

L'instrumentation de l'action publique comme mode de sélection « rationnel » de ses acteurs légitimes.

Yann FERGUSON
CERTOP- UMR 5044 CNRS
ferguson@univ-tlse2.fr
Université Toulouse-le Mirail
Maison de Recherche
5, allées Antonio Machado
31058 Toulouse Cedex 9

Résumé : Ce texte discute une posture courante dans la littérature anglo-saxonne consistant à désigner les instruments d'action publique comme technique rationnelle de sélection de ses acteurs légitimes. Notre enquête au sein d'un projet urbain révèle plutôt la co-existence de deux paradigmes : l'un souligne un processus technico-rationnel de distribution des capacités d'action ; l'autre, stratégique-relationnel, rend compte de l'instrumentalisation des instruments pour sélectionner entre acteurs désirables et indésirables. Nous concluons en proposant une approche basée sur des travaux relatifs à la confiance. Nous nous fondons notamment sur la distinction classique entre « confiance relationnelle » et « confiance institutionnelle » pour montrer que les deux influencent le choix des instruments et des acteurs légitimes du projet.

Introduction : Les instruments d'action publique (IAP) pour constituer un groupe

Les problèmes publics contemporains 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). 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)¹. Ces dispositifs se définissent 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 agents (Maugeri, 2002), limiter le champ du pensable et du possible, définir la situation au sens de Thomas et Znaniecki (1919). Le dispositif fabrique alors une communauté de co-comprenants (Mercier, Boussard, Tripiet, 2004) qui sursoit au feuilletage organisationnel. Cette communauté forme un groupe qui cherchera à se doter d'« ingrédients cognitifs » (Grossetti, 2004) pour apporter à ses membres des représentations simplifiées, une définition partagée qui pourront faciliter leurs actions.

Notre décryptage d'une importante opération d'aménagement de l'agglomération toulousaine, le programme Constellation, suggère que les instruments sont investis d'un rôle considérable dans la régulation du « collectif d'énonciation de l'espace » (Toussaint, 1995)². Nous proposons de montrer en quoi ils servent plus précisément à sélectionner les acteurs supposés légitimes pour participer aux projets. Nous commencerons par décrire brièvement les enjeux de la démarche d'instrumentation engagée sur le programme Constellation (1) avant de pointer sur sa portée sélective (2). Puis nous identifierons deux paradigmes explicatifs de ce processus, qui renvoient l'un aux travaux anglo-saxons, l'autre plutôt à l'approche française

¹ 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.

² Notre communication s'appuie sur une enquête menée depuis 2004 dans le cadre du programme Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU) et de notre thèse provisoirement intitulée : « Les conditions et les effets de la production d'une opération " exemplaire " en matière d'aménagement : le programme Constellation ». Une soixante d'entretiens, ainsi que l'étude de l'ensemble des documents relatifs au projet ont été réalisées à ce jour.

des analyses relatives aux instruments d'action publique (3). Pour finir, nous exposerons un modèle alternatif, fondée sur une approche en terme de confiance (4).

1. Le programme Constellation : les IAP comme « chemin idéalisé » de l'innovation urbaine

Le 23 juin 2000, un événement exceptionnel va bouleverser non seulement l'économie toulousaine, mais également son système de production urbaine : l'agglomération est désignée par Airbus pour accueillir le hall de montage de l'Airbus A 380. Réalisée en moins de trois ans, la Zone d'Aménagement Concerté³ AéroConstellation (260 ha) et le « géant des airs » deviennent rapidement des emblèmes d'une région conquérante, « capitale aéronautique de l'Union Européenne ». Les pouvoirs publics ont largement investi pour que cet aménagement comporte des aspects urbains et paysagers « exemplaires ». Restait à considérer l'accueil des arrivants à travers la construction de nouveaux quartiers sur les communes environnantes, au Nord-Ouest de l'agglomération, Blagnac, Beauzelle, et Cornebarrieu (voir Annexe 1). Rapidement ses élus s'entendent sur la nécessité 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 d'un thème fédérateur, l'innovation. C'est la naissance du « Programme Constellation ». La construction de ces nouveaux quartiers, Andromède (210 ha) et Monges croix du Sud (57 ha) doit introduire un urbanisme de qualité en rupture avec des représentations et manières de faire dominantes régulièrement critiquées.

