

FIGURES ET AVATARS DE LA JUSTIFICATION TERRITORIALE DES INFRASTRUCTURES URBAINES

Franck Scherrer

Le bestiaire des infrastructures urbaines est peuplé de traits d'union, de chaînons manquants, de bassins tantôt versants tantôt de desserte, de radiales et de tangentielles. Les réseaux transportent, collectent ou distribuent les flux les plus divers, et de surcroît désenclavent, rééquilibrent le centre ou la périphérie, articulent le petit territoire du développement local et le grand Territoire de l'aménagement du même nom et, de plus en plus aujourd'hui, sont sommés de retisser la tunique bien couturée de la ville. Qu'il s'agisse d'un territoire de référence ou d'injonction, les figures de la justification territoriale des infrastructures urbaines sont omniprésentes, soit dans l'explicite du débat public, soit dans l'implicite de la conduite quotidienne de leur développement, et récurrentes tout au long de leur déploiement séculaire.

La justification territoriale a directement à voir avec ce que les géographes appellent les représentations collectives de l'espace urbain. On ne les envisagera ici que comme ressources argumentaires, telles que les acteurs de la décision, de l'expertise et de la contestation vont les mobiliser pour justifier ou dénoncer l'infrastructure par le territoire.

Quelle est la nature de ces ressources ? Quel rôle joue la justification par le territoire - avec d'autres- dans le processus décisionnel qui conduit au choix d'un projet infrastructurel ? Au-delà, comment la référence à telle ou telle justification territoriale se traduit-elle dans l'organisation morphologique et fonctionnelle ? Ces voies ouvertes sont d'autant plus vastes qu'elles ont été jusqu'à présent peu fréquentées par la recherche urbaine: Elles ne seront de ce fait qu'à peine défrichées ici.

Ces questions relèvent d'ailleurs plutôt de la "grammaire" de ce mode de justification du choix public en matière de réseaux techniques urbains, alors qu'il convient tout d'abord d'en préciser le "vocabulaire" : définir les principaux traits de ce que l'on entend par justification territoriale, l'illustrer par quelques types d'argumentaires récurrents, c'est-à-dire les figures rhétoriques historiquement les plus éprouvées de la justification

territoriale des infrastructures urbaines, avant de se demander si elles sont toujours aussi efficaces aujourd'hui.

L'argument territorial dans l'histoire des réseaux techniques urbains

Les acceptions du territoire urbain que l'on retrouve dans l'argumentaire de la justification sont diverses. On retrouve le sens classique d'un lieu irréductiblement singulier, chargé d'un sens lentement construit par les rapports sociaux, appropriable dans une relation familière et quotidienne et suscitant un sentiment d'appartenance: sa figure classique dans le discours sur la ville est le "quartier". En ce qui regarde le développement des infrastructures urbaines, cette acception "communautaire" du territoire se retrouve plutôt du côté de la dénonciation que de la justification. La seconde acception - "civique" - du territoire de la ville renvoie au maillage institutionnel, plus précisément à ce lieu traditionnel d'inscription de la citoyenneté que représente le territoire communal ainsi qu'à la question tout aussi traditionnelle de son dépassement à l'échelle des agglomérations et régions urbaines pluricommunales.

La dernière acception met l'accent, selon l'expression de C. Raffestin, sur le rôle d'un acteur qui territorialise l'espace en vue de réaliser un programme (Raffestin, 1980); ce territoire de l'action, découpé à la mesure et à l'échelle optimale du réseau projeté, peut être qualifié de façon un peu simpliste de "technocratique".

On retrouve ici une proximité avec les principaux registres ou "natures" de la justification déclinés par L. Boltanski et L. Thévenot (Boltanski et Thévenot 1991): l'attachement au territoire familial relevant du registre "domestique", la défense du bien commun au sein de la collectivité locale du registre "civique", et l'efficacité d'un découpage territorial à l'échelle de l'action du registre "industriel". La justification territoriale serait en quelque sorte transversale par rapport à ces différents registres, et l'on pourrait faire l'hypothèse que son efficacité dans la production de l'assentiment est d'autant plus importante que l'argumentaire territorial est également "grand" dans au moins deux de ces registres.

Pour autant, les représentations collectives de l'espace urbain, ressources de la justification, ont aussi une histoire, qui n'est pas strictement déterminée mais pour le moins parallèle à celle de l'évolution de la forme urbaine. Les représentations de la ville se construisent et se légitiment dans la longue durée, à l'échelle séculaire qui est, en ce qui nous concerne, celle du déploiement des réseaux techniques urbains de la seconde moitié du XIX^e siècle à la fin du XX^e.

Comme toute histoire, celle de la justification par le territoire des infrastructures urbaines a un début, qui est d'ailleurs plutôt tardif. Au temps de la genèse des réseaux d'eau, d'égouts, de gaz de ville ou de tramways, alors que le débat public sur l'opportunité de leur établissement est particulièrement riche à l'échelle de chaque ville ou du pays, l'enjeu territorial est singulièrement absent. L'extension indifférenciée de ces équipements, conçus à l'origine pour le centre-ville, à la périphérie de la ville existante ou en construction paraît dans le principe d'autant plus justifié qu'elle est alors le moyen le plus commode d'exercer une politique publique de contrôle du développement urbain (Calabi 1979, Haüssermann 1992). A Lyon, jusqu'aux années 20 de ce siècle, l'horizon territorial de l'extension du réseau d'assainissement s'exprime dans les termes suivants: "jusqu'à ce que toutes les rues de la ville soient équipées d'égouts". Il s'agit du témoignage très local d'un réformisme municipal prudent, largement répandu dans les villes occidentales du début de ce siècle, et qui ne se distingue pas sur ce point d'un socialisme municipal plus extrême (Baraqué 1990).

