

Un zonage pour quoi faire ?

Jean Pierre Le Gléau (projet d'article pour les annales des Ponts et Chaussées) Novembre 1999

Les zonages du territoire sont d'une telle diversité qu'il peut sembler hasardeux de vouloir en établir une typologie. Cependant, quand on y regarde de plus près, on constate qu'ils ont presque tous pour fonction soit l'exercice d'un pouvoir, directement ou via l'application de lois ou règlements, soit l'amélioration d'un savoir, en permettant de clarifier certaines connaissances et d'affiner des observations faites sur un territoire plus vaste.

Comme toute dichotomie, cette classification en zonages de **savoir** et de **pouvoir** est quelque peu simplificatrice : en effet la construction même d'un zonage de pouvoir se fait à partir d'observations nécessaires pour vérifier sa pertinence, et lui confère donc, au moins temporairement, certaines caractéristiques d'un zonage de savoir ; à l'inverse, il s'est trouvé des zonages de savoir qui ont apporté une réponse adéquate à une problématique de pouvoir, et se sont ainsi trouvés "annexés" par une organisation politique ou administrative, qui en a fait le zonage d'exercice de son autorité.

Malgré ce glissement possible d'un pôle à l'autre de cette typologie, voire l'existence de quelques zonages hybrides, il semble éclairant d'effectuer la distinction entre ces deux catégories.

Des zonages pour administrer et pour agir

L'archétype des **zonages de pouvoir** est constitué par les **zonages institutionnels**, ou zonages administratifs généraux dont la création, la suppression ou la modification nécessite un acte législatif ou réglementaire d'un certain niveau (loi, décret en conseil d'Etat, décret simple, plus rarement arrêté préfectoral). Ils n'ont pas été créés pour servir de cadre au traitement d'un problème particulier, mais concernent l'ensemble de la vie de la collectivité. Par leur généralité, ils touchent à de nombreux aspects de la vie quotidienne des individus et des entreprises, et ont donc en général la caractéristique d'être assez bien connus de ceux qui y vivent. Ces zonages sont également parmi les plus anciens de ceux qui existent encore en France, et ont donc acquis, au fil du temps, une légitimité, voire une pertinence, qu'ils n'avaient pas nécessairement au moment de leur création. Ils sont aussi souvent parmi les plus stables et servent ainsi de références à d'autres catégories de zonage.

Les **circonscriptions de l'État** sont les plus anciens zonages qui nous soient parvenus. Expression de la volonté de contrôle de la Constituante sur l'ensemble du pays, on continue à y trouver des représentants de l'État : préfet de région, préfet de département, sous-préfet d'arrondissement, maire, agissant en tant que représentant de l'État pour certaines de ses attributions.

Certaines de ces circonscriptions ont par la suite été érigées en **collectivités territoriales**, dotées d'assemblées élues et s'administrant librement : les communes et les départements au XIX^{ème} siècle, les régions plus récemment, ainsi que les territoires d'outre-mer et certaines collectivités à statut particulier (Corse, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon). Il est à noter que chacun des niveaux de collectivité territoriale (commune, département, région) constitue un recouvrement du territoire national, sans trou ni chevauchement. De plus, ces collectivités territoriales, bien qu'aucune n'exerce de tutelle sur les autres, sont géographiquement emboîtées les unes dans les autres. Chaque unité d'un certain niveau est obtenue par regroupement de plusieurs unités du niveau plus fin (parfois une seule : les quatre DOM sont à la fois région et département, Paris est à la fois département et commune). Il en est de même pour les circonscriptions de l'État, à l'exception de quelques arrondissements de l'Alsace-Moselle, qui découpent parfois certaines communes (exemple de Metz), pour des raisons liées à leur histoire.

