



Métropoles

4 | 2008

Aménagement urbain et transition post-keynésienne

Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien?

Yann Ferguson



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/3262>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Yann Ferguson, « Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien? », *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008, mis en ligne le 06 janvier 2009, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/3262>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien?¹

Yann Ferguson, Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir,
ferguson@univ-tlse2.fr

Résumé : L'intégration progressive d'un raisonnement en termes d'incertitude interroge les modèles keynésiens et fordistes. Elle consacre une appréhension contingente des problèmes suivant des catégories de pensée à construire localement. Est alors élaboré un ensemble d'instruments destinés à proposer aux décideurs des scènes de négociation privilégiant une approche collective des enjeux et problèmes. Ce texte présente une analyse empirique du processus d'instrumentation opéré lors d'un grand projet urbain en cours sur l'agglomération toulousaine. Il y questionne l'effectivité de la rupture avec le keynésianisme annoncée par plusieurs auteurs anglo-saxons à l'origine d'un programme de recherche sur les nouveaux instruments de l'action publique.

Mots clés : Instruments, incertitude, projet urbain, prescription

Summary : The progressive integration of a thought process framed in terms of uncertainty seriously challenges the models of both Keynes and Ford. It is dedicated to a contingency approach to problems, according to thought categories constructed locally. A set of mechanisms is thus elaborated in order to propose various negotiation scenarios to decision makers. These favor a collective approach to risks and problems. This text presents an empirical analysis of the process of instrumentation in a large urban development taking place today in the Toulouse area. It questions the effectiveness of the break with keynesianism announced by several Anglo-Saxon authors who originated a research program about the new tools of public action.

Key words : Tools, uncertainty, urban project, prescription

Introduction : un raisonnement en termes d'incertitude

Le système de production de la ville qui œuvre durant l'après guerre et les Trente Glorieuses est conçu pour construire des logements, des routes, des zones d'activité, des équipements suivant un quadruple objectif : remédier aux conséquences de la guerre, faire face à la

¹ Je remercie Jérôme Boissonade, Eric Pautard et Gilles Pinson pour leur lecture si constructive (et les débats qui en ont suivi) de ce texte, ainsi que William Ferguson pour tout ce qui se rapporte à la littérature anglo-saxonne.

croissance démographique, organiser l'extension des villes et moderniser la France. Le contexte est marqué par une forte croissance économique et une reconnaissance de l'efficacité des pouvoirs publics et de leur légitimité à agir au nom de l'intérêt général. La position de l'Etat est centrale, simultanément dans la définition et dans la mise en œuvre des choix (Gaudin, 1997). « Etait à l'œuvre un imaginaire de la construction volontaire d'une identité collective substantielle et de la maîtrise institutionnelle de celle-ci » (Genestier, 2004 : 193). Le système fonctionne selon des procédures et des solutions standardisées, ordonne les actions de manière linéaire et sectorielle par le contrôle et la hiérarchie. Il est imaginé pour intervenir dans un monde stable et répondre à des problèmes bien identifiés. Il se fonde sur une prévisibilité assez grande du futur et sur une représentation globalement optimiste de la société quant à son avenir (Ascher, 2005). Se reposant sur les principes tayloriens et fordistes de l'organisation scientifique du travail, les pouvoirs publics ont élaboré toute sorte de planifications, de modélisations économiques, des méthodes de calcul opérationnel, développé des techniques de prévision et ont inventé la prospective (Lacaze, 1997).

Progressivement, ce système entre en crise avec la montée des incertitudes qui conduit l'ensemble des acteurs, dont l'Etat, à modifier profondément leurs attitudes vis-à-vis du futur et leurs conceptions de l'action. Les nouveaux problèmes publics se caractérisent par leur faible structuration au sein d'un environnement peu « confinable » (Hatchuel, 2002). Ils font interagir « un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité » (Duran, Thoenig, 1996 : 597). Cette inflation de l'incertitude (Chalas, 2004) prend quatre aspects pour les questions d'aménagement : la complexification du jeu d'acteurs, la transformation des problèmes urbains, le recul d'une vision déterministe, une injonction à l'innovation urbaine (Arab, 2004 : 52-72). La production urbaine ne pourrait plus reposer sur des dispositifs ajustés à une vision statique des problèmes, elle-même associée à un répertoire de solutions, des procédures types, l'addition séquentielle et cloisonnée de compétences. C'est en ce sens que le concept de « gouvernance urbaine » émerge (Jouve, 2003). La gouvernance met « l'accent sur la dimension contingente et les ordres locaux, et reconnaît la diversité des solutions institutionnelles sur les questions de l'action collective, de l'ordre social et politique ou de la

régulation de l'économie » (Le Galès, 2004 : 248). Au sein de ce « nouveau cadre conceptuel » (Genestier, 2004 : 180) se développe, sous l'impulsion de politiques constitutives, une offre d'institutionnalisation de scènes et de procédures de négociation qui déplace le débat sur les dispositifs de gouvernement plutôt que sur ses finalités (Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Jobert, 1994)². Une nouvelle génération d'instruments est donc conçue pour équiper les décideurs s'engageant dans des projets multi-acteurs et multi-niveaux (Gaudin, 2002). De nombreux auteurs anglo-saxons se sont saisis de ce phénomène jusqu'à suggérer d'en faire un nouveau programme de recherche. Dans *The Tools of Government. A Guide to the New Governance* (2002), Lester M. Salamon estime que c'est souvent en l'absence de but qu'un gouvernement fonctionne le mieux. Il évoque une révolution silencieuse des technologies de l'action publique porteuse d'un nouveau paradigme, la nouvelle gouvernance.

Tableau 1: The New Governance Paradigm (Salamon, 2002 : 9)

Classical Public Administration	New Governance
Program/agency	Tools
Hierarchy	Network
Public vs private	Public + private
Command and control	Negotiation and persuasion
Management skills	Enablement skills

Salamon propose d'analyser les instruments à l'aune de quatre critères : leur degré de coercition³, leur degré de directivité⁴, leur niveau d'automaticité⁵, leur niveau de visibilité⁶. Le passage de l'administration publique traditionnelle au « paradigme de la nouvelle gouvernance » (grande transition) se réalise via quatre petites transitions au sein des

² Denis Salles (2006) montre qu'à ce titre, l'injonction environnementale constitue souvent une exception : après l'accord sur les principes, c'est l'opérationnalisation qui pose problème.

³ « Coercition measures the extent to which a tool restricts individual or group behavior as opposed to merely encouraging or discouraging them » (p. 25).

⁴ « A direct tool is one in which authorization, funding, and execution are all carried out by essentially the same entity » (p. 29).

⁵ Elle évalue l'aptitude de l'instrument à s'enchaîner dans les structures administratives pré-existantes pour agir. A l'inverse, il peut forger sa propre forme administrative (« *special administrative form* »).

⁶ Cette dernière mesure la capacité des ressources allouées à un instrument à apparaître dans le budget normal d'un gouvernement et/ou dans le bilan d'une politique publique.

instruments : du fortement coercitif vers du faiblement coercitif, du fortement directif vers du faiblement directif, d'une forte automaticité vers une faible, de l'invisibilité vers la visibilité.