La nécessité de justifier le développement des infrastructures urbaines à l'intérieur de tel périmètre, selon tel axe privilégié, ou à l'échelle de tel ou tel secteur de la ville, ne se fait jour que lorsque l'extension de ces réseaux fait naître des enjeux territoriaux (Offner 1993). Il peut s'agir d'un différentiel entre les parties centrales d'une ville et ses quartiers excentrés sous-équipés, différentiel suffisamment durable pour se construire en enjeu politique local; ou encore, lorsque cette extension fait émerger de façon explicite l'enjeu d'une collaboration nécessaire à l'échelle pluricommunale d'une agglomération (Scherrer, 1995b); ou enfin, quand l'équipement urbain devient l'objet prioritaire d'une politique publique nationale, à l'instar de ce qui s'est passé en France après 1945. En d'autres termes, l'émergence de la justification territoriale des réseaux urbains est étroitement corrélée à celle de la planification urbaine, même si l'appareil conceptuel de cette dernière n'accorde qu'une faible place aux réseaux dans la palette des outils de l'urbanisme (Dupuy 1991).

C'est à cette époque que des types d'argumentaires territoriaux font leur apparition et s'installent de façon durable dans la littérature technico-politique du débat public. La récurrence de certains de ces arguments sur de longues périodes a parfois de quoi surprendre. Ainsi au cours du demi-siècle qui conduit des fortifications de Paris à la réalisation du boulevard périphérique sur une partie de son emprise, l'argument du "trait d'union" entre Paris et sa banlieue va être le plus souvent appelé en soutien de projets d'aménagement successifs et antinomiques (Cohen & Lortie 1991). Ailleurs, la topographie de bassins versants va servir à justifier, à dix ans de distance, deux projets de réseau d'assainissement à l'opposé l'un de l'autre (Scherrer, 1992).

Il serait pourtant trop simple de s'en tenir à une lecture cynique identifiant argumentaire territorial et manipulation. Les vertus mobilisatrices des images de la ville et de son territoire, projetées dans un processus d'aménagement, jouent sans doute un rôle clé dans la conduite collective des transformations urbaines au cours de la période contemporaine, et méritent que l'on s'intéresse de plus près aux figures rhétoriques dominantes de la justification territoriale.

Première figure: l'aire fonctionnelle

Bien que cela puisse paraître paradoxal pour des services urbains principalement organisés en réseau, la figure la plus prégnante est celle de l'aire fonctionnelle, c'est-à-dire du "bon périmètre" à l'intérieur duquel le développement des infrastructures est techniquement pertinent, le territoire de l'optimum technico-économique. Cette façon de découper un territoire ad hoc joue un rôle d'autant plus actif dans la justification que le découpage peut être objectivé ou "naturalisé" en dehors de la sphère des rapports de pouvoir, en s'enracinant soit dans la référence au milieu naturel (les bassins versants...), soit dans la métaphore organiciste de la ville. En matière de transports collectifs ou de voirie urbaine, l'observation des "flux de circulation" a servi à fonder, dès la première moitié de ce siècle, le zonage des migrations domicile-travail dont les "aires urbaines", "bassins d'emploi" ou "bassin de vie" sont des avatars plus récents.

Le découpage des ces aires fonctionnelles est généralement différent de celui du maillage institutionnel des circonscriptions politico-administratives, puisqu'aussi bien les villes se sont transformées tout au cours de ce siècle en agglomérations pluricommunales. Dès lors, l'aire fonctionnelle n'est plus seulement le territoire de référence du développement des infrastructures: c'est ce même développement qui vient justifier la réforme nécessaire du ressort territorial des circonscriptions politico-administratives pour les faire coïncider avec l'agglomération ou la région urbaine réelle. Historiquement, en France, le développement de l'intercommunalité, voire, de façon plus épisodique, de la supracommunalité (les communautés urbaines), fruit de multiples compromis locaux entre l'Etat réformateur et les collectivités locales s'est davantage fait autour des questions de distribution électrique, d'eau, de collecte de déchets ou d'assainissement que de logement ou de localisation des activités économiques.

Il est vrai que dans ce domaine des infrastructures urbaines, la recherche de l'efficacité industrielle n'a, pendant longtemps, guère été remise en cause par les acteurs décisionnels. A partir d'un certain niveau de développement des réseaux, la recherche d'économie d'envergure, d'économie d'échelle, la massification des flux a conduit

l'ingénierie urbaine comme les entreprises du secteur à prôner ou provoquer l'unification la plus large possible des aires de desserte ou de collecte, généralement communales à l'origine. En retour, le financement d'un grand collecteur, d'une usine d'épuration ou de traitement des déchets est un vecteur classique d'élargissement de la coopération intercommunale. Ainsi la grandeur économique et la grandeur civique (solidarité d'agglomération, équilibre centre-périphérie) se sont longtemps renforcés l'une l'autre pour faire de l'aire fonctionnelle supracommunale la référence territoriale obligée de l'équipement infrastructurel des villes.

Pour autant, l'identification qui s'est faite à la longue entre l'aire fonctionnelle, l'intérêt général et l'optimum technico-économique, identification qui a joué un rôle clé au cœur de l'expertise de l'ingénierie d'Etat en France, ne doit pas masquer, d'une part, que tout découpage fonctionnel est une proposition territoriale reflétant la position d'un acteur ou d'une coalition d'acteurs, et, d'autre part, que l'adoption d'un tel découpage comme référence plus ou moins institutionnalisée du développement des infrastructures urbaines traduit généralement un compromis entre acteurs territoriaux.