Bien proches des collectivités territoriales, se trouvent des zonages administratifs obtenus par regroupement de ces dernières, en général à leur initiative. On y trouve en particulier les **établissements publics de coopération intercommunale** : leur forme peut être associative (syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVU -, ou à vocation multiple – SIVOM) ou fédérative (communautés urbaines, communautés de villes, communautés de communes, districts, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés d'agglomération ⁽¹⁾). Du point de vue géographique, la principale différence entre ces deux catégories consiste dans le fait qu'une commune peut appartenir à plusieurs syndicats, mais à un seul regroupement de forme fédérative (de plus, ces derniers sont à fiscalité propre, c'est-à-dire qu'ils déterminent le taux du ou des impôts locaux qu'ils percevront, dans le cadre des limites fixées par la loi). À côté de ces groupements de communes d'autres groupements de collectivités territoriales existent ou peuvent exister. Les syndicats mixtes peuvent regrouper des communes, des groupements de communes tels que décrits ci-dessus, des départements, des régions, voire d'autres organismes, comme des chambres de commerce : ils ne constituent plus dans ce dernier cas un élément de zonage. Notons enfin que la loi d'orientation du 5 février

1992 relative à l'administration territoriale de la République a prévu la possibilité de créer des structures de coopération interdépartementales ou interrégionales ; celles-ci n'ont pas vu le jour jusqu'à présent.

Pour être complet, il convient de mentionner dans les zonages institutionnels, ceux qui servent de cadre pour **l'élection** des représentants des citoyens à divers niveaux : cantons pour les conseillers généraux, "arrondissements" pour les conseillers municipaux de Paris, Lyon et Marseille, circonscriptions législatives pour les députés. Les cantons et circonscriptions législatives forment un découpage du département, mais ne sont pas nécessairement obtenus par regroupement de communes.

À côté de ces zonages administratifs généraux, existent de nombreux **zonages administratifs spécialisés**, mis en place pour répondre aux besoins d'une administration spécifique. Conçus pour gérer un type particulier de problème, ils visent à correspondre au mieux au territoire le plus adapté à des phénomènes socio-économiques parfois fluctuants. De ce fait, ils sont susceptibles d'être moins stables que les zonages institutionnels : leur qualité première n'est pas la continuité temporelle, nécessaire à toute légitimité, mais la pertinence vis-à-vis d'un certain type de problème. La liste de ces découpages serait longue - mais intéressante ! – à établir et les omissions inévitables, aussi se contentera-t-on ici d'en donner quelques exemples : district scolaire, secteur sanitaire, zone d'agence locale pour l'emploi, ressort de tribunal d'instance, région militaire etc...

Au cours de ces dernières années, se sont développés d'autres types de zonages, plus liés au pouvoir qu'au savoir, que l'on peut regrouper sous le terme générique de **zonages d'intervention**. Ils sont constitués de portions du territoire dans lesquelles s'exerce une réglementation particulière. Leurs limites sont définies parfois à partir de critères objectifs, parfois à dire d'expert. C'est ainsi que, dans le cadre de l'Union européenne ont été définies les zones éligibles à certains objectifs et ouvrant droit de ce fait à certaines aides européennes des fonds structurels.

⁽¹⁾ la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a créé les communautés d'agglomération et prévu la disparition des districts et des communautés de villes au plus tard le 1er janvier 2002.

Un mécanisme analogue conduit à la détermination des zones pouvant bénéficier de la prime à l'aménagement du territoire. Certains zonages sont constitués de territoires sur lesquels s'appliquent tout un ensemble de règlements spécifiques, de nature environnementale (parcs naturels nationaux ou régionaux, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique – Znieff -, territoires concernés par la loi littoral...) ou économique (zone franches, zones urbaines sensibles,...).

Des zonages pour éclairer et étudier

Bien que, comme on l'a dit plus haut, la frontière ne soit pas totalement imperméable, ou distingue souvent une deuxième catégorie de zonages, d'essence différente de tous ceux qui ont été vus précédemment, et que l'on regroupe sous le vocable de **zonages de savoir**. Ils visent à délimiter des territoires dont la qualité première sera de servir de cadre à la fourniture d'informations pertinentes relativement à une problématique donnée. Ainsi, les questions portant sur l'habitat trouvent-elles des réponses mieux adaptées dans des espaces permettant de distinguer les aires de bâti continu de celles où les constructions sont éparses ; de même, une analyse du marché du travail est-elle plus pertinente dans une zone dont les frontières sont peu perméables aux déplacements domicile/travail, c'est-à-dire telles que l'essentiel de la population active résidant dans la zone travaille ou cherche un travail dans cette même zone ; les études de marché prennent toute leur signification dans un périmètre à l'intérieur duquel les habitants trouvent l'essentiel des produits et services dont ils ont besoins, etc...