Ces conclusions ne diffèrent guère des constats déjà formulés par Christopher Hood, dans son ouvrage pionnier, *The Tools of Government* (1983). Pour lui, la modification des problèmes publics rend nécessaire l'élaboration d'une nouvelle génération d'instruments. Il en dessine clairement les contours : les instruments généraux sont préférés aux particuliers, les passifs aux actifs, les contingents aux immanents, les faiblement contraignants aux fortement contraignants⁷. Peters et Linder (1984) suggèrent alors de passer d'une théorie sociale à une théorie du design institutionnel et des instruments d'action publique. Les limites du keynésianisme comme fournisseur de cadres de représentations des problèmes rencontrés par les sociétés industrielles justifieraient ce mouvement. « As appealing as such an approach would be, we find a number of potential problems with the acceptance of such an approach as it might be applied through policy analysis, even leaving aside the normative implications of the social engineering which would be required by the approach and the more practical problem of locating the new Messiah » (p. 228). Les auteurs appellent en ce sens les acteurs sociaux et les analystes à se focaliser sur le design pour mieux rendre compte du politique en train de se faire et gagner en efficacité.

Ces travaux tendent à consacrer l'approche par les instruments, traceurs pragmatiques pour identifier les visages pris par le dépassement du keynésianisme. Les dispositifs actuels témoignent en effet d'une recomposition de l'intervention de l'Etat et colportent une théorisation politique implicite (Lascoumes, Le Galès, 2004). Celle-ci intronise des référentiels d'action puisés dans le modèle de la « nouvelle gouvernance négociée ». Pour reprendre à notre compte l'expression d'Anne Cauquelin, l'instrument d'action publique peut être appréhendé en tant que « concept pour un passage » (1987). A des instruments

⁷ Plus précisément, Hood identifie quatre ressources sur lesquelles tout gouvernement s'appuie, soit quatre grands types d'instruments, synthétisés dans le « NATO scheme » : les instruments communicationnels basés sur la ressource de « nodalité » ; les instruments matériels basés sur la ressource « organisationnelle » (personnel, locaux, etc.) ; les instruments financiers basés sur la ressource de ce qu'il appelle le « trésor », qui se réfère à la possession de monnaie ou de tout autre bien présentant cette même caractéristique de fongibilité ; les instruments de régulation basés sur la ressource d'« autorité » qui renvoient à la possession d'un pouvoir officiel et/ou légitime. Au final, l'action publique contemporaine conduit à privilégier les ressources « nodales » et « trésors » aux ressources « organisation » et « autorité ».

scientifiques chargés de transformer une réalité sociale perçue comme mesurable, succèderaient des instruments modulables qui agissent dans et sur un monde incertain en accompagnant des processus de production collective de connaissances (Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001). Les instruments émergents constitueraient alors la trame d'une rupture avec le paradigme keynésien. Ils traduiraient et nourriraient sa disqualification en tant que cadre de définition des problèmes publics. Leur complexification croissante rendrait nécessaire des instruments toujours plus souples, des dirigeants toujours plus modestes, des systèmes d'acteurs toujours plus horizontaux et réticulaires. L'ensemble suggère une action publique dépolitisée –le politique étant l'ennemi de l'efficacité- et autogérée par des équipements légers, performants et, le cas échéant, substituables.

La production urbaine nous paraît incarner une catégorie d'action publique particulièrement pertinente pour analyser ces mutations : elle est historiquement le lieu d'une réflexion ininterrompue sur les modalités d'intervention du politique et de la bureaucratie. Il s'agira donc ici de questionner l'effectivité de cette rupture paradigmatique annoncée dans le contexte de la production de la ville. Pour cela, nous exploiterons notre observation d'un important projet d'aménagement en cours sur l'agglomération toulousaine, le Programme Constellation en cours sur les communes de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu, au Nord-Ouest de l'agglomération toulousaine⁸.

Autour du hall de montage de l'Airbus A 380, les élus locaux ont décidé de développer une urbanisation innovante qui n'aurait pas à rougir devant la haute technologie airbusienne. Au contraire, elle en partagerait la symbolique par un travail sur le sens autour de l'événement fondateur, ferment d'un récit urbain sur un thème fédérateur, l'innovation (Bourdin, 2003 ; 2005). Le « Programme Constellation » ambitionne d'associer une vitrine technologique à une vitrine urbanistique. Il réunit une zone industrielle, AéroConstellation (270 ha), et deux quartiers, objets de nos développements à venir, Andromède (204 ha) et Monges Croix du Sud (54 ha). Ils doivent prendre en compte un large spectre des

⁸ L'analyse qui va suivre s'appuie sur une cinquantaine d'entretiens réalisés entre 2004 et 2008 dans le cadre du programme POPSU Toulouse (Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines).

préoccupations urbaines actuelles : développement durable, sûreté urbaine, qualité architecturale, mixité sociale, etc.

Figure 1 : Situation des Z.A.C AéroConstellation, Andromède et Monges-Croix du Sud dans l'agglomération toulousaine (Source : CAGT)



Désireux de quitter les sentiers balisés de la conduite et de la conception de projet, les acteurs font état d'une faible connaissance du chemin à suivre pour réussir leur entreprise. La réduction de l'incertitude suit alors un processus d'instrumentation relativement innovant. Cette démarche fait l'objet d'une forte mise communication autour des vertus des dispositifs mobilisés dans la poursuite d'une ambition qualitative affirmée. Nous montrerons qu'elle s'appuie effectivement sur des techniques de gouvernance qui privilégient davantage l'épanouissement d'une capacité d'action collective qu'une définition substantielle des

projets. Cependant, à celles-ci succèdent d'autres dispositifs plus contraignants lorsque le système d'acteurs s'ouvre à des participants aux intérêts moins homogènes et que la définition des orientations urbaines se précise. Enfin, nous verrons que loin de représenter une désincarnation de l'action collective, cette instrumentation exige un leadership fort, mettant la production urbaine post-keynésienne en tension entre surtechnicisation et repolisation.

Des instruments peu contraignants agençant une dynamique de projet

Le système de production de la ville de l'agglomération toulousaine est largement stigmatisé pour son indigence. L'échec du quartier du Mirail, expérience fonctionnaliste des années 60-70 conduite par l'architecte Candilis, a discrédité depuis toute entreprise d'une urbanisation un minimum conceptualisée. Les années 80 et 90 sont marquées par l'absence d'une vision de la ville clairement formulée, si on excepte l'emploi systématique de la brique rouge. La scène locale peine à renouveler ses cadres, l'interconnaissance primant dans un cercle relationnel hermétique vis-à-vis de l'extérieur et des idées nouvelles. Les logiques gestionnaires ont dès lors supplanté l'ambition urbaine. Cela a conduit à un urbanisme libéral, générateur de quartiers exclusivement composés d'une juxtaposition de petits immeubles entièrement dédiés à la défiscalisation. La région toulousaine est une des plus étalées d'Europe, la pression de l'immobilier se fait de plus en plus forte, mais les urbanistes locaux sont trop partis prenants des rapports de force pour porter des propositions. Dans ce contexte, l'accueil d'AéroConstellation, annoncé en juin 2000, constitue l'élément déclencheur de l'activation d'une nouvelle réflexion. La symbolique que l'action engendre, mais aussi l'engouement médiatique qu'elle suscite, exigent de reconsidérer les orientations urbaines déjà amorcées pour les espaces alentours.