Pour illustrer le premier point, on peut reprendre l'exemple plusieurs fois étudié du débat soulevé lors de la création du métropolitain parisien à la fin du siècle dernier (Cotterau 1974, Larroque, 1989). On sait que deux propositions de réseau furent en conflit durant une quinzaine d'années: celle du Conseil Municipal de Paris, qui l'emporta finalement, et celle des grandes compagnies ferroviaires soutenue par l'Etat. Si l'on a gardé surtout de ce débat le souvenir d'un affrontement entre coalitions d'intérêts particuliers - pour simplifier, les compagnies ferroviaires contre les propriétaires immobiliers parisiens - les deux réseaux projetés s'inscrivaient dans deux propositions d'aire fonctionnelle également pertinentes.

Dans le premier cas, il s'agit de Paris intra muros - les prolongements possibles en proche banlieue étant rejetés dans un avenir lointain - avec comme souci d'unifier, en terme d'accessibilité, quartiers centraux et périphériques tant sous l'angle du marché du travail que du marché foncier. Le projet "régional" des compagnies ferroviaires s'inscrit à l'échelle de l'agglomération parisienne émergente et de la spécialisation spatiale et fonctionnelle entre nouveaux quartiers d'affaire et banlieue résidentielle, à l'image du métropolitain londonien ou, si l'on veut, comme préfiguration du RER actuel. Il s'agit bien de deux formes différentes d'un optimum territorial, qui se retrouvent aujourd'hui dans le système des transports collectifs parisiens et qu'on ne saurait, même avec le recul historique, considérer comme représentant plus ou moins de "réalité objective" du territoire urbain.

L'exemple de l'agglomération lyonnaise, lorsque se décide et se dessine entre 1930 et 1950 l'intercommunalité fonctionnelle pour les trois réseaux de distribution d'eau, de transports collectifs et d'assainissement, illustre de différentes manières le second point (Scherrer 1992). Trois principaux acteurs sont en présence: l'Etat - ministère de l'Intérieur et Préfecture- promoteur de l'organisation sur une base "régionale"(région urbaine) du développement des infrastructures, auquel s'opposent la ville-centre, soucieuse de son autonomie décisionnelle, et les communes de banlieue, méfiantes envers tout ce qui pourrait renforcer "l'impérialisme" lyonnais.

A travers projets et décisions, trois figures d'aires fonctionnelles de référence se font jour. En matière de transports urbains et régionaux, la formule bureaucratique imposée sous le régime de Vichy de syndicat mixte Lyon/Département ne dessine pas de nouveau périmètre fonctionnel pour ce réseau de tramway qui est au début du déclin. En matière de distribution d'eau, c'est la séparation entre la ville-centre et un syndicat de banlieue en couronne autour de Lyon qui prévaut, agencement que l'on retrouve dans plusieurs agglomérations françaises à l'époque. La justification "fonctionnelle" de ce découpage tient essentiellement dans le "retard en équipement" partagé par l'ensemble des communes de banlieue. Enfin, en matière d'assainissement, face à l'Etat qui souhaitait imposer un plan à l'échelle de toute l'agglomération, Lyon et sa banlieue obtiennent de limiter au seul secteur Est le périmètre du futur réseau intercommunal. Ce compromis est ici facilement "naturalisé" par l'unité du bassin versant.

Ces deux aspects de la justification territoriale - proposition d'acteurs et compromis territorial - semblent ressortir de façon plus explicite dans la période actuelle. Mais il apparaît surtout que cette figure de l'aire fonctionnelle connaît aujourd'hui ses limites. Le processus d'étalement urbain, qui en est à l'origine, s'est accéléré et se manifeste essentiellement en discontinuité spatiale avec la partie dense des agglomérations urbaines. Il devient pratiquement impossible désormais de prétendre ajuster sur une seule grande maille, le bassin de vie ou d'emploi, les économies d'échelle ou d'envergure des réseaux techniques et un gouvernement urbain unifié.

Plus encore, l'évolution des politiques urbaines dont ces infrastructures sont le support est la cause principale de cette désaffectation progressive. Lorsque l'enjeu dominant était d'équiper un territoire, de rattraper un déséquilibre morphologique vis-à-vis d'une périphérie sous-raccordée ou au contraire de se "réservé" une densité d'équipement, le choix du "bon périmètre" était un élément de choix de la justification. C'est beaucoup moins évident lorsque les enjeux dominants sont ceux de la régulation économique ou environnementale de la performance différentielle des services que rend cet équipement. En d'autres termes, dessiner le bon périmètre de l'extension d'un réseau de

méto produit du sens. C'est autrement plus coriace lorsqu'il s'agit de justifier territorialement des mesures pour réduire la pollution de l'air. Les limites de cette figure de la justification territoriale sont peut-être surtout d'ordre cognitif.

Deuxième figure: le lieu exemplaire

Cette expression du lieu exemplaire est empruntée à A. Micoud pour caractériser le mode de territorialisation de l'innovation en matière de politique publique, particulièrement en matière d'innovation sociale (Micoud 1989). Cette "technique", qui lui paraît proliférante depuis dix ou vingt ans, consiste à *associer systématiquement au lancement d'une politique nouvelle un lieu expérimental (et appelé à devenir exemplaire) qui permettra de concrétiser et de faire voir les bénéfices que pourrait apporter la nouvelle politique mis en oeuvre* (Micoud 1991, p.6). Par la suite, cette pratique lui est apparu dépasser largement l'espace des politiques sociales et le temps des années 80: au delà de ce que l'on appelle communément en France la politique de la Ville, les circonscriptions exceptionnelles et autres zones expérimentales fleurissent aussi bien en matière de protection de la nature que de reconversion des zones industrielles, de protection du patrimoine, et elles ont à voir avec l'emblématisation des "hauts lieux" des luttes sociales ou des politiques alternatives (de l'Alma-Gare au Larzac).