Ces zonages devant servir de base à des études et à l'enrichissement de la connaissance, leur construction doit reposer sur des observations précises et des règles clairement définies : sur ce point, les zonages d'études s'opposent à la plupart des zonages de pouvoir, qui reposent souvent sur l'empirisme et le "dire d'expert"⁽²⁾. Les observations sont sélectionnées en raison de leur rapport avec le problème étudié (dans les exemples cités ci-dessus : la distance entre les constructions, les déplacements domicile/travail, la localisation des commerces et des services). Les règles sont clairement énoncées, de telle sorte que deux équipes qui procéderaient séparément à la construction d'un zonage à partir de ces règles et de ces observations devraient aboutir au même résultat. Dans la pratique, cependant, on laisse parfois une certaine souplesse pour aménager à la marge le résultat obtenu de façon trop mécaniste. Le bon sens ou la prise en compte de considérations non quantitatives (topologiques, administratives ou politiques) peut adoucir quelque peu les aspérités issues de la simple mise en œuvre des règles.

Les résultats de ces processus peuvent conduire à des représentations cartographiques de deux types :

□ soit ils mettent en évidence certaines portions du territoire pour lesquelles les observations sélectionnées (ou une combinaison de ces observations) dépassent un certain seuil. Dans la mesure où les variables choisies présentent une certaine autocorrélation spatiale ⁽³⁾, ces portions du territoire forment des "taches" d'étendue variable.

⁽²⁾ Il est à noter toutefois que certains zonages de pouvoir de construction récente – notamment des zonages d'intervention – s'appuient sur des données objectives dans le processus de leur création. Ces données sont en fait plus souvent utilisées comme argumentaire pour justifier un périmètre, que comme élément essentiel de sa pertinence.

⁽³⁾ Cela signifie que la valeur prise par une variable sur une unité territoriale (une commune, par exemple) n'est pas indépendante des valeurs qu'elle prend sur les unités territoriales voisines : bien souvent cette corrélation spatiale est positive, c'est-à-dire qu'après de communes où la variable prend une valeur forte, on trouvera ainsi des communes où la valeur de cette même variable est forte.

Par construction, les unités élémentaires situées à l'intérieur d'une même "tache" présentent des caractéristiques communes (valeurs supérieures au seuil), et l'on relève donc une certaine homogénéité vis à vis de cette variable à l'intérieur de la "tache" ainsi constituée. Des exemples de tels zonages sont donnés par les unités urbaines ou les ZPIU. Il est à noter que le reste du territoire, formant une espèce de "gruyère", présente a priori une homogénéité symétrique, puisque les unités qui le constituent ont la caractéristique de se trouver en deçà du seuil qui a donné naissance aux "taches" (les trous du "gruyère"...). Cependant, son étendue géographique est parfois telle que cela ne suffit pas à donner une définition positive de cet ensemble, qui reste souvent considéré comme "ce qui n'est pas dans les taches". C'est un reproche qui a souvent été fait à la définition de l'espace rural ou du rural profond.

Il arrive parfois, plus rarement, que l'on partage ce "hors taches" en fonction de plusieurs seuils : les zones mises en évidence sont alors formées d'unités élémentaires pour lesquelles les variables prennent des valeurs comprises entre deux de ces seuils. Le résultat obtenu est alors constitué de taches comparables aux précédentes, entourées de couronnes plus ou moins concentriques. Cette méthode donne naissance à des cartes ayant un aspect semblable aux cartes altimétriques (l'altitude des lieux est en effet un bon exemple de variable présentant une forte autocorrélation spatiale).