« Le projet d'urbanisme résidentiel vient se greffer sur la dynamique du projet EADS. On s'est dit, cette usine, il y a un côté moderne, l'aviation, et un certain prestige. Ce sont des technologies de pointe, cela entraîne un état d'esprit, on ne veut pas faire moins, il faut qu'on soit à la hauteur de... » (Assistant à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) en urbanisme)

Les élus locaux relancent une SEM en engageant une personnalité locale qui dispose d'un important capital relationnel au niveau national. Sa présidence est confiée à un élu professeur

des universités, auteur de plusieurs ouvrages sur le management de l'action publique. A la tête de cette institution, ils décident d'impulser un débat de fond sur l'avenir de ces territoires, en s'appuyant sur deux dispositifs innovants localement.

Premier dispositif, la rédaction d'une « charte des valeurs », qui apparaît très en amont des projets. Elle est constituée lors d'un large séminaire rassemblant élus, techniciens des collectivités, urbanistes, des acteurs économiques, des experts locaux et nationaux. Elle aborde quatre questions : « quelles valeurs ? », « pour qui ? », « quel contenu ? », « dans quel cadre ? » (p. 2).

Tableau 2 : Premier A de la charte : « Les valeurs du projet », p. 2 (Source : SEM Constellation)

A. les valeurs du projet	
Thèmes et enjeux	Valeurs et objectifs
A1- Les rapports sociaux <ul style="list-style-type: none"> • Qui veut-on accueillir ? • S'agit-il de mélanger ou de séparer (les catégories sociales, les origines nationales, les générations...) ? 	Le quartier Andromède ne doit pas être « Airbus-Ville ». Il faut : <ul style="list-style-type: none"> • Favoriser toute forme de mixité : sociale, générationnelle, culturelle... • Prendre en compte des valeurs de ville ouverte
A2- Quels usages de la ville, quels modes de vie ? <ul style="list-style-type: none"> • Dormir, travailler • Se distraire, consommer • Se déplacer, se rencontrer 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser la qualité de vie • Permettre une pluralité des pratiques sociales • Réaliser un cœur de quartier mais pas un cœur de ville • Favoriser la continuité avec les communes existantes (valeurs d'intégration). (Chaque usage doit créer du lien social)
A3- La relation à l'environnement <ul style="list-style-type: none"> • Gérer les ressources naturelles • Optimiser la consommation d'espace • Privatiser ou partager les espaces extérieurs ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter la consommation de l'espace • Favoriser l'espace public plutôt que l'espace privé • Favoriser la performance environnementale dans un cadre économique maîtrisé

Le propos est très général. Il s'agit de dégager la philosophie que l'on souhaite conférer aux projets : « On n'a pas fait un cours d'urbanisme. Cela risquait de fermer la parole. On avait simplement listé les thèmes, et c'était la libre parole » (AMO conduite de projet). Les enjeux

de cette charte sont encore loin des préoccupations opérationnelles. Elle doit d'abord permettre d' « instruire les élus et les techniciens de l'agglomération toulousaine pour qu'ils puissent apprendre et développer de nouvelles méthodes pour prévoir et aménager l'urbanisme sur l'agglomération toulousaine. » (AMO conduite de projet). En ce sens, l'ouverture du système d'acteurs opère libère les échanges : l'introduction de ces acteurs hétéronomes est aussi celle d'une certaine irrévérence. Les « Parisiens » ne sont pas conditionnés par des réflexes de respect d'ordres antérieurs, leurs propositions ne sont pas stratégiquement et politiquement situées.

« Il y a eu, de la part des élus, une forme d'ouverture : vous avez fait venir des peintures, des architectes de renom, on va les écouter. Finalement, il y a des messages qui passent beaucoup mieux lorsqu'ils sont portés par certains plutôt que par d'autres. Surtout quand les autres on les connaît depuis 20 ans. » (Un cadre de l'agence d'urbanisme de Toulouse).

La charte doit ensuite former une « convention de sens » chargée de cimenter un collectif autour d'une vision partagée du monde : « les acteurs présents doivent participer à la construction d'un processus de fonctionnement reconnu et admis par tous, assis sur une convention fondée sur des valeurs communes » (un élu des communes, n.1). Cette convention de sens n'est pas sans rappeler l' « échelle de sens » définie par Alain Bourdin, qui correspond à la « suspension du doute sur le monde » (Schütz, cité par Bourdin, 2006 : 94). Elle peut signifier la croyance dans une vocation locale, souvent exprimée par l'image d'une identité immuable et le partage d'une vision stratégique. Elle est ici supposée cadrer le travail sur un plan éthique, identitaire.

« En gros, on a des valeurs qui sont incontournables. On va les appeler "universelles". Puis, on a des valeurs un petit peu spécifiques. Et enfin le libre espace moral. Le reste, c'est hors valeurs. On est parti, et on a dit "voilà, ce sont nos valeurs universelles". » (Un élu des communes).

La charte des valeurs correspond à la production d'une image du territoire que les urbanistes, puis les architectes, devront traduire spatialement.

Le second instrument mobilisé incarne, selon ses porteurs, l'exemplarité des projets : « Je me disais que c'était une façon d'être relativement sûre d'avoir un résultat de qualité. On aurait pu s'en passer, il y avait déjà un projet de Z.A.C, mais il me semblait que l'on pouvait faire

mieux » (un cadre de la SEM). LA SEM a en effet opté pour une procédure de désignation de l'urbaniste lauréat des projets localement inédite, le marché d'étude de définition simultanée (MED) (Ferguson, 2006). Celui-ci se présente comme une alternative au concours d'architecture conventionnel, pensée pour mieux répondre à la complexité de l'aménagement contemporain. En effet, la procédure traditionnelle réifiée par la loi MOP est régulièrement critiquée pour la distinction qu'elle impose entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre : l'échange est impossible entre celui qui pose la question (le programmeur) et celui qui apporte une réponse (le concepteur). Or, l'observation montre que l'ensemble de la phase amont relève d'une pratique de conception et ne se réduit pas à des problèmes de programmation. De l'autre côté, la conception apparaît plus comme une activité, un processus, qu'un simple produit fini à évaluer (Prost, 2003). En ce sens, l'objectif du MED est « d'identifier ce que l'on cherche ou, du moins, la direction vers laquelle on tend, d'assigner des enjeux sans pour autant fermer prématurément le jeu » (Masbounji, 2002 : 8). Pour cela, il organise une phase dite « ouverte », de travail en commun (élus, AMO, urbanistes candidats) visant à approfondir la réflexion programmatique. Cette étape place dès le début le projet dans logique de négociation.

« L'intérêt du MED, c'est de pouvoir suivre à différentes étapes le travail des équipes, le corriger entre guillemets. On peut leur dire s'ils sont à côté de la plaque, si cela va à l'encontre de ce que l'on souhaite. (...) On se sent moins à l'étroit que dans une procédure classique. » (Un maire d'une des communes).

Cette phase doit traduire la charte des valeurs en référentiels urbanistiques et architecturaux, soit des « référentiels opératifs communs » (de Terssac, 2002 : 19). Dans cette perspective, le choix du plan urbain lauréat qualifie autant la désignation d'un partenaire que celle d'un parti urbanistique décisif.

« Le marché de définition a permis aussi de tester le caractère des candidats, de voir ceux qui sont souples et ouverts à l'évolution. Les élus ont autant choisi un projet qu'une personnalité avec qui ils ont le sentiment qu'ils vont pouvoir s'entendre. » (AMO conduite de projet).