Il n'est sans doute pas étonnant de retrouver cette pratique également proliférante à propose de l'innovation technique en matière d'infrastructures urbaines, et donc, de justification territoriale de l'émergence de cette innovation. On peut même en trouver des traces dès l'origine du développement des réseaux techniques urbains, en pensant notamment à ces hauts lieux combinés à des événements exceptionnels que furent aux XIX^e et XX^e siècles les sites des expositions universelles, puis plus récemment les villes olympiques.

On pense immédiatement à l'association systématique de l'expérimentation de nouveaux modes de transport publics à de tels "lieux-événements", depuis le trottoir roulant de l'expo 1900 à Paris jusqu'à la tentative avorté d'expérimenter ARAMIS (cabines automatiques à attelage magnétique) lors de l'exposition universelle également avortée de Paris en 1989 (Latour 1992). Mais la plupart les domaines de la ville technique ont été à un moment ou un autre convoqués à ces "fêtes", de l'expérimentation des galeries techniques au village olympique de Barcelone, au "tout écologique" des infrastructures des sites olympiques de Sydney en l'an 2000. Cette dimension est également présente dès l'origine dans ces lieux-événements exceptionnels et permanents que sont les grands parcs de loisirs comme Disneyland. Ce n'est d'ailleurs

pas un hasard si la Compagnie Disney communique à qui veut l'entendre qu'elle produit en Floride un futur "haut lieu" du Génie Urbain, une ville nouvelle écologiquement correcte.

Mais ces exemples ne sont pas les plus significatifs d'une pratique beaucoup plus généralisée dans le temps et dans l'espace qui consiste à associer telle partie d'une ville à la mise en place d'une nouvelle technique urbaine, pour la donner à voir et, dans le discours de la justification, permettre à partir de cette expérimentation, sa généralisation à tout ou partie du territoire urbain.

En France, ces "milieux associés" à telle ou telle innovation en matière de réseaux urbains ont été en général des opérations d'urbanisme qui se voulaient par elles-mêmes exemplaires: certains grands ensembles d'habitat social des années 70, les villes nouvelles, les centres directionnels et, dans les années 80, les technopoles. On peut citer en vrac la collecte pneumatique des ordures ménagères à la Villeneuve de Grenoble, les réseaux de chauffage urbain et les techniques alternatives d'assainissement dans les villes nouvelles de la région parisienne, le sol artificiel à la Défense, le métro léger automatique (VAL) à Villeneuve d'Asq, les nouvelles technologies de communication à Sophia Antipolis, etc. .

Dans la construction symbolique des ces lieux exemplaires dont la visée téléologique était bien de changer la ville, l'apport de l'innovation en matière d'infrastructures urbaines n'occupe pas la première place. Il semble pourtant que cette place soit devenue prépondérante dans les dix dernières années. C'est le cas par exemple des téléports, zones d'activité qui se définissent essentiellement par la concentration locale de nouvelles technologies d'information et de communication; ou encore des zones industrielles ou résidentielles conçues pour respecter l'intégrité écologique, que l'on baptise ici ou là "éco-sites", qui reposent notamment sur la mise en oeuvre de nouvelles techniques d'assainissement, la collecte sélective des déchets et la gestion écologique des espaces libres. Le principal candidat au titre de "haut lieu" dans ce domaine pourrait être l'opération IBA (Internationale BauAustellung) de l'Emscher Park dans la région de la Ruhr (Grohé 1991).

L'emploi du lieu exemplaire comme justification territoriale de l'expérimentation d'un réseau ou service urbain dans l'objectif de sa généralisation, est paradoxal. Il se pratique de façon récurrente et ininterrompue jusqu'à aujourd'hui, alors que de façon tout aussi récurrente, il n'y a pas de généralisation de l'innovation technique hors des limites du lieu de son expérimentation. Pour un exemple réussi, comme les techniques alternatives d'assainissement qui sont sorties des villes nouvelles pour se généraliser

aux périphéries des grandes villes, on en trouve dix pour lesquels les lieux exemplaires se sont transformés en ghetto pour innovations obsolètes, oubliées en sous-sol ou rouillant à l'air libre.

A. Micoud soulève également ce paradoxe de l'exceptionnel exemplaire. Ce dernier terme signifie le prototype d'une série, le spécimen ou la partie qui donne l'idée d'un tout, mais il désigne aussi un modèle en soi inimitable, *dont l'excellence même en fait quelque chose de seul comparable à soi* (Micoud 1991, p.44). Tout la difficulté consiste à passer de la seconde acception, indispensable pour la construction symbolique du lieu exemplaire, à la première, condition de la généralisation du dispositif innovant à l'échelle de la ville ou de territoires urbains similaires. L'anecdote du VAL pourrait l'illustrer: cet acronyme signifiait à l'origine Villeneuve d'Asq-Lille avant de se transformer en Véhicule Automatique Léger. Ce tour de passe-passe sémantique a rendu évidemment le produit plus exportable, mais il reflète aussi la transformation du projet lui-même lorsqu'il dut évoluer en prenant mieux en compte certaines dimensions de la ville existante et de ses réseaux de transport hérités.

Plus prosaïquement, on peut souligner que l'association d'une innovation technique urbaine au "milieu associé" d'une opération exemplaire dépend justement d'une convergence de conditions exceptionnelles: financements exceptionnels, procédures contournant les circuits traditionnels de la décision, démarche de mission court-circuitant les lourdeurs technocratiques. Tous les attributs de l'action publique "moderne" ouvrent à l'innovation technique, elle-même justifiante de l'action, avant de se renfermer sur elle.

