archive ouverte UNIGE
http://archive-ouverte.unige.ch

Article

Régulation, échelles et aménagement du territoire

RAFFESTIN, Claude

Abstract

Dans cet article, l'auteur met en évidence deux types différents de régulation dont la présence simultanée est nécessaire en matière d'aménagement du territoire. L'un est normatif et l'autre est automatique. C'est du conflit de ces deux mécanismes que peut émerger un équilibre dynamique du territoire. La potentialisation de l'un par rapport à l'autre entraîne des effets divergents soit dans l'espace, soit dans le temps.

Reference

RAFFESTIN, Claude. Régulation, échelles et aménagement du territoire. *Médecine & Hygiène*, 1983, no. 1539, p. 4033-4034

Available at:
http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4333

Disclaimer: layout of this document may differ from the published version.

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

[Downloaded 16/09/2016 at 11:22:17]

Régulation, échelles et aménagement du territoire

par Cl. Raffestin (Genève)

Dans cet article, l'auteur met en évidence deux types différents de régulation dont la présence simultanée est nécessaire en matière d'aménagement du territoire. L'un est normatif et l'autre est automatique. C'est du conflit de ces deux mécanismes que peut émerger un équilibre dynamique du territoire. La potentialisation de l'un par rapport à l'autre entraîne des effets divergents soit dans l'espace, soit dans le temps.

Introduction

L'idée de régulation et/ou de mécanisme de régulation intéresse toutes les sociétés qui **y** sont confrontées à travers les trois logiques fondamentales qui sous-tendent toutes les activités humaines: les éco-, bio- et socio-logiques. Toute société doit fonctionner, certes, mais aussi se réguler. Problème d'autant plus aigu que la «machine sociale» (on nous pardonnera cette métaphore) est la seule qu'il est impossible «d'arrêter» pour la modifier. Elle implique donc l'existence de moyens de régulation. A cet effet, les collectivités créent, parallèlement à l'information fonctionnelle qui permet de modifier l'environnement naturel et/ou social, une information régulatrice dont l'objectif est d'assurer le maintien et la préservation de l'extériorité et de l'altérité sur lesquelles porte l'action.

Sans doute, les mécanismes de régulation des éco- et biologiques, plus automatiques que ceux de la socio-logique, ont-ils été mieux analysés et c'est pourquoi ils sont peut-être mieux connus. On peut regretter que les historiens ne se soient pas davantage penchés sur ce problème de l'information régulatrice à travers le temps. Non seulement ils nous auraient appris comment, autrefois, les problèmes de régulation étaient abordés et éventuellement résolus mais encore ils nous auraient fourni des matériaux comparatifs pour estimer les solutions des sociétés contemporaines.

Il n'est pas excessif de dire que dans le domaine des sciences de l'homme l'analyse de la notion de régulation est à peine commencée. Ce n'est guère surprenant et cela pour deux raisons principalement. La première est banale et réside dans le fait que la régulation est un phénomène complexe; la seconde est moins banale en ce qu'elle tient au fait que la société moderne est beaucoup plus polarisée sur l'information fonctionnelle, source de changements, que sur l'information régulatrice, promesse de stabilité ou d'équilibre. La néophilie, tendance qui privilégie, sans cesse, le «nouveau», peut en partie expliquer l'accent mis sur l'information fonctionnelle plutôt que sur l'information régulatrice.

Et pourtant, la régulation est essentielle en matière d'aménagement du territoire qui n'est pas seulement une tentative de maîtriser la gestion de l'espace mais encore celle de maîtriser la gestion du temps. Tout aménagement du territoire est à la fois structuration de l'espace et du temps. On oublie trop souvent que l'organisation de l'espace implique *ipso facto,* une organisation du temps. En d'autres termes, tout mécanisme de régulation va affecter et l'espace et le temps. Mais, à ma connaissance, aucune régulation n'est capable d'intégrer simultanément et explicitement l'espace et le temps, c'est-à-dire que tout mécanisme de régulation ne peut prendre en compte qu'une des dimensions à la fois dans l'aménagement du territoire. Cela dit, il est bien entendu que le mécanisme qui intégrera le temps seul aura des effets sur l'espace et vice-versa.