Les projets finaux soumis aux jurys témoignent des personnalités des candidats. Deux orientations majeures ont été présentées au jury. L'une, conçue par un grand prix d'urbanisme, comportait un parc central de 70 ha, traversé par un canal. Son idée maîtresse

était de « monumentaliser la banlieue ». Porté par des stratégies visuelles puissantes et une grande maîtrise de la communication orale, il impressionne les élus et semble emporter l'adhésion, passant pour le « projet de l'ambition » (un membre du jury, n.1). A l'inverse, le parti de l'autre équipe, moins célèbre, organise les espaces verts en cinq courts répartis sur tout le quartier. Il est initialement desservi par un discours plus flou, moins technique. Ses images sont plus synthétiques, moins séduisantes, plus schématiques (Chapel, 2005). Pourtant, il finit par l'emporter : « Celui qui en a dit le moins par rapport au projet est celui qui s'en est sorti le mieux à la fin. (...) Le projet est resté suffisamment flou pour qu'un travail postérieur soit possible » (un membre du jury).

Figure 2 : Plan masse de la Z.A.C. Andromède (Source : SEM Constellation)



A travers le type d'images produites, les élus ont moins privilégié des fulgurances que des orientations préservant des marges de manœuvre, moins un talent incontestable que des dispositions pressenties à la coopération.

La charte des valeurs et le MED sont donc pensés comme des instruments peu prescripteurs remédiant à des situations de faible confinement des problèmes. Ils organisent les relations

entre des acteurs dont on fait l'hypothèse d'une adhésion globale au sens des projets engagés. Cette hypothèse repose principalement sur le mode de recrutement des participants, en particulier ceux qui sont extérieurs au système de production local, dont la connaissance des enjeux de la qualité urbaine est notoire. Elle s'illustre le plus souvent par des engagements dans diverses entreprises de sensibilisation à la qualité : colloques, séminaires, appartenances à des clubs, rédactions d'ouvrages, de plaquettes, etc. Ainsi, l'AMO « urbanisme » est un ancien lauréat du grand prix d'urbanisme. Les AMO « sûreté urbaine », « management de projet » et « traitements des eaux pluviales » jouissent d'une certaine légitimité du pionnier dans leurs expertises respectives et rédigent des documents de référence. L'AMO « développement durable » est l'auteur d'un rapport pour le PUCA sur la ville durable. Quelques urbanistes candidats sont également reconnus pour leurs apports sur l'amélioration des pratiques aménageuses. L'hypothèse de l'adhésion aux objectifs est donc soutenue par le capital réputationnel des participants sur la scène de la qualité urbaine. Ce capital rend lisible leurs intentions, leurs valeurs, aux yeux de la maîtrise d'ouvrage, qui peut alors les intégrer dans une « structure de confiance » (Bourdin, 2006). A travers la recherche de sens à partager, l'enjeu est explicitement de solidariser un groupe autour du projet, de limiter les comportements stratégiques et opportunistes.

« Il faut qu'on soit dans un processus où ceux qui sont là constituent un groupe. (...) L'hypothèse, c'est qu'à l'intérieur d'un réseau, l'information n'a de valeur que si elle est partagée entre les membres. (...) C'est l'information qui enlève le pouvoir si je ne la partage pas. » (Un élu des communes).

Les objectifs sont clairement de domestiquer la complexité, de nature relationnelle et cognitive. Pour Niklas Luhmann (2006), la complexité implique l'idée qu'il est devenu techniquement impossible de définir les orientations pratiques d'une vie collective. Il conditionne l'action en situation d'extrême incertitude au partage de valeurs symboliques. Ces valeurs symboliques doivent garantir la compréhension intersubjective, c'est-à-dire la reconnaissance par Ego du choix subjectif d'Alter parmi l'infinité des autres choix possibles. La complexité handicape le groupe dans sa capacité à sélectionner, à observer, à agir. Le groupe cherche donc à se doter d'« ingrédients cognitifs » (Grossetti, 2004) pour apporter aux membres des représentations simplifiées qui pourront faciliter leurs actions. Dit

autrement, « les individus sont pénétrés d'un même état d'esprit » (Simmel, 1958 : 521). Ils peuvent se définir comme des « processus de construction de sens en situation » (Salais, Kirat, Chatel, 2005 : 16). Ils produisent des représentations et induisent une problématisation des enjeux (Peters, Linder, 1989). Ils structurent les problèmes en se reposant sur des démarches incrémentales d'« enrôlement cognitif » (Segrestin, 1996 : 297) et d'élaboration d'une intelligence collective contingente aux projets. Ils constituent ainsi des cadres et des supports de l'action pour déconstruire et stabiliser les perceptions et interprétations des acteurs (Maugeri, 2002), limiter le champ du pensable et du possible. Le MED et la charte fabriquent alors une communauté de co-comprenants qui sursoit au feuilletage organisationnel (Mercier, Boussard, Tripier, 2004). Nous rejoignons ici les réflexions récentes relatives au projet urbain. Celles-ci montrent qu'en l'absence de raison urbanistique supérieure, l'enjeu est de parvenir à des consensus opératoires, à des buts partagés par les acteurs, créant un besoin d'outils de coordination : « Ici, le processus, la méthode d'élaboration sont aussi importants que le plan d'aménagement sur lequel ils débouchent » (Pinson, 2004 : 204). Cette approche permettrait de saisir la complexité des problèmes contemporains, en déplaçant les pratiques de logiques d'ajustement d'un répertoire préexistant de solutions vers des configurations spécifiques à penser.

Néanmoins, la convergence de ces résultats laisse penser que ces modalités d'intervention souples et réticulaires se substituent à la verticalité caractéristique des dispositifs précédents. Selon nous, la conduite de projet se caractérise également par la mobilisation d'instruments chargés d'introduire des irréversibilités. Tout n'est pas négocié, en permanence, n'importe quand, avec n'importe qui. Nature des jeux et des acteurs déterminent les types d'instruments successivement mobilisés lors d'un même projet. C'est ce qui ressort de l'analyse des deux instruments qui succèdent à la charte et au MED.

Des instruments fortement prescripteurs qui doivent assurer la relation intention-passage à l'acte

Les porteurs des projets sont désormais équipés d'un outillage référentiel commun. Ils doivent maintenant optimiser la relation intention-passage à l'acte, alors que s'amorcent les phases de

construction et de commercialisation. Il s'agit de réduire l'incertitude sur les comportements des nouveaux acteurs dont on fait l'hypothèse, particulièrement pour les promoteurs, que l'hétéronomie des intérêts peut nuire aux ambitions. Les porteurs d'Andromède et Monges souhaitent voir ces quartiers animés par des habitants qui participent à la vie sociale, s'insèrent dans la communauté. Cela passe notamment par des logements de haute qualité d'usage devant attirer des primo-accédants.

« On ne veut pas le T3 de 50 m². Vous vous mettez en couple, et au bout de 6 mois vous ne pensez qu'à partir. Puis il est acheté par l'investisseur. Mon rêve, c'est qu'au moins 60% des appartements construits sur Andromède soient achetés par les personnes qui y vivent, qu'ils ne partent pas, qu'ils investissent les associations de la ville, qu'ils retrouvent l'esprit cloché. » (Un élu des communes, n.2).

Les communes de ces opérations mènent depuis longtemps une démarche singulière au sein de l'agglomération dans le cadre d'un SIVOM. Elles se sont dotées d'un schéma de secteur qui les conduit à contrôler les prix du foncier via l'outil Z.A.D (Zone d'Aménagement Différé). Les cadres de la SEM contrôlent ainsi l'aspect financier dans leurs relations avec les promoteurs qui ont tous le même prix de départ. La différence doit se faire sur la qualité des projets. « D'habitude, les promoteurs, c'est au plus offrant... Ce fameux principe du moins-disant ou au contraire de celui qui offre le plus. On neutralise cet aspect. Et on ne juge un projet que sur d'autres éléments qu'on appelle des éléments qualitatifs » (AMO urbaniste). A l'enchère économétrique succède l'enchère qualitative.