Pourquoi donc ce succès renouvelé de cette figure de la justification territoriale? Sans doute, pour suivre encore la leçon d'André Micoud, parce que ces lieux symboliques de l'expérimentation territoriale de la technique urbaine figurent la possibilité de résoudre les contradictions que porte ici l'image utopique du réseau achevé: c'est lorsque le réseau sera "complet" ou l'accès au service urbain généralisé que les problèmes de la ville seront résolus, mais cet horizon recule sans cesse. Le lieu exemplaire serait le recours, faute de réaliser hic et nunc le changement global de la ville, à une construction de formes où le savoir de l'ingénierie urbaine et le désir du politique de voir son action s'incarner pourraient apparaître comme réconciliés.

Troisième figure: l'articulation des échelles

La figure de l'articulation des échelles est sans doute la plus complexe de la justification territoriale des réseaux techniques urbains; c'est également la plus contemporaine des

trois figures du discours que nous avons choisi d'illustrer . Elle apparaît sans doute le plus clairement dans le domaine des transports urbains (transports collectifs et grande voirie).

Tout au cours du développement d'un réseau, processus qui s'étale dans la longue durée et qui met en jeu des compétences décisionnelles multiples, chaque élément ou tronçon d'infrastructure se retrouve faire l'objet d'une décision. Il doit donc être justifié à la fois par rapport à l'ensemble auquel il appartient - le réseau achevé - mais aussi en lui-même. Faute de cette double justification articulant deux échelles différentes - au moins - le réseau se voit approprié par des logiques fonctionnelles concurrentes et non hiérarchisées (Offner & Scherrer 1990).

La multiplicité de ces logiques fonctionnelles et de leurs échelles associées est parfois étonnante, comme l'illustre bien l'analyse menée par J. M. Offner à propos des argumentaires qui ont accompagné le projet et la réalisation du tramway Saint-Denis/Bobigny en Région Parisienne au cours des années 80 (Offner 1991). Cette infrastructure qui s'inscrit dans un système de transports collectifs déjà complexe est inédite par le mode de transport choisi, ainsi que par sa position en rocade banlieue-banlieue alors que l'ensemble des réseaux convergent vers la ville-centre.

J. M. Offner distingue au moins six logiques fonctionnelles pertinentes à des échelles différentes (figure 1). La première est tout simplement la *liaison* privilégiée entre Saint-Denis et Bobigny, à l'échelle de ce bipôle constitué par la "capitale" économique et la préfecture du Département de Seine-Saint-Denis. Le *cabotage N 186* fait référence à la logique de desserte fine de l'espace urbain riverain de l'infrastructure. L'échelle du Département apparaît lorsqu'est mis en avant le rôle d'*épine dorsale* que le tramway peut jouer vis-à-vis du réseau de bus maillant ce territoire.

Par ailleurs, ce tronçon s'inscrit, à l'échelle de la région urbaine, dans un projet plus vaste de grande *rocade* de transports collectifs réunissant toute la première couronne de banlieue. On retrouve l'échelle régionale, mais cette fois polarisée par Paris, dans la logique de *rabattement*. Enfin, le tramway n'est pas seulement un mode de transport mais aussi un moyen de dynamiser des opérations d'aménagement et de requalifier l'espace public à l'échelle de chaque commune traversée.

On peut remarquer qu'il ne s'agit pas seulement d'échelles spatiales emboîtées mais de territoires de référence à des échelles différentes, comme autant de propositions territoriales mises en avant dans l'argumentaire de tel ou tel acteur ou coalition d'acteurs. D'autre part, ces différentes logiques fonctionnelles sont non seulement