En matière d'aménagement du territoire, qui ressortit à la socio-logique, je crois qu'il est utile de distinguer deux types de régulation que je nommerai, pour simplifier, «régula» et «auto-regula».

La «regula»

La regula, dont l'origine remonte à l'expression «regere fines » et qui évoque l'opération de traçage, œuvre du personnage investi des plus hauts pouvoirs (le rex), est, en somme, la manifestation d'un pouvoir (celui d'une collectivité ou de ses représentants).

La regula se manifeste, dans l'aménagement du territoire, sous la forme de normes, de règlements, de lois et de limites. C'est un corpus de prescriptions investi d'un rôle régulateur pour autant, bien évidemment, qu'on les applique et qu'on les fasse respecter. Un plan directeur, qui n'est rien d'autre qu'un système de limites réalisant une partition fonctionnelle de l'espace, est l'expression d'une «regula». Par nature cette regula est statique et si elle prend en compte explicitement l'espace en fournissant un maillage territorial caractérisé par des affectations différentielles, elle est forcément, et par avance, le lieu d'une contradiction fondamentale par rapport au temps. En effet, elle est instituée à un moment du temps, T0, et elle est conditionnée par des pratiques et des connaissances en usage à ce moment-là ; elle est, par conséquent historique, mais destinée à encadrer des phénomènes aux temps successifs T1,... Ti,... Tn comme si les conditions primitives ne devaient pas sensiblement varier. Historique par essence, la regula est conçue comme une information transhistorique puisqu'elle est censée être applicable à n'importe quel moment du futur. On peut donc s'attendre à des conflits entre la regula et les pratiques qu'elle est chargée d'encadrer à moins de faire l'hypothèse de la stabilité de celles-ci.

Dans cette perspective, la regula apparaît comme une géométrie qui encadre des contenus dans le territoire: hommes, choses et flux. La regula établit des correspondances entre un ensemble de normes et un ensemble de choses et le jeu a lieu sur les choses elles-mêmes qui sont ainsi identifiées, marquées et donc spécifiées. Ainsi, l'espace et ses contenus sont préservés dans leurs différences mais le temps, en revanche, est homogénéisé. La regula actualise l'espace à travers les options territoriales de la collectivité contenues dans un plan mais potentialise le temps par l'hypothèse, implicite, de la stabilité des pratiques.

L'auto-regula

A la regula s'oppose l'auto-regula. Celle-ci est un mécanisme constitué par des ajustements et des équilibrations quasiment automatiques. Un exemple d'auto-regula est fourni par le marché. Les ajustements entre l'offre et la demande régulent non pas les choses mais le prix des choses. Ce ne sont donc pas les choses qui sont considérées dans l'auto-regula mais leurs signes généralement exprimés par un système de valeurs rattaché à un étalon monétaire.

L'auto-regula réalise ainsi l'équivalence des choses à travers les signaux que sont les prix. Des lieux différents par leur position, leurs aptitudes, leurs contenus peuvent être équivalents par leur prix à un moment donné. Les changements de pratiques dans une collectivité valorisent ou dévalorisent à travers le temps un même lieu et c'est ce que sanctionne l'auto-regula. Ainsi l'auto-regula actualise le temps mais potentialise l'espace qui se trouve ainsi homogénéisé par le jeu sur le signe des choses.

Regula versus auto-regula

La regula est orientée sur la valeur d'usage tandis que l'auto-regula est axée sur la valeur d'échange . A l'information concrète et «culturalisée» de la première correspond l'information abstraite et «naturalisée» de la seconde. Dans la regula la médiation est assurée par les choses elles-mêmes tandis que dans l'auto-regula la médiation est assurée par le signe des choses.