L'outil qui régule cette concurrence est le concours d'attribution d'îlots. Les deux plans d'urbanisme sont divisés en un certain nombre d'îlots qui sont attribués après mise en concurrence des promoteurs associés à un architecte. Cette démarche, facultative pour la S.E.M, doit inciter à une réflexion sur le confort et la qualité des logements. Le contrôle effectué ne concerne pas les formes architecturales, ni les réponses techniques aux exigences. C'est la conformité aux valeurs énoncées que les élus sanctionnent.

« On n'a pas dit aux promoteurs, aux architectes, comment faire les immeubles d'un quartier permettant effectivement la mixité sociale. On leur a dit ça, c'est votre boulot. Vous allez nous faire des propositions et nous prendrons celles qui semblent aller le mieux dans le sens des objectifs que nous avons fixés. Mais on a veillé à toujours parler en termes qualitatifs et en termes de valeurs, pas de formes. » (Un cadre de la SEM).

Cependant, cette liberté de proposition sur les formes est cadrée par un cahier des extrêmement précis. Celui-ci a été conçu par les urbanistes lauréats et les assistants à maîtrise d'ouvrage : « On décline la charte avec un contenu en termes de qualité d'usage, de qualité architecturale, de qualité environnementale, de qualité de sécurité, de sûreté. Ce qui était au départ une charte globale se décline » (un élu des communes, n.1). Le plan architectural n'exprime plus une recherche partenariale mais un besoin de sécurisation : il réduit l'incertitude sur le comportement des promoteurs.

« On leur dit : "on ne vous vendra le terrain que si on est d'accord sur le projet. Quand vous vous engagez, vous vous engagez à faire ça et pas autre chose". C'est une première façon de les tenir. Si on le dit et qu'on le fait, ils comprendront qu'ils ne peuvent pas faire n'importe quoi. » (Un cadre de la SEM).

Les projets doivent donc répondre à des injonctions relatives au développement durable, au traitement des eaux pluviales, à l'urbanisme, à la sûreté urbaine. Ici, à l'inverse du MED, c'est le maximum de précisions qui est exigé du maître d'œuvre.

« Tous les critères de jugement pour apprécier les offres qui étaient remises dans le cadre des opérations ne laissaient pas la possibilité, comme dans d'autres Z.A.C de faire des appartements au nord, à l'ouest. Il y avait déjà des prescriptions très précises. Il y avait un niveau d'ambition sur ces logements, sur l'énergie, des affichages très clairs dans le cahier des charges » (un architecte lauréat d'un des concours, n.1).

Le concours par îlot est pensé pour promouvoir la qualité. Il constitue un atout pour la SEM et l'architecte dans la relation triangulaire avec le promoteur. Ce dernier, souvent enclin à privilégier la rentabilité de l'opération, peut se voir opposer le plan lauréat lorsque ses intérêts vont à l'encontre de la qualité.

Second dispositif de contrôle, la convention signée entre l'aménageur et un organisme certificateur, qui impose le respect de la norme « Habitat & Environnement » à l'ensemble des promoteurs lauréats d'un îlot. Elle a vocation à évaluer la qualité des logements, appartement ou maison individuelle, le tout conçu dans une démarche d'éco-conception. Ce référentiel repose sur sept thèmes environnementaux qui regroupent plus d'une vingtaine de domaines techniques. Pour afficher cette certification, six des sept thèmes doivent être satisfaits, dont trois sont systématiquement retenus : le management environnemental de

l'opération (1), la réduction de l'effet de serre (3), les gestes verts (7). Les autres points sont le chantier propre (2), la filière constructive et le choix des matériaux (4), l'eau (5), le confort et la santé (6). A l'image d'autres procédures de certification environnementale, comme ISO 14 001, cet engagement repose en principe sur le volontarisme du maître d'ouvrage. Ici, les promoteurs n'ont pas le choix, puisque c'est le maître d'ouvrage de l'ensemble des Z.A.C qui est signataire.

« Certains acteurs ne l'auraient peut-être pas fait s'il n'y avait pas eu l'expression affirmée de la SEM. Elle indique qu'elle va imposer à tous les îlots ses objectifs avec parfois même des niveaux supérieurs. (...) C'est une démarche volontaire pour la SEM mais pour les maîtres d'ouvrage, c'est une réponse à une exigence. » (un cadre de l'organisme certificateur)

L'organisme ne prescrit rien, mais « évalue », « contrôle », pose un « cahier des charges » aux promoteurs.

Outre la marge de manœuvre financière laissée aux promoteurs, la capacité du maître d'ouvrage à imposer ces contraintes est également tributaire d'une capacité à faire peser de l'incertitude sur ses partenaires, c'est à dire un pouvoir, au sens de la sociologie des organisations. Ces projets s'élaborent à l'origine dans un contexte de forte désirabilité du foncier, de hausse des prix de l'immobilier, d'attractivité de ce territoire liée à la présence d'Airbus. Le maître d'ouvrage, qui dispose du « contrôle monopolistique des ressources pertinentes » (Friedberg, 1993 : 149) est dans une position de force avec une marge de manœuvre accrue. « Aujourd'hui les promoteurs sont en recherche de charges foncières. C'est vrai que cela permet à l'aménageur d'avoir des exigences » (un cadre de l'organisme certificateur)⁹. Ces instruments peuvent alors privilégier une logique de « conquête » (promouvoir) au moins autant qu' « assuranciel » (se prémunir) (Duran, 2002 : 66). Ils agissent simultanément comme producteurs de référentiels opératifs et cognitifs, et comme évaluateurs de leur application (Boussard, Maugeri, 2003 ; Cattla, 2007). Ils s'adressent à des partenaires auparavant exclus parce qu'ils n'avaient pas la même manière d'aborder le

⁹ Après la première phase d'attribution des îlots, le rapport de force semble plus équilibré. La qualité exigée, associée à une conjoncture de l'immobilier défavorable, rendent les promoteurs plus prudents à s'engager. De fait, la capacité du maître d'ouvrage à faire peser de l'incertitude sur les promoteurs est moindre. A l'inverse le pouvoir de ces derniers dans les négociations augmente. Cela se traduit par une flexibilité accrue des injonctions de la maîtrise d'ouvrage.

problème. Face à la complexification du jeu d'acteurs et donc à la dilution potentielle des valeurs, l'enjeu n'est plus tant de former un groupe que de limiter les zones d'incertitude sur leurs comportements.