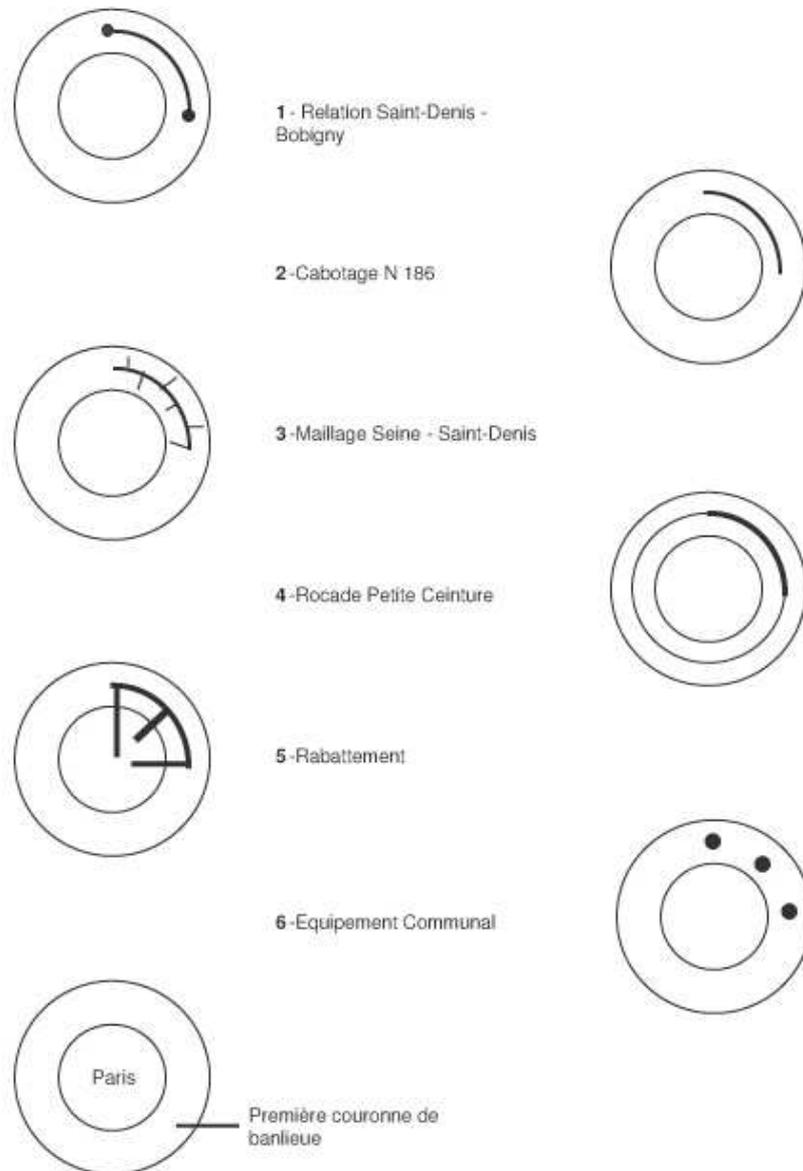


Figure 1. Logiques fonctionnelles et échelles territoriales du tramway Saint-Denis - Bobigny (source Offner 1991)

concurrentes mais aussi contradictoires: dans l'exemple cité, la liaison bipolaire et la desserte riveraine, le rabattement et la rocade, etc.

Comment résoudre ces contradictions en articulant au mieux deux échelles territoriales dans l'ordre de la justification? Justifier la partie par le tout, c'est-à-dire, en règle

générale, les nuisances apportées par un tronçon d'infrastructure sur un territoire local par les bénéfices attendus à une échelle plus vaste (ou vice versa), peut se faire a priori, a posteriori ou dans le cours du processus décisionnel. Dans le premier cas, on a à faire à des arguments du type "tronçons manquants", classiques en matière d'infrastructures ferroviaires, où il s'agit de justifier (généralement dans un site "sensible") le raccordement de deux réseaux déjà constitués par les bénéfices à attendre de leur interconnexion à une échelle nationale, voire continentale. Cet argumentaire se retrouve fréquemment pour d'autres types de grandes infrastructures (barrages hydroélectriques, lignes à haute tension, autoroutes...).

Dans le deuxième cas de figure, il s'agit au contraire de privilégier l'accrochage d'un tronçon d'infrastructure au territoire directement desservi - en privilégiant les logiques fonctionnelles du développement local, de telle sorte que, une fois la décision prise, ce "coup-parti" génère une irréversibilité de l'extension ou du raccordement à un ensemble infrastructurel plus vaste. Ce type de démarche a été bien analysé par A. Tricot à propos de la construction du projet de doublement de l'autoroute de la côte d'azur, où, après la décentralisation, l'Etat a tenté de justifier chaque tronçon composant l'ensemble par rapport aux attentes de développement des différents territoires locaux traversés (Tricot 1996).

Pour autant, en milieu urbain, face à la multiplicité des acteurs qui interviennent dans la décision et la diversité des logiques fonctionnelles en jeu, l'articulation des échelles territoriales se construit et évolue le plus souvent tout au long du processus décisionnel. Comme il est difficile, contrairement aux cas de figure précédents d'imposer une seule logique fonctionnelle - identifiée à l'intérêt général et à l'optimum technico-économique - associée à une échelle de référence, la justification consiste le plus souvent à superposer de façon non hiérarchisée plusieurs logiques fonctionnelles pertinentes à différentes échelles, compromis qui se traduit dans la morphologie même du dispositif infrastructurel.

Le cas le plus classique est celui des rocade autoroutières destinées au départ à détourner le trafic de transit d'une agglomération urbaine. En raison soit de clé de financement entre les différentes collectivités, soit de la nécessité d'additionner des trafics pour équilibrer le bilan socio-économique du projet ou encore de négociation avec les acteurs territoriaux riverains, la rocade va s'enrichir d'échangeurs sur son parcours (logique de développement local), situés en général au croisement avec les axes radiaux qui se dirigent vers le centre de l'agglomération(logique de pénétrante). L'infrastructure devient ainsi multi-fonctionnelle, appropriée par des mobilités

concurrentes de celle qui était à l'origine du projet, générant un cycle également classique: étalement urbain / saturation de la rocade / projet de nouveau contournement.

Cette figure de la justification territoriale, "l'empilement des échelles", est efficace tant qu'il reste de nouvelles infrastructures à construire, un territoire à équiper, lorsque transformer la morphologie du réseau est encore un recours aux dysfonctionnements de ce qui existe déjà. Dès lors qu'il s'agit plutôt de réguler les enjeux liés à l'usage d'un réseau existant - par exemple répartir les nuisances et les risques du trafic de poids lourds de transit sur différents axes d'autoroutes urbaines - , l'empilement des échelles ne fonctionne plus et les contradictions entre les logiques attribuées au réseau sont plus difficilement réductibles.

Renouveau ou déclin de la justification territoriale?

Ces figures rhétoriques de la justification des infrastructures urbaines - parmi d'autres - se distinguent par leur ancrage dans l'histoire du développement des réseaux urbains ainsi que par leur récurrence dans le "grand récit" des politiques d'aménagement. Elles relèvent en quelque sorte du statut de "mythe opératoire". On peut se demander si elles sont aujourd'hui et seront demain toujours aussi opérantes.

La transformation des modes de l'action publique, du "substantialisme" au "pragmatisme" selon J-G. Padioleau, du régime d'action de commandement à celui de l'action mobilisatrice selon J-M. Fourniau à propos de la conduite de projet d'infrastructure, ne conduit-elle pas à la marginalisation de la justification territoriale (Padioleau 1993, J-M. Fourniau 1996)? Dans le cadre de pensée de l'action publique substantialiste, la production de l'assentiment passe par un consensus tangible sur la substance des finalités à atteindre. Or la représentation d'un territoire circonscrit, articulé, sur lequel l'action projetée aura des effets structurants (positifs ou négatifs) n'est-elle pas particulièrement à même de fournir une substance tangible à partir de laquelle le consensus ou le conflit peut se construire?