Il semble donc, à première vue, qu'il y ait une opposition irréductible entre ces deux régulations. En réalité, il y a complémentarité et il est nécessaire dans l'aménagement du territoire que ces deux systèmes co-existent. Un va-et-vient constant entre regula et auto-regula est indispensable. Autrement dit, ces deux mécanismes, lorsqu'ils existent simultanément, offrent la possibilité de gérer et l'espace et le temps, c'est-à-dire de tenir compte de leur spécificité respective.

Une législation urbanistique non corrigée par le mécanisme du marché court le risque d'être autoritaire et de bloquer les évolutions nécessaires dans une société. Genève en fournit un exemple assez typique avec le blocage des prix du terrain en 3e zone. Mais d'une manière symétrique quant au processus sinon quant à ses effets, le jeu du marché non corrigé par une législation urbanistique risque de conduire à un bradage de l'espace qui se traduit par un désordre et un gaspillage dans le territoire. Il suffit d'observer la plupart des côtes méditerranéennes pour s'en convaincre: le seul jeu de l'auto-regula a conduit au gaspillage privé de lieux dont l'intérêt collectif était évident.

Tout aménagement du territoire nécessite la présence de ce couple regula/auto-regula qui est tout à la fois source de conflits mais aussi d'adaptation et d'innovation. Nécessité d'autant plus impérative que si ces deux mécanismes sont transscalaires, la regula ne développe bien ses effets que pour des espaces petits à moyens (grande échelle) tandis que l'auto-regula est surtout efficace pour des espaces moyens à grands (moyenne échelle).

Si la regula l'emporte sur l'auto-regula, on doit craindre un conservatisme excessif et donc un décalage accentué entre normes et pratiques. Si c'est l'inverse on peut craindre des changements fréquents non nécessaires et porteurs de coûts sociaux élevés.

Il faut absolument comprendre que la regula encadre toujours un projet social dont l'auto-regula réalise l'ajustement dynamique: la regula joue le contenu, l'auto-regula joue la position.

Conclusion

Si l'on considère l'aménagement du territoire à Genève actuellement, on découvre qu'il y a un conflit majeur entre les deux types de régulation. Mais, il faut le dire d'entrée de jeu, ce conflit est souhaitable. Si la regula, assez stricte, qui a été établie ces vingt dernières années, sautait, la configuration territoriale de Genève subirait des modifications regrettables et dommageables pour l'ensemble de la population. Cependant, l'auto-regula fait apparaître, à travers le prix des terrains, des verrous qui empêchent de trouver des solutions au problème lancinant du logement. Dès lors, nous sommes dans une situation d'innovation potentielle déterminée par ce conflit.

Sans toucher à l'essentiel de la regula, il est néanmoins possible de débloquer les prix du terrain en 3e zone pour susciter des ventes éventuelles de terrains, actuellement occupés par des villas, et les récupérer pour de l'habitat collectif. Les signaux de l'auto-regula sont, à cet égard, suffisamment clairs. Par ailleurs, il est peut-être utile de revoir dans la regula la partfaite aux terrains de villas qui, à maint égard, est excessive.

Mais le conflit peut aussi se résoudre par l'élaboration d'une nouvelle conception de l'aménagement qui fasse la part plus belle à des options intégrant davantage la mixité des fonctions et la mixité des différents types d'habitat.

Toute politique d'aménagement du territoire devient dès lors une tension perpétuelle entre valeur d'usage et valeur d'échange, entre normes et pratiques, entre contenus et positions. Comme tout aménagement du territoire est aussi un aménagement de la durée, il importe de savoir quelles hypothèques on veut racheter dans l'avenir: c'est une option politique.

Adresse de l'auteur: Pr Cl. Raffestin, Centre universitaire d'écologie humaine et des sciences de l'environnement, Université de Genève, 1211 Genève 4.