Au final, le processus d'instrumentation opéré sur ces projets révèle un passage progressif d'instruments faiblement prescripteur vers des instruments fortement prescripteurs (Hatchuel, 2002), clairement perçu comme le *chemin idéalisé* vers la qualité urbaine. Si la concertation demeure généralement présente tout au long de l'avancement des opérations, ses niveaux de considération varient en fonction de la circonscription progressive des problèmes par le collectif d'acteurs. A ces divers stades de circonscription correspondent différents types de dispositifs. Ces dispositifs colportent également des degrés de flexibilité différenciés en fonction des acteurs qui intègrent graduellement le jeu. Les règles de fonctionnement du « collectif d'énonciation de l'espace » (Toussaint, 1995) structuré par les dispositifs ne sont pas les mêmes. Selon les valeurs que les porteurs de projet leur attribuent, ils sont plus ou moins considérés comme membre. Nous avons vu que les attentes vis-à-vis du plan incarnent bien ce basculement, elles marquent le passage d'une étape à une autre, elles réifient la scansion du réseau, manifestent son changement d'état (Vinck, 1999), de l'itératif vers le déterminisme. Le degré de prescription d'un dispositif paraît alors lié à trois variables qui rythment l'instrumentation en tant que processus cumulatif :

- Une variable de confiance : le niveau de contrainte des instruments semble proportionnel à l'incertitude relative au comportement des partenaires ;
- Une variable cognitive : l'évolution des prescriptions importées par les instruments coïncide avec celui du processus de confinement des problèmes ;
- Une variable de pouvoir : mobiliser des instruments fortement prescripteurs relève d'une capacité du maître d'ouvrage à faire peser de l'incertitude sur ses partenaires.

Tableau 3 : Les trois variables du passage d'instruments faiblement prescripteurs à des instruments fortement prescripteurs

	Instruments faiblement prescripteurs	Instruments fortement prescripteurs
Confiance	Les acteurs partagent des référentiels (hypothèse fondée sur le capital réputationnel des	Incertitude sur le partage des référentiels par des acteurs de plus en plus nombreux aux

	acteurs)	logiques et intérêts hétéroclites
Connaissance	Faible connaissance de l'itinéraire de concrétisation	Forte connaissance de l'itinéraire de concrétisation
Pouvoir	Incapacité ou faible intérêt à faire peser de l'incertitude sur ses partenaires	Capacité à faire peser de l'incertitude sur ses partenaires dans une visée qualitative
Programme Constellation	Charte des valeurs, MED, « plan-partenaire »	Concours, Certification, « plan-sécuritaire »

Ce type de présentation tend à dessiner une action publique urbaine jalonnée d'instruments performants qui garantiraient la réussite d'une opération. Cette technicisation de la conduite de projet marginaliserait-elle sa dimension politique ? Notre enquête souligne au contraire un effet de repolitisation et de personnification de la production urbaine.

Une personnification et une repolitisation de la production urbaine

Quelle est l'utilité du politique lorsqu'il semble qu'un projet urbain puisse s'autoréguler à partir d'instruments qui posent des règles du jeu structurant des scènes d'action efficaces ? Le fort déterminisme techniciste qui émane du propos des acteurs et dont nous sommes fait le relais n'aura pas échappé au lecteur. Nous avons beaucoup insisté sur la capacité résolutive des instruments. En outre, on ne peut que souligner l'inclination des entrepreneurs de ces projets à accentuer leurs effets, a fortiori face à l'universitaire, tenté alors d'attribuer à ses interlocuteurs des vertus modernisatrices. Cette propension est particulièrement le fait des responsables de services techniques, des urbanistes, des architectes, etc., moins des élus, plus prompts à évoquer des valeurs, des visions, mais aussi des doutes. La question mérite néanmoins d'être posée : n'a-t-on pas remplacé les instruments à vocation scientifique caractéristiques du keynésianisme et du fordisme par une surtechnicisation d'un autre genre qui nous conduirait aux mêmes écueils, à savoir l'effacement de l'acteur et du politique local au profit des techniques¹⁰ ?

¹⁰ Cependant, les travaux du Centre de Sociologie des Organisations ont montré une réelle capacité de résistance des acteurs locaux face au centralisme des politiques keynésiennes. Leur relation ne réduit pas à une verticalité téléonomique mais s'inscrit dans un système marqué par des régulations croisées (Grémion, 1976 ; Worns, 1966 ; Thoenig, Crozier, 1975).

L'invitation de Salamon à considérer une action publique dénuée d'objectifs renvoie aux approches du New Public Management adossées à une rhétorique néo-libérale et souvent anti-politique. C'est le fameux « Governing without Government » (Rhodes, 1996, 2003 ; Roseneau, Czempiel, 1992 ; Peters, Pierre, 1998), le « Politics without Politics » (Gottdiener, 1987) ou le « mythe de la gouvernance dépolitisée » (Jobert, 2003 ; Filâtre, 2006), dans le droit fil des anti-constructivistes tels que Hayek (1993) et Popper (1973, 1979). Ce déterminisme reflète également les « techno-discours » qui consacrent la technique comme organisatrice des sociétés jusqu'à poser la question de son idéologisation (Sfez, 2002 ; Feenberg, 2004). Dans cette optique, le blocage d'un projet serait imputable non pas aux caractéristiques contingentes d'un système local mais aux instruments qu'il suffirait alors de remplacer : « Knowing something about what is in government's tool-kit can at least help us to think about ways of doing better when – as so often happen – things go wrong. Such knowledge enables us to survey the main kinds of implements that might be used to address any given subject with which government may find itself dealing. If one tool fails to answer the purpose in any particular case, we can look systematically for others which might do the job » (Hood, 1983 : 9).

Notre enquête visibilise au contraire un sentiment exprimé par les acteurs de repolitisation de la production urbaine. Via le recours à ces instruments, les élus reprendraient la main après une période récente de l'urbanisme toulousain marquée par l'absence de projet fort. Le MED, par exemple, nous est décrit comme un acte fondamentalement volontariste de la part des élus qui acceptent d'introduire de la complexité, et de délier temporalité politique et temporalité du projet.

« Les élus, je les trouve costauds, parce que face à une pression foncière énorme, ils ont pris le temps » (AMO traitement des eaux pluviales).

L'attitude serait moins politicienne (assurer un retour électoral rapide sur investissement) que politique (assumer ses responsabilités en anticipant sur les problèmes à long terme). L' élu redeviendrait un interlocuteur après avoir abandonné la ville à ses services techniques.

« Pour moi, c'est l'occasion de parler d'égal à égal avec des gens qui partagent une vision de la ville. Pas avec des gestionnaires » (un urbaniste des MED, n. 2).

Le concours de promoteurs apparaît comme un acte de résistance face à leurs logiques libérales¹¹.

« Les promoteurs n'ont pas cru que les politiques auraient le courage d'aller jusqu'au bout. Je me souviens d'une première réunion où ça ricanait, "ils vont se calmer !" (...) Le fait que le politique répète, et montre qu'il est toujours déterminé à faire... finalement, les promoteurs ont été obligés de s'y plier » (un architecte lauréat d'un concours, n. 2).

Le maire, en particulier, se construit une légitimité politique centrée sur son aptitude à réaliser et à communiquer autour d'une capacité entrepreneuriale (Lorrain, 1994). Il sait s'entourer et accepter « un leadership à géométrie variable » (un élu des communes).

« Il faut accepter qu'à un moment celui qui va être le mieux à même de poursuivre le dispositif soit celui qui en assure la responsabilité totale. Mais les autres sont solidaires de lui. C'est très compliqué dans les affaires comme les nôtres. Pourquoi ? Parce que cela veut dire qu'à un moment, le politique accepte de lâcher le leadership à quelqu'un qui n'a pas la légitimité démocratique mais qui aurait une autre légitimité : la légitimité technique, ou la légitimité de représentation, ou celle de reconnaissance. » (Un élu des communes, n.1).

Mieux, l'élu serait doté d'une « vision » (un urbaniste des MED, n. 2), qui le distingue de ses conseillers municipaux.

« Les élus ont une vue beaucoup plus traditionnelle. Je crois que lorsque l'on veut avancer, il faut parfois être novateur. Tout le monde n'a pas la capacité aussi bien intellectuelle d'adhérer à de nouveaux projets qui font peur » (un maire des communes).