Il en va autrement lorsque le consensus recherché est opératoire et porte sur le choix des procédures et des modes de faire les plus propres à définir le bien commun. Peut importe finalement que la représentation du territoire urbain qui permet de produire de l'assentiment soit juste ou rationnelle, pourvu que la façon de la produire l'ait été. Une même évolution vers la marginalisation de la substance territoriale de la ville comme finalité des politiques urbaines se retrouve dans la transformation observée de la planification urbaine dite "stratégique" ou "mobilisatrice" (Padioleau & Demesteere 1991).

Pour autant, la nécessité d'inscrire tout projet dans une représentation collective de l'espace urbain pour le justifier paraît avoir la vie dure, d'autant plus qu'il s'agit d'un vecteur de communication dont l'importance grandit lorsque le débat public s'élargit. Cet élargissement du débat public, peu ou prou constaté dans la plupart des pays avancés, la pluralité de l'expertise et la montée en puissance de nouveaux types d'argumentaires, essentiellement écologistes, à l'intérieur comme à l'extérieur de la sphère politico-administrative, ne s'accompagnent-ils pas de l'apparition de nouvelles figures de la justification territoriale?

Cette question est parallèle à celle posée par C. Lafaye et L. Thévenot lorsqu'ils se demandent si l'argumentaire écologique s'inscrit dans les registres existants de la justification ou si elle incarne une remise en cause profonde de la matrice commune à ces différents registres (Lafaye & Thévenot, 1993). Dans l'ensemble, la justification écologique se moule volontiers dans des cadres justificatifs éprouvés, du respect d'un patrimoine domestique à la valeur marchande des biens écologiques, de l'efficacité industrielle du recyclage environnemental à la place de l'environnement à la pointe du débat démocratique. Pour autant, les arguments écologiques rompent sur plusieurs points avec la grammaire commune de la justification, en introduisant par exemple le respect des droits des générations à venir ou la définition d'une communauté qui déborde l'humanité en intégrant la dignité d'êtres non humains.

Qu'en est-il en matière de figures de l'argumentation territoriale relevant de la justification écologique? Il apparaît en premier lieu une remise en cause de l'association des deux grandeurs de l'optimum technico-économique et de l'optimum civique autour de la figure de l'aire fonctionnelle. Cela rejoint l'analyse de T. Prost dans ce même ouvrage à propos des contradictions potentielles entre l'injonction civique de la subsidiarité - fournir des services au plus près de territoires de taille raisonnable - et celle des économies d'échelle pour la conduite de l'évolution des réseaux techniques urbains. Il s'y substitue une autre association entre deux grandeurs, celle du territoire familial de proximité et celle de la démocratie participative, autour d'un nouveau territoire de l'action qui serait, en milieu urbain, le quartier, voire l'îlot.

L'îlot ou les groupes d'îlots sont ainsi, entre autres exemples, à la base de la stratégie de développement écologique par quartier théorisée et mise en pratique à Berlin dans les années 80, ainsi que dans d'autres projets pilotes en matière d'écologie urbaine en Allemagne: cycles les plus courts possibles en matière d'eau, d'énergie, de déchets, micro-infrastructures intégrées et implication des habitants en sont les maîtres mots (Hahn 1991, Steinebach 1991). L'idée d'un nouvel optimum économique est également

présente, se fondant sur la mobilisation de ressources dormantes ou mal utilisées dans le cadre d'une économie solidaire.

Dans ce type d'argumentation, cette nouvelle maille fonctionnelle rejoint la figure du lieu exemplaire: les éco-stations de Hahn ou les éco-briques de Steinebach se veulent les pièces d'un puzzle infiniment reproductible dans l'ensemble d'un territoire urbanisé. Cette "fusion" des deux figures de la justification territoriale de l'aménagement écologique des villes est d'autant plus prégnante en Allemagne que la démarche des quartiers expérimentaux (*Experimentelle Wohnungs- und Städtebau*) est un des modes d'action traditionnels des politiques urbaines outre-Rhin.

On peut rappeler par ailleurs que la production symbolique de lieux exemplaires est profondément inscrite dans la culture administrative de la protection de la nature (zones inaltérables, de protection, parcs naturels...): on la retrouve aujourd'hui par transfert dans les chartes ou plans d'environnement urbain lorsqu'il s'agit d'expérimenter la conduite écologique de l'usage des infrastructures urbaines. Le lieu exemplaire reste une figure maîtresse de la justification écologique.

Enfin, l'articulation des échelles est non seulement très présente dans l'argumentaire écologique, mais considérablement enrichie, puisque l'injonction du développement durable en particulier, associe toutes les échelles du micro-local au planétaire. Il semble donc, sous réserve d'un inventaire qui doit être mené plus sérieusement, que l'irruption de ces nouveaux argumentaires dans le champ des politiques urbaines se traduit moins par le renouvellement que par la réactualisation des figures classiques de la justification territoriale de l'emploi des infrastructures dans la ville.

Ni la transformation des modes d'action des politiques publiques, ni l'émergence de nouveaux discours dans l'ordre de la justification ne sont peut-être en mesure d'expliquer une potentielle perte d'efficacité de ces figures territoriales dessinées pour l'action. En revanche, comme on l'a souligné à plusieurs reprises, l'évolution même de la place des infrastructures dans la ville pourrait impliquer l'obsolescence progressive de la justification territoriale. Les trois figures que nous avons décrites étaient taillées sur mesure pour la longue phase historique au cours de laquelle les logiques d'équipement, de raccordement de toutes les parties de la ville existante et émergente étaient prédominantes. Ce que l'on a appelé la visée téléologique du réseau achevé dans un territoire à venir est au coeur du sens que pouvait revêtir, tant l'aire fonctionnelle, que le lieu exemplaire ou l'articulation des échelles.