« *Faire autrement* », leitmotiv systématiquement revendiqué par les instigateurs du Programme Constellation, semble devenir la condition indispensable pour reconfigurer le paysage urbain. Les entretiens exploratoires ont souligné l'inclination des acteurs à traduire l'exemplarité recherchée en termes de modes opératoires. La conduite d'un tel programme se réalise en effet à travers des dispositifs organisationnels originaux ou parallèles aux modes

³ La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. L'aménagement concerté repose sur la réunion de représentants de la puissance publique (administrations de l'État et collectivité locale) et des différentes catégories de citoyens intéressés (propriétaires, constructeurs, usagers) afin de préparer la décision et l'exécution d'opérations d'urbanisme. Qualifié souvent de procédure « polyvalente », ce régime opérationnel a connu un succès important grâce à sa souplesse. La loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » du 13 décembre 2000 a modifié sensiblement le régime des ZAC. L'objectif est de veiller à l'intégration du projet d'urbanisme de la ZAC dans le plan local d'urbanisme (PLU) dès le commencement de l'opération. Pierre Merlin et Françoise Choay.2000. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF. Pp 892-986

conventionnels. Ces choix sont justifiés au nom d'une incertitude élevée. Les acteurs font état d'une faible connaissance du chemin à suivre pour réussir leur entreprise. Ce déficit est désigné pour rendre compte du caractère inadapté des modes de fonctionnement routinier de l'action publique. Il exprime ainsi leur besoin de renouvellement des manières de faire pour parvenir à atteindre les objectifs poursuivis. Le programme Constellation ne serait alors pas tant exemplaire par ses objets, ses finalités, que par les modes de coordination mis en place. Par extension, l'exemplarité des méthodes autoriserait l'exemplarité des objets produits. Ces modes de coordination s'incarnent dans des techniques de gouvernance qui équipent les acteurs tout au long du processus de conception et de construction. Cette démarche d'instrumentation apparaît comme la réponse majeure à l'introduction d'un raisonnement en termes d'incertitude. Elle nous est clairement décrite comme le « chemin idéalisé » de l'innovation urbaine.

2. Des instruments qui redistribuent les capacités d'action

Trois instruments sont systématiquement mobilisés par les porteurs des ZAC Andromède et Monges pour exprimer leur vocation à l'exemplarité : la charte des valeurs, le marché d'étude de définitions (MED), et le concours d'architecture par îlot. Aucun d'eux n'est obligatoire. Chacun se voit attribuer des capacités résolutives supérieures aux routines de production.

Premier instrument, la « charte des valeurs » apparaît très en amont des projets. Elle est constituée lors d'un large séminaire rassemblant élus, techniciens des collectivités, urbanistes, experts locaux et nationaux. Elle aborde quatre questions : « quelles valeurs ? », « pour qui ? », « quel contenu ? », « dans quel cadre ? » (p. 6). Elle doit bâtir une « convention de sens » qui sera par la suite « moralement opposable » (un élu des communes) aux acteurs amenés à intégrer le jeu. 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. Nous sommes dans une démarche de réseau. 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-à-dire qu'on change complètement de registre du statut de l'information. Ce n'est plus l'information qui confère un pouvoir, c'est l'information qui enlève le pouvoir si je ne la partage pas » (un élu des communes)⁴.

⁴ Dans son site Internet, ce même élu précise sa pensée : « [...] il apparaît que l'adhésion aux valeurs comme la volonté de participation aux différentes étapes du projet constitue une source déterminante de la motivation des acteurs. Ainsi, les équipes dirigeantes doivent-elles proposer des hyper normes qui constituent le fondement des valeurs de l'organisation et qui doivent être partagées, alors que chaque entité doit disposer de la capacité à définir les normes cohérentes. L'organisation doit en outre ouvrir un espace libre moral afin que puissent

Les participants à ce séminaire sont nombreux, quarante environ, mais la sélection n'en demeure pas moins sévère. Pour répondre à l'ambition esquissée, le principe d'ouverture de la scène locale est posé a-priori. Andromède et Monges semblent sceller la fin des rentes de position et inaugurer le recours à l'expert extérieur : AMO, urbanistes, architectes, sont largement recrutés en dehors des frontières du cercle d'acteurs traditionnel. Cette équilibrage entre acteurs locaux et extérieurs se fait aux détriments, en particulier, des services techniques municipaux (à l'exception des DGS) et des « petits élus ».