□ soit ils produisent un "maillage" du territoire, c'est-à-dire une partition de celui-ci sans omission ni recouvrement. Le découpage du territoire ainsi obtenu ressemble alors beaucoup à celui qui résulte des zonages institutionnels. Naturellement, selon le processus de fabrication du zonage retenu, les mailles pourront être plus ou moins larges. Les travaux réalisés par Loeiz LAURENT, montrent que, selon la dimension de ce maillage, chacune des mailles sera constituée d'unités élémentaires dont le point commun sera tantôt la ressemblance (homogénéité vis-à-vis d'une variable), tantôt la polarisation de flux vers un même lieu. Plus précisément, si l'on considère des mailles de taille croissante, on met alternativement en évidence des zones tantôt homogènes, tantôt polarisées, le facteur de taille permettant de passer d'un type de zone à un autre étant de l'ordre de neuf. Parmi les zonages institutionnels, on trouve ainsi la commune (polarisée), le canton (homogène), l'arrondissement (polarisé), la région (homogène), le pays (polarisé), l'Europe (homogène) etc. Ce classement n'est naturellement pas absolu, mais il convient d'en retenir que, comme les zonages institutionnels, les zonages d'études peuvent être constitués de zones caractérisées tantôt par l'homogénéité des unités qui la composent, tantôt par leur polarisation vers un même lieu.

Des exemples de mailles homogènes sont fournis par les régions agricoles (petites ou grandes), constituées de communes se ressemblant par la nature de leur production ou leur orientation technique.

Les bassins d'emplois sont au contraire un exemple de mailles polarisées, puisque la limite de ces bassins sont semblables à une ligne de "partage des eaux"⁽⁴⁾ entre l'attraction de deux pôles formant le centre des bassins d'emploi. Le point commun entre les unités élémentaires appartenant à une même maille ne se trouve plus dans la valeur prise par certaines variables, mais dans la polarisation des flux dans une même direction ; ces mailles sont bien souvent composées d'unités hétérogènes du point de vue socio-économique, le point de convergence des flux ayant en général des caractéristiques très différentes des unités situées à la périphérie. L'harmonie dans la direction des flux traduit cependant une certaine solidarité, voire une interdépendance entre des espaces de nature différente.

⁽⁴⁾ Les bassins hydrologiques forment également un maillage "polarisé" du territoire, le point focal étant constitué de l'embouchure du fleuve ou le confluent de la rivière définissant le bassin.

Signalons enfin pour terminer le zonage d'études relatif aux aires urbaines : il combine la sélection des unités élémentaires sur le principe du niveau d'une variable (emploi, pourcentage de migrants) et la polarisation

d'un flux (ne sont retenus que les migrants vers le pôle ou les unités déjà agglomérées). Le résultat en est une carte formée de taches, mais chaque tache est polarisée vers un centre (d'ailleurs appelé pôle urbain). Son extension à ce que l'on appelle l'espace à dominante urbaine se fait en y agrégeant les communes dont le taux de migrants est supérieur à un certain seuil, sans privilégier de direction pour ces flux. Il en résulte un zonage dont la caractéristique principale est l'homogénéité sociologique par rapport à l'extérieur. On retrouve ici l'alternance de zones polarisées et homogènes dont il a été fait mention plus haut.

La typologie des zonages décrite ci-dessus ne prétend pas être la seule ayant sa pertinence. Elle permet toutefois de déterminer quelques grandes catégories auxquelles se rattacheraient des zonages existants ou en cours de création.

Elle peut se résumer dans le tableau suivant :

Une typologie des zonages			
Catégories de zonage		Exemples	
Zonages de pouvoir	Zonages institutionnels	circonscriptions de l'État	État régions départements arrondissements (communes)
		collectivités territoriales	régions départements communes
		groupements de collectivités territoriales	syndicats (SIVU, SIVOM) communautés urbaines communautés d'agglomération communautés de communes
		circonscriptions électorales	cantons circonscriptions législatives
	Zonages administratifs spécialisés		districts scolaires secteurs sanitaires régions militaires zones ANPE
	Zonages d'intervention		zones fonds structurels de l'Union européenne zones éligibles à la PAT parcs naturels zones urbaines sensibles
Zonage de savoir	Zonage "en taches"	taches homogènes	Unités urbaines Z.P.I.U. typologies espaces à dominante urbaine
		taches polarisées	aires urbaines
	Zonages "en mailles"	mailles homogènes	régions agricoles
		mailles polarisées	zones d'emploi bassins d'emploi zones de petite chalandise bassins hydrologiques