la métropole, c'est le monde qui est apprivoisé sans difficulté dans les millions de petits téléphones portables. Le zonage inclusif ayant préservé la proximité, la présence proche et sensible de l'autre dans l'espace et dans le temps, participe indirectement à l'acceptation de faire cohabiter des mondes différents.

---

<sup>7</sup> Paul Valéry dans son texte de 1945 *Regards sur le monde actuel* écrit cette phrase presque énigmatique pour celui qui a pu la lire au siècle passé : « Le Temps du monde fini commence. »

### 3 Les contours du problème

Le problème a été approché autant avec l'œil orienté du praticien que l'écoute, qui se veut neutre, du théoricien, et ceci a introduit des ombres méthodologiques qu'il s'agit, dans des travaux ultérieurs, d'éclaircir en bénéficiant de méthodes et concepts d'autres disciplines dont la géographie, la sociologie, la philosophie, le droit, la politologie et l'économie. Les contours d'un problème dessinés par un praticien et un théoricien convergent en un seul point, la recherche d'une vérité. Or, cette vérité est relative à la définition du problème. Nous avons cerné le problème en nous appuyant sur une pratique professionnelle. L'approche est inévitablement orientée. Afin d'équilibrer le poids des fragilités résultant des convictions de ceux qui doivent agir, et surtout des inévitables teintes d'idéologie qui caractérisent les actions de l'architecte-praticien, nous avons développé un état de l'art consistant et problématisé, et nous nous sommes astreints à élargir notre entendement à un champ vaste de raisonnements afin de nous extraire des positivités des savoir-faire. Nous avons complété cette approche théorique de réflexions construites à partir de l'expérience d'une écoute sur les enjeux de l'usage du sol. Cette écoute s'est construite autant dans le cadre de projets d'urbanisme, de gestion politique, que d'expertises auprès de tribunaux. La manière dont nous avons posé le problème, puis conduit les analyses, et ensuite interprété les cas de Tokyo-to et Lémancité, est marquée par une double approche de lecture et d'écoute. Cependant, l'amorce de cette écoute est ancienne, et les méthodes utilisées sont variables, et des imprécisions dans les appréciations sont également présentes. Ainsi, les entretiens de professionnels provenant des bureaux privés et des administrations publiques n'ont pas été pris comme corpus d'analyse, cependant ils teintent en trame de fond nos réflexions.

Dès le début de la recherche, des questions sur la rationalité désuète de l'ordre imposé par le zonage sont apparues ; mais aussi, le chevauchement du zonage avec les questions sur le droit de la propriété, la mesure de la *juste distance* (Secchi, (2000) 2006) que le zonage a modifiée, et la superposition de son premier statut, celui de moyen, à celui qu'il est devenu en prenant l'habit de la norme, celui de finalité, ont donné lieu à des réflexions qui se sont traduites en un écrit, nommé « Les avant-courriers ». Nous avons cependant choisi de retirer ce chapitre de la structure du discours de la thèse. Les portes qu'il ouvrait décentraient trop le raisonnement, et nous l'avons ainsi mis en réserve pour plus tard.

Nous avons également réservé hors du texte de la thèse, une sorte de tempête de cerveau qui avait été l'antichambre de la réflexion : ces écrits disparates relatent des questions

glanées ci et là dans des situations inattendues où des acteurs s'interrogeaient sur les façons d'organiser les activités humaines sur le sol. Nous relatons cet épisode de la thèse, car il illustre le cheminement que nous avons choisi de faire. La manière dont nous avons construit notre raisonnement est bien plus proche d'une spirale irrégulière, et cependant montante, que d'une ligne droite allant de A jusqu'à B. Ainsi, à un moment, il a fallu réduire la complexité formée par l'ensemble des questions. La structure de l'ouvrage exprime cette réduction qui, si elle nous a permis de comprendre déjà quelques éléments sur les relations entre ce sous-système et les centralités urbaines, ne nous fait voir qu'une facette de notre question : comment les cultures et les pratiques du zonage influent-elles alors sur l'émergence des nouvelles centralités urbaines ?

#### **4 Réflexions générales**

La thèse a posé la zone comme un thème, et le mécanisme du zonage comme un problème. Et c'est aussi dans le problème que nous avons trouvé une partie de la solution. La zone est un objet pratique et nécessaire, elle permet de désigner et mesurer, de délimiter et chiffrer, de négocier et d'échanger, mais aussi d'analyser et contrôler. La question à résoudre se loge dans « que se passe-t-il quand le zonage est utilisé ? » Nous avons compris que le découpage en zones peut devenir tout à la fois un argument de la stratégie des politiques à incidences spatiales (développement territorial, transports, économie), qu'une pièce des *master plans*, qu'une règle du foncier. Par exemple en Suisse, le zonage profile la zone pour qu'elle soit autant une politique publique d'utilisation du sol à valeur de protection des aires agricoles puis du paysage, qu'un instrument pour la mise en œuvre des planifications, qu'une norme d'homogénéisation des aires urbanisées. Au Japon, la politique publique se résume à la désignation et qualification autoritaire de grands secteurs de développement, les *master plans* sont indicatifs, et les règles se calquent sur celles du cadastre. La fragilité des niveaux décisionnels intermédiaires encourage les opposants à remonter directement au niveau du parlement de la métropole et d'actionner les lobbys pour faire entendre leur position. Dans Lémancité, un arrangement tacite laisse les bureaucraties planificatrices assurer la coordination des trois, cependant, hormis le canton de Genève, les communes gardent encore le levier pour la gestion générale de leurs territoires. La tendance du Canton de Genève à concentrer les décisions à l'échelle cantonale et délester les communes de leurs droits d'autonomie en matière de gestion du territoire comporte le risque de découdre ce

qui fait la qualité de l'entre-deux de villes de Lémanité, les réseaux étroits qui tressent les relations entre les habitants.

Nous avons abordé le problème du mécanisme du zonage sous l'aspect de son évidence, de sa normalité, puis de la place qu'il prend en tant qu'outil dans les planifications territoriales de l'échelle de la parcelle à l'échelle supralocale, puis de la diversité urbaine avec laquelle il interagit. Les observations que nous avons faites à Tokyo-to nous permettent de revoir différemment Lémanité. S'il est normal d'organiser l'utilisation du sol en zones, il n'est plus si normal, de dire que ces zones sont plus ou moins vastes et strictement délimitées, et que leur contenu, obligatoirement exclusif, limite le mélange des affectations. De même, il n'est plus si normal de penser la cohérence des villes en n'envisageant qu'un seul centre, et en opposant un extérieur et un intérieur. L'essentiel du problème dans Lémanité se décline en trois points ; et dans chaque aspect se profile une réponse au problème.

Le premier aspect est l'acceptation, sans plus se poser de questions, de l'omniprésence "normale" et administrative du zonage dans toutes les actions en lien avec l'utilisation du sol. L'action de zoner est une évidence, aux échelles nationales et locales. La faiblesse est que le découpage analytique est devenu le plan de la planification spatiale à respecter dans la mise en œuvre, et « on habite la zone ». La force d'être une norme est qu'elle dispose d'une puissance d'action, il suffit de l'orienter. Alors que les changements s'accélèrent, alors que ce qui se passe demande aux planificateurs d'être attentifs aux nouveaux modes de vie, aux nouvelles attentes des habitants quant à la proximité des équipements, les espaces de Lémanité demeurent régulés par des mises à distance imaginées dans le milieu du XXe siècle, où les zones sont homogènes et spécialisées. Cependant, une sorte de miniaturisation des zones et une démultiplication de leur dénomination s'observent dans les démarches de normalisation à l'échelle de la Suisse ; c'est un signal qu'il s'agit de ne pas ignorer. La nécessité de répondre de plus en plus à la diversité des situations est quelque chose qui compte, et ceci, jusqu'à l'échelle de la proximité. En poursuivant plus en avant, il est alors possible d'ouvrir un dialogue avec les habitants en amont des planifications et mettre sur la table l'ensemble des changements qui sont en train de se passer, de prendre connaissance de ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. C'est alors que des pesées d'intérêt, sur un juste équilibre à trouver, sont probables. Dès lors, l'objet de la discussion n'est pas la densification des zones, mais quelles sont les dispositions à prendre par exemple pour assurer plus de proximité entre les habitants et les équipements, entre les habitants et à la nature. C'est à travers des questions sur l'amélioration du cadre de vie existant que la diversité d'affectation, avec l'accessibilité, peut alors devenir l'objet d'un dialogue. C'est

ensuite que peuvent être abordées les interventions dans les zones, le mélange des activités, des typologies d'habitations, et une redéfinition des limites tridimensionnelles. Le zonage reprend alors sa dimension puissante d'instrument susceptible de fabriquer un accord.

Le deuxième aspect est soit la mise à l'écart, soit la modification du zonage, quand il s'agit de planifier des projets participant à l'émergence de nouvelles centralités urbaines. Pour éviter qu'il ne se transforme en frein, dans Lémancité, les planificateurs ont imaginé pouvoir laisser dormir les règles du zonage dans un premier temps, tout en sachant qu'un risque existe dans un deuxième temps, quand les choses se concrétisent, et que des oppositions se manifestent. Alors qu'à Tokyo-to, l'autorité du gouvernement central change les règles et les centralités verticales s'installent. En matière de gestion des territoires urbains quand il s'agit de changer les zones, le canton de Genève, se différencie de Lémancité et partage quelques traits autoritaires avec l'État central de Tokyo-to. À Genève comme à Tokyo-to, les changements de zones se décident au niveau décisionnel le plus élevé et, parfois, des propriétaires s'opposant au changement font remonter leur revendication jusqu'au sommet de la hiérarchie. Ce qui se passe, dans un cas ou dans l'autre, montre à nouveau la force de l'instrument. Or, au lieu d'être un support de négociation, il est un bras de levier dont l'usage se fait par le pouvoir. Il s'agirait pourtant que chacun honore sa place: 1) la politique publique donne une vision et propose une stratégie pour la mise en œuvre ; 2) l'administration publique propose des scénarios de planification territoriale qui sont alors un support de discussion et non un *master plan* prêt à être construit par étapes ; 3) en connaissance des règles du jeu de la concertation, et aussi en respect des règles d'urbanisme en vigueur, alors le dialogue est ouvert avec tous les acteurs, les politiques, les propriétaires, les investisseurs, les professionnels, les associations, et les habitants. Dès lors, les règles du zonage sont ainsi l'objet du débat public. Dans Lémancité, l'articulation entre l'archaïsme de la planification réglementaire -qui découpe indifféremment le sol de vastes territoires en zones d'affectation - et la complexité de la redistribution des bénéfices de la ressource « sol » est délicate et mérite une attention autrement plus soutenue que ce qui est le cas aujourd'hui. Alors que l'objet archaïque, simple à comprendre, fait la une de l'opinion publique suisse pour protéger les paysages des urbains, l'objet complexe est débattu principalement dans les milieux d'initiés. Le zonage transforme les propriétés publiques ou privées en objet d'échange qui acquiert ainsi une valeur financière. Alors que tout ou partie des bénéfices revient aux propriétaires, les responsabilités et les coûts externes sont par contre reportés en majeure partie sur la collectivité publique. C'est-à-dire, les coûts des équipements (écoles, établissements sociaux, sportif, espaces publics) et des infrastructures



(accès routiers, transports publics, alimentation eau et énergie, évacuation des eaux usées, des déchets). Alors que les planifications se font ponctuellement, par projets urbains, en se localisant dans des friches urbaines, où d'ailleurs les règles du zonage ont moins de chance de poser problème, les prix du sol et des logements concernés augmentent et repoussent les habitants de Lémancité de plus en plus loin. Les planifications prônent la densité dans les centres d'agglomération sans qu'une politique foncière coordonnée puisse assurer l'accessibilité des habitations à l'ensemble de la population. Le zonage est un mécanisme précis à même d'être complété par des dispositifs fonciers.

Le troisième aspect est la fragilisation de la diversité urbaine quand le zonage tend à devenir exclusif. Les règles de restriction des affectations, de distance aux limites des propriétés, et d'uniformisation de vastes secteurs zonés, produisent des espaces dont la granulométrie grossière ne favorise pas les relations entre les individus. Nous avons appris de Tokyo-to que plus il y a de diversité fine dans une aire urbaine, moins le centre géométrique importe, et plus les centralités comptent. La diversité urbaine de Tokyo-to est consistante partout, alors que la densité du bâti et la densité humaine varient. Dans Lémancité la diversité, avec la densité du bâti, s'effiloche sitôt qu'elle a quitté les centres. Les acteurs du Schéma de l'Ouest lausannois ont cependant compris deux choses : c'est un atout que d'avoir une grande diversité de relations entre les acteurs susceptibles d'agir sur l'aménagement de l'espace, et c'est aussi un atout que de savoir accorder de l'importance au facteur *temps*. Reconnaître que le temps compte, c'est savoir le maîtriser et accepter qu'une part de la qualité du projet dépend de l'anticipation des temporalités. C'est savoir aussi que « gagner du temps » cela dépend du temps passé en amont pour construire un accord entre les acteurs, et le principal acteur demeure le *Souverain*, c'est-à-dire les citoyens.

Dans l'Ouest lausannois, voici plus de dix ans que des accords se construisent entre les partenaires des planifications. Toutefois, lorsqu'il est question de proposer des projets d'architecture, la densité du bâti focalise les regards et les hauteurs des bâtiments sont refusées. L'enjeu dans l'Ouest lausannois, mais aussi dans Lémancité, est de favoriser la diversité urbaine, bien plus que la densité, et ceci en regard des pratiques des habitants. La diversité urbaine, c'est s'intéresser aussi aux lieux de faible densité du bâti qui peuvent, à coup de petites touches, être diversifiés. C'est donner à tous les propriétaires une part du bénéfice, c'est le Win Win pour la collectivité et pour le privé. Nous avançons que si l'écart entre les actions « coups de poing » des grands projets urbains et le cadre de vie des quartiers environnants était moins grand, donc si des actions douces de renaissance urbaine, *Urban Renaissance* (Rogers, 2005), étaient menées sur l'ensemble des aires

urbanisées, le contexte de changement deviendrait le quotidien des habitants, et ces derniers pourraient alors accepter des améliorations sans que leur cadre de vie change, puisque leur quotidien serait de toute manière en changement, et selon leur propre choix. Cela nécessite alors d'agir progressivement en premier sur l'ensemble des règles du zonage afin de les adapter au contexte actuel.

Dans Lémancité, le zonage exclusif fragmente en morceaux l'espace qui, plus qu'habité avec le respect de valeurs immanentes<sup>8</sup>, l'est avec des valeurs contingentes. Plus que de poser des règles qui permettent à une population autochtone de pouvoir encore habiter Lémancité, l'espace se plie uniquement aux lois du marché qui, elles, présentent l'économie d'échelle et le regroupement des parcelles en vaste zone. Or, plus le nombre d'acteurs impliqués est élevé, plus le nombre d'échanges l'est aussi, plus les régulations existantes, et successives, imbriquées les unes dans les autres ont tendance à produire des situations qui semblent s'équilibrer, et à ce titre, le zonage inclusif y participe. Sous cet angle du processus, le zonage devenant inclusif est bien plus une solution qu'un problème.

Les trois aspects du problème nous montrent que des issues existent en retournant le problème en solution. Un zonage confirmé dans son rôle de support de dialogue sur ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas, sur la juste position du curseur de la proximité des équipements collectifs et des habitants, mais aussi, un zonage augmenté de dispositifs accentuant la place du foncier, et enfin un zonage inclusif, sont des orientations qui favoriseront les actions favorables à l'émergence de nouvelles centralités. Si rien ne se fait, l'urbanisme et l'aménagement de l'espace, dans Lémancité, continueront à être affectés par le zonage comme la barque qui dérive sur le fleuve alors que les rameurs dorment.

Le zonage affecte l'urbanisme et l'aménagement de l'espace en quatre points : 1) Les qualités sérieuses et analytiques du zonage font qu'il se passe une sorte de retrait du politique dans la vision de l'organisation des espaces ; autant dans Tokyo-to que dans Lémancité les compétences bureaucratiques surplombent la vision politique. 2) Une perte de créativité dans les propositions de composition urbaine qui se plient à des planifications territoriales qui suggèrent déjà des formes alors qu'elles devraient être plus exigeantes sur les contenus, le respect des stratégies politiques et les mécanismes de production de

---

<sup>8</sup> La question est de savoir quelles valeurs immanentes sont dominantes, voire universelles. Le débat est ancien. Les valeurs contenues dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* peuvent difficilement être qualifiée d'universelle quand on sait que des pays la combattent, comme par exemple l'Arabie saoudite. Dans la ligne tracée par Hannah Arendt, nous considérons comme d'apparente universalité, ce qui fait sens, plus que ce qui est vrai. Ce qui fait sens dans les pratiques quotidiennes et les institutions.

scénarios; 3) une confusion entre les règles d'urbanisme (ce qui donna les qualités des villes anciennes, par exemple Berne, Bâle) et les normes professionnelles et administratives ; 4) une perte de diversité urbaine dans l'entre-deux des villes.

À Tokyo, les nouvelles centralités prennent place dans des espaces finement zonés où la diversité urbaine est élevée, alors que dans Lémancité, les nouvelles centralités s'installent, la plupart du temps dans des friches urbaines, comportant des espaces zonés avec des affectations homogènes. À Tokyo, l'enjeu est de produire une portion de ville verticale de proximité et de diversité, dans Lémancité, l'enjeu est de produire de la diversité urbaine (densité et mixité) où le zonage n'a produit que des espaces spécialisés. À Tokyo et dans Lémancité, la verticalité est encore du registre de l'exceptionnel. À Tokyo, elle est une règle dans des secteurs délimités, dans Lémancité, elle fait l'objet d'un débat et ébranle des normes.

En Suisse, les périmètres délimités par la *Politique des agglomérations* sont précisés selon les engagements des politiques communales et sont soumis aux règles du zonage ; pourtant, à la lecture des planifications, le zonage est bien peu le sujet des réflexions, et sa mise en retrait est une tactique pour s'accorder d'abord sur des orientations générales. Au Japon, les périmètres des nouveaux CBD (*Central Business Districts*) sont souples, et les parcelles concernées par les interventions urbaines le sont par le choix de leurs propriétaires de réaliser une opération immobilière. Les règles du zonage sont aussitôt adaptées.

Si l'urbanisme à Tokyo-to a peu été affecté par le zonage inclusif, il en va différemment pour l'aménagement de l'espace. Les grandes infrastructures et l'emplacement des usines qu'autorisèrent les règles du zonage marquent profondément autant l'environnement social que naturel.

## **5 L'ouverture sur des orientations laissées en jachère**

Les résultats de la thèse offrent d'abord un savoir accessible aux professionnels qui se questionnent sur les règles des zones. Les résultats comprennent aussi des explications pour les collectivités publiques et les praticiens qui veulent bénéficier de la souplesse de l'instrument pour l'adapter aux nouvelles attentes des habitants en ce qui concerne la proximité aux équipements, et la mise en place des nouvelles centralités. Finalement, ils donnent les bases pour revisiter les règles du zonage, de manière interdisciplinaire, ceci dans le but d'initier plus de diversité urbaine, et ainsi participer à la cohérence des

centralités urbaines. Le zonage est bien plus que « la manière la plus pertinente, ou la moins dommageable », au dire de quelques chercheurs, pour organiser l'utilisation du sol. Il est une nécessité dans le contexte de l'économie de marché où le sol est devenu une marchandise comme une autre. Cependant, c'est parce qu'il est une nécessité qu'il devient risqué de le maintenir comme « le moins mauvais des instruments » (Wickersham, 2006 ; Ruegg, 1997) pour organiser le sol, ou de se contenter de lui préférer une planification inefficace dans le cas où il n'est que semi-performant (Hall, (1992) 1996).

La complexité du zonage réside dans la variété des usages par une multiplicité d'acteurs, pour agir dans de nombreux domaines et à des échelles différentes. Il soulève des enjeux souvent opposés et se comprend autrement si l'acteur est propriétaire, locataire, politique ou professionnel. Par exemple, s'il est proposé un changement d'affectation de la zone et une densification, le propriétaire entendra valeur financière de sa propriété et des alentours, le locataire entendra détérioration du cadre de vie, le politique entendra rentrées financières, et le professionnel entendra cohérence de l'ensemble, ou discontinuité d'un réseau naturel, ou insuffisance de l'équipement, et ainsi de suite. Ses registres ne sont pas toujours compatibles. Les convergences entre les enjeux des propriétaires publics et privés se font rares, or les interventions spatiales sont de plus en plus vastes, et les pressions immobilières de plus en plus incisives. Les petits et les grands propriétaires privés ont alors aussi des relations différentes avec le zonage.

En regard des deux cas mis en miroir de Tokyo-to et Lémancité, nous avons compris qu'agir durablement avec le zonage, c'est avant tout, construire d'une vision sociale de l'urbain. Cette vision peut se construire en connaissance de réalités observables.

L'observation de situations variées nous a appris que les évidences résistent toujours à la solidité de toutes les analyses rationnelles. Ainsi, s'il va de soi que le zonage exclusif est l'instrument qu'il faut pour organiser l'utilisation du sol, et s'il est donné pour évident que le sol-marchandise doit être découpé en zones homogènes pour être valorisé, alors nos réflexions sont inutiles. Par contre, si des acteurs trouvent qu'il n'est pas du tout sensé d'accepter que le sol, en tant que ressource limitée et bien collectif - pour le moment support obligé et nécessaire aux activités humaines -, soit standardisé et fragmenté en objets spécialisés par exclusion des activités humaines, nous pouvons poursuivre le dialogue. Nous avons noté que la pertinence des analyses est liée à l'angle d'approche d'une rationalité différente, qui sort des logiques de la modernité industrielle. Le pas de côté vers le Japon nous a appris une chose essentielle, toute action sur le zonage d'affectation ne peut se faire qu'en partant des pratiques de vie des habitants.