« Ils n'ont pas été associés, c'est difficile, sur les projets comme ça d'associer tout le monde. On avait des présentations, mais après... 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 forcément d'adhérer à de nouveaux projets qui font peur ». (un maire des communes)

Le MED reprend les mêmes acteurs et les inscrit dans une démarche opérationnelle. Il est directement associé à la recherche de qualité.

« 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 ZAC, mais il me semblait que l'on pouvait faire mieux » (Aménageur).

Les porteurs du projet ont opté pour cette procédure de désignation de l'urbaniste lauréat des projets localement inédite, alternative au concours traditionnel réifié par la loi MOP. Celui-ci est régulièrement critiquée pour la distinction qu'il 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* » (Masbouni, 2002 : 8). Pour cela, il organise une phase dite « ouverte », de travail en commun (élus, AMO, urbanistes candidat) visant à approfondir la réflexion programmatique (voir annexe 2).

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.

s'exprimer des différences qui, si elles divergent de la perception majoritaire, ne seront pas pour autant contraire aux hyper normes ». Source : http://www.josephcarles.fr/voir_articles.php?idA=5

« Le marché de définitions 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 » (AMO urbaniste). 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). 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) ».

La charte des valeurs et le MED organisent des 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 qui puisent leur légitimité dans un capital réputationnel national.

« De manière systématique, ils ont toujours essayé de chercher LA personne qui avait le plus de compétences. C'était leur critère référentiel [...] Plus que des parisiens, on va chercher des nationaux, qui ont donc une envergure nationale, et qui du coup sont indiscutables ». (AMO conduite de projet public).

Celui-ci se base notamment sur des engagements dans divers entreprises de sensibilisation à la qualité urbaine, colloques, séminaires, appartenances à des clubs prestigieux, rédactions d'ouvrages, de plaquettes, etc. et sur des récompenses. Ainsi, l'AMO « urbanisme » est un ancien lauréat du grand prix d'urbanisme. Les AMO « sûreté urbaine » et « management de projet » jouissent d'une certaine légitimité du pionnier dans leurs expertises respectives et rédigent des documents de référence⁵. L'AMO « développement durable » est l'auteur d'un

⁵ « Si vous regardez le directeur général, un commissaire divisionnaire en disponibilité, c'est lui qui a piloté le département ingénierie et recherche de l'IHESI pendant 12 ans. Donc c'est lui qui a mis en place le guide pratique des contrats locaux de sécurité, le guide pratique de la police de proximité, etc. Ça, ce sont des best-sellers » (AMO sûreté urbaine).

« Notre directeur a été une des premières personnes à travailler sur le marché d'étude de définitions en France, quand cela a été mis au point. Il a travaillé avec la mission interministérielle pour mettre au point cette

rapport pour le PUCA sur la ville durable. Quelques urbanistes candidats sont également reconnus pour leurs apports sur l'évolution des pratiques aménageuses. La composition du jury des MED s'inscrit dans la même perspective : le président de l'association HQE, le secrétaire général de la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (la MIQCP, fondatrice du MED), le président de la 5e section « Aménagement et environnement » au Conseil général des ponts et chaussées, un membre imminent du ministère de l'équipement, un futur grand prix d'urbanisme, etc. Au sein de collectif d'« adhérents », les prescriptions colportées par les IAP sont faibles. L'objectif est la coproduction de connaissances.

Très clairement, la charte des valeurs et le MED ont pour objectif de constituer un collectif homogène. Le premier collectif, très large, repose sur le partage des valeurs. Puis, le MED opère une sélection sur la base des dispositions pressenties de l'urbaniste à la coopération. C'est un partenaire qui est choisi. L'enjeu est bien de construire un groupe, soit d'instituer entre les acteurs « des rapports sociaux caractéristiques et fixés » (Merton, 1965 : 240-241). Pour Mullins, la formation d'un groupe résulte d'un processus durant lequel un ensemble d'acteurs composent avec un certain nombre d'ingrédients : ils établissent des frontières, se dotent d'un nom, d'une histoire commune (1973). C'est la fonction de la « charte des valeurs », puis du MED. La complexité de l'ensemble de la démarche disqualifie l'apport de l'usager-citoyen aux yeux des acteurs.