Depuis dix ou vingt ans, les espaces urbanisés sont désormais largement équipés, voire localement saturés en matière d'infrastructures. Dès lors que les enjeux prédominants de l'action à conduire à travers les réseaux techniques urbains sont de l'ordre de la régulation environnementale, sociale ou économique du fonctionnement urbain, les logiques fonctionnelles attribuées à tel ou tel projet à justifier s'incarnent moins dans le territoire que dans le temps de l'action. La réponse à de nouveaux enjeux ne peut plus s'appuyer sur le renforcement ad libitum du dispositif morphologique mais demande à ce que l'on gère autrement un stock d'infrastructures existantes: les politiques urbaines dans ce domaine se dirigeraient alors vers une gestion patrimoniale s'appuyant sur les potentialités inexploitées de l'héritage que constituent désormais les réseaux urbains.

D'une certaine manière, l'injonction du développement durable qui place les infrastructures urbaines en première ligne, en particulier l'exigence de la prise en compte des besoins des générations futures et celle de la réversibilité des aménagements urbains, traduit aussi une transformation de la représentation collective du futur comme catégorie temporelle, un futur qui devient à la fois incertain et fini. Il n'est pas impossible que de nouvelles figures de la justification fondées sur des représentations des temporalités urbaines - réversibilité dans un temps circonscrit, articulation du court et du long terme - viennent prendre demain le relais des justifications par le territoire.

Barraqué, Bernard: *Pour une histoire des services urbains*, Economie et Humanisme n°312, mars-avril 1990, pp.6-15

Boltanski, Laurent & Thévenot, Laurent: *De la justification* - Paris, Gallimard, 1991

Calabi, Donatella: *I servizi tecnici a rete la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)*, in **Morachielle, P.** et al. - *La macchina imperfetta*, Milano, officina editore, 1979

Cohen, Jean Louis & Lortie, André: *Des fortifs au périurbain, Paris, les seuils de la ville* - Paris, Picard/Editions du Pavillon de l'Arsenal, 1991

Cottureau, Alain: *les origines de la planification urbaine en France: le métro et les mouvements municipaux*, in *Politiques urbaines et planification des villes*, actes du colloque de Dieppe, 8-10 avril 1974

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

Fourniau, Jean-Michel: *Transparence des décisions et participation des citoyens*, Techniques, Territoires et Sociétés n°31, mai 1996, pp.9-48

Grohé, Tomas: *L'exposition Internationale de l'Emscher Park*, Les Annales de la Recherche Urbaine n°52, Octobre 1991, pp.33-42

- Hahn**, Ekhart: *L'aménagement urbain écologique*, Les Annales de le Recherche Urbaine n°52, Octobre 1991, pp.7-20
- Häussermann**, Hartmut: *Les infrastructures urbaines en Allemagne avant 1945*, Flux n°10, octobre -décembre 1992, pp 25-30
- Lafaye**, Claudette & **Thévenot**, Laurent: *Une justification écologique?*, Revue Française de Sociologie, XXXIV, 1993, pp. 495-524
- Larroque**, Dominique; *Transports urbains et transformation de l'espace parisien*, Les cahiers de l'Institut d'Histoire du Temps Présent, n°12, octobre 1989, pp. 41-56
- Latour**, Bruno: *Aramis ou l'amour des techniques* - Paris, La Découverte, 1992
- Micoud**, André: *Les processus de la distinction spatiale ou la formation des Hauts Lieux*, Techniques, Territoires et Sociétés n°8/9, Septembre 1989, pp. 161-182
- Micoud**, André: *La production des lieux symboliques*, Techniques, Territoires et Sociétés n°14, février 1991, pp. 5-12
- Micoud**, André: *Les lieux exemplaires, des lieux pour faire croire à de nouveaux espaces*, Techniques, Territoires et Sociétés n°14, février 1991, pp. 43-52
- Offner**, Jean-Marc & **Scherrer**, Franck: *La ligne C du métro lyonnais: un réseau multi-services?*, Revue d'Histoire des Chemins de Fer, n°2, printemps 1990
- Offner**, Jean-Marc: *Le tramway Saint-Denis - Bobigny entre réseaux et territoire*, Recherche Transport Sécurité n°29, mars 1991, pp. 17-24
- Offner**, Jean-Marc: *Le développement des réseaux techniques*, Flux n°13/14, juillet-décembre 1993, pp. 11-18
- Padioleau**, Jean-G. & **Demesteere**, René: les démarches stratégiques des planifications des villes, Les Annales de le Recherche Urbaine n°51, juillet 1991, pp.7-20
- Padioleau**, Jean-G.: *L'action publique: du subsantialisme au pragmatisme*, Techniques, Territoires et Sociétés n°22/23, juin 1993, pp. 89-96
- Raffestin**, Claude: *Pour une géographie du pouvoir* - Paris, Litec, 1980
- Scherrer**, Franck: - *L'égout, patrimoine urbain. L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon*. Thèse d'urbanisme, Université Paris Val-de-Marne, mars 1992
- Scherrer**, Franck. : *Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon*, Revue de Géographie de Lyon, vol. 70, n°2, 1995a
- Scherrer**, Franck: *Lyon: une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée*, in Lorrain, D. - (Dir.) *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995b
- Steinebach**, Gerhard: *Projets écologiques dans le domaine de l'habitat*, Annales de la Recherche Urbaine, n°52, Octobre 1991, pp. 21-32
- Tricot**, Anne: *La mise à l'épreuve d'un projet par son milieu associé: analyse des controverses du projet autoroutier A8 bis*, Techniques, Territoires et Sociétés n°31, mai 1996, pp. 157-178