Un avantage du découpage technique, adaptable, analytique et neutre du zonage est d'avoir introduit une distance avec les compositions urbaines dictées, souvent avec opacité, par le « geste du prince » et justifiées par une autorité religieuse ou civile. Cette caractéristique donne au zonage un grand nombre de partisans en plus des analystes territoriaux. Parmi eux, les habitants qui, qu'importent leurs statuts, prennent objectivement connaissance des données de l'ensemble du territoire. Un dialogue n'est possible qu'en sachant parler le langage de l'autre. Quand des urbanistes ont pour but d'introduire de l'harmonie, de la cohérence, de l'urbanité dans les aires urbanisées, cela nécessite qu'ils sachent communiquer. « Qu'il s'agisse d'aménager un territoire ou des demeures, qu'il s'agisse de commodité ou de beauté, accueillir la demande et le désir des utilisateurs ne peut, du moment que ceux-ci ne disposent ni d'un langage commun avec l'édificateur, ni d'un fonds ou d'un système fixe de valeurs régulatrices, qu'aboutir à l'absurde. » (Choay, (1980) 1996, p.343.)

*Premier axe de recherche : l'évolution des plans de zones à travers l'écoute des habitants.*

Dans le contexte des changements qui se passent dans Lémancité, c'est le moment de lancer des études de cas sur l'évolution des plans de zone en bénéficiant de l'écoute et de la réactivité des habitants de tous âges et tous milieux. Nous posons les hypothèses (*première et troisième hypothèses supplémentaires*), d'une part que de mieux communiquer et d'ouvrir le dialogue sur la vision spatiale de Lémancité aux habitants est un bénéfice pour tous, et d'autre part que le zonage est soit une politique publique, soit un type de planification, soit une règle, et en rien les trois en même temps.

L'écoute porterait entre autres sur les incidences du zonage sur le cadre de vie, mais en le contextualisant dans les réalités juridiques et économiques, et aussi en regard de la fiscalité et du foncier. Les enjeux de *mon espace de vie* touchent tous les habitants. Le rôle du zonage se profile autant pour être un curseur entre la sauvegarde de la ressource sol et la croissance des activités humaines, qu'entre *moi* et *l'autre*. L'enjeu est d'abord la reconnaissance de ce rôle, puis de positionner adroitement le curseur. Le zonage n'est plus à la distance adéquate de ses utilisateurs ; c'est-à-dire que les acteurs qui en font l'usage l'utilisent peut-être pour trop de choses en même temps. Proche des bureaucrates, le zonage s'est éloigné des politiques et des habitants.

*Second axe de recherche : diversité & proximité, avec ou sans l'automobile.*

Nous observons que dans Tokyo-to ce qui compte c'est d'aller prestement d'un lieu public à un autre, bien plus que de déambuler dans de vastes espaces. Ainsi, bien plus que la voiture,

l'avènement du téléphone portable couplé avec des déplacements en transports publics rapides et performants est en fait une révolution dans l'appropriation par l'habitant de sa grande métropole. Dans la *cinquième hypothèse supplémentaire*, nous avançons que c'est dans l'articulation entre le minuscule et le gigantisme, entre la proximité et l'éloignement que se trouve la clé de compréhension des villes, aujourd'hui (cf. l'annexe en fin d'ouvrage qui réunit les images d'une *Promenade dans Tokyo-to*). Nous supposons que ces minuscules petits objets, producteur d'une forme de proximité et d'éloignement en même temps, détrônent la voiture dans l'imaginaire collectif de liberté et de réussite sociale. De plus, nous posons une autre hypothèse, la société japonaise dispose d'une longueur d'avance en matière d'urbanité (*quatrième hypothèse supplémentaire*). Le zonage inclusif ayant préservé la proximité, la présence proche et sensible de l'autre dans l'espace et dans le temps, a, de plus, sauvegardé une civilité et une politesse bienveillante entre les habitants. En revenant dans l'entre-deux des villes de Lémancité, la question est de trouver *sa place* entre la proximité et l'éloignement, entre ici et là-bas ? Et comment favoriser une organisation du sol qui répond à des environnements sociaux et naturels durables et qui soit en cohérence avec les sociétés actuelles, mobiles (Boltanski et Chiapello, 1999), diversifiées, et appartenant à une nouvelle modernité (Lash, 1999).

#### *Troisième axe de recherche : Urban Easy Diversity System*

Ce dernier axe de recherche fut en fait, lors des allers retours dans la compréhension du zonage de Tokyo-to à Lémancité, le premier travail qui nous apparut comme nécessaire de mener. Nous envisageons alors de concevoir un zonage flexible à granulométrie fine. C'est-à-dire d'imaginer puis de tester un système instaurateur de diversité - *urban easy diversity system system* -, sorte de politique publique qui institutionnalise la diversité de et dans la ville, et de et dans l'entre-deux des villes, avec la reconnaissance de nouvelles centralités. De la même manière que le zonage s'est véhiculé jusqu'au Japon, et en observant la transformation du zonage à Roppongi, nous supposons que le zonage peut évoluer dans Lémancité et prendre la forme d'un système instaurateur de diversité.

C'est-à-dire un zonage inclusif articulé avec une politique foncière qui réglerait les gains et pertes que produit la mise en œuvre des centralités, avec les densités de bâti qu'elles induisent. Des exemples internationaux, qui certes correspondent à un contexte donné, donnent cependant des pistes à retenir. Nous avons retenu deux dispositifs qui complètent

le zonage : le *social zoning bonus*<sup>9</sup> de Vancouver et les *Urban redevelopment control parameters* de Singapour. Le *social zoning bonus*, que le gouvernement de la ville de Vancouver applique après qu'il ait été conseillé par l'*Urban Design Panel*<sup>10</sup> réunissant des urbanistes des domaines public et privé, oblige les investisseurs immobiliers à participer à la réalisation d'équipements publics. À Singapour, l'*Urban redevelopment control parameters* appartiennent aux directives que l'*Urban Development Authority* donne aux constructeurs, afin que soient prises en compte les infrastructures du domaine public, et tout particulièrement les espaces publics et tout ce qui concerne les piétons. Ces modalités ont la marge de rendre plus flexibles les règles du zonage (ULI, 2011, p. 27). Nous imaginions aussi que l'*easy diversity system* - système instaurateur de diversité, permettrait à l'*urbanisme perceptible* de se développer. Après avoir observé que le zonage aux larges échelles a des effets dévastateurs avec l'appui de l'État central, et en sachant qu'à Tokyo, le zonage fonctionne en dichotomie, une partie est un règlement de construction qui s'inscrit dans les cases du *mixed use zoning*, zonage inclusif, et l'autre partie, totalement indépendante, est un outil qui permet à l'État d'imposer de grands travaux de construction, nous estimions qu'il était possible qu'en Suisse, le modèle, plus jeune que celui du Japon, soit en train d'évoluer vers un dédoublement, voire une opposition. Si, tel est le cas, alors le zonage suisse comme le *mixed use zoning* japonais a une moitié qui est un autre instrument que le zonage, et la seconde moitié reste cet outil autoritaire qui, si la société civile est forte, a des chances d'être durable.

Si nous reportons ce thème de recherche en position finale, c'est que nous nous sommes rendu compte que nous nous étions à nouveau pris au piège de la satisfaction par l'action, si chère aux architectes. Or, une seule question a suffi pour suspendre nos élans opérationnels : dans Lémancité, les habitants sont-ils d'accord de vivre dans des zones où l'homogénéité n'est plus la norme ? Ainsi, dans ce troisième axe, nous proposons de construire un projet de recherche, dans le cadre d'un groupe interdisciplinaire, qui pose le système instaurateur de diversité – *urban easy diversity system* – comme un support de débat. Le dialogue que nous proposons d'ouvrir accordera une attention toute particulière à la population ancrée de l'entre-deux des villes de Lémancité, les aînés et les jeunes, ceux pour qui le quotidien est autre chose que la journée de travail. De plus, deux volets

---

<sup>9</sup> Le *social bonus zoning* demande que tous les projets proposant des opérations de forte densité soient tenus d'intégrer des équipements au bénéfice de la collectivité publique (in ULI, 2011, p.29).

<sup>10</sup> Cette commission de sages réunit des urbanistes du domaine public (administration et académie) et privé. Sa position est impartiale et neutre et sans légitimité à faire des choix ni à rejeter un projet. Cependant le gouvernement se doit de valider les propositions (ibid.).

porteront, d'une part sur les probables relations entre la diversité des affectations et le prix du sol et avec les enjeux fonciers que cela comporte, et d'autre part sur les moyens qu'un zonage inclusif peut utiliser quand il s'agit de penser autrement l'organisation des activités en relation avec le tournant énergétique suisse.

Le zonage sous-tend presque toutes les interventions sur le sol sans qu'on ne lui prête trop d'attention. Et, c'est là que s'affirme la force qu'il a à satisfaire un grand nombre d'acteurs : la confiance qui lui est accordée et son efficacité à agir aussi sur de vastes étendues, laisse à peine le temps aux habitants de prendre conscience des échelles de grandeur des territoires sur lequel il va agir. C'est pour cela que les recherches sur l'organisation des modes d'usage usuel du sol sont à poursuivre. Les trois axes de recherche demeurent dans la ligne suivie dans cette thèse, comme pour dire que ce que nous avons tenté de comprendre mérite encore d'aller plus loin. Et ceci est peut-être la seule certitude. Ce n'est pas parce que le zonage répond encore aux attentes de si nombreux acteurs qu'il est l'instrument à maintenir exactement tel quel. Une approche radicalement différente est envisageable, toutefois elle nécessite alors que les disciplines se rencontrent, croisent leurs concepts, leurs méthodes, leurs modèles, et que soit donné une place autrement plus grande aux acteurs que celle qui leur a été accordée dans cette thèse.





---

La bibliographie est une mise à nu du manuscrit. Elle renferme tous les tiroirs où l'intellect et l'esprit ont protégé et organisé les multiples idées qu'ils ont notées, pesées, sous-pesées, retournées, prises ou rejetées. Sont réunies, comme remontées à la surface, les réflexions de tous les auteurs qui ont été choisis.

## BIBLIOGRAPHIE

Remarque : La date, si elle est connue par l'auteure, de la première édition originale, est citée entre parenthèse, la date qui suit est celle de date d'édition de l'ouvrage consulté.

### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES CLASSEES PAR THEMES

#### Zonage et régulation de l'utilisation du sol

ARE, 2008, *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*, éditeur Office fédéral du développement territorial ARE et DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Berne.

ARE, 2012, *Statistique suisse des zones à bâtir 2012*, Statistiques et analyses, éditeur ARE Office fédéral du développement territorial et DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Berne.

Claude Viviane, 2000, « Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XXe siècle : le zonage », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, janvier-mars 2000, pp. 24-30.

Claude Viviane, 2008, Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp.49-61.

Cheshire P., Sheppard S., 1989, British Planning Policy and Access to Housing : Some Empirical Estimates, in *Urban Studies*, 26, pp.469-485.

Cheshire Paul, 2005, Unpriced regulatory risk and the competition of rules : unconsidered implications of land use planning, in *Journal of property research*, 22 (2/3), pp.225-244. ISSN 0959-9916.

Cheshire Paul, Vermeulen Wouter, 2009, *Land Market and their Regulation : The Economic Impacts of Planning*, <http://eprints.lse.ac.uk/30787>, accès 22-04-2012. (Version soumise par les auteurs pour faire partie d'un livre, chapitre 6, pp. 151-193.)

Cheshire, P. & Sheppard, S. (2005). *The introduction of price signals into land use planning decision-making : a proposal* [online]. London: LSE Research Online. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000568>, accès 22-04-2012.

Cheshire, P. C. & Sheppard, S. (2004). *Land markets and land market regulation : progress towards understanding* [online]. London: LSE Research Online. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000566>, accès 22-04-2012.

Cheshire P., Sheppard S., 1989, British Planning Policy and Access to Housing : Some Empirical Estimates, in *Urban Studies*, 26, pp.469-485.

Duchêne François, 2008, L'élaboration des zonages du risques, ou la négociation d'un système commun de représentation, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 147-179.

Evert Klaus-Jürgen, 1966, *Lexikon-Landschafts- und Stadtplanung*, IFLA-Arbeitsgruppe, ed. Springer, Berlin.

Garber Judith A., 2010, Exclusionary zoning, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray

- Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.
- Gaudin Jean-Pierre, 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, ed. Champ-Vallon, Seyssel.
- Gaudin Jean-Pierre, 1986, Le zoning ou la nuit transfigurée, in *Culture technique*, numéro spécial « L'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme, 1986, pp.57-64.
- Gaudin Jean-Pierre, 1991, Une modélisation poussée, in *Dessein de villes : Art urbain et urbanisme*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 61-64.
- Greed Clara, 2010, Non-sexist city, in *Encyclopedia of Urban Studies*, edited by Ray Hutchinson, University of Wisconsin, Sage, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC.
- Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago.
- Krasheninnokov Alexey, 2003, The case of Moscow, Russia, in *Understanding Slums : Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003*, UN-Habitat.
- McLaughlin Ralph B., 2012, Land use regulation : Where have we been, where are we going ? *Cities*, DOI :10.1016/j.cities.2011.12.02.
- La Louveaux Bernard, Ypersele Joël van (avec la collaboration), 1999, *Le droit de l'urbanisme: en Belgique et dans ses trois régions* (Wallonie, Flandre, Bruxelles), éditions Larcier, Bruxelles.
- Lévy Jacques, 2000, Quatre zonages et un enseignement, in *Annales des Ponts et Chaussées*, num. n°93, p. 10-15, 2000.
- Liebmann George WW., 1996, Modernization of Zoning, A means to Reform, in *Regulation*, number 2.
- Logan Thomas H., 1976, The Americanization of German Zoning, in *Journal of the American Institute of Planners*, Volume 42, Issue 4, 1976, pages 377-385.
- Logie Gordon, 1984, *Glossary of land resources*, volumes 1,2,3,4,5, ed. Elsevier, Amsterdam, Oxford, Tokyo
- Logie Gordon, 1989, *Elsevier's Dictionary of Physical Planning, English, French, Italian, Dutch, German, Swedish*, ed. Elsevier, Amsterdam, Oxford, Tokyo.
- Martin Olivier, Piatti Giovanna, 2008, *Word heritage and Buffer zones*, International Expert Meeting on World Heritage and Buffer zones, Davos, 11-14 March 2008, Word Heritage Papers 25, UNESCO.
- Merriam Dwight H., 2005, *The complete guide to zoning. How Real Estate Owners and Developers Can Create and Preserve Property Value* », McGraw-Hill books, New York.
- Nakamura Osamu, Tanabe Norihito, 1985, A study of the effects of a zoning system against sprawl, in *Journal of Rural Planning Association*, Vol. 3, No 4, Faculty of horticulture, Chiba University, Chiba.
- Nelson Robert H., 1989, Zoning Myth and Praticce – From Euclid into the Future, in Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago, pp. 299-318.
- Beatley Timothy, 1994, *Ethical Land Use, Principles of Policy and Planning*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Randolph John, 2004, *Environmental Land Use Planning and Management*, Island Press, Washington DC.

- Rathkopf Arden H., Rathkopf daren A., Ziegler Edward H. Jr., Rathkopf Charles A., (1975) 1991, *The Law of Zoning and Planning*, Ziegler Edward H. Jr., principal author for revision, published Clark Boardman Co, New York.
- Ruegg Jean, 1997, *Origine, portée et enjeux du zonage*, thèse Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques, Lausanne.
- Ruegg Jean, 2000, *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris.
- Ryder Andrew, 2010, Red-Light District, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.
- Saccardi Béatrice, 2009, *Dictionnaire de l'immobilier et de la ville*, dirigé par l'Agence Innovapresse, 8<sup>ème</sup> édition, octobre 2009, Paris.
- Scherrer Frank, 1998, Découper pour l'action ; naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain, in INSEE coll. Méthode, n°76/77/78 1998.  
<http://sites.univ-lyon2.fr/iul/Decoupages.pdf> (accès 08-03-2012)
- Scherrer Frank, 2000, Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers, in *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, janv-mars 2000, pp.16-22, version de travail. <http://sites.univ-lyon2.fr/iul/scherrer.htm> (accès 08-03-2012)
- Soule David C., 2006, *Urban sprawl: a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA.
- Stöcklin Jurg, Bosshard Andreas, Klaus Gregor, Rudmann-Maurer Katrin, Fischer Markus, 2007, *Utilisation du sol et diversité biologique dans les Alpes, Synthèse thématique de l'orientation prioritaire II « Agriculture et sylviculture dans les paysages alpins de Suisse », du Programme national de recherche PNR 48 -FNS « Paysages et habitats de l'arc alpin », éditions de la Haute Ecole SA, EPF, Zürich.*
- Venturi Marco, 1990, *Town Planning Glossary, Stadtplanungsglossar, Glossaire d'Urbanisme, Glosario de Urbanismo, Glossariodi Urbanistica*, ed. K.G.Saur, München, New York, London, Paris.
- Vieillard-Baron Hervé, 2009, Le zonage en question, in *Projet* 2009/5 (n° 312), éditeur C.E.R.A.S. URL : <http://www.ceras-projet.org/index.php?id=4034> (accès le 12-04-2012).
- Walker Davis, 1999, Method in the zones mosaic, in *Public Finance*, pp. 24-26.
- Wachter Serge, 2009, *Dictionnaire de l'aménagement du territoire*, éditions Belin, Paris.
- Wickersham Jay, 2001, *Jane Jacob's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, volume 28, Issue 4 A Symposium : Jane Jacobs & The New Urban Ecology, Article 5, 2001, Boston.
- Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl: a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, pp. 26-60.
- Wickersham Jay, 2009, *The birth of Zoning : From the City Planning Conferences to the « Euclid » Decision*, Havard Graduate School of Design, Boston.
- Wiegandt C.C. et al., 1995, *Nutzungsmischung im Städtebau*, « Informationen zur Raumentwicklung », Heft. 6/7.1995, Bonn.
- Wiegandt C.-C., 1999, *Nutzungsmischung und Stadt der kurzen Wege, Werden die Vorzüge einer baulichen Mischung im Alltag genutzt ?* in « Werkstatt :Praxis » Nr. 7/1999, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

## Diversité et ville

CERTU, 2004, Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine, in *Rapport d'étude CERTU*, février 2004, Paris, pp. 17-98.

Fouchier Vincent, 1997, *Les densités urbaines et le développement durable, le cas de l'Île de France*, Edition du SGVN, Paris.

Jacobs Jane, (1961) 1991, Les conditions génératrices de diversité, La malédiction des frontières désertes, in *Déclin et survie des grandes villes américaines*, éditions Pierre Mardaga, pp.149-156, 257-268.

Jacobs Jane, (1961) 1992, (renewed in 1989), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books edition, New York.

*Études foncières*, 2010, La densification en débat, n° 145, mai-juin.

Ortelli Luca, Conti Luca, 2012, Low-rise High-density-Nouvelles formes d'habitat en Suisse, Laboratoire de construction et conservation, Projet SNF 2009-2012.

Ruzicka-Rossier Monique, 2013, La diversité oubliée, in *Cahiers de l'ASPAN*, Dossier Centres historiques, no 1 mai 2013.

Ruzicka-Rossier Monique, 2013, Urban diversity system, Le zonage revisité: l'enseignement de Tokyo, in *Géoregards*, (en cours de publication).

Ruzicka-Rossier Monique, 2011 a, *dm<sup>d</sup>, densité & mixité à la puissance diversité*, version provisoire du 4 septembre 2011, pour le site web de l'ASPAN-SO.

Ruzicka-Rossier Monique, 2005 a, *Densité et mixité à l'échelle des agglomérations suisses : le cas de l'agglomération lausannoise*, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, 2002 a, Densité Mixité : analyse d'une portion d'agglomération - l'ouest lausannois, article in «*Forum Raumentwicklung*», ARE-Office du Développement territorial, no septembre, Berne.

Ruzicka-Rossier Monique, 2002 b, *Densité et Mixité analyse d'une portion d'agglomération : l'ouest lausannois*, avec la collaboration de Kotchi Marie-Josée, ARE-Office Fédéral du Développement Territorial, rapport de recherche, Ladyt-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Muehl Dominique von der, 2001, *Densité/ Mixité : Approche théorique, proposition de normes, recommandations provisoires*, rapport de recherche sous la direction du Prof. Pierre-Alain Rumley, mandat de l'Association des normes pour l'aménagement du territoire, Association Suisse pour l'Aménagement National-ASPAN, Berne.

Thalmann Philippe, 2010, Grössere Dichte rentiert nicht immer, in *Swiss Real Estate Journal* 1, 2010, pp. 50-59.

## Organisation spatiale au Japon et planification spatiale en Asie

Alden Jeremy D., Abe Hirofumi, Some strenghts and weaknesses of japanese urban planning, in Shapira Philip, Masser Ian, Edington David W. (ed. by), 1994, *A Town Planning Review, Special Study : Planning for Cities and Regions in Japan*, Liverpool University Press, Liverpool, pp. 12-24

Ashihara Yoshinobu, (1979) 1983, *The Aesthetic Townscape*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- Ashihara Yoshinobu, (1989) 1992, *The hidden order. Tokyo through the Twentieth Century*, Kodansha International, Tokyo.
- Ashihara Yoshinobu, 1994 (1989), *L'ordre caché. Tokyo, la ville du XXI<sup>e</sup> siècle ?*, éd. Hazan, Savigny-sur-Orge.
- Aveline Natacha, 2006, *Tôkyô, métropole japonaise en mouvement perpétuel*, in *Géoconfluences*, De villes en métropoles.
- Barthes Roland, 1970, *L'empire des signes*, éd. d'Art Albert Skira S.A., Flammarion, Genève, Paris.
- Beasley William G., 1995, *The Rise of Modern Japan: Political, Economic, and Social Change since 1850*, St. Martin's Press, New York.
- Berque Augustin, 1982, *Vivre l'espace au Japon*, éd. Presses universitaires de France.
- Berque Augustin, 1986, *Le Sauvage et l'artifice : les Japonais devant la nature*, éd. Gallimard, Paris.
- Berque Augustin, 1987, *Le Japon et son double. Logiques d'un autoportrait*, éd. Masson, Paris.
- Berque Augustin, 1994, *Le sens de la rivière. Nature et simulacres à Tokyo, fin de siècle*, in *La Maîtrise de la ville, Urbanité française, urbanité japonaise*, sous la direction d'Augustin Berque, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, pp. 45-54.
- Berque Augustin, 1994, *Fondation de l'urbanité japonaise*, in *Penser la ville de demain : qu'est-ce qui institue la ville ?* Éditions de l'Harmattan, Paris.
- Bourdier Marc, Pelletier Philippe (sous la direction de), 2000, *L'archipel accaparé, La question foncière au Japon*, éditions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, St-Just-La-Pendue.
- Buhnik Sophie, 2009, *From Shrinking Cities to Toshi no Shukushō: Identifying Patterns of Urban Shrinkage in the Osaka Metropolitan Area*, in *Berkeley Planning Journal*, Volume 23, 2010.
- Callies David L., Land Use Planning and Control in Japan, Shapira Philip, Masser Ian , Edgington David W. (publié par), 1994, in *Planning for Cities and Regions in Japan*, Liverpool University Press.
- Callies David. L., *Urban Land Use and Control in the Japanese City: A case Study of Hiroshima, Osaka, and Kyoto*, in Karan P.P. et Stapelton Kristin, 1997, *The Japanese City*, University Press of Kentucky, Lexington.
- Chan-Tiberghien Jennifer von, 2004, *Gender and Human Rights politics in Japan : Global Norms and Domestic Networks*, Stanford University Press.
- Chirat Sylvie, 1989, *Tokyo*, in *Bulletin d'informations architecturales*, Institut français d'architecture, supplément au no 133, octobre.
- Cybriswsky Roman, 1991, *Tokyo, The Changing Profile of an Urban Giant*, Belhaven Press, London.
- Cybriswsky Roman, 1997, *Historical Dictionary of Tokyo, Historical Dictionaries of Cities of the World no 1*, The Scarecrow Press, Inc. Lanham, Md., London.
- Cybriswsky Roman Adrian, 2011, *Roppongi Crossing, The demise of a Tokyo nightclub district and the reshaping of a global city*, University of Georgia Press, Athens Georgia.
- Delplanque Marc, 2009, *Le Japon résigné. La non-résistance au changement fait sa force*, L'Harmattan, Paris.
- Garrigue Anne, (1998), 2000, *Japonaises, la révolution douce*, éd. Picquier Poche, Arles.
- Goto Takayuki, 1999, *Summary of presentation made at the Asian City Development Strategy*, Tokyo Conference July 1999.
- Hayakawa K., Hirayama Y., 1991, *The impact of the minkatsu policy on Japanese housing and*

- land use, in revue *Environment and Planning D: Society and Space*, volume 9, pp. 151-164.
- Hidenobu Jinnai, (1985) 1995, *Tokyo. A spatial anthropology*, University of California Press, Berkeley.
- Ishida Yorifusa, Réformer et nommer les divisions de la ville à Tokyo : machi et ku depuis la restauration Meiji, in Topalov Christian, 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions UNESCO, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, imprimé en France, pp.191-221.
- Ishizuka Hiromichi, Ishida Yorifusa, 1988, *Tokyo : Urban Growth and Planning 1968-1988*, ed. by Center of Urban Studies, Tokyo Metropolitan University, Tokyo.
- Karan P.P. et Stapelton Kristin (éd.), 1997, *The Japanese City*, University Press of Kentucky, Lexington.
- Leaf Michael, 2005, A Question of Boundaries : Planning and Asian Urban Transitions, in *Managing Urban Future, Sustainability and Urban Growth in Developing Countries*, edited by Marco Kiener, Martina Koll-Schretzenmayr, Willy A. Schmid, ETHZ, published by Ashgate, Hampshire UK.
- Lévy Jacques, Stock Matthis, Ruzicka-Rossier Monique, Letissier Fanny, 2009, *IMU – La mobilité individuelle à l'épreuve de l'espace urbain, (Suisse-Japon-USA)*, recherche Fonds National Suisse 2008-2009, Chôros-EPFL, Lausanne.
- Maffesoli Michel, 1994, Socialité et naturalité ou L'écologisation du social, in *La Maîtrise de la ville, Urbanité française, urbanité japonaise*, sous la direction d'Augustin Berque, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, pp. 169-185.
- Mori Minoru, 2012, *Mori Buildings, The making of vertical cities*, Penguin Books, London.
- Morishima Michio, 1982, *Why has Japan 'succeeded' ? Western technology and the Japanese ethos*, Cambridge University Press.
- Okamoto Kohei, Suburbanisation of Tokyo and the Daily Lives of Suburban People, in Karan P.P. et Stapelton Kristin, 1997, *The Japanese City*, University Press of Kentucky, Lexington.
- Onishi Takashi, 1994, A Capacity Approach for Sustainable Urban Development : an empirical study, in *Regonial Studies (GBR)*, vol. 28, no1, pp. 39-51.
- Richie Donald, (1999) 2000, *Tokyo, extravagante et humaine*, ed. Autrement, Paris.
- Ruzicka-Rossier Monique, 2013, Tokyo: autrement ville, in *Faces 72, Centre-ville*, infolio éditions, Golion, pp. 18-25.
- Seidensticker Edward, 2002, *Tokyo Central, a Memoir*, University of Wahington Press, Seattle, London.
- Smith Robert J., 1961, The Japanese Rural Community : Norms, Sanctions, and Ostracism, in the *American Anthropologist*, [63], pp. 522-533.
- Sorensen André, 1999, Land Readjustment, Urban Planning and Urban Sprawl in Tokyo Metropolitan Area, in *Urban Studies*, Vol. 36, n°13, pp.2333-2360.
- Sorensen André, 2000, Land readjustment and metropolitan growth : an examination of suburban land development and urban sprawl in Tokyo metropolitan area, in *Progress in Planning*, Vol.53, n°4, pp. 217-330.
- Sorensen André, 2001, Building Suburbs in Japan. Continuous unplanned change on the urban fringe, *TPR*, Vol. 72, n°3, pp. 247-270.
- Sorensen André, 2002, *The making of urban Japan. Cities and planning from Edo to the twenty-first century*, ed. Routledge, Aabingdon, Oxon, London, New York.
- Sorensen André, 2005, The Developmental State and the Extreme Narrowness of the Public realm: The Twentieth Century Evolution of Japanese Planning Culture, in *Comparative Planning Cultures*, 2005, edited by Bischwapriya Sanyal, Routledge, New York and London, pp. 223-258.



Sorensen André, 2006, Liveable Cities in Japan : Population Ageing and Decline as Vectors of Change, in *International Planning Studies*, vol. 11, n° 3-4, pp. 225-242.

Takashi Homma, Toshiyuki Horie, 2006, *Six Strata : Roppongi Hills defined*, éd. Mori Building, publié par Heibonsha, Tokyo.

ULI - Urban Land Institute, North Asia, 2011, *Ten Principles for a Sustainable Approach to New Development, Towards Sustainable and Integrated Large-Scale Development for a More Livable Hong-Kong*, ULI, Hong-Kong.

Vendredi-Auzanneau Christine, 2012, *Antonin Raymond, un architecte occidental au Japon : 1888-1976*, Picard collection Architecture contemporaine.

Vendredi-Auzanneau Christine, 2007, Who shapes public space in Tokyo? in International conference, *Building in the Public Realm*, Savannah.

Vendredi-Auzanneau Christine, 2002, *La préservation du patrimoine architectural du XXe siècle en France et au Japon*, Compte-rendu du colloque, Ebisu, 2002.

Vendredi-Auzanneau Christine, La commande architecturale au Japon, in *Architecture à vivre*, novembre 2006.

Vogel-Chevroulet Irène, 2009, *La création d'une japonité moderne (1870-1940) ou le regard des architectes européens sur le Japon : J. Conder, R. Mallet-Stevens, B. Taut et C. Perriand*, Thèse EPFL, no 4557. Publication sous, Vogel-Chevroulet Irène, 2010, *La création d'une japonité moderne (1870-1940) ou le regard des architectes européens sur le Japon : J. Conder, R. Mallet-Stevens, B. Taut et C. Perriand*, éditions universitaires européennes.

#### Les documents de la planification japonaise :

JICA-Japan International Cooperation Agency, 2<sup>nd</sup> Edition, *Urban Planning System in Japan*, in Cooperation with Ministry of Land, Infrastructure and Transport, March 2007.

JICA-Japan International Cooperation Agency, 2<sup>nd</sup> Edition, *Urban Land Use Planning System in Japan*, in Cooperation with Ministry of Land, Infrastructure and Transport, March 2007.

*The Building Standard Law of Japan*, supervised by Building Guidance & Urban Building Division, Housing Bureau, The Ministry of Land, Infrastructure and Transport and Tourism (MLIT), National Institute for Land and Infrastructure Management (NILIM) of MLIT, 2009.

Which include :

- The building Standard Law ;
- The building Standard Law Enforcement Order,
- The building Standard Law Enforcement Regulation.

*Urban Development in Tokyo*, 2007, ed. Bureau of Urban development Tokyo Metropolitan Government.

*Planning of Tokyo*, ed. Bureau of City Planning Tokyo Metropolitan Government.

*Japanese Real Estate Statistics 2008*, Vol. 30. Mitsui Fudosan Co., Ltd, November 2007.

*Deuxième plan à long terme de la ville de Tokyo, My Town Tokyo, un nouveau développement vers le XXIe siècle*, Bibliothèque municipale de la Ville de Tokyo.

### **Organisation spatiale en Suisse**

ARE, 2001, *Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001*, éditeur Confédération suisse et ARE Office fédéral du développement territorial, Berne.

ARE, 2006, *L'aménagement et le développement du territoire en Suisse*, EPF Zurich, Bernd Scholl, comité d'experts : Max van den Berg (NL), Gaëlle Pinson (F), Christof Schremmer (A), Thomas Sieverts (D), John Zetter (UK), éditeur Office fédéral du développement territorial

ARE, Berne.

Bernouilli Hans, (1949) 1991, *Die Stadt und ihr Boden*, Birkhäuser Verlag, Basel, Berlin, Boston.

Bonhôte Philippe, Bonnet Pierre, Della Casa Francesco, Léveillé Alain, Perneger Jan, Pictet Charles, Rezakhanlou Kaveh, 2007, *Genève. 2020 Co-Habitations*, Infolio éditions, Gollion.

Bridel Laurent, 1995, *Manuel d'aménagement du territoire pour la Suisse romande*, volumes 1 et 2, georg éditeur, Genève.

Candinas Toni, Neyroud Jean-Auguste, Oberholzer Hansrudolf, Weisskopf Peter, 2011, Ein Bodenkzept für die Landwirtschaft in der Schweiz : Grundlagen für die Beurteilung der nachhaltigen landwirtschaftlichen Bodenschutz, Bodenschutz International Schweiz, November 8, 2011. <http://www.blw.admin.ch/themen/01361/?lang=fr> (accès 21-04-2013).

Coen Lorette et Lambelet Carole (sous la dir.), 2011, *L'Ouest pour horizon*, éditions Infolio, Gollion.

Comtesse Xavier, Poel Cedric van der, 2006, *Le feu au lac. Vers une région métropolitaine lémanique*, éd. du Tricorne, Genève.

Dessemontet Pierre, 2004, Contexte géo-économique, in Ruzicka-Rossier Monique et al., 2004, *Le livre de l'existant*, Lignes directrices pour le plan directeur régional du district de Nyon, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, mandat du Canton de Vaud, Région de Nyon, Ville de Nyon, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne, pp. 5-9..

Dessemontet P., Jarne A., Schuler M., 2009, *Suisse romande, Les facettes d'une région affirmée*, Forum des 100, édition Ceat-MicroGis, k'Hebdo, Lausanne.

DETEC, 2005, *Grandes lignes du développement territorial suisse*, éditeur DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, ARE Office fédéral du développement territorial, Berne.

DETEC, 2005, *Rapport 2005 sur le développement territorial*, éditeur DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, ARE Office fédéral du développement territorial, Berne.

DFE-Département fédéral de l'économie, 2012, *Protection des terres agricoles, Bilans et défis*, éditeur OFAG-Office fédéral de l'agriculture, Berne.

Diener Roger, Herzog Jacques, Meili Marcel, Meuron Pierre de, Schmid Christian, 2005, *La Suisse-un portrait urbain*, Birkhäuser, Bâle.

ENAC- School of Architecture, civil and environmental engineering, EPFL, 2011, *Rapport d'activités 2011*, Lausanne.

Feddersen Pierre, *Schéma directeur de l'ouest lausannois*, 13 mars 2003.

Gilgen Kurt mit IRAP-Institut für Raumentwicklung, 21 Dezember 2012, *Erläuterungen zu den IRAP-Empfehlungen*, HSR-Hochschule für Technik Rapperswil.

Gilgen Kurt mit IRAP-Institut für Raumentwicklung, 21 Dezember 2012, *Materialienband, Beiträge zur Qualität und Effizienz raumplanerischer Instrumente*, HSR-Hochschule für Technik Rapperswil.

Gilgen Kurt, 1999, *Kommunale Raumplanung in der Schweiz*, vdf Hochschulverlag AG der ETH, Zürich.

Gilgen Kurt, 2006, *Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, ein Lehrbuch*, vdf Hochschulverlag AG der ETH, Zürich.

Gilgen Kurt, 2009, *Raum hat keine Lobby: Anekdoten und 99 Thesen zur Raumplanung Schweiz*, , Orell Füssli, Zürich.

Jacques Michel, 1988, *Géographie et gestion spatiale. Un regard sur l'aménagement du territoire vaudois*, Presses centrales Lausanne S.A., Lausanne.

- Jacques Michel, 2011, Introduction, in *ASPAN-SO Histoire et perspectives, 1944-2011*, Association suisse pour l'aménagement national, Section de Suisse occidentale, ASPAN-SO, Nyon, pp. 7-9.
- Koll-Schretzenmayr Martina, 2008, *Der lange Weg zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Koll-Schretzenmayr Martina, Keiner Marco, Nussbaumer Gustav, 2004, *The Real and Virtual World of Spatial Planning*, editors Koll-Schretzenmayr, Keiner, Nussbaumer.
- Künzler Matthias Johannes., 2011, *Hochhäuser in Zürich und der Schattenwurf. Eine rechtliche Würdigung*, Universität Zürich.
- Lévy Jacques, Stock Matthis, Letissier Fanny, Ruzicka-Rossier Monique, 2009, *IMU – La mobilité individuelle à l'épreuve de l'espace urbain, (Suisse-Japon-USA)*, recherche Fonds National Suisse 2008-2009, Chôros-EPFL, Lausanne.
- Mühl Dominique von der, Ruzicka-Rossier Monique, 2012, *Le piéton dans l'entre-deux des villes. Des installations à fortes fréquentations (IFF) accessibles aussi en voiture : utopie réaliste – et indispensable*, Documentation sur la mobilité douce, no 125, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Office fédéral des routes, Office fédéral du développement du territoire, Berne.
- Nahrath Stéphane, 2008, Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 63-94.
- Office fédéral de l'environnement (OFEV), 2009, *État de la biodiversité en Suisse, Synthèse des résultats du monitoring en Suisse (MBD). État mai 2009*, OFEV-DETEC, Berne.
- Office fédéral du développement territorial (ARE), 2006, *L'aménagement et le développement du territoire en Suisse, Observations et propositions du groupe international d'experts*, Bernd Scholl, Institut de développement du territoire et du paysage, Chaire de développement territorial, EPF Zürich.
- Ouest lausannois, 2006, *Bilan d'activité*, septembre 2005 - août 2006, éd. Bureau du SDOL-Schéma directeur de l'Ouest lausannois, Renens.
- Pattaroni Luca, Thomas Marie-Paule, Kaufmann Vincent, 2009, *Habitat urbain durable pour les familles. Enquête sur les arbitrages de localisation résidentielle des familles dans les agglomérations de Berne et Lausanne*, Cahier du Lasur, École polytechnique fédérale de Lausanne.
- Rey Michel, 2004, *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois, un processus d'apprentissage innovateur*, éd. CEAT, Lausanne.
- Rey Michel, Thévoz Laurent, 2007, *Innover dans la Gouvernance Urbaine, Enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*, éd. CEAT, Lausanne.
- Ruegg Jean, 2008, *Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repère*, Urbia 6, juin, pp.9-26.
- Ruzicka-Rossier Monique, Salomon Joëlle, Grosjean Gilles, 2000, *Le Plan d'affectation spécial*, sous la direction de Rumley Pierre-Alain, Rapport interne IREC-EPFL, publication interne, conférence octobre 2000, *La planification des quartiers : la pertinence de l'instrument « Plan d'affectation spécial »* à la FSU-Fédération Suisse des Urbanistes, Lucerne.
- Ruzicka-Rossier Monique, Barbey Julie, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, 2008 a, *Addenda aux Lignes directrices pour le Plan directeur régional du district de Nyon*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, mandat du Canton de Vaud, Région de Nyon, quinze communes de la région de Rolle, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.
- Ruzicka-Rossier Monique, 2008 b, *Urbanisme et territoires, Espace en mouvement entre Jura*

et Léman, rapport de recherche EPFL-ENAC-INTER-Chôros, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Bouliane Louis, Camacho-Huebner Eduardo, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, Fischer Christophe, Pasche, Natacha, Pattaroni Luca, Suter Marc, von der Muehll Dominique, 2006, *LD Nyon : Rapport de synthèse*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, mandat du Canton de Vaud, Région de Nyon, Ville de Nyon, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Bouliane Louis, Camacho-Huebner Eduardo, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, Fischer Christophe, Pasche, Natacha, Pattaroni Luca, Suter Marc, von der Muehll Dominique, 2005 b, *LD Nyon : Eventail des possibles*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Bouliane Louis, Camacho-Huebner Eduardo, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, Fischer Christophe, Pasche, Natacha, Pattaroni Luca, Suter Marc, von der Muehll Dominique, 2004, *Le Livre de l'existant, Lignes directrices, LD Nyon*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Salomon Cavin Joëlle, 2005, *La ville mal-aimée*, PPUR Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Schuler Martin, Dessemontet Pierre, Christophe Jemelin, Jarne Alain, Pasche Natacha, Werner Haug, 2007, *Atlas des Mutations spatiales de la Suisse*, NZZ, Zürich.

Schuler Martin, Dessemontet Pierre, Jarne Alain, 2009, Les facettes d'une région affirmée, CEAT, MicroGis, Forum des 100 (L'Hebdo). 2007, *Atlas de la Suisse Romande*, NZZ, Zürich.

Schwick Christian, Jochen A.G. Jaeger, Bertiller René, Kienast Felix, 2006, *L'étalement urbain en Suisse – Impossible à freiner? Urban sprawl in Switzerland? unstoppable? analyse quantitative de 1935 à 2002 et conséquences pour l'aménagement du territoire*, Haupt, Berne.

SDOL, 2003, *Schéma directeur de l'Ouest lausannois*, Rapport adopté pour la consultation publique par le groupe de pilotage le 13 mars 2003.

Tanner Albert, Plan Wahlen, in 2011, Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13783.php> (accès juin 2013.)

Walter François, 2010, *Histoire de la Suisse*, Editions Alphil-Presses universitaire suisses, Neuchâtel.

Walter François, 1997, *Cinquante ans d'aménagement du territoire en Suisse? quelques questions aux acteurs*, in Disp 127.

Walter François, Alpes et identité suisse, in (2001) 2002, *Dictionnaire historique de la Suisse*, éd. Gilles Attinger, Hauterive.

Zuppinger Urs, 1996, *Le réaménagement des territoires bâtis: une tâche prioritaire de l'urbanisme d'aujourd'hui*, Infoscience, EPFL-École Polytechnique Fédérale, Lausanne.

## **Urbanisme**

Ascher François (en collaboration avec la DATAR), 1993, *Les territoires du futur*, Éditions de l'Aube.

Ascher François, 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, éd. l'aube, poche essai, La Tour d'Aigues.

Ascher François, 2000, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs, essai sur la société contemporaine*, édition de l'Aube, F-La Tour d'Aigues.

Balsas Carlos, 2010, General Plan, in *Encyclopedia of Urban Studies*, edited by Ray Hutchinson, University of Wisconsin, Sage, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC.

- Banham Rayner, 1976, *Megastructure, Urban Futures of the Recent Past*, Icon Editions, Harper& Row Publishers, New York, Hagerstown, San Francisco, London.
- Beatley Timothy, 2000, *Green Urbanism, Learning from European Cities*, Island Press, Wahington, Covelo, London.
- Becker Barbara, 2010, City planning, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington D.C.
- Berger Patrick, Eychène Christian, 1989, *La figure architecturale*, École d'architecture de Saint-Etienne, BRA, École d'architecture de Nantes, VRD.
- Berger Patrick, Nouhaud Jean-Pierre, 2004, *Formes cachées de la ville*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Bourdin Alain, 2010, *L'urbanisme d'après la crise*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Castells Manuel, 1977, *The Urban Question*, Edward Arnold, London.
- Castells Manuel, 2005, Space of Flows, Space of Places : Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age, in Sanyal Bishwapriya, 2005, *Comparative Planning Culture*, ed. by Bishwapriya Sanyal, Routledge, New York and London, pp. 45-63.
- Cerda Ildefonso, (1867) 1979, *La théorie générale de l'urbanisation*, éd. Du Seuil, Paris.
- Chalas Yves (sous la direction de), 2004, *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'Harmattan, Paris.
- Chevalier Pascal, 2008, Les parcs naturels régionaux, un outil privilégié d'aménagement du territoire, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 217-237.
- Choay Françoise, (1980) 1996, *La règle et le modèle, Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Éditions du Seuil, Paris.
- Choay Françoise, Merlin Pierre, (1988) 1996, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF-Presses universitaires de France, Paris.
- Claval Paul, 1981, *La Logique des villes*, LITEC, Paris.
- Cochrane Allan, Ward, Kevin, 2012, Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges (Guest Editorial), in *Environment and Planning A*, 44(1), pp. 5-12.
- Corboz André, 2001, *Le territoire comme palimpseste et autres essais*, éditions de l'imprimeur, Paris.
- Dagorn René-Eric, 2009, Des villes citadelles aux villes réseau in *Sciences humaines*, no 17, Villes mondiales : les nouveaux lieux de pouvoir, décembre 2009/ janvier-février 2010.
- Debarbieux Bernard, 1995, *Tourisme et montagne*, éd. Economica, Paris.
- Debarbieux Bernard et Lardon Sylvie (dir. d'ouvrage), 2003, *Figure du projet territorial*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Debarbieux Bernard, 2007, Actualité politique du paysage, in *Revue de Géographie alpine*, n°4.
- Debarbieux Bernard, 2007, Le syndrome de Moctezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale, in Monteventi Lili, Deschenaux Chantal, Tranda-Pittion Michèle, 2007, *Campagne-Ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Eyck Aldo van, (1969) 1972, L'intérieur du temps, in Choay F., Banham R., Baird G., van Eyck A., Frampton K., Ryckwert J., Silver N., *Le sens de la ville*, éditions du Seuil, Paris, pp. 89-129.
- Faludi Andreas, Valk Arnold van der, 1994, *Rule and Order : Dutch planning doctrine in the*

- twentieth century*, Published by Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands.
- Faludi Andreas, Waterhout Bas, 2002, *The making of the european spatial development perspective*, Routledge, London.
- Garreau Joel, 1991, *Edge City, Life on the New Frontier*, Anchor Books, New York.
- Ghorra-Gobain Cynthia, 1994, *Penser la ville de demain : qu'est-ce qui institue la ville ?* Éditions l'Harmattan, Paris.
- Ghorra-Gobin Cynthia, 2005, *De la ville à l'Urban Sprawl, La question métropolitaine aux Etats-Unis*, Cercles 13, Sciences P0, Université de Paris IV-Sorbonne.
- Ghorra-Gobin Cynthia, sous la direction de, 2006, *Dictionnaire des mondialisations*, Armand Colin, Paris.
- Golding Dominic, Kasperson Roger E., January 1988, Emergency planning and nuclear power, in *Urbadoc*, AC70380, *Land Use Policy*, banque de données ACOMPLINE.
- Gottmann Jean, 1961, *Megalopolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, The MIT Press, Boston.
- Hall Peter, (1992) 1996, *Urban Planning & Regional Planning*, Third Edition, (première publication en 1975), Routledge, London, New York.
- Hall Peter, 2000, entretien avec Peter Hall, organisé à l'Institut d'urbanisme de Paris, UPEC-Université Paris-Est Créteil, en novembre 2000, p. 2. <http://urbanisme.u-pec.fr/documentation/paroles/sir-peter-hall> (accès le 18 mars 2012).
- Howard Ebenezer, (1898, *Garden Cities of Tomorrow*) 1969, *Les Cités-jardins de demain*, éd. Dunod, Paris.
- Hutchinson Ray, 2010, *Encyclopedia of Urban Studies*, volume I, volume II, edited by University of Wisconsin, Green Bay, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Jakob Michael, 2004, *L'émergence du paysage*, Infolio Éditions, CH-Gollion.
- Jakob Michael, 2007, *Paysage et temps*, Infolio Éditions, CH-Gollion.
- Jakob Michael, 2008, *Le paysage*, Infolio Éditions, CH-Gollion.
- Jamie Peck, Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation, *Prog Hum Geogr* 2011 35, published online 21 February 2011.
- Kruythoff Helen, 1993, *Residential environments and households in the Randstad*, Housing and urban policy studies, Delft University Press.
- Ladd Brian, (1957) 1990, *Urban Planning and Civic Order in Germany : 1860-1914*, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, Harvard Historical studies, Harvard University Press, Cambridge.
- Lamizet Bernard, 2002, *Le sens de la ville*, L'Harmattan, Paris.
- Lang Robert, 2003, *Edgesless Cities: Exploring the Elusive Metropolis*, Brookings Institution, Washington DC.
- Larrue Corinne, 2008, Subsidiarité et protection de la nature : les conditions institutionnelles d'élaboration d'un territoire d'action environnementale, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 97-127.
- Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris.
- Leimdorfer François, Couret Dominique, Kouadio N'Guessan Jérémie, Soumahoro Christelle, Terrier Christine, 2002, in Topalov Christian, 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions UNESCO, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, imprimé en France, pp. 313-346.
- Lévy Jacques, Lussault Michel, 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris.

- Lévy Jacques, 2013, *Les vingt leçons que j'ai apprises de l'urbanité*, cours Devenir urbain, EPF, Lausanne.
- Lussault Michel, 2003, L'espace avec des images, in Debarbieux Bernard et Lardon Sylvie (dir. d'ouvrage). 2003, *Figure du projet territorial*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 39-59.
- Lussault Michel, 1995, La ville clarifiée, essai d'analyse de quelques usages carto- iconographiques en œuvre dans le projet urbain, in Cambrézy L., de Maximy R., 1995, *La cartographie en débat*, Karthala, Orstom, Paris.
- Lynch Kevin, 1960, *The Image of the City*, the M.I.T. Press, Cambridge Mass., London.
- Makowiac Jessica (sous la direction de), 2005, *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales*, PULIM - Presses universitaires de Limoges, Limoges.
- Malverti Xavier, Pinon Pierre, 1997, *La ville régulière, Modèles et Tracés*, éd. Picard, Paris.
- Malverti Xavier, Pinon Pierre, 1997, *La ville régulière, Modèles et Tracés*, éd. Picard, Paris.
- Mauron Véronique, Ruzicka-Rossier Monique, 2009, Espace public, un environnement social, in *Cahier de l'ASPAN*, no2, 2009, pp. 10-12.
- McCann Eugene, Ward Kevin, 2010, Relationality/territoriality : Toward a conceptualization of cities in the world, in *Geoforum*, 41, pp. 175-184.
- McCann Eugene, Ward Kevin, 2011, *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, (Globalisation and Community), (collectifs d'auteurs, McCann E., Ward K., Cochrane A., Massey, Robinson J., Peck J., Keil R., Ali H.), University of Minnesota Press.
- McCann Eugene, Ward Kevin, 2012, Assembling urbanism: following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making, in *Environment and Planning A*, 2012, volume 44, pages 42 – 51.
- Melé Patrice, 2008, Territoires d'action et qualifications de l'espace (Introduction), in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 15-45.
- Mumford Lewis, (1956) 1968, *The Urban Prospect*, ed. Martin Secker & Warburg Limited, London.
- Mumford Lewis, (1961) 1964, *La cité à travers l'histoire*, édition du Seuil, Paris.
- Newman Peter, Beatley Timothy, Boyer Heather, 2009, *Resilient Cities, Responding to Peak Oil and Climate Change*, Island Press, Wahington, Covelo, London.
- Newman Peter, Kenworthy Jeffrey, 1999, *Sustainability and cities, Overcomming automobile dependance*, Island Press, Washington D.C.
- Paneraï Philippe, Castex Jean, Depaule Jean-Charles, (1997, 2002), 2004, *Formes urbaines : de l'ilot à la barre*, éditions Parenthèses, Marseille.
- Poëte Marcel, (1919) 2000, *Introduction à l'urbanisme*, éd. Sens et Tonka, Paris.
- Portoghesi Paolo, 1965, Rome et l'architecture organique, in Picard Gilbert, Butler Yvan, *Empire romain*, éd. Office du Livre, Fribourg.
- Pumain Denise, Offner Jean-Marc, 1996, *Réseaux et territoires, significations croisées*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Pumain Denise, Paquot Thierry, Kleinschmager Richard, 2006, *Dictionnaire de la ville et l'Urbain*, éditions Economica, coll. Anthropos, Paris.
- Raffestin Claude, 1986, Eléments pour une théorie de la frontière, in *Diogène*, vol. 34, no.134, pp.3-21. <http://archive-ouverte.unige.ch> (accès 2013).
- Rogers Richard, 1997, *Cities for a small planet*, West View Press, Boulder Colorado.
- Roth Matthew, 2010, Downtown revitalization, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.

Ruzicka-Rossier Monique, 2011 b, « Une leçon d'urbanisme : l'estuaire du Havre, juillet 2010 », in *Imaginaire industriel, Leçon 1 : Le métabolisme respiratoire*, ed. Delphine Desveaux et François Scali, archibook, pp.54-63. ISBN : 978-2-35733-156-3.

Schubarth Christian, 2007, Qui et quoi est diffus, dans la ville diffuse ? Nommer l'étalement urbain contemporain, in *GEA – Associazione dei geografi*, no 22, Aprile 2007, Bellinzona.

Secchi Bernardo, 2004, La ville européenne contemporaine et son projet, in *L'imaginaire aménageur en mutation*, (sous la direction d'Yves Chalas), ed. L'Harmattan, Paris, pp.121-153.

Secchi Bernardo, (2000) 2006, *La première leçon d'urbanisme*, éd. Parenthèses, Marseille.

Sennett Richard, (1990) 2009, *La conscience de l'œil, Urbanisme et société*, éditions Verdier, Lagrasse.

Sgard Anne, 2010, *Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun*, développement durable et territoires, vol. 1, n°2, sept. 2010.

Sieverts Thomas, (2001) 2004, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, éditions Parenthèses, Marseille.

Sutcliffe, Anthony, 1981, *Toward the Planned City : Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, Basil Blackwell, Oxford.

Team 10, (1968) 1974, *Team 10 primer*, ed. by Alison Smithson, MIT Press, paperback edition.

Topalov C. (dir.), 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, UNESCO, Paris.

Topalov Christian, 2002, Introduction, les divisions de la ville, une approche par les mots, in Topalov C. (dir.), 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, UNESCO, Paris, pp. 1-5.

Weil Marc, 2007, *Pour planifier la ville autrement*, éd. L'Harmattan, Paris.

## **Architecture**

Berger Patrick, Eychène Christian, 1989, *La figure architecturale*, École d'architecture de Saint-Etienne, BRA, École d'architecture de Nantes, VRD.

Berger Patrick, Nouhaud Jean-Pierre, 2004, *Formes cachées de la ville*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Boesinger Willy, Giesberger H., 1967, *Le Corbusier 1910-1965*, Les éditions d'Architecture de Zürich.

Botta Mario, 2011, *Future Cities*, Conférence SwissNex à l'ETH de Zürich.

Choisy Auguste, (1899) 1976, *Histoire de l'architecture*, Tome I, éd. Serg, Ivry.

Gargiani Roberto, 2008, La maison de champagne en briques de Mies van der Rohe. "Transfiguration esthétique" de l'espace de l'habitation bourgeoise, in *Matières*, éd. PPUR – Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Gargiani Roberto, Fanelli Giovanni, (1998) 2008, *Histoire de l'architecture moderne, Structure et revêtement*, PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Genard Jean-Louis, 2008, Architecture et réflexivité, une discipline en régime d'incertitude, in *Cahiers de La Cambre Architecture* no 6, éditeur La Lettre Volée, Bruxelles.

Genard Jean-Louis, Bergilez Jean-Didier, 2002, Le destin de l'architecture à l'ère de l'esthétisation de la vie quotidienne, in *Recherche en communication*, n 18.

Gubler Jacques, 1975, *Nationalisme et internationalisme dans l'architecture moderne suisse*,



édition de L'Age d'Homme, Lausanne.

Koolhaas Rem, (1995) 2011, *Junkspace*, Payot.

La Cecla, (2008) 2010, *Contre l'architecture*, éd. arléa, Paris.

Lucan Jacques, 2009, *Composition, non-composition : Architecture et théories, XIXe-XXe siècles*, PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Lucan Jacques, 2012, *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Éditions de la Villette, Paris.

Marchand Bruno, 2003, *Théorie de l'architecture V, La multiplicité des tendances : les années 1940, 1950 et 1960*, EPFL-IA-LTH2, Lausanne.

Marchand Bruno, 2006, La nature organique des formes de la croissance. Le cas particulier des structures en nappes horizontales, in *Matières*, éd. PPUR – Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Marchand Bruno, 2008, Complexités et dynamiques spatiales. Notes sur la dimension artistique de l'architecture des années 1970 d'Alvaro Siza, in *Matières*, éd. PPUR – Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Martin Roland, 1964, *Monde Grec*, Architecture universelle, H.Stierlin dir. de collection, Office du livre, Fribourg.

Mestelan Patrick, 2005, *L'ordre et la règle, Vers une théorie du projet d'architecture*, Presses polytechniques et universitaires Romandes, Lausanne.

Moos Stanislaus von, (1968) 1971, *Le Corbusier, l'architecte et son mythe*, éditions Horizons de France.

Norberg-Schulz, (1974) 1977, *La signification dans l'architecture occidentale*, Pierre Mardaga éditeur, Bruxelles

Ortelli Luca, 2012, The architecture of the City : Texts and Projects, in Symposium *Beyond ost-modernism : The Work of Aldo Rossi and Venturi-Scott Brown*, University of Miami School of Architecture, <http://vimeo.com/38786501>.

Ortelli Luca, 2012, La maison du futur, entre fantasmes et réalité, interview in *Propriété*, Magazine de l'économie immobilière, de l'habitat et du chez soi, Gros Plan Propriété 7.

Picard Gilbert, 1965, *Empire romain*, Architecture universelle, H.Stierlin dir. de collection, Office du livre, Fribourg.

Picon Antoine, 2012, *Pour une histoire culturelle de la construction*, conférence Archizoom donnée le 12 novembre 2012, à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Suisse.

Rossi Aldo, (1978) 1981, *L'architecture de la ville*, L'Équerre, Paris.

Rykwert Joseph, (1972) 1976, *La maison d'Adam au paradis*, éd. du Seuil, Paris.

Stierlin Henri, Martin Roland, 1964, *Monde Grec*, (préface de Max Bill), édition Office du Livre, Fribourg.

## **Autres**

Arendt Hannah, (1961) 1981, *Condition de l'homme moderne*, éd. Calmann-Lévy, Paris.

Beck Ulrich, 2008 (1986), *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, trad. par Bernardi L., éditions Flammarion, Paris.

Beck Ulrich, Giddens Anthony, Lash Scott, 1994, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge.

Benveniste Emile, 1969, *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, Payot, Paris.

Berence Fred, 1965, *Léonard de Vinci, l'homme et son œuvre*, éd. Aimery Somogy, Paris.

- Berlan Aurélien, 2012, *La Fabrique des derniers hommes. Retour sur le présent avec Tönnies, Simmel et Weber*, ed. La Découverte.
- Boltanski Luc, Chiapello Eve, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, éditions Gallimard, imprimerie Floch à Mayenne.
- Bourdieu Pierre, avec Wacquant Loïc J.D., 1992, *Pour une anthropologie réflexive, Réponses*, Le Seuil, Paris.
- Bourriaud Nicolas, 2009, *Radical, Pour une esthétique de la globalisation*, éd. Denoel, Lonrai.
- Eovision, 2011, *Human Footprint, L'empreinte de l'œuvre humaine*, eovision-Salzburg, éditions Place des Victoires.
- Fernandez Dominique, 2008, *Dictionnaire amoureux de l'Italie*, édition Plon, Lonrai.
- Foucault Michel, 1966, *Les mots et les choses*, éd. Gallimard, Paris.
- Foucault Michel, 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, ed. Gallimard, Paris.
- Graeber David, 2011, *Debt. The first 5000 years*, Melville House.
- Habermas Jürgen, (1962) 1997, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, éd. Payot, Paris.
- Habermas Jürgen, 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, traduit de l'allemand par Rainer Rochkitz et Christian Bouchindhomme, Gallimard, nrf essais, Paris.
- Hawking Stephan, 2001, *L'Univers dans une coquille de noix*, éd. Odile Jacob, Paris.
- Heidegger Martin, (1962) 1971, *Qu'est-ce qu'une chose*, éditions Gallimard tel.
- Jonas Hans, 1995 (1979), *Le principe de responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, édition Flammarion, Paris.
- Kelsen Hans, (1945, 1960, 1979) 1996, *Théorie générale des normes*, Presses universitaires de France, Paris.
- Lash Scott, 1999, *Another modernity, a different rationality*, Blackwell Publishers, Oxford UK.
- Lefebvre Henri, 1968, *Le droit à la ville, suivi de Espace et politique*, éditions Anthropos, Paris.
- Lévy Jacques (sous la direction de), 2008, *L'invention du Monde, une géographie de la mondialisation*, éd. Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Lévy Jacques, 1994, *L'espace légitime*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Lévy Jacques, 1999, *Le tournant géographique*, éditions Belin, Paris.
- Livet Pierre, 2006, *Les normes, analyse de la notion, étude de textes : Wittgenstein, Leibnitz, Kelsen, Aristote*, Armand Colin, Paris.
- Manderlbrot Benoit B., 1983, *The Fractal Geometry*, W.F.Freeman & Co, New York, 1983.
- Merleau-Ponty, 1964, *L'Œil et l'Esprit*, Gallimard, Paris.
- Moles Abraham, Rohmer Elisabeth, 1978, *Psychologie de l'espace*, Casterman, Paris.
- Moles Abraham, Rohmer Elisabeth, 1982, *Labyrinthes du vécu. L'espace, matière d'actions*, Librairie des Méridiens, Paris.
- Morin Edgard, 1999, *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, éd. du Seuil, Paris.
- Ricoeur Paul, 2000, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, édition du Seuil, Paris.
- Robert Paul, 1972, *Dictionnaire, alphabétique et analogique de la langue française*, Société du nouveau Littré, Paris.
- Sartre Jean-Paul, (1945) 2002, *Villes d'Amérique. New york, ville coloniale. Et, Venise, de ma fenêtre*, Monum éditions du patrimoine, Paris.
- Sloterdijk Peter, 2006 (2005), *Le palais de cristal, A l'intérieur du capitalisme planétaire*, Maren Sell Editeurs, Mayenne.

Tanizaki Junichiro, (1933), 1978, *L'éloge de l'ombre*, traduction en français faite par René Sieffert, Verdier, Paris.

Todd Emmanuel, 2012, entretien radiophonique, Journal du matin de la RTS-Radio-télévision suisse, 19 décembre 2012.

Valéry Paul, (1945) 1988, *Regards sur le monde actuel, et autres essais*, Gallimard, folio essais.

Watson Keith, 1994, Sir Thomas More (1478-1535), in UNESCO, 1994, *Perspectives : revue trimestrielle d'éducation comparée* (Paris, UNESCO : Bureau international d'éducation 2000), vol.XXVI, n° 1-2, pp.189-208.

[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/archive/publications/ThinkersPdf/moref.PDF](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/publications/ThinkersPdf/moref.PDF) (accès 01-12-2012.)

Weber Max, (1956), 1971 *Wirtschaft und Gesellschaft*, traduction Julien Freund, sous la direction de Jacques Chavy), *Economie et société*, Plon, Paris.

Weber Max, 1959, *Le savant et le Politique*, Plon, Paris.

Yourcenar Marguerite, (1951) 1974, *Mémoires d'Hadrien*, éd. Gallimard, Paris.

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES CLASSEES PAR ORDRE ALPHABETIQUE (AUTEURS)

Alden Jeremy D., Abe Hirofumi, Some strenghts and weaknesses of japanese urban planning, in Shapira Philip, Masser Ian, Edington David W. (ed. by), 1994, *A Town Planning Review, Special Study : Planning for Cities and Regions in Japan*, Liverpool University Press, Liverpool, pp. 12-24.

ARE, 2001, *Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001*, éditeur Confédération suisse et ARE Office fédéral du développement territorial, Berne.

ARE, 2006, *L'aménagement et le développement du territoire en Suisse*, EPF Zurich, Bernd Scholl, comité d'experts : Max van den Berg (NL), Gaëlle Pinson (F), Christof Schremmer (A), Thomas Sieverts (D), John Zetter (UK), éditeur Office fédéral du développement territorial ARE, Berne.

ARE, 2008, *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*, éditeur Office fédéral du développement territorial ARE et DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Berne.

ARE, 2012, *Statistique suisse des zones à bâtir 2012*, Statistiques et analyses, éditeur ARE Office fédéral du développement territorial et DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Berne.

Arendt Hannah, (1961) 1981, *Condition de l'homme moderne*, éd. Calmann-Lévy, Paris.

Ascher François (en collaboration avec la DATAR), 1993, *Les territoires du futur*, Éditions de l'Aube.

Ascher François, 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, éd. l'aube, poche essai, La Tour d'Aigues.

Ascher François, 2000, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs, essai sur la société contemporaine*, édition de l'Aube, F-La Tour d'Aigues.

Ashihara Yoshinobu, (1979) 1983, *The Aesthetic Townscape*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Ashihara Yoshinobu, (1989) 1992, *The hidden order. Tokyo through the Twentieth Century*, Kodansha International, Tokyo.

- Ashihara Yoshinobu, 1994 (1989), *L'ordre caché. Tokyo, la ville du XXIe siècle ?*, éd. Hazan, Savigny-sur-Orge.
- Aveline Natacha, 2006, Tôkyô, métropole japonaise en mouvement perpétuel, in *Géococonfluences*, De villes en métropoles.
- Balsas Carlos, 2010, General Plan, in *Encyclopedia of Urban Studies*, edited by Ray Hutchinson, University of Wisconsin, Sage, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC.
- Banham Rayner, 1976, *Megastructure, Urban Futures of the Recent Past*, Icon Editions, Harper& Row Publishers, New York, Hagerstown, San Francisco, London.
- Barthes Roland, 1970, *L'empire des signes*, éd. d'Art Albert Skira S.A., Flammarion, Genève, Paris.
- Beasley William G., 1995, *The Rise of Modern Japan: Political, Economic, and Social Change since 1850*, St. Martin's Press, New York.
- Beatley Timothy, 1994, *Ethical Land Use, Principles of Policy and Planning*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Beatley Timothy, 2000, *Green Urbanism, Learning from European Cities*, Island Press, Washington, Covelo, London.
- Beck Ulrich, 2008 (1986), *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, trad. par Bernardi L., éditions Flammarion, Paris.
- Beck Ulrich, Giddens Anthony, Lash Scott, 1994, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge.
- Becker Barbara, 2010, City planning, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington D.C.
- Benveniste Emile, 1969, *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, Payot, Paris.
- Berence Fred, 1965, *Léonard de Vinci, l'homme et son œuvre*, éd. Aimery Somogy, Paris.
- Berger Patrick, Eychène Christian, 1989, *La figure architecturale*, École d'architecture de Saint-Etienne, BRA, École d'architecture de Nantes, VRD.
- Berger Patrick, Nouhaud Jean-Pierre, 2004, *Formes cachées de la ville*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Berlan Aurélien, 2012, *La Fabrique des derniers hommes. Retour sur le présent avec Tönnies, Simmel et Weber*, ed. La Découverte.
- Bernoulli Hans, (1949) 1991, *Die Stadt und ihr Boden*, Birkhäuser Verlag, Basel, Berlin, Boston.
- Berque Augustin, 1982, *Vivre l'espace au Japon*, éd. Presses universitaires de France.
- Berque Augustin, 1986, *Le Sauvage et l'artifice : les Japonais devant la nature*, éd. Gallimard, Paris.
- Berque Augustin, 1987, *Le Japon et son double. Logiques d'un autoportrait*, éd. Masson, Paris.
- Berque Augustin, 1994, Le sens de la rivière. Nature et simulacres à Tokyo, fin de siècle, in *La Maîtrise de la ville, Urbanité française, urbanité japonaise*, sous la direction d'Augustin Berque, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, pp. 45-54.
- Berque Augustin, 1994, Fondation de l'urbanité japonaise, in *Penser la ville de demain : qu'est-ce qui institue la ville ?* Éditions de l'Harmattan, Paris.
- Boesinger Willy, Giesberger H., 1967, *Le Corbusier 1910-1965*, Les éditions d'Architecture de Zürich.
- Boltanski Luc, Chiapello Eve, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, éditions Gallimard, imprimerie Floch à Mayenne.
- Bonhôte Philippe, Bonnet Pierre, Della Casa Francesco, Léveillé Alain, Perneger Jan, Pictet

- Charles, Rezakhanlou Kaveh, 2007, *Genève.2020 Co-Habitations*, Infolio éditions, Gollion.
- Botta Mario, 2011, *Future Cities*, Conférence SwissNex à l'ETH de Zürich.
- Bourdier Marc, Pelletier Philippe (sous la direction de), 2000, *L'archipel accaparé, La question foncière au Japon*, éditions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, St-Just-La-Pendue.
- Bourdieu Pierre, avec Wacquant Loïc J.D., 1992, *Pour une anthropologie réflexive, Réponses*, Le Seuil, Paris.
- Bourdin Alain, 2010, *L'urbanisme d'après la crise*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Bourriaud Nicolas, 2009, *Radicant, Pour une esthétique de la globalisation*, éd. Denoel, Lonrai.
- Bridel Laurent, 1995, *Manuel d'aménagement du territoire pour la Suisse romande*, volumes 1 et 2, georg éditeur, Genève.
- Buhnik Sophie, 2009, From Shrinking Cities to Toshi no Shukushō: Identifying Patterns of Urban Shrinkage in the Osaka Metropolitan Area, in *Berkeley Planning Journal*, Volume 23, 2010.
- Callies David L., Land Use Planning and Control in Japan, Shapira Philip, Masser Ian, Edgington David W. (publié par), 1994, in *Planning for Cities and Regions in Japan*, Liverpool University Press.
- Callies David. L., Urban Land Use and Control in the Japanese City : A case Study of Hiroshima, Osaka, and Kyoto, in Karan P.P. et Stapelton Kristin, 1997, *The Japanese City*, University Press of Kentucky, Lexington.
- Candinas Toni, Neyroud Jean-Auguste, Oberholzer Hansrudolf, Weisskopf Peter, 2011, Ein Bodenkonzent für die Landwirtschaft in der Schweiz : Grundlagen für die Beurteilung der nachhaltigen landwirtschaftlichen Bodenschutz, Bodenschutz International Schweiz, November 8, 2011. <http://www.blw.admin.ch/themen/01361/?lang=fr> (accès 21-04-2013).
- Castells Manuel, 1977, *The Urban Question*, Edward Arnold, London.
- Castells Manuel, 2005, Space of Flows, Space of Places : Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age, in Sanyal Bishwapriya, 2005, *Comparative Planning Culture*, ed. by Bishwapriya Sanyal, Routledge, New York and London, pp. 45-63.
- Cerda Ildefonso, (1867) 1979, *La théorie générale de l'urbanisation*, éd. Du Seuil, Paris.
- CERTU, 2004, Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine, in *Rapport d'étude CERTU*, février 2004, Paris, pp. 17-98.
- Chalas Yves (sous la direction de), 2004, *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'Harmattan, Paris.
- Chan-Tiberghien Jennifer von, 2004, *Gender and Human Rights politics in Japan : Global Norms and Domestic Networks*, Stanford University Press.
- Cheshire P., Sheppard S., 1989, British Planning Policy and Access to Housing : Some Empirical Estimates, in *Urban Studies*, 26, pp.469-485.
- Cheshire Paul, 2005, Unpriced regulatory risk and the competition of rules : unconsidered implications of land use planning, in *Journal of property research*, 22 (2/3), pp.225-244. ISSN 0959-9916.
- Cheshire Paul, Vermeulen Wouter, 2009, Land Market and their Regulation : The Economic Impacts of Planning, <http://eprints.lse.ac.uk/30787>, accès 22-04-2012. (Version soumise par les auteurs pour faire partie d'un livre, chapitre 6, pp. 151-193.)
- Cheshire, P. & Sheppard, S. (2005). The introduction of price signals into land use planning decision-making : a proposal [online]. London: LSE Research Online. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000568>, accès 22-04-2012.
- Cheshire, P. C. & Sheppard, S. (2004). Land markets and land market regulation : progress towards understanding [online]. London: LSE Research Online.

<http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000566> , accès 22-04-2012.

Chevalier Pascal, 2008, Les parcs naturels régionaux, un outil privilégié d'aménagement du territoire, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 217-237.

Chirat Sylvie, 1989, Tokyo, in *Bulletin d'informations architecturales*, Institut français d'architecture, supplément au no 133, octobre.

Choay Françoise, (1980) 1996, *La règle et le modèle, Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Éditions du Seuil, Paris.

Choay Françoise, Merlin Pierre, (1988) 1996, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF-Presses universitaires de France, Paris.

Choisy Auguste, (1899) 1976, *Histoire de l'architecture, Tome I*, éd. Serg, Ivry.

Claude Viviane, 2000, « Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XXe siècle : le zonage », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, janvier-mars 2000, pp. 24-30.

Claude Viviane, 2008, Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp.49-61.

Claval Paul, 1981, *La Logique des villes*, LITEC, Paris.

Cochrane Allan, Ward, Kevin, 2012, Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges (Guest Editorial), in *Environment and Planning A*, 44(1), pp. 5–12.

Coen Lorette et Lambelet Carole (sous la dir.), 2011, *L'Ouest pour horizon*, éditions Infolio, Gollion.

Comtesse Xavier, Poel Cedric van der, 2006, *Le feu au lac. Vers une région métropolitaine lémanique*, éd. du Tricorne, Genève.

Corboz André, 2001, *Le territoire comme palimpseste et autres essais*, éditions de l'imprimeur, Paris.

Cybrisky Roman, 1991, *Tokyo, The Changing Profile of an Urban Giant*, Belhaven Press, London.

Cybrisky Roman, 1997, *Historical Dictionary of Tokyo, Historical Dictionaries of Cities of the World no 1*, The Scarecrow Press, Inc. Lanham, Md., London.

Cybrisky Roman Adrian, 2011, *Roppongi Crossing, The demise of a Tokyo nightclub district and the reshaping of a global city*, University of Georgia Press, Athens Georgia.

Dagorn René-Eric, 2009, Des villes citadelles aux villes réseau in *Sciences humaines*, no 17, Villes mondiales : les nouveaux lieux de pouvoir, décembre 2009/ janvier-février 2010.

Debarbieux Bernard, 1995, *Tourisme et montagne*, éd. Economica, Paris.

Debarbieux Bernard et Lardon Sylvie (dir. d'ouvrage), 2003, *Figure du projet territorial*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Debarbieux Bernard, 2007, Actualité politique du paysage, in *Revue de Géographie alpine*, n°4.

Debarbieux Bernard, 2007, Le syndrome de Moctezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale, in Monteventi Lili, Deschenaux Chantal, Tranda-Pittion Michèle, 2007, *Campagne-Ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Delplanque Marc, 2009, *Le Japon résigné. La non-résistance au changement fait sa force*, L'Harmattan, Paris.

Dessemontet Pierre, 2004, Contexte géo-économique, in Ruzicka-Rossier Monique et al., 2004, *Le livre de l'existant*, Lignes directrices pour le plan directeur régional du district de Nyon, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, mandat du Canton de Vaud, Région de Nyon,

Ville de Nyon, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne, pp. 5-9..

Dessemontet P., Jarne A., Schuler M., 2009, *Suisse romande, Les facettes d'une région affirmée*, Forum des 100, édition Ceat-MicroGis, K'Hebdo, Lausanne.

DETEC, 2005, *Grandes lignes du développement territorial suisse*, éditeur DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, ARE Office fédéral du développement territorial, Berne.

DETEC, 2005, *Rapport 2005 sur le développement territorial*, éditeur DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, ARE Office fédéral du développement territorial, Berne.

DFE-Département fédéral de l'économie, 2012, *Protection des terres agricoles, Bilans et défis*, éditeur OFAG-Office fédéral de l'agriculture, Berne.

Diener Roger, Herzog Jacques, Meili Marcel, Meuron Pierre de, Schmid Christian, 2005, *La Suisse-un portrait urbain*, Birkhäuser, Bâle.

Duchêne François, 2008, L'élaboration des zonages du risques, ou la négociation d'un système commun de représentation, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 147-179.

ENAC- School of Architecture, civil and environmental engineering, EPFL, 2011, *Rapport d'activités 2011*, Lausanne.

eovision, 2011, *Human Footprint, L'empreinte de l'œuvre humaine*, eovision-Salzburg, éditions Place des Victoires.

Evert Klaus-Jürgen, 1966, *Lexikon-Landschafts- und Stadtplanung*, IFLA-Arbeitsgruppe, ed. Springer, Berlin.

Eyck Aldo van, (1969) 1972, L'intérieur du temps, in Choay F., Banham R., Baird G., van Eyck A., Frampton K., Ryckwert J., Silver N., *Le sens de la ville*, éditions du Seuil, Paris, pp. 89-129.

Faludi Andreas, Valk Arnold van der, 1994, *Rule and Order : Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Published by Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands.

Faludi Andreas, Waterhout Bas, 2002, *The making of the european spatial development perspective*, Routledge, London.

Feddersen Pierre, *Schéma directeur de l'ouest lausannois*, 13 mars 2003.

Fernandez Dominique, 2008, *Dictionnaire amoureux de l'Italie*, édition Plon, Lonrai.

Foucault Michel, 1966, *Les mots et les choses*, éd. Gallimard, Paris.

Foucault Michel, 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, ed. Gallimard, Paris.

Fouchier Vincent, 1997, *Les densités urbaines et le développement durable, le cas de l'île de France*, Edition du SGVN, Paris.

Garber Judith A., 2010, Exclusionary zoning, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.

Gargiani Roberto, 2008, La maison de champagne en briques de Mies van der Rohe. "Transfiguration esthétique" de l'espace de l'habitation bourgeoise, in *Matières*, éd. PPUR – Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Gargiani Roberto, Fanelli Giovanni, (1998) 2008, *Histoire de l'architecture moderne, Structure et revêtement*, PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Garreau Joel, 1991, *Edge City, Life on the New Frontier*, Anchor Books, New York.

Garrigue Anne, (1998), 2000, *Japonaises, la révolution douce*, éd. Picquier Poche, Arles.

Gaudin Jean-Pierre, 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, ed. Champ-Vallon, Seyssel.

Gaudin Jean-Pierre, 1986, Le zoning ou la nuit transfigurée, in *Culture technique*, numéro spécial « L'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme, 1986, pp.57-64.

- Gaudin Jean-Pierre, 1991, Une modélisation poussée, in *Dessein de villes : Art urbain et urbanisme*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 61-64.
- Genard Jean-Louis, 2008, Architecture et réflexivité, une discipline en régime d'incertitude, in *Cahiers de La Cambre Architecture* no 6, éditeur La Lettre Volée, Bruxelles.
- Genard Jean-Louis, Bergilez Jean-Didier, 2002, Le destin de l'architecture à l'ère de l'esthétisation de la vie quotidienne, in *Recherche en communication*, n 18.
- Ghorra-Gobain Cynthia, 1994, *Penser la ville de demain : qu'est-ce qui institue la ville ?* Éditions L'Harmattan, Paris.
- Ghorra-Gobin Cynthia, 2005, *De la ville à l'Urban Sprawl, La question métropolitaine aux Etats-Unis*, Cercles 13, Sciences PO, Université de Paris IV-Sorbonne.
- Ghorra-Gobin Cynthia, sous la direction de, 2006, *Dictionnaire des mondialisations*, Armand Colin, Paris.
- Gilgen Kurt mit IRAP-Institut für Raumentwicklung, 21 Dezember 2012, *Erläuterungen zu den IRAP-Empfehlungen*, HSR-Hochschule für Technik Rapperswil.
- Gilgen Kurt mit IRAP-Institut für Raumentwicklung, 21 Dezember 2012, *Materialienband, Beiträge zur Qualität und Effizienz raumplanerischer Instrumente*, HSR-Hochschule für Technik Rapperswil.
- Gilgen Kurt, 1999, *Kommunale Raumplanung in der Schweiz*, vdf Hochschulverlag AG der ETH, Zürich.
- Gilgen Kurt, 2006, *Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, ein Lehrbuch*, vdf Hochschulverlag AG der ETH, Zürich.
- Gilgen Kurt, 2009, *Raum hat keine Lobby: Anekdoten und 99 Thesen zur Raumplanung Schweiz*, , Orell Füssli, Zürich.
- Golding Dominic, Kasperson Roger E., January 1988, Emergency planning and nuclear power, in *Urbadoc*, AC70380, *Land Use Policy*, banque de données ACOMPLINE.
- Goto Takayuki, 1999, *Summary of presentation made at the Asian City Development Strategy*, Tokyo Conference July 1999.
- Gottmann Jean, 1961, *Megalopolis, The Urbanized Notheastern Seaboard of the United States*, The MIT Press, Boston.
- Graeber David, 2011, *Debt. The first 5000 years*, Melville House.
- Greed Clara, 2010, Non-sexist city, in *Encyclopedia of Urban Studies*, edited by Ray Hutchinson, University of Wisconsin, Sage, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC.
- Gubler Jacques, 1975, *Nationalisme et internationalisme dans l'architecture moderne suisse*, édition de L'Age d'Homme, Lausanne.
- Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago.
- Habermas Jürgen, (1962) 1997, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, éd. Payot, Paris.
- Habermas Jürgen, 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, traduit de l'allemand par Rainer Rochkitz et Christian Bouchindhomme, Gallimard, nrf essais, Paris.
- Hall Peter, (1992) 1996, *Urban Planning & Regional Planning*, Third Edition, (première publication en 1975), Routledge, London, New York.
- Hall Peter, 2000, entretien avec Peter Hall, organisé à l'Institut d'urbanisme de Paris, UPEC-Université Paris-Est Créteil, en novembre 2000, p. 2.
- <http://urbanisme.u-pec.fr/documentation/paroles/sir-peter-hall> (accès le 18 mars 2012).
- Hawking Stephan, 2001, *L'Univers dans une coquille de noix*, éd. Odile Jacob, Paris.
- Hayakawa K., Hirayama Y., 1991, The impact of the minkatsu policy on Japanese housing



and land use, in revue *Environment and Planning D: Society and Space*, volume 9, pp. 151-164.

Heidegger Martin, (1962) 1971, *Qu'est-ce qu'une chose*, éditions Gallimard tel.

Hidenobu Jinnai, (1985) 1995, *Tokyo. A spatial anthropology*, University of California Press, Berkeley.

Howard Ebenezer, (1898, *Garden Cities of Tomorrow*) 1969, *Les Cités-jardins de demain*, éd. Dunod, Paris.

Hutchinson Ray, 2010, *Encyclopedia of Urban Studies*, volume I, volume II, edited by University of Wisconsin, Green Bay, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Hutchinson Ray, 2010, *Encyclopedia of Urban Studies*, volume I, volume II, edited by University of Wisconsin, Green Bay, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Ishida Yorifusa, Réformer et nommer les divisions de la ville à Tokyo : machi et ku depuis la restauration Meiji, in Topalov Christian, 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions UNESCO, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, imprimé en France, pp.191-221.

Ishizuka Hiromichi, Ishida Yorifusa, 1988, Tokyo : *Urban Growth and Planning 1968-1988*, ed. by Center of Urban Studies, Tokyo Metropolitan University, Tokyo.

Jacobs Jane, (1961) 1991, Les conditions génératrices de diversité, La malédiction des frontières désertes, in *Déclin et survie des grandes villes américaines*, éditions Pierre Mardaga, pp.149-156, 257-268.

Jacobs Jane, (1961) 1992, (renewed in 1989), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books edition, New York.

Jacques Michel, 1988, *Géographie et gestion spatiale. Un regard sur l'aménagement du territoire vaudois*, Presses centrales Lausanne S.A., Lausanne.

Jacques Michel, 2011, Introduction, in *ASPAN-SO Histoire et perspectives, 1944-2011*, Association suisse pour l'aménagement national, Section de Suisse occidentale, ASPAN-SO, Nyon, pp. 7-9.

Jakob Michael, 2004, *L'émergence du paysage*, Infolio Éditions, CH-Gollion.

Jakob Michael, 2007, *Paysage et temps*, Infolio Éditions, CH-Gollion.

Jakob Michael, 2008, *Le paysage*, Infolio Éditions, CH-Gollion.

Jamie Peck, Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation, *Prog Hum Geogr* 2011 35, published online 21 February 2011.

Jonas Hans, 1995 (1979), *Le principe de responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, édition Flammarion, Paris.

Karan P.P. et Stapelton Kristin (éd.), 1997, *The Japanese City*, University Press of Kentucky, Lexington.

Kelsen Hans, (1945, 1960, 1979) 1996, *Théorie générale des normes*, Presses universitaires de France, Paris.

Koll-Schretzenmayr Martina, 2008, *Der lange Weg zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

Koll-Schretzenmayr Martina, Keiner Marco, Nussbaumer Gustav, 2004, *The Real and Virtual World of Spatial Planning*, editors Koll-Schretzenmayr, Keiner, Nussbaumer.

Koolhaas Rem, (1995, 2001) 2011, *Junkspace*, Payot.

Krashennikov Alexey, 2003, The case of Moscow, Russia, in *Understanding Slums : Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003*, UN-Habitat.

Kruythoff Helen, 1993, *Residential environments and households in the Randstad*, Housing and urban policy studies, Delft University Press.

Künzler Matthias Johannes., 2011, *Hochhäuser in Zürich und der Schattenwurf. Eine rechtliche Würdigung*, Universität Zürich.

La Cecla, (2008) 2010, *Contre l'architecture*, éd. arléa, Paris.

- Études foncières*, 2010, La densification en débat, n° 145, mai-juin.
- La Louveaux Bernard, Ypersele Joël van (avec la collaboration), 1999, *Le droit de l'urbanisme: en Belgique et dans ses trois régions* (Wallonie, Flandre, Bruxelles), éditions Larcier, Bruxelles.
- Ladd Brian, (1957) 1990, *Urban Planning and Civic Order in Germany : 1860-1914*, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, Harvard Historical studies, Harvard University Press, Cambridge.
- Lamizet Bernard, 2002, *Le sens de la ville*, L'Harmattan, Paris.
- Lang Robert, 2003, *Edgesless Cities: Exploring the Elusive Metropolis*, Brookings Institution, Washington DC.
- Larrue Corinne, 2008, Subsidiarité et protection de la nature : les conditions institutionnelles d'élaboration d'un territoire d'action environnementale, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 97-127.
- Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris.
- Lash Scott, 1999, *Another modernity, a different rationality*, Blackwell Publishers, Oxford UK.
- Leaf Michael, 2005, A Question of Boundaries : Planning and Asian Urban Transitions, in *Managing Urban Future, Sustainability and Urban Growth in Developing Countries*, edited by Marco Kiener, Martina Koll-Schretzenmayr, Willy A. Schmid, ETHZ, published by Ashgate, Hampshire UK.
- Lefebvre Henri, 1968, *Le droit à la ville, suivi de Espace et politique*, éditions Anthropos, Paris.
- Leimdorfer François, Couret Dominique, Kouadio N'Guessan Jérémie, Soumahoro Christelle, Terrier Christine, 2002, in Topalov Christian, 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions UNESCO, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, imprimé en France, pp. 313-346.
- Lévy Jacques (sous la direction de), 2008, *L'invention du Monde, une géographie de la mondialisation*, éd. Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Lévy Jacques, 1994, *L'espace légitime*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Lévy Jacques, 1999, *Le tournant géographique*, éditions Belin, Paris.
- Lévy Jacques, 2000, Quatre zonages et un enseignement, *Annales des Ponts et Chaussées*, p. 93, pp. 10-11.
- Lévy Jacques, Lussault Michel, 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris.
- Lévy Jacques, Stock Matthis, Letissier Fanny, Ruzicka-Rossier Monique, 2009, *IMU – La mobilité individuelle à l'épreuve de l'espace urbain*, recherche Fonds National Suisse 2008-2009, Chôros-EPFL, Lausanne.
- Lévy Jacques, 2013, *Les vingt leçons que j'ai apprises de l'urbanité*, cours Devenir urbain, EPF, Lausanne.
- Liebmann George WW., 1996, Modernization of Zoning, A means to Reform, in *Regulation*, number 2.
- Livet Pierre, 2006, *Les normes, analyse de la notion, étude de textes : Wittgenstein, Leibnitz, Kelsen, Aristote*, Armand Colin, Paris.
- Logan Thomas H., 1976, The Americanization of German Zoning, in *Journal of the American Institute of Planners*, Volume 42, Issue 4, 1976, pages 377-385.
- Logie Gordon, 1984, *Glossary of land resources*, volumes 1,2,3,4,5, ed. Elsevier, Amsterdam, Oxford, Tokyo
- Logie Gordon, 1989, *Elsevier's Dictionary of Physical Planning, English, French, Italian, Dutch, German, Swedish*, ed. Elsevier, Amsterdam, Oxford, Tokyo.

Lucan Jacques, 2009, *Composition, non-composition : Architecture et théories, XIXe-XXe siècles*, PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Lucan Jacques, 2012, *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Éditions de la Villette, Paris.

Lussault Michel, 2003, L'espace avec des images, in Debarbieux Bernard et Lardon Sylvie (dir. d'ouvrage). 2003, *Figure du projet territorial*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 39-59.

Lussault Michel, 1995, La ville clarifiée, essai d'analyse de quelques usages carto- iconographiques en œuvre dans le projet urbain, in Cambrézy L., de Maximy R., 1995, *La cartographie en débat*, Karthala, Orstom, Paris.

Lynch Kevin, 1960, *The Image of the City*, the M.I.T. Press, Cambridge Mass., London.

Maffesoli Michel, 1994, Socialité et naturalité ou L'écologisation du social, in *La Maîtrise de la ville, Urbanité française, urbanité japonaise*, sous la direction d'Augustin Berque, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, pp. 169-185.

Makowiac Jessica (sous la direction de), 2005, *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales*, PULIM - Presses universitaires de Limoges, Limoges.

Malverti Xavier, Pinon Pierre, 1997, *La ville régulière, Modèles et Tracés*, éd. Picard, Paris.

Malverti Xavier, Pinon Pierre, 1997, *La ville régulière, Modèles et Tracés*, éd. Picard, Paris.

Manderlbrot Benoit B., 1983, *The Fractal Geometry*, W.F.Freeman & Co, New York, 1983.

Marchand Bruno, 2003, *Théorie de l'architecture V, La multiplicité des tendances : les années 1940, 1950 et 1960*, EPFL-IA-LTH2, Lausanne.

Marchand Bruno, 2006, La nature organique des formes de la croissance. Le cas particulier des structures en nappes horizontales, in *Matières*, éd. PPUR – Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Marchand Bruno, 2008, Complexités et dynamiques spatiales. Notes sur la dimension artistique de l'architecture des années 1970 d'Alvaro Siza, in *Matières*, éd. PPUR – Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Martin Olivier, Piatti Giovanna, 2008, *Word heritage and Buffer zones*, International Expert Meeting on World Heritage and Buffer zones, Davos, 11-14 March 2008, Word Heritage Papers 25, UNESCO.

Martin Roland, 1964, *Monde Grec*, Architecture universelle, H.Stierlin dir. de collection, Office du livre, Fribourg.

Mauron Véronique, Ruzicka-Rossier Monique, 2009, Espace public, un environnement social, in *Cahier de l'ASPAN*, no2, 2009, pp. 10-12.

McCann Eugene, Ward Kevin, 2010, Relationality/territoriality : Toward a conceptualization of cities in the world, in *Geoforum*, 41, pp. 175-184.

McCann Eugene, Ward Kevin, 2011, *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, (Globalisation and Community), (collectifs d'auteurs, McCann E., Ward K., Cochrane A., Massey, Robinson J., Peck J., Keil R., Ali H.), University of Minnesota Press.

McCann Eugene, Ward Kevin, 2012, Assembling urbanism: following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making, in *Environment and Planning A*, 2012, volume 44, pages 42 – 51.

McLaughlin Ralph B., 2012, Land use regulation : Where have we been, where are we going ? *Cities*, DOI :10.1016/j.cities.2011.12.02.

Melé Patrice, 2008, Territoires d'action et qualifications de l'espace (Introduction), in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 15-45.

Merleau-Ponty, 1964, *L'Œil et l'Esprit*, Gallimard, Paris.

Merriam Dwight H., 2005, *The complete guide to zoning. How Real Estate Owners and Developers Can Create and Preserve Property Value* », McGraw-Hill books, New York.

Mestelan Patrick, 2005, *L'ordre et la règle, Vers une théorie du projet d'architecture*, Presses polytechniques et universitaires Romandes, Lausanne.

Moles Abraham, Rohmer Elisabeth, 1978, *Psychologie de l'espace*, Casterman, Paris.

Moles Abraham, Rohmer Elisabeth, 1982, *Labyrinthes du vécu. L'espace, matière d'actions*, Librairie des Méridiens, Paris.

Moos Stanislaus von, (1968) 1971, *Le Corbusier, l'architecte et son mythe*, éditions Horizons de France.

Mori Minoru, 2012, *Mori Buildings, The making of vertical cities*, Penguin Books, London.

Morin Edgard, 1999, *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, éd. du Seuil, Paris.

Morishima Michio, 1982, *Why has Japan 'succeeded'? Western technology and the Japanese ethos*, Cambridge University Press.

Mühl Dominique von der, Ruzicka-Rossier Monique, 2012, *Le piéton dans l'entre-deux des villes. Des installations à fortes fréquentations (IFF) accessibles aussi en voiture : utopie réaliste – et indispensable*, Documentation sur la mobilité douce, no 125, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Office fédéral des routes, Office fédéral du développement du territoire, Berne.

Mumford Lewis, (1956) 1968, *The Urban Prospect*, ed. Martin Secker & Warburg Limited, London.

Mumford Lewis, (1961) 1964, *La cité à travers l'histoire*, édition du Seuil, Paris.

Nahrath Stéphane, 2008, Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles, in Larrue Corinne, Melé Patrice, (sous la direction de), 2008, *Territoires d'action*, éd. L'Harmattan, Paris, pp. 63-94.

Nakamura Osamu, Tanabe Norihito, 1985, A study of the effects of a zoning system against sprawl, in *Journal of Rural Planning Association*, Vol. 3, No 4, Faculty of horticulture, Chiba University, Chiba.

Nelson Robert H., 1989, Zoning Myth and Practice – From Euclid into the Future, in Haar Charles Monroe, Kayden Jerold S., 1989, *Zoning and the American dream, Promises still to keep*, Planners Press, American Planning Association in association with the Lincoln Institute of Land Policy, Chicago, pp. 299-318.

Newman Peter, Beatley Timothy, Boyer Heather, 2009, *Resilient Cities, Responding to Peak Oil and Climate Change*, Island Press, Washington, Covelo, London.

Newman Peter, Kenworthy Jeffrey, 1999, *Sustainability and cities, Overcoming automobile dependance*, Island Press, Washington D.C.

Norberg-Schulz, (1974) 1977, *La signification dans l'architecture occidentale*, Pierre Mardaga éditeur, Bruxelles.

Office fédéral de l'environnement (OFEV), 2009, *État de la biodiversité en Suisse, Synthèse des résultats du monitoring en Suisse (MBD). État mai 2009*, OFEV-DETEC, Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE), 2006, *L'aménagement et le développement du territoire en Suisse, Observations et propositions du groupe international d'experts*, Bernd Scholl, Institut de développement du territoire et du paysage, Chaire de développement territorial, EPF Zürich.

Okamoto Kohei, Suburbanisation of Tokyo and the Daily Lives of Suburban People, in Karan P.P. et Stapelton Kristin, 1997, *The Japanese City*, University Press of Kentucky, Lexington.

Onishi Takashi, 1994, A Capacity Approach for Sustainable Urban Development : an empirical study, in *Regional Studies (GBR)*, vol. 28, no1, pp. 39-51.

Ortelli Luca, 2012, The architecture of the City : Texts and Projects, in Symposium *Beyond ost-modernism : The Work of Aldo Rossi and Venturi-Scott Brown*, University of Miami School of Architecture, <http://vimeo.com/38786501>.

Ortelli Luca, 2012, La maison du futur, entre fantasmes et réalité, interview in *Propriété*,

Magazine de l'économie immobilière, de l'habitat et du chez soi, Gros Plan Propriété 7.

Ortelli Luca, Conti Luca, 2012, *Low-rise High-density-Nouvelles formes d'habitat en Suisse*, Laboratoire de construction et conservation, Projet SNF 2009-2012.

Ouest lausannois, 2006, *Bilan d'activité*, septembre 2005 - août 2006, éd. Bureau du SDOL-Schéma directeur de l'Ouest lausannois, Renens.

Panerai Philippe, Castex Jean, Depaule Jean-Charles, (1997, 2002), 2004, *Formes urbaines : de l'îlot à la barre*, éditions Parenthèses, Marseille.

Pattaroni Luca, Thomas Marie-Paule, Kaufmann Vincent, 2009, *Habitat urbain durable pour les familles. Enquête sur les arbitrages de localisation résidentielle des familles dans les agglomérations de Berne et Lausanne*, Cahier du Lasur, École polytechnique fédérale de Lausanne.

Picard Gilbert, 1965, *Empire romain*, Architecture universelle, H.Stierlin dir. de collection, Office du livre, Fribourg.

Picon Antoine, 2012, *Pour une histoire culturelle de la construction*, conférence Archizoom donnée le 12 novembre 2012, à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Suisse.

Poëte Marcel, (1919) 2000, *Introduction à l'urbanisme*, éd. Sens et Tonka, Paris.

Portoghesi Paolo, 1965, Rome et l'architecture organique, in Picard Gilbert, Butler Yvan, *Empire romain*, éd. Office du Livre, Fribourg.

Pumain Denise, Offner Jean-Marc, 1996, *Réseaux et territoires, significations croisées*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Pumain Denise, Paquot Thierry, Kleinschmager Richard, 2006, *Dictionnaire de la ville et l'Urbain*, éditions Economica, coll. Anthropos, Paris.

Raffestin Claude, 1986, *Eléments pour une théorie de la frontière*, in *Diogène*, vol. 34, no.134, pp.3-21. <http://archive-ouverte.unige.ch> (accès 2013).

Randolph John, 2004, *Environmental Land Use Planning and Management*, Island Press, Washington DC.

Rathkopf Arden H., Rathkopf daren A., Ziegler Edward H. Jr., Rathkopf Charles A., (1975) 1991, *The Law of Zoning and Planning*, Ziegler Edward H. Jr., principal author for revision, published Clark Boardman Co, New York.

Rey Michel, 2004, *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois, un processus d'apprentissage innovateur*, éd. CEAT, Lausanne.

Rey Michel, Thévoz Laurent, 2007, *Innover dans la Gouvernance Urbaine, Enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*, éd. CEAT, Lausanne.

Richie Donald, (1999) 2000, *Tokyo, extravagante et humaine*, ed. Autrement, Paris.

Ricoeur Paul, 2000, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, édition du Seuil, Paris.

Robert Paul, 1972, *Dictionnaire, alphabétique et analogique de la langue française*, Société du nouveau Littré, Paris.

Rogers Richard, 1997, *Cities for a small planet*, West View Press, Boulder Colorado.

Rossi Aldo, (1978) 1981, *L'architecture de la ville*, L'Equerre, Paris.

Roth Matthew, 2010, *Downtown revitalization*, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.

Ruegg Jean, 1997, *Origine, portée et enjeux du zonage*, thèse Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques, Lausanne.

Ruegg Jean, 2000, *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris.

Ruegg Jean, 2008, *Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repère*, Urbia 6, juin, pp.9-26.

Ruzicka-Rossier Monique, Salomon Joëlle, Grosjean Gilles, 2000, *Le Plan d'affectation*

*spécial*, sous la direction de Rumley Pierre-Alain, Rapport interne IREC-EPFL, publication interne, conférence octobre 2000, *La planification des quartiers : la pertinence de l'instrument « Plan d'affectation spécial »* à la FSU-Fédération Suisse des Urbanistes, Lucerne.

Ruzicka-Rossier Monique, Muehll Dominique von der, 2001, *Densité/ Mixité : Approche théorique, proposition de normes, recommandations provisoires*, rapport de recherche sous la direction du Prof. Pierre-Alain Rumley, mandat de l'Association des normes pour l'aménagement du territoire, Association Suisse pour l'Aménagement National-ASPAN, Berne.

Ruzicka-Rossier Monique, 2002 a, *Densité Mixité : analyse d'une portion d'agglomération - l'ouest lausannois*, article in «*Forum Raumentwicklung*», ARE-Office du Développement territorial, no septembre, Berne.

Ruzicka-Rossier Monique, 2002 b, *Densité et Mixité analyse d'une portion d'agglomération : l'ouest lausannois*, avec la collaboration de Kotchi Marie-Josée, ARE-Office Fédéral du Développement Territorial, rapport de recherche, Ladyt-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Bouliane Louis, Camacho-Huebner Eduardo, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, Fischer Christophe, Pasche, Natacha, Pattaroni Luca, Suter Marc, von der Muehll Dominique, 2004, *Le Livre de l'existant, Lignes directrices, LD Nyon*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, 2005 a, *Densité et mixité à l'échelle des agglomérations suisses : le cas de l'agglomération lausannoise*, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Bouliane Louis, Camacho-Huebner Eduardo, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, Fischer Christophe, Pasche, Natacha, Pattaroni Luca, Suter Marc, von der Muehll Dominique, 2005 b, *LD Nyon : Eventail des possibles*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Bouliane Louis, Camacho-Huebner Eduardo, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, Fischer Christophe, Pasche, Natacha, Pattaroni Luca, Suter Marc, von der Muehll Dominique, 2006, *LD Nyon : Rapport de synthèse*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, mandat du Canton de Vaud, Région de Nyon, Ville de Nyon, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, Barbey Julie, Chételat Joël, Dessemontet Pierre, 2008 a, *Addenda aux Lignes directrices pour le Plan directeur régional du district de Nyon*, sous la dir. de Monique Ruzicka-Rossier, mandat du Canton de Vaud, Région de Nyon, quinze communes de la région de Rolle, rapport de recherche Chôros-INTER-ENAC-EPFL, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, 2008 b, *Urbanisme et territoires, Espace en mouvement entre Jura et Léman*, rapport de recherche EPFL-ENAC-INTER-Chôros, Lausanne.

Ruzicka-Rossier Monique, 2011 a, *dm<sup>d</sup>, densité & mixité à la puissance diversité*, version provisoire du 4 septembre 2011, pour le site web de l'ASPAN-SO.

Ruzicka-Rossier Monique, 2011 b, « Une leçon d'urbanisme : l'estuaire du Havre, juillet 2010 », in *Imaginaire industriel, Leçon I : Le métabolisme respiratoire*, ed. Delphine Desveaux et François Scali, archibook, pp.54-63. ISBN : 978-2-35733-156-3.

Ruzicka-Rossier Monique, 2013, Tokyo: autrement ville, in *Faces 72, Centre-ville*, infolio éditions, Golion, pp. 18-25.

Ruzicka-Rossier Monique, 2013, La diversité oubliée, in *Cahiers de l'ASPAN*, Dossier Centres historiques, no 1 mai 2013.

Ruzicka-Rossier Monique, 2013, Urban diversity system, Le zonage revisité: l'enseignement de Tokyo, in *Géoregards*, (en cours de relecture).

Rykwert Joseph, (1972) 1976, *La maison d'Adam au paradis*, éd. du Seuil, Paris.

- Ryder Andrew, 2010, Red-Light District, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchinson, University of Wisconsin, SAGE Reference Publication, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.
- Saccardi Béatrice, 2009, *Dictionnaire de l'immobilier et de la ville*, dirigé par l'Agence Innovapresse, 8<sup>ème</sup> édition, octobre 2009, Paris.
- Salomon Cavin Joëlle, 2005, *La ville mal-aimée*, PPUR Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Sartre Jean-Paul, (1945) 2002, *Villes d'Amérique. New York, ville coloniale. Et, Venise, de ma fenêtre*, Monum éditions du patrimoine, Paris.
- Scherrer Frank, 1998, Découper pour l'action ; naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain, in INSEE coll. Méthode, n°76/77/78 1998.  
<http://sites.univ-lyon2.fr/iul/Decoupages.pdf> (accès 08-03-2012)
- Scherrer Frank, 2000, Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers, in *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, janv-mars 2000, pp.16-22, version de travail. <http://sites.univ-lyon2.fr/iul/scherrer.htm> (accès 08-03-2012)
- Schubarth Christian, 2007, Qui et quoi est diffus, dans la ville diffuse ? Nommer l'étalement urbain contemporain, in *GEA – Associazione dei geografi*, no 22, Aprile 2007, Bellinzona.
- Schuler Martin, Dessemontet Pierre, Christophe Jemelin, Jarne Alain, Pasche Natacha, Werner Haug, 2007, *Atlas des Mutations spatiales de la Suisse*, NZZ, Zürich.
- Schuler Martin, Dessemontet Pierre, Jarne Alain, 2009, Les facettes d'une région affirmée, CEAT, MicroGis, Forum des 100 (L'Hebdo). 2007, *Atlas de la Suisse Romande*, NZZ, Zürich.
- Schwick Christian, Jochen A.G. Jaeger, Bertiller René, Kienast Felix, 2006, *L'étalement urbain en Suisse – Impossible à freiner ? Urban sprawl in Switzerland ? unstoppable ? analyse quantitative de 1935 à 2002 et conséquences pour l'aménagement du territoire*, Haupt, Berne.
- SDOL, 2003, *Schéma directeur de l'Ouest lausannois*, Rapport adopté pour la consultation publique par le groupe de pilotage le 13 mars 2003.
- Secchi Bernardo, 2004, La ville européenne contemporaine et son projet, in *L'imaginaire aménageur en mutation*, (sous la direction d'Yves Chalas), ed. L'Harmattan, Paris, pp.121-153.
- Secchi Bernardo, (2000) 2006, *La première leçon d'urbanisme*, éd. Parenthèses, Marseille.
- Seidensticker Edward, 2002, *Tokyo Central, a Memoir*, University of Washington Press, Seattle, London.
- Sennett Richard, (1990) 2009, *La conscience de l'œil, Urbanisme et société*, éditions Verdier, Lagrasse.
- Sgard Anne, 2010, *Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun, développement durable et territoires*, vol. 1, n°2, sept. 2010.
- Sieverts Thomas, (2001) 2004, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, éditions Parenthèses, Marseille.
- Sloterdijk Peter, 2006 (2005), *Le palais de cristal, A l'intérieur du capitalisme planétaire*, Maren Sell Editeurs, Mayenne.
- Smith Robert J., 1961, The Japanese Rural Community : Norms, Sanctions, and Ostracism, in the *American Anthropologist*, [63], pp. 522-533.
- Sorensen André, 1999, Land Readjustment, Urban Planning and Urban Sprawl in Tokyo Metropolitan Area, in *Urban Studies*, Vol. 36, n°13, pp.2333-2360.
- Sorensen André, 2000, Land readjustment and metropolitan growth : an examination of suburban land development and urban sprawl in Tokyo metropolitan area, in *Progress in Planning*, Vol.53, n°4, pp. 217-330.
- Sorensen André, 2001, Building Suburbs in Japan. Continuous unplanned change on the

- urban fringe, *TPR*, Vol. 72, n°3, pp. 247-270.
- Sorensen André, 2002, *The making of urban Japan. Cities and planning from Edo to the twenty-first century*, ed. Routledge, Aabingdon, Oxon, London, New York.
- Sorensen André, 2005, The Developmental State and the Extreme Narrowness of the Public realm: The Twentieth Century Evolution of Japanese Planning Culture, in *Comparative Planning Cultures*, 2005, edited by Bischwapriya Sanyal, Routledge, New York and London, pp. 223-258.
- Sorensen André, 2006, Liveable Cities in Japan : Population Ageing and Decline as Vectors of Change, in *International Planning Studies*, vol. 11, n° 3-4, pp. 225-242.
- Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA.
- Stierlin Henri, Martin Roland, 1964, *Monde Grec*, (préface de Max Bill), édition Office du Livre, Fribourg.
- Stöcklin Jurg, Bosshard Andreas, Klaus Gregor, Rudmann-Maurer Katrin, Fischer Markus, 2007, *Utilisation du sol et diversité biologique dans les Alpes, Synthèse thématique de l'orientation prioritaire II « Agriculture et sylviculture dans les paysages alpins de Suisse », du Programme national de recherche PNR 48 -FNS « Paysages et habitats de l'arc alpin », éditions de la Haute Ecole SA, EPF, Zürich.*
- Sutcliffe, Anthony, 1981, *Toward the Planned City : Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, Basil Blackwell, Oxford.
- Takashi Homma, Toshiyuki Horie, 2006, *Six Strata : Roppongi Hills defined*, éd. Mori Building, publié par Heibonsha, Tokyo.
- Tanizaki Junichiro, (1933), 1978, *L'éloge de l'ombre*, traduction en français faite par René Sieffert, Verdier, Paris.
- Tanner Albert, Plan Wahlen, in 2011, Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13783.php> (accès juin 2013.)
- Team 10, (1968) 1974, *Team 10 primer*, ed. by Alison Smithson, MIT Press, paperback edition.
- Thalmann Philippe, 2010, Grössere Dichte rentiert nicht immer, in *Swiss Real Estate Journal* 1, 2010, pp. 50-59.
- Todd Emmanuel, 2012, entretien radiophonique, Journal du matin de la RTS-Radio-télévision suisse, 19 décembre 2012.
- Topalov C. (dir.), 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, UNESCO, Paris.
- Topalov Christian, 2002, Introduction, les divisions de la ville, une approche par les mots, in Topalov C. (dir.), 2002, *Les divisions de la ville*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, UNESCO, Paris, pp. 1-5.
- ULI - Urban Land Institute, North Asia, 2011, *Ten Principles for a Sustainable Approach to New Development, Towards Sustainable and Integrated Large-Scale Development for a More Livable Hong-Kong*, ULI, Hong-Kong.
- Valéry Paul, (1945) 1988, *Regards sur le monde actuel, et autres essais*, Gallimard, folio essais.
- Vendredi-Auzanneau Christine, 2012, *Antonin Raymond, un architecte occidental au Japon : 1888-1976*, Picard collection Architecture contemporaine.
- Vendredi-Auzanneau Christine, 2007, Who shapes public space in Tokyo? in International conference, *Building in the Public Realm*, Savannah.
- Vendredi-Auzanneau Christine, 2002, *La préservation du patrimoine architectural du XXe siècle en France et au Japon*, Compte-rendu du colloque, Ebisu, 2002.
- Vendredi-Auzanneau Christine, La commande architecturale au Japon, in *Architecture à*



vivre, novembre 2006.

Venturi Marco, 1990, Town Planning Glossary, Stadtplanungsglossar, Glossaire d'Urbanisme, Glosario de Urbanismo, Glossariodi Urbanistica, ed. K.G.Saur, München, New York, London, Paris.

Vieillard-Baron Hervé, 2009, Le zonage en question, in *Projet* 2009/5 (n° 312), éditeur C.E.R.A.S. URL : <http://www.ceras-projet.org/index.php?id=4034> (accès le 12-04-2012).

Vogel-Chevroulet Irène, 2009, *La création d'une japonité moderne (1870-1940) ou le regard des architectes européens sur le Japon : J. Conder, R. Mallet-Stevens, B. Taut et C. Perriand*, Thèse EPFL, no 4557. Publication sous, Vogel-Chevroulet Irène, 2010, *La création d'une japonité moderne (1870-1940) ou le regard des architectes européens sur le Japon : J. Conder, R. Mallet-Stevens, B. Taut et C. Perriand*, éditions universitaires européennes.

Wachter Serge, 2009, *Dictionnaire de l'aménagement du territoire*, éditions Belin, Paris.

Walker Davis, 1999, Method in the zones mosaic, in *Public Finance*, pp. 24-26.

Walter François, 2010, *Histoire de la Suisse*, Editions Alphil-Presses universitaire suisses, Neuchâtel.

Walter François, 1997, *Cinquante ans d'aménagement du territoire en Suisse ? quelques questions aux acteurs*, in *Disp* 127.

Walter François, Alpes et identité suisse, in (2001) 2002, *Dictionnaire historique de la Suisse*, éd. Gilles Attinger, Hauterive.

Watson Keith, 1994, Sir Thomas More (1478-1535), in UNESCO, 1994, *Perspectives : revue trimestrielle d'éducation comparée* (Paris, UNESCO : Bureau international d'éducation 2000), vol.XXVI, n° 1-2, pp.189-208.

[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/archive/publications/ThinkersPdf/moref.PDF](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/publications/ThinkersPdf/moref.PDF) (accès 01-12-2012)

Weber Max, (1956), 1971 *Wirtschaft und Gesellschaft*, traduction Julien Freund, sous la direction de Jacques Chavy, *Economie et société*, Plon, Paris.

Weber Max, 1959, *Le savant et le Politique*, Plon, Paris.

Weil Marc, 2007, *Pour planifier la ville autrement*, éd. L'Harmattan, Paris.

Wickersham Jay, 2001, *Jane Jacob's critique of zoning : From Euclid to Portland and beyond*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, volume 28, Issue 4 A Symposium : Jane Jacobs & The New Urban Ecology, Article 5, 2001, Boston.

Wickersham Jay, 2006, Legal Framework : The Laws of Sprawl and the Laws of Smart Growth, in Soule David C., 2006, *Urban sprawl : a comprehensive reference guide*, Greenwood Press, Westport USA, pp. 26-60.

Wickersham Jay, 2009, *The birth of Zoning : From the City Planning Conferences to the « Euclid » Decision*, Havard Graduate School of Design, Boston.

Wiegandt C.C. et al., 1995, *Nutzungsmischung im Städtebau*, « Informationen zur Raumentwicklung », Heft. 6/7.1995, Bonn.

Wiegandt C.-C., 1999, *Nutzungsmischung und Stadt der kurzen Wege, Werden die Vorzüge einer baulichen Mischung im Alltag genutzt ?* in « Werkstatt :Praxis » Nr. 7/1999, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Yourcenar Marguerite, (1951) 1974, *Mémoires d'Hadrien*, éd. Gallimard, Paris.

Zuppinger Urs, 1996, *Le réaménagement des territoires bâtis : une tâche prioritaire de l'urbanisme d'aujourd'hui*, Infoscience, EPFL-École Polytechnique Fédérale, Lausanne.





*Promenade dans Tokyo-to*

Shibuya / mrr 2008



Les gares, les espaces culturels, les rues commerçantes, les rues résidentielles, les parcs, les galeries commerciales, et ainsi de suite, sont les espaces du quotidien des habitants de Tokyo-to. La proximité est la norme, et la différence du bâti fait règle.

## Proximité à Tokyo-to

La proximité émerge plus aisément à travers une granulométrie fine ; cela s'observe aussi bien dans la distribution des activités, dans les connections entre les interfaces de transport, dans la composition souple du bâti, et dans les relations entre les espaces publics et, bien sur, entre les habitants.

Quelques exemples supplémentaires de proximité à :

à Roppongi, Ometosando, Aoyama et Marounouchi,

à Chofu,

à Nakano,

à Shiodome.



Tokyo en direction de l'Est, sur Minato-ku, depuis la Mori Tower de Roppongi.

Proximité à Roppongi, Ometosando, Aoyama et Marounouchi.



Proximité à Chofu







## Proximité à Nakano



Proximité à Nakano



Nakano,2008 / mrr



Nakano,2008 / mrr



Nakano,2008 / mrr



Nakano,2008 / mrr

Proximité à Nakano



Nakano,2008 / mrr



Nakano,2008 / mrr



Nakano,2008 / mrr



Nakano,2008 / mrr



Shiodome 2008 / mrr

Proximité à Minato-ku  
à Shiodome



Shiodome 2008 / mrr



Shiodome 2008 / mrr



Ginza / mrr 2008

## LISTE

Liste des contenus détaillés des chapitres

Liste des tableaux

Liste des illustrations

---

Le tableau classe et complète la réflexion. L'illustration, elle, est un éclairage sur le texte, une lumière différente sur l'objet questionné qui se montre, alors, autrement. La liste, simplement, fait la somme.

## Table des contenus détaillés des chapitres

INTRODUCTION	25
1 Le thème de la recherche	26
2 La question de la recherche	27
3 Les hypothèses	28
4 Le périmètre de la recherche	29
5 La structure de la thèse	30
6 Les résultats attendus	31
PARTIE I	
Chapitre I Les noms, la chose, l'histoire	35
1 Les noms: la zone, le zoning, le zonage	36
1.1 <i>La zone et les zones</i>	37
1.2 <i>Le zoning et le zonage</i>	43
2 La chose: le zonage d'affectation en urbanisme	44
2.1 <i>Un système d'affectation des usages du sol en urbanisme</i>	44
2.2 <i>Proposition d'une définition de la zone d'affectation</i>	45
2.3 <i>Proposition d'une définition du zonage en urbanisme et aménagement</i>	46
3 L'histoire générale du zonage d'affectation	46
3.1 <i>Ce qui précéda le zonage</i>	47
3.2 <i>Le 1er temps: une enfance prussienne modeste et stratégique</i>	48
3.2.1 La Prusse: la « Badisches Fluchtliniengesetz », 1875	
3.2.2 La politique des petits pas du Burgmeister de Cologne, 1881-1898	
3.3 <i>Le 2e temps: une adolescence étatsunienne en trouble shooter</i>	51
3.3.1 New York, les nuisances des skyscrapers, 1901	
3.3.2 US Zoning et Land Use, 1916	
3.4 <i>Le 3e temps: une maturité misant sur l'exploitation du sol</i>	54
3.4.1 Japon: hybridation immédiate, 1925	56
3.4.2 USA: zoning inclusif à exclusif, 1ère moitié du XXe siècle	
3.5 <i>Le 4e temps: une maturité tardive à travers le monde</i>	59
3.5.1 USA: le paradoxe de la rationalité fonctionnelle, 2e moitié du XXe siècle	
3.5.2 France: une adoption mitigée, 1934	
3.5.3 Royaume-Uni: un zoning pour la valeur financière du sol, 1950	
3.5.4 Belgique: adoption pragmatique et fonctionnelle, 1962	
3.5.5 Suisse: après trente ans de dialogue, la zone agricole est protégée, 1979	
3.6 <i>Le 5e temps: une vieillesse étonnante</i>	64
3.6.1 USA: du zoning exclusif au zoning inclusif	
3.6.2 Une contorsion discrète au Japon et en Suisse	
3.6.3 France: un mal-aimé sauvé par l'écologie urbaine	
3.6.4 L'oxymore de la norme anormale	
Chapitre II La diffusion du zonage au Japon et en Suisse	79
1 La pensée et la mise en œuvre du zoning au Japon	79
1.1 <i>La métropole hiérarchisée dans laquelle le zonage s'est inscrit</i>	80
1.1.1 Tokyo avant la réforme de l'usage du sol ( - 1868) Les trois partitions du sol d'Edo	

	Le contraste entre une nouvelle constitution et les anciens « machis »	
	La redistribution du sol en une multitude de petites unités	
1.1.2	Les valeurs politiques liées à la réforme de l'usage du sol (1870-1915)	
	Les trois priorités qui accompagnent l'adoption du zoning	
	L'ancrage de la centralisation	
	Les premières lois sur la maîtrise de la croissance urbaine (1888-1889)	
	Une crise annoncée	
1.2	<i>Le premier zoning, 1919 : une aide à l'industrialisation</i>	88
1.2.1	Un zonage grossier dans une métropole de dentelles	
	Un État central puissant et une planification urbaine inexistante au niveau local	
	L'hybridation du zoning avec les usages des machis	
	La priorité sur les grands projets et désintérets des échelles inférieures	
1.2.2	Un sous-système d'affectation du sol	
	Trois zones primaires et trois zones superposées	
	Le zoning confère des droits à l'utilisation du sol	
	L'implantation irrégulière du zoning	
1.2.3	Des régulations existantes tout aussi performantes que le zoning	
	Les atouts de l'alignement des constructions - Building line system	
	L'ordonnance pour le financement des équipements publics (1919)	
	Le Land Readjustment-LR (1919)	
	Les lois (1919)	
	Des planifications sur papier	
1.3	<i>Le second zoning, 1968 : un moyen pour maîtriser l'urbanisation</i>	105
1.3.1	Un top down autoritaire conduit à une crise environnementale	
	Les prémisses du Land Readjustment Act de 1954 : produire de la qualité	
	La limite d'acceptabilité est dépassée	
1.3.2	1968 : maîtriser l'étalement urbain, les UCA et UPA du « Senbiki »	
	Une place ténue accordée aux pouvoirs locaux	
	Un système de contrôle : le Senbiki	
	Un système de régulation : le traditionnel Land Readjustment – LR	
	La loi de 1968 instaure le Mixed use system	
	National Land Use Planning Law, 1974 : freiner l'augmentation du prix du sol	
1.4	<i>Un tournant, 1980 - 2000</i>	116
1.4.1	Des systèmes superposés	
	Un système de planification par district 1980 : priorité aux intérêt locaux	
	Minkasu Policy 1983-1987 (étrange politique du logement)	
	Le Machizukuri 1990 (community-based city planning) : une réaction étouffée	
1.4.2	Les divisions : les effets imprévus de la règle du Senbiki	
1.4.3	Un vide juridique pour les parcelles de petites dimensions	
1.5	<i>Deux modalités réglementaires surplombant les centralités de Tokyo</i>	123
2	La pensée et la mise en œuvre du zonage suisse.	126
2.1	<i>L'« Helvetia mater fluviorum » dans laquelle le zonage s'est implanté</i>	126
2.1.1	La séparation entre la zone agricole et la zone à bâtir	
	Du Plan Wahlen de 1940 au Plan sectoriel des surfaces d'assolement de 1992	
2.1.2	La loi sur l'aménagement du territoire de 1979 à 2013	
	La LAT de 1979	
	La révision de le LAT en 2013	
2.2	<i>Les nouveaux processus de planification directrice en parallèle du zonage</i>	131
2.2.1	La Politique des agglomérations 2000	
2.2.2	Le Projet de territoire suisse 2012	
2.3	<i>Les différents usages du zonage selon les échelles, selon les acteurs</i>	134
2.3.1	Une zone à bâtir longtemps non mesurée à l'échelle nationale	
	À l'échelle du pays, diminuer la zone à bâtir c'est augmenter les zones «nature»	



	À l'échelle des agglomérations, diminuer la zone à bâtir c'est densifier les zones résidentielles	
2.3.2	Un zonage lémanique différencié	
2.4	<i>L'éloignement par le regroupement des affectations</i>	137
Chapitre III	La culture professionnelle et administrative	141
1	La boîte de Pandore	143
1.1	<i>1er thème : une concentration, une exclusion, une ségrégation</i>	147
1.1.1	Un statut « de secours » pour la maîtrise de l'usage du sol en Allemagne	
1.1.2	Un statut de technique d'appoint pour la maîtrise du sol aux États-Unis	
1.1.3	Un statut élevé au rang d'instrument légal et principal de gestion du sol aux États-Unis	
1.1.4	Un statut de plus en plus sophistiqué et renforçant le principe de l'exclusion	
1.1.5	Un statut qui est questionné sur ses relations avec l'étalement urbain	
1.1.6	Un statut attaqué pour ses dommages collatéraux	
1.1.7	Un statut jamais reconnu pour certains	
1.1.8	Un statut qui se contourne et une distinction entre l'Euclidian zoning et le zoning	
1.1.9	Un statut assuré pour la zone agricole	
1.1.10	Un statut qui peut aussi être modifié	
1.2	<i>2e thème : le signe évocateur de la séparation des sexes</i>	163
1.2.1	L'espace public et les transports publics délimitent un zoning au service d'un genre	
1.2.2	La ville du quotidien pour solution	
1.3	<i>3e thème : un manifeste de la ville industrielle</i>	165
1.3.1	Un outil de modulation des formes urbaines	
1.3.2	Un instrument d'analyse	
1.3.3	Un modèle d'organisation des usages du sol	
1.3.4	Un instrument de gestion foncière	
1.3.5	Un instrument de gestion prévisionnelle de l'ordre	
1.3.6	Un instrument de coordination	
1.3.7	Une technique ou un slogan pour une vision positiviste de la ville	
1.4	<i>4e thème : un Win-Win public privé</i>	171
1.4.1	L'instrument le plus performant pour organiser le sol : un pis-aller	
1.4.2	Un produit porteur de bénéfices	
1.4.3	Un système de séparation de la zone agricole du reste	
1.5	<i>5e thème : le levier financier du zoning</i>	176
1.5.1	L'occasion d'un dialogue entre les économistes et les urbanistes	
1.5.2	Des règles contournables	
1.5.3	Un instrument de redistribution des prix du sol	
1.5.4	La régulation du sol : symptôme de la croissance urbaine	
1.6	<i>6e thème : les processus de délimitation</i>	181
1.6.1	Un levier pour la territorialisation	
1.6.2	Un système de typologie des espaces	
1.6.3	Un processus juridique de qualification spatiale	
1.6.4	Un système préventif pour assurer l'ordre	
1.6.5	Une régulation pour contrer le caractère sacré de la propriété privée	
1.7	<i>7e thème : un risque oublié</i>	191
1.7.1	Un réducteur de la complexité de la ville et une perte de compréhension	
1.7.2	Une mise à l'écart de la vision sociale de la ville	
2	Des relations entre des faits discutés à travers le monde	193
2.1	<i>Les enjeux en regard des acteurs concernés</i>	194
2.1.1	Des suppositions en attente	196

A 1	: La transformation du zonage de modèle à moyen, de moyen à fin, présente le risque d'accorder une importance démesurée à un instrument	
A 2	: une stabilité du droit de l'aménagement reposant sur des valeurs uniquement matérielles (la délimitation en zones d'affectation) est relative.	
A 3	: la possible maturité du zonage est liée à son adaptabilité	
A 4	: l'origine du zonage-zoning, processus d'échange, est le levier à activer pour l'améliorer	
A 5	: les enjeux des inégalités sociales, des ressources énergétiques et de la biodiversité sont corrélés au zonage-zoning, dans sa dimension élargie	
A 6	: un zonage national menace l'autonomie des institutions inférieures, à moins que les limites, qu'il instaure, soient incertaines	
A 7	: sa force réside dans son acceptation par des acteurs opposés	
A 8	: Un outil élevé au rang de règle, puis pratiqué comme une norme risque de devenir une fin en soi	
A 9	: la prise en compte des inégalités peut faire évoluer durablement le zonage	
A 10	: la vision sociale de la ville précède le zonage	
A 11	: l'opportunité dont bénéficie l'instrument est d'avoir le sol comme objet	
A 12	: la prise en compte du sol dans son entier est un levier pour améliorer le zonage.	
2.1.2	Un sous-système Un outil de gestion du sol Un modèle cognitif Une méthode instrumentale Une action régulatrice Une carte	
2.2	<i>L'atout principal et la faiblesse du zonage</i>	218
PARTIE II		
Chapitre IV	La problématique, les hypothèses, la méthodologie	223
1	La problématique	225
1.1	<i>Les constats initiaux</i>	227
1.1.1	1er constat : la diversité de la ville japonaise zonée	
1.1.2	2e constat : zonage différencié suisse entre le centre et les franges urbaines	
1.1.3	3e constat : la flexibilité de la zone agricole de Tokyo au Léman	
1.1.4	4e constat : le zonage initie des phénomènes opposés	
1.2	<i>Le problème</i>	229
1.2.1	Premier aspect du problème : son évidence	
1.2.2	Deuxième aspect du problème : une place dominante donnée à un outil	
1.2.3	Troisième aspect du problème : un risque pour la diversité urbaine	
2	Les questions de recherche	231
2.1	<i>Ce que nous a apporté l'approche théorique</i>	231
2.2	<i>Les questions de recherche</i>	232
2.3	<i>Les questions mises de côté</i>	233
3	Les hypothèses	233
3.1.1	Hypothèse : de la règle à la ruse.	
3.1.2	Hypothèses secondaires : au Japon et en Suisse	
4	La méthodologie	235
4.1	<i>La méthode : expliquer en mettant en relation Une méthode entre réflexivité et analyse empirique.</i>	2354.2 241
4.2.1	Approche réflexive	
4.2.2	Approche empirique	
4.3	<i>Le plan de la recherche</i>	245

## PARTIE III

Chapitre V	Roppongi dans Tokyo-to	251
1	Un gigantisme à la granulométrie fine	254
1.1	<i>Le contexte de la Tokaido Mégapolis</i>	255
1.2	<i>La région du Grand Tokyo</i>	258
1.3	<i>Les quatre échelles</i>	259
1.3.1	La ville de Tokyo	
1.3.2	La métropole de Tokyo : des cités, des villes, des villages	
1.3.3	Le Grand Tokyo	
1.3.4	La Région mégapolitaine de Tokyo	
1.4	<i>Un complément nécessaire: l'hybridation du villageois et du citadin</i>	262
2	Les sept singularités de Tokyo	264
2.1	<i>Première singularité : une ville duale</i>	264
2.2	<i>Deuxième singularité : un premier centre hors du noyau</i>	265
2.3	<i>Troisième singularité : un gigantisme annoncé et impermanent</i>	266
2.4	<i>Quatrième singularité : un vide essentiel</i>	267
2.5	<i>Cinquième singularité : un instant dans la ville</i>	268
2.6	<i>Sixième singularité : dans la norme, l'habitant fait la ville</i>	269
2.7	<i>Septième singularité : l'invisible plus que le visible</i>	270
2.8	<i>L'urbanisme perceptible</i>	271
3	Roppongi : une nouvelle centralité métropolitaine	272
3.1	<i>Roppongi entre la nuit et le jour</i>	272
3.1.1	Les trois échelles de Roppongi	
3.1.2	Les cinq qualités de Roppongi	
3.2	<i>Roppongi Hills : le zonage en arrière-plan du renouvellement urbain</i>	284
3.2.1	Un processus pour une « better city »	
3.2.2	L'État, l'entrepreneur et les habitants	
3.3	<i>Le zonage : un sous-système facilitateur</i>	287
3.3.1	Le côté pile et le côté face du zonage japonais	
3.3.2	Les possibles diversités et verticalités des centralités	
4	Ce qui transforma l'articulation des zones	291
4.1	<i>L'image mentale de la métropole : l'espace relationnel des « kus » et « shis »</i>	291
4.2	<i>La porosité de la limite : le « mura » et les « Kamis »</i>	296
4.3	<i>L'espace public « en bordure de » avec le « ma »</i>	299
5	Synthèse : l'enseignement de Roppongi	301
5.1	<i>Sur les sept caractéristiques du zonage occidental, cinq s'estompent</i>	302
5.2	<i>Un partenariat entre le gouvernement, les investisseurs et les habitants</i>	304
5.3	<i>Un partenariat avec la nature</i>	305
Chapitre VI	L'Ouest lausannois dans Léman-cité	311
1	Le potentiel de l'entre-deux dans Léman-cité	311
1.1	<i>Le contexte général de Léman-cité</i>	312
1.2	<i>Le souvenir de Kawazaki et Funabashi dans l'Ouest lausannois</i>	315
1.3	<i>Le mot d'ordre de la Confédération : la ville sur la ville</i>	318
1.4	<i>La place de choix du zonage dans l'« entre-deux des villes »</i>	319
2	Des singularités pas si singulières dans l'Ouest lausannois	322
2.1	<i>Plus d'un siècle de changements majeurs</i>	323
2.1.1	1876-2000 : fabrication d'un entre-deux des villes	
2.1.2	Un campus universitaire privé de ses étudiants	

2.1.3	Une absence de coordination entre les communes	
2.2	<i>Les décennies glorieuses : 2000 et après</i>	330
2.2.1	Un ministre fédérateur	
2.2.2	Les zonages communaux	
2.2.3	Un nouveau district en 2007	
2.3	<i>L'entre-deux des villes porteur de centralités</i>	333
3	L'Ouest lausannois : la diversité des acteurs	339
3.1	<i>Un facteur déclencheur : controverse entre deux niveaux institutionnels</i>	340
3.1.1	Processus de concertation	
3.1.2	Personnes fédératrices	
3.2	<i>Un facteur développeur : l'émergence de lieux</i>	342
3.2.1	Un lieu de dialogue entre neuf communes.	
3.2.2	Un support de débat : le SDOL-Schéma directeur de l'Ouest lausannois	
3.2.3	Un lieu de travail : le bureau du SDOL	
3.2.4	Des lieux d'action	
3.3	<i>Un facteur consolidateur : le zonage inclusif à granulométrie fine</i>	345
3.3.1	Un lent processus d'apprentissage collectif	
3.3.2	Les enjeux du changement	
4	Synthèse : l'enseignement de l'Ouest lausannois	346
4.1	<i>Les atouts de l'Ouest lausannois</i>	349
4.1.1	La diversité des habitants au rendez-vous	
4.1.2	Une pratique acquise de concertation et de coordination des acteurs	
4.1.3	Deux paramètres : le temps et les règles du jeu	
4.1.4	Cinq conditions pour l'émergence d'une centralité dans l'entre-deux des villes	
Chapitre VII Les ramifications d'un zonage à l'autre		355
1	Les acteurs par qui le zonage arrive et se transforme	356
1.1	<i>Le genre du zonage de Lémanité à Tokyo</i>	356
1.1.1	Les effets néfastes : la séparation entre les lieux du travail et de résidence	
1.1.2	L'évolution du zonage peut transiter par l'écoute des différences	
1.1.3	Les petites choses du quotidien qui prennent le dessus	
2	Les divisions du sol	359
2.1	<i>L'indivisible durabilité du sol</i>	360
2.1.1	La question du sol constructible et non constructible	
2.1.2	Deux conditions sine qua non pour la durabilité du sol	
2.2	<i>Le confort usuel du zonage exclusif dans Lémanité</i>	367
2.2.1	Première anomalie : une mesure mesurable non mesurée	
2.2.2	Deuxième anomalie : un paysage réduit à des fonctions	
2.2.3	Troisième anomalie : le zèle de l'analyse classificatrice fragilise des lieux de vie	
2.3	<i>Le zonage suisse : la mosaïque dans un kaléidoscope</i>	372
2.3.1	Harmonisation et normalisation : 1998-2010 une étape préparatoire Une association créée pour la révision des normes Ouverture d'un processus de dialogue	
2.3.2	Microzonage cadastré: prémices d'un tournant Actualisation non contestée des zones Homogénéisation remise par la diversité des zones	
2.3.3	Nouveaux niveaux décisionnels et domaines interdisciplinaires inédits Solidité réglementaire du zonage et fragilité des planifications	
2.3.4	Nouvelle manière de faire : alternance entre compréhensions et actions	
2.4	<i>L'espace pile et l'espace face dans l'archipel nippon</i>	383
2.4.1	Les divisions du sol à l'échelle nationale À l'échelle locale, le zonage inclusif minimise les effets des divisions spatiales	

Les oubliés de la régulation	
2.4.2 Les échelles intermédiaires ignorées	
L'environnement en arrière-scène	
Le prix du sol de plus en plus élevé	
3 Les centres	390
3.1 <i>Le centre symbolique en urbanisme</i>	390
3.1.1 Le centre-ville de la ville régulière	
3.2 <i>Du centre historique à la zone centre suisse</i>	393
3.2.1 Premier étonnement : l'oxymore de la zone centre	
3.2.2 Second étonnement : une zone centre minimise les centralités	
3.2.3 Troisième étonnement : le zonage pris pour solution à un faux problème	
3.2.4 Quatrième étonnement : la ville innove dans l'urbain	
3.2.5 Cinquième étonnement : habiter la zone comme la ville	
3.3 <i>Les centralités des villes ordinaires de Tokyo</i>	403
3.3.1 Les centres se démultiplient avec les zones	
3.3.2 La nature "au centre" atténue le centre-périphérie	
3.3.3 La ville est écrite et parle de nature	
3.3.4 Le micro-urbanisme relie homme et nature	
3.4 <i>Les atouts des centralités de Lémancité</i>	413
3.4.1 Transfiguration de l'image terne véhiculée ailleurs	
3.4.2 Le signal produit par la ville extra-muros	
3.4.3 Les centralités enrichissent le zonage	
4 Les limites	416
4.1 <i>L'adaptabilité du zonage avec des limites négociées</i>	416
4.1.1 La limite-ligne	
4.1.2 La limite-valeur	
4.1.3 La limite-espace	
4.2 <i>Les atouts et les faiblesses des limites créées par le zonage</i>	424
4.2.1 La complexité des limites à travers le cas de Tokyo-to	
4.2.2 L'art de bâtir et la limite	
4.3 <i>La limite et le zonage suisse</i>	426
4.3.1 La limite-ligne favorise la « résidentialisation » et le refus des différences	
4.3.2 La difficile limite-espace des nouvelles centralités	
4.3.3 Une limite-valeur chancelante : la colonisation de la plaine par les lits froids	
5 La diversité urbaine	435
5.1 <i>La diversité urbaine et l'urbanité</i>	437
5.1.1 L'héritage pesant du zonage fonctionnel	
5.1.2 L'urbanité	
5.1.3 L'espace urbain	
5.1.4 L'entre-deux des villes	
5.1.5 L'urbanité dans l'entre-deux des villes	
5.2 <i>Le zonage contre la diversité urbaine</i>	447
5.2.1 Parlons de densité quand il s'agit de mesurer la ville	
5.2.2 Parlons de mixité quand il s'agit de comprendre la ville	
5.3 <i>Le faux problème de l'étalement urbain</i>	453
5.3.1 Les valises urbaines	
5.3.2 Le choix de la civilité	
5.3.3 La longueur d'avance des villes libérées de leur centre unique	
6 Synthèse : le défi à relever avec le zonage	460
6.1 <i>Le kaléidoscope, la mosaïque et le diaphragme</i>	461
6.2 <i>Les trois avantages de l'entre-deux des villes de Lémancité</i>	464
6.3 <i>Le potentiel du zonage</i>	466

Chapitre VIII	L'ordre, la règle et la norme	471
1	L'ordre	472
1.1	<i>L'incertaine nécessité d'un ordre formel universel</i>	472
1.1.1	L'ordre social, politique, économique	
1.1.2	L'ordre matériel dans l'urbanisme	
1.2	<i>Deux enseignements sur l'ordre matériel dans la ville</i>	478
1.2.1	L'enseignement de Barcelone	
1.2.2	L'enseignement de Chandigarh	
1.3	<i>L'ordre hiérarchique et la nécessaire dissonance</i>	486
1.3.1	Le risque du zonage : rester l'objet d'une modernité patrimonialisée	
1.3.2	L'opportunité du zonage : des dissonances à la place de fausses notes	
1.4	<i>L'ordre de l'architecture dans l'espace construit</i>	489
1.4.1	L'ordre monumental disproportionné des maisons-villes présage un changement. La confusion entre l'ordre de la ville et celui du pouvoir La mise sous-cloche de l'espace public par le zonage exclusif	
1.4.2	L'ordre labyrinthique où l'habitant pense la ville telle sa maison La « clarté labyrinthique »	
2	La règle et la norme	496
2.1	<i>Le geste souverain du zonage</i>	497
2.1.1	Des règles détournées par l'ordre rationnel hygiéniste des zones	
2.1.2	Le zonage peut-il encore être la bonne règle ?	
2.2	<i>La règle et les systèmes de normes</i>	502
2.2.1	La norme est une règle	
2.2.2	Onze différences entre une valeur et une norme	
2.3	<i>La force de la norme</i>	511
2.3.1	Le zonage en tant que norme tranche le conflit	
2.3.2	La hiérarchisation des normes conforte la normalité	
3	Le zonage : levier de la planification ?	516
3.1	<i>Le zonage, l'urbanisme et l'architecture</i>	517
3.1.1	La collusion dangereuse entre le dessin d'architecte et le zonage	
3.1.2	L'urbanisme n'est pas l'architecture	
3.2	<i>L'ordre normal du zonage et les politiques à incidence spatiales</i>	519
3.2.1	Le zonage : l'arbitrage entre les acteurs	
3.2.2	Le zonage : controverse entre Urban Planners et Urban Designers	
	Conclusion	527
1	L'accomplissement	530
2	Le retour sur les hypothèses	534
3	Les contours du problème	541
4	Réflexions générales	542
5	L'ouverture sur des orientations laissées en jachère	547
	Bibliographie	555
	Annexes : Promenade dans Tokyo-to	587

## Liste des tableaux

	Page où figure le tableau
Tableau 1 : Des unités, des représentations et des actions.	39
Tableau 2 : Cheminement du mot « zone(s) » dans les glossaires.	39 - 41
Tableau 3: Signes et signifiés de « zo-n ».	42
Tableau 4 : L'enseignement des autres zones.	
Tableau 5 : Proportion des zones au Japon en mars 1975.	112
Tableau 6 : Système du zonage au Japon, 1968.	113 - 114
Tableau 7 : Pourcentage des zones aptes à la construction en 1975 ( <i>Urbanisation Promotion Areas –UPA</i> ).	119
Tableau 8 : Proportion des terres en <i>UPA</i> passées en terrains à usage agricole ( <i>Productive Green Land</i> ).	120
Tableau 9: Les suppositions à partir des « <i>faits discutés à travers le monde.</i> »	194 - 197
Tableau 10 : Le statut du zonage en relation avec les actions.	214
Tableau 11 : Bâtiments hauts à Tokyo.	222
Tableau 12 : Augmentation de la population à Tokyo en pour cent de 1955-60 à 1985-90.	256
Tableau 13 : Les territoires de Tokyo aux quatre échelles géographiques.	257
Tableau 14: Atouts et fragilités du zonage dans Tokyo-to et Lémancité.	468
Tableau 15: Les caractéristiques de l'ordre dans l'espace construit.	477
Tableau 16: Les caractéristiques de la norme.	506 - 509

## Liste des illustrations

	Page où figure l'illustration
Illustrations 1 a - b : <i>Vogelschauplan von Köln</i> , Jakob Schneider (1821-1911) ; <i>Der Kölner Neustadt</i> (1884-1886).	51
Illustrations 2 a - b : A la suite du tremblement de terre et tsunami du 11 mars 2011 ; Sendai ; Paysage de Matsushima ; Interdiction de décharger des ordures, Matsushima ; Plan d'aménagement de Sendai 1925, Préfecture de Miyagi ; Tsunami hazard Zone, mars 2011.	56 - 59
Illustrations 3 a - e : The City of New York, Zoning maps and resolution ; New York vue aérienne.	72 - 74
Illustrations 4 a - f : View of the proposed development in the center of the city, 1908 ; View looking West 1908 ; <i>Chicago 1896-1910</i> , Rand Mc Nally New Standard Map ; <i>Map of Chicago showing growth of the city by annexations 1911</i> ; <i>Planning and Zoning Bureau</i> ; <i>Chicago, vue aérienne</i> ;	75 - 77
Illustrations 5 a - d : Le Japon mis à l'envers ; <i>Les cinq Choshus d'Hagi</i> ; <i>Plan for the Capital Government District, fin XIX<sup>e</sup> siècle</i> , de Wilhelm Böckmann et Hermann Ende ; <i>Capital Government District 2013</i> .	81
Illustrations 5 c - d : <i>Plan for the Capital Government District, fin XIX<sup>e</sup> siècle</i> , de Wilhelm Böckmann et Hermann Ende ; <i>Capital Government District 2013</i> .	87
Illustrations 6 a - b : <i>Tokyo green space system plan, 1939</i> ; <i>Kanto region metropolitan structure plan</i> .	91
Illustrations 7 a et b : <i>Ishikawa plan for Tokyo, 1946</i> ; <i>The first National Capital Region Development Plan, 1958</i> .	92
Illustrations 8 a - b : Obihiro, Hokkaido 2012 ; <i>Minami Juitchome dori</i> à la hauteur de la Gare ; Promenade sur <i>Minami Juitchome dori</i> ;	93 - 95
Illustrations 8 c - d : Photo aérienne d'Hiroshima ; Hiroshima les zones.	96
Illustration 9 : <i>Tokyo first zoning plan, 1925</i> .	98
Illustration 10 : <i>Western Tokyo building-line plans, 1930</i> .	101
Illustrations 11 a - b : Ile de Honshu & le San-to: Osaka – Nagoya - Tokyo; La plaine du Kanto et l'eau.	108
Illustrations 12 a - b : Le <i>cho</i> , unité de voisinage ; Le <i>ken</i> , l'unité de base.	121
Illustrations 13 a - b : Tokyo, quartiers dans le périmètre de la <i>Yamanote Line</i> ,1968 ; Tokyo, quartiers dans le périmètre de la <i>Yamanote Line</i> , 2008.	122 - 123
Illustration 13 c : L'anticipation liée au pragmatisme.	125
Illustration 13 d : Le phénomène de la « maquette rassurante ».	138
Illustrations 14 a - b : Les zones calmes de la Suisse, 2006 ; La couronne de Tokyo, 2008.	217
Illustrations 15 a - b : Du Bout du Lac vers le Haut Lac.	226



Illustrations 16 a - b : Le chemin du raisonnement; Les questions sur les modalités d'usage du zonage.	245 - 246
Illustration 16 c : Ce qui est petit, compte.	247
Illustration 16 d : Densité ou diversité ?	248
Illustrations 17 a et b : Les quatre échelles. <i>Tokyo Central, Tokyo-to, Greater Tokyo Area, National Capital Region.</i>	260
Illustration 17 c : La spirale d'Edo Ville-château. Le vide essentiel.	267
Illustrations 18 a - b : Minato-ku (district de Minato) ; Roppongi Minato-ku	273 - 274
Illustrations 18 c - l: Roppongi 1 chome, Ark Hills ; Roppongi 4 chome, Mid Town ; Roppongi 4 chome, Roppongi Crossing ; Roppongi 5 chome, Azabu Juban ; Roppongi 2, 3 et 5 chome ; Roppongi 6 chome, Roppongi Hills.	275 - 279
Illustrations 19 a - b : VISION TOKYO 2020, Asian Headquarters in Tokyo ; Roppongi une nouvelle centralité.	280
Illustrations 20 a - b : Les affectations premières, le cimetière d'Aoyama, le <i>National Art Center</i> , le <i>Design Sight Museum</i> .	283 - 284
Illustrations 21 a - b: <i>Roppongi Hills, Artelligent City ; Roppongi Hills, Calendrier des opérations.</i>	286
Illustrations 22 a - b : Image mentale de la <i>Yamanote Line</i> ; La <i>Yamanote Line</i> une boucle de 35 kilomètres.	292 - 293
Illustration 23 : <i>Fuji San, Tokyo Tower, Tokyo Skytree.</i>	295
Illustration 24 : Rue souterraine à Osaka.	301
Illustrations 25 a - b : Tokyo-to ; Tokyo-to et Lémanité.	314
Illustrations 26 a - c : Funabashi, Ouest lausannois et Kawasaki.	316 - 319
Illustrations 27 a - b : Plan des zones de l'Ouest lausannois ; vue aérienne de l'Ouest lausannois.	321
Illustrations 28 a - b : Halte du m1 ; Gare de Renens.	322
Illustration 29 a: Ouest de Lausanne en 1960, exposition nationale de 1964.	324
Illustration 29 b: Lausanne et Renens en 1945 ; Ouest de Lausanne en 1960.	325
Illustrations 29 c - d : Ouest de Lausanne en 1980 ; Ouest de Lausanne en 2000.	326
Illustration 30 a : Les quatre chantiers du SDOL.	328
Illustration 30 b : SDOL Chantier 2.	332
Illustrations 30 c - d : Plan de zones de Crissier 1988 ; Plan de zones de Bussigny 1986.	334
Illustrations 30 e - f : Projet de tour près de la gare de Bussigny, Quartier de l'industrie ; Contexte de changement à Bussigny.	335
Illustrations 30 g - h : Plan de zones Chavannes 1989 ; SDOL Chantier 1 Les Cèdres.	336
Illustrations 30 i - j : Chavannes, Quartier des Cèdres, SDOL chantier 1 ; Frein à la croissance dans l'Ouest lausannois, 2013.	337

Illustrations 30 k -l: Plan de zones d'Ecublens 1998 ; SDOL chantier 4.	338
Illustrations 31 a - d : Plans de zones de la Région de Nyon ; Plans de zones de Commugny, Coppet, Founex, Tannay, Arzier et Genolier.	347 -349
Illustrations 32 a - c : Dépeuplement des localités au Japon, 2000-2005 ; <i>Shrinking cities</i> au Japon) ; "Désindustrialisation".	362 - 363
Illustrations 32 d - g : Espace du « Japon de l'endroit » ; la « Forêt » ; Espace du « Japon de l'envers » ; Le confort métropolitain dans les espaces du « Japon de l'envers »	385 - 387
Illustration 33 : un demi-siècle de « désindustrialisation », le Rotillon à Lausanne.	397
Illustration 34 a: la Tour Taoua, Lausanne-Beaulieu.	399
Illustration 34 b : Lausanne, zonage secteur Beaulieu.	401
Illustration 35a : Tokyo-to, General Plan for Land Use Zoning.	407
Illustration 35 b : National Capital Region, déplacement des flux du trafic vers l'Est (1988 à 1998).	408
Illustrations 35 c - d : Minka, une habitation pour les hommes.	409
Illustrations 36 a - b : la région de Sendai, avant et après le 11 mars 2011.	410 - 411
Illustration 37 : les jardins en pots.	412
Illustration 38 : La Riviera.	420
Illustrations 39 a -b : Versoix plan des zones 2012 ; La Pelotière. .	428
Illustrations 40 a - b : Malley Schéma directeur intercommunal, urbanisme 2012 ; Malley Schéma directeur intercommunal, espaces publics.	430 - 431
Illustration 41 a : Baie de Tokyo, Daiba.	462
Illustrations 41 b - c : Secteur de Daiba, plan de zones ; Les « valises » du zonage.	463
Illustration 42 a : Chandigarh, <i>The City Beautiful</i> , secteurs 40 et 45.	497
Illustrations 42 a - b : Chandigarh, secteur 40, secteur 45, hors régulation.	498 - 499



# **Le zonage en urbanisme de Tokyo-to à Lémancité**

La circulation d'un modèle et la variété des finalités

Monique Ruzicka-Rossier

Thèse 852

Résumé de la thèse :

Le zonage en urbanisme, véhiculé à travers le monde, s'hybride avec les modalités locales de l'utilisation du sol. Au Japon, comme en Suisse, le zonage est reconnu pour être l'instrument le plus puissant de l'organisation spatiale. La différence réside dans la place accordée à la diversité urbaine. Les aires urbanisées de Tokyo-to présentent une granulométrie fine faite d'un mélange serré d'activités, d'habitants, de constructions et d'usages. Les aires urbaines de Lémancité comporte de vastes secteurs résidentiels alternés avec d'autres étendues spécialisées. La norme au bord du Léman est soit d'« habiter le centre-ville », soit d'habiter « la zone résidentielle ». La norme au Japon est d'« habiter à proximité de ».

**UNIVERSITÉ DE GENÈVE**  
**FACULTÉ DES SCIENCES**  
**ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**

Uni Mail  
40 bd du Pont-d'Arve  
CH-1211 Genève 4  
SUISSE  
[www.unige.ch/ses](http://www.unige.ch/ses)

Le document de la thèse est aussi  
déposé à l'Ecole polytechnique fédérale  
de Lausanne où l'auteure est chargée  
de cours.  
<https://infoscience.epfl.ch/>

ISBN 978-2-88903-038-5  
Editions SES - Université de Genève