« L'ensemble des élus et des techniciens n'était pas favorable. Techniquement, c'est déjà très complexe à gérer, énormément d'acteurs. On se retrouvait systématiquement à 10, 30 ou 40 personnes autour de la table. Vous avez déjà la plupart des acteurs concernés, ou une bonne partie, vous avez déjà de la participation.... » (AMO développement durable).

En situation d'innovation, il est davantage perçu dans nos projets comme générateur de complexité plutôt qu'une ressource pour la réduire. Une suspicion persiste sur sa capacité à faire abstraction de ses intérêts personnels (nimbyisme) et à adhérer à l'innovation (figure stigmatisée du « vieux blagnacais » conservateur, récurrente dans les entretiens).

Le concours par îlot relève d'une autre logique. 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

procédure, donc on a une certaine forme d'antériorité sur ce marché. C'est à ce titre là qu'on est venu nous chercher pour suivre ces marchés d'étude définitions » (AMO conduite de projet).

acteurs dont on fait l'hypothèse, particulièrement pour les promoteurs, que l'hétéronomie des intérêts peut nuire aux ambitions⁶. En ce sens les concours d'attribution d'îlots aux promoteurs opèrent un glissement des critères de sélection, de l'économétrie vers le qualitatif, soit « une première façon de les tenir » (Aménageur).

« On leur a dit : si vous voulez faire changer la nature de la production au niveau de ce qui se produit dans l'agglomération, il vous faut absolument ne pas faire ce qui a été fait pendant très longtemps, c'est-à-dire recevoir les promoteurs et dire tu veux lequel, je te le réserve etc., mais les mettre en concours parce que sinon on n'aura pas de poids pour arriver à faire avancer la qualité » (membre du conseil de l'ordre des architectes Midi-Pyrénées).

Les porteurs des projets s'appuient sur la forte désirabilité du foncier, le prestige d'opérations associées à AéroConstellation et sur leur entreprise de marketing urbain pour hausser leur niveau d'exigence vis-à-vis des promoteurs.

« On est en situation de dire on vous met en concurrence et comme vous avez la même règle du jeu, c'est votre performance qui va prévaloir. Ensuite, vous avez été choisis, mais tant que ça ne colle pas on ne signe rien, on est quand même bien dans des situations de contrôle et de peser sur la production » (un DGS des services d'une des communes).

Ici, l'instrument est sollicité afin de générer une nouvelle culture que les promoteurs doivent assimiler sous peine de ne plus être concurrentiel.

« Ce sont souvent des promoteurs nationaux, ils sont courants que maintenant il faut construire avec un peu plus de qualité. Il y a ceux qui prennent le train tout de suite, qui sont prêts, qui ont déjà constitué leurs équipes, et ceux qui vont prendre un peu plus de temps pour s'en apercevoir. Les premiers îlots sont lancés, certains sont pris, d'autres pas. On va les choisir sur projet, et non pas uniquement sur l'aspect économique. Du coup, c'est une nouvelle culture » (AMO développement durable).

Le processus d'instrumentation tel que nous venons de le retracer paraît linéaire, efficace. Moderne, serait-on tenté d'écrire. Il est largement relayé par les acteurs qui valorisent ses vertus objectivantes. Ceux-ci dressent un ainsi paradigme technico-rationnel, auquel nous joignons un paradigme stratégique-relationnel.

3. Paradigme technico-rationnel, paradigme stratégique-relationnel

⁶ « Ce qui est problématique, c'est la perte de qualité qu'entraîne la facilité. C'est ce que l'on a constaté partout sur l'agglomération toulousaine ou ailleurs. Cette facilité fait que les promoteurs font des trucs qui sont de plus en plus petits, mal foutus, pas agréables. Celui qui achète ne le voit pas, et celui qui le loue, il le loue parce qu'il faut qu'il se loge, mais dès qu'il peut il s'en va. C'est générateur de problèmes pour la suite. Il n'y aura pas de T3 de 52 m2. [...] Pour ça, on leur demande des plans avant de vendre. Ils doivent décrire les logements qu'ils construisent ». (Aménageur)

Le paradigme technico-rationnel place les dispositifs au centre l'action publique. Cette technocratie d'un nouveau genre suggère que le choix des bons instruments conduit à la sélection des acteurs légitimes, car compétents, et génère, au final un projet de qualité. Nous nous situons pleinement dans la voie dessinée par de nombreux travaux, majoritairement anglo-saxons, dans le sillage de Christopher Hood (1983), qui lui-