L'ensemble renvoie aux travaux autour de la notion de leadership territorial. Le leader y est défini par ses capacités à donner sens à un système, une configuration, un territoire: « Il personnifie les attentes et les intérêts des membres de la collectivité, assurant leur reconnaissance et leur inscription dans un mode gouvernement » (Borraz, 2003 : 134). Son rôle est moins de définir le contenu des projets que de maîtriser le cadre général dans lequel évoluent les acteurs impliqués. Il assure l'infusion des valeurs dans un ensemble organisé. Son profil nous est donné par Barnard (1968) qui distingue l'aspect technique (compétences,

¹¹ En filigrane, on retrouve ici l'image du local résistant à l'idéologie néo-libérale analysée par Genestier (2004) et Veltz (2004).

savoirs, créativité, etc.) de l'aspect subjectif (détermination, courage, endurance, etc.). Dans nos projets, ces qualités sont identifiées chez les porteurs de projet par les intervenants :

« Le directeur de la SEM, un commercial, qui a fait des études aux États-Unis, qui s'intéresse à l'architecture. Le président, professeur à Strasbourg, à Sciences-Po... J'ai confiance en eux. (...) Quand ils parlent, je comprends ce qu'ils veulent dire » (un urbaniste des MED, n.2).

Ce propos révèle également certains principes de la formation du collectif. Les instruments faiblement prescripteurs ont réuni des acteurs appartenant à une élite nationale officieuse de la production urbaine. Se dégage une fonction de discrimination qui hausse le coût d'entrée de la participation. Ils génèrent donc simultanément un processus d'ouverture et d'exclusion, une gouvernance pluraliste et semi-élitiste (Pinson, 2006 : 648).

« Tout cela dépend d'un contexte politico-culturel qui se rencontre assez rarement. (...) Vous n'avez que quelques personnages comme le directeur de cette SEM en France. Ils ne sont pas extrêmement nombreux. » (Un urbaniste des MED, n.1).
« De manière systématique, ils ont toujours essayé de chercher LA personne qui avait le plus de compétences. C'était leur critère référentiel. » (AMO conduite de projet).

Cette dynamique de personnification se double d'une dynamique d'interconnaissance. Sous couvert d'un mode de sélection rationalisé par des instruments « neutres », apparaît un réseau préexistant largement mobilisé pour l'opération (Ferguson, 2008). Celui-ci se réunit dans le cadre d'un club parisien dont les membres, amplement représentés dans le jury final, vont faire profiter la SEM de leur réseau.

« Avec le directeur de la SEM, on a quand même une histoire commune. On a quasiment monté l'agence d'urbanisme de Toulouse ensemble en 1972. C'était un de mes premiers collaborateurs. Il y avait aussi l'AMO urbanisme. (...) je pense beaucoup de bien de lui. Cela crée des liens. » (Un membre parisien du jury).

On retrouve ici l'essence même de la définition de la force du lien donnée par Granovetter (1973 : 1361) : « une combinaison (probablement linéaire) de la quantité de temps, de l'intensité émotionnelle, de l'intimité (confiance mutuelle) et des services qui caractérisent un lien ». Loin d'inscrire l'action publique dans une matérialité dépolitisée et dépersonnalisée, le recours à ces instruments rend plutôt compte du retour de l'acteur en général, du politique en particulier. On peut en ce sens définir le dispositif comme « un assemblage d'éléments

matériels, humains et symboliques, en interaction systémique les uns avec les autres en vue d'organiser les activités de travail » (Boussard, Maugerie, 2003 : 26). Il est un espace normé de confinement des problèmes, de production et de distribution de la confiance. Il place la production urbaine en tension : l'accroissement de sa complexité suscite à la fois une technicisation croissante de ses modes opératoires et un rôle accru des acteurs en situation de leadership, techniciens et politiques.

Conclusion : Une instrumentation qui compose avec le paradigme keynésien

L'instrumentation de l'action publique, nous disent Hood, Salamon ou Peters et Linder, est annonciatrice de son nouveau pragmatisme. Elle permettrait en effet de la rationaliser, en la dépolitisant, en limitant les jeux d'acteurs, via des dispositifs toujours plus « soft » qui marquent la fin du modèle keynésien. Notre récit montre plutôt que l'instrumentation n'exprimerait ni une rupture, ni une continuité avec le keynésianisme. Elle en est une recomposition à partir des nouveaux enjeux de territorialisation, de complexification des jeux d'acteurs, d'innovation, et de faible structuration des problèmes. Si les conditions d'exercice du paradigme keynésien tendent à disparaître, celui-ci conserve une certaine réalité dans la philosophie de l'action publique contemporaine. Il n'y pas hiatus, mais surimpression.

D'un côté, nous avons vu que l'émergence d'instruments faiblement prescripteurs simplement destinés à élaborer une intelligence collective contingente aux projets ne signifiaient pas la fin des dispositifs contraignants. Ils constituent seulement une étape dans un processus de confinement progressif des problèmes urbains et de construction d'un collectif. Les instruments fortement prescripteurs qui succèdent prennent place dans des situations mieux définies sur le plan urbain, mais plus problématique sur le plan de la confiance. Ils ne sont pas seulement des outils de planification. On leur attribue des vertus régulatrices d'un collectif hétérogène que l'on souhaite circonscrire dans des valeurs préalablement édictées et dont ils sont le véhicule. Le dépassement du keynésianisme ne signifie pas la fin de la contrainte et des irréversibilités. Il indique plutôt un changement de rythme dans leur distribution.

D'un autre côté, l'utilisation déterminante de ces techniques de gouvernance n'est pas synonyme d'un retrait de l'acteur, au sens du volontarisme. Au contraire, elles rendent nécessaires une implication renforcée des pilotes, élus et techniciens locaux et étendent la personnification de l'action. Elles donnent les clefs de la production urbaine à une élite en procédant à une sélection des acteurs jugés légitimes. Au modèle du « prince et de l'architecte » succèderait celui de « l'entrepreneur et de l'urbaniste ». Un politique qui impulse sans diriger, un professionnel moins artiste que pédagogue. L'affaîssement du schéma constructiviste et essentialiste est suppléé par la figure du chef d'équipe, qui mobilise efficacement compétences et techniques pour matérialiser des ambitions édifiées collectivement.

Références :

Arab, N. (2004), *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et mode pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*. Thèse de doctorat, Aménagement et urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

Ascher, F. (2005), *Metapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.

Barnard, C.I. (1968), *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press.

Borraz, O. (2003), « Le leadership institutionnel », in : Smith, A., Sorbets, C. (sous la direction) *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 125-145.

Bourdin, A. (2006), « Usages du droit et production de la confiance dans les grands projets urbains français », in : Bourdin, A., Lefeuvre, M-P., Melé, P., (sous la direction de), *Les Règles du jeu urbain*, Descartes et Cie, Paris, pp. 93-125.

Bourdin, A. (2005), *La métropole des individus*, L'Aube, Paris.

Bourdin, A. (2003), « La civilisation urbaine », in : Tronquoy, P. (sous la direction de), *Villes et Territoires*, Cahiers français, La Documentation Française, n°328, Paris, pp. 3-7.

Boussard, V., Maugeri, S., (2003), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, L'Harmattan, Paris.

Boussard, V., Mercier, D., Tripiier, P. (2004), *L'aveuglement organisationnel ou comment lutter contre les malentendus*, CNRS, Paris.

Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.

Carles, J. (2007), *Gouvernance des territoires et charte managériale*, Librairie Territoriale, Paris.

Catlla, M. (2007), *Le travail public régional*, Octares, Toulouse.

Cauquelin, A., (1988), « Concept pour un passage », *Quaderni*, n° 3, hiver 1987-1988, pp. 31-40.

Chalas, Y. (2004), « L'urbanisme dans la société d'incertitude », in : Chalas, Y., (sous la direction de), *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'Harmattan, Paris, pp. 231-269.

Chapel, E. (sous la direction de) (2005), *Images spatiales et projet urbain*, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Toulouse, Rapport de recherche pour le ministère de l'équipement, des transports et du logement, la Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, le PUCA.

Chatel, E., Kirat, T., Salais, R. (2005), *L'action publique et ses dispositifs. Institutions, économie, politique*, L'Harmattan, Paris.

Crozier, M., Thoenig, J.-C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, XVI-1, pp. 3-32.

Duran, P. (2004), « L'aménagement du territoire et l'invention d'une nouvelle grammaire l'action publique », in : Wachter, S. (sous la direction de), *L'aménagement durable. Défis et politiques*, L'Aube, Paris, pp. 63-81.

Duran P., Thoenig, J.C. (1996) «L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

Feenberg, A. (2004), *(Re)penser la technique : Vers une technologie démocratique*, La Découverte, Paris.

Ferguson, Y. (2008), « Les IAP comme de sélection rationnel de ses acteurs légitimes », *Communication au colloque « sélection des acteurs et des instruments de l'action publique contemporaine »*, IEP de Lyon, Université Lyon II, ENS, 26, 27 et 28 juin.

Ferguson, Y. (2006), « Les effets du marché d'études de définition comme dispositif de concrétisation de l'instrument projet en urbanisme : Le cas des ZAC Andromède et Monges du Programme Constellation (31) », *Communication au colloque Travail, Action, Publique*,

« *Travailler avec, travailler sur, être travaillé par : les acteurs professionnels de l'action publique face aux instruments de régulation* », IEP d'Aix-en-Provence, 4 et 5 septembre.

Filâtre, D. (2006), « Les territoires de l'action publique : entre dynamiques politiques et constructions collectives », in : Abdelmaleck A., *Le territoire : instrument de l'Europe et de l'Etat-nation*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 79-97.

Friedberg, E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Paris.

Gaudin, J-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.

Gaudin, J-P. (1997), *Les nouvelles politiques urbaines*, Presses Universitaires de France.

Genestier, P. (2004), « Les conséquences urbanistiques du post-progressisme : quelles actions publiques urbaines peut-on concevoir dans l'univers actuel du pensable et du faisable », in : Chalas, Y., (sous la direction de), *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'Harmattan, Paris, pp. 157-209.

Gottdiener, M. (1987), *The Decline of Urban Politics. Political Theory and the Crisis of the Local State*, Sage Library of Social Research, USA.

Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et Notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.

Grossetti, M. (2004), *Sociologie de l'imprévisible. Dynamiques de l'activité et des formes sociales*, Presses Universitaires de France, Paris.

Hatchuel, A. (2002), « Coopération et conception collective. Variété et crise des rapports de prescription », in : de Terssac G., Friedberg, E., (sous la direction de) *Coopération et Conception*, Octarès, Toulouse, pp. 101-121.

Hayek, F. (1993), *La présomption fatale. Les erreurs du socialisme*, Presses Universitaires de France, Paris.

Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Chatman, N.J., Chatman House, Hong-Kong.

Janvier, Y. (2001), « Un système de production en mutation », in : Masbouni, A. (sous la direction de), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, La Documentation Française, Paris, pp. 137-147.

Jobert, B. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.

Jouve, B. (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Elsevier.

Lacaze, J-P. (1997), *Les méthodes de l'urbanisme*, PUF, Paris.

Le Galès, P., Lascoumes, P. (sous la direction de) (2005), *Gouverner par les instruments*, Les presses de Sciences Po, Paris.

Le Galès, P. (2004), « Gouvernance », in : Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses Sciences Po, Paris, pp. 242-250.

Lorrain, D. (1994), « La production urbaine après la décentralisation », Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement, Techniques, Territoires et sociétés, DRAST, n° 26, pp. 13-43.

Luhman, N. (2006), *La confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Economica, Paris.

Masbouni, A. (2002), « Marché de définition, une méthode au service du projet urbain », in : Direction Interministérielle de la Ville (sous la direction de), *Marché de définition. Une démarche de projet urbain*, Les éditions de la DIV, Paris, p. 8.

Maugeri, S. (2002), « Pour une sociologie de la gestion et de ses dispositifs », Terminal, n° 87, pp. 13-29.

Morin, E. (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, Paris.

Peters, G., Pierre, J. (1998), « Governance without Government ? Rethinking Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory : J-PART*, Vol. 8, n° 2, pp. 223-243.

Peters, G., Linder H S. (1984), « From Social Theory to Policy Design », *Journal of Public Policy*, Vol. 4, n° 3. Août, pp. 237-259.

Peters, G., Linder H S. (1989), « Instruments of Government : Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, Vol. 9, n° 1, Janv. Mars., 1989, pp. 35-58.

Pinson, G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n° 4, pp. 619-651.

Pinson, G. (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in : Le Galès, P., Le Galès, P., Lascoumes, P. (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Les presses de Sciences Po, Paris, pp. 199-233.

Popper, K. (1979), *La Société ouverte et ses Ennemis*, tome 1 : L'Ascendant de Platon, Seuil, Paris.

Popper, K. (1973), *La logique de la découverte scientifique*, Payot, Paris.

- Prost, R. (sous la direction de) (2003), *Projets architecturaux et urbains. Mutation des savoirs dans la phase amont*, PUCA, Paris.
- Rhodes, R. (1996), « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies* 44 (4), pp. 652-667.
- Rhodes, R. (2003), *Understanding Governance*, OUP, Buckingham.
- Rosenau, J., Czempiel, E. (sous la direction de) (1992), *Governance without Government : Order and Change in the world*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Salamon, L. (2002), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New-York.
- Salamon, L. (1989), *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*, University Press of America, Boston.
- Salles, D. (2006), *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*. Syllepse, Paris.
- Segrestin, D. (1996), « La normalisation de la qualité et la normalisation de la production », *Revue d'économie industrielle*, n° 75, pp. 291-307.
- Sfez, L. (2002), *Technique et idéologie. Un enjeu de pouvoir*, Seuil, Paris.
- Simmel, G. (1958), *Sociologie (1908-1986)*, Duncker & Humblot, Berlin.
- De Terssac, G. (2002), « Le travail de conception : de quoi parle-t-on ? », in : Friedberg, E., de Terssac, G. (sous la direction de), *Coopération et conception*, Octarès, Toulouse, pp. 1-22.
- Thomas, W.I, Znaniecki, F. (1919), *Le paysan polonais en Europe et en Amérique, Récit de vie d'un migrant*, Nathan, Paris.
- Toussaint, J-Y., (1995), « Le collectif d'énonciation de l'espace ou l'histoire des acteurs que cachait l'architecte », *Les cahiers du LAUA*, n° 3, pp. 7-20.
- Veltz, P. (2004), *Des lieux et des liens*, L'Aube, Paris.
- Vinck, D. (1999), « Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales », *Revue française de sociologie*, 40 (2), pp. 385-414.
- Worms, J-P. (1966), « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, 8 (3), pp. 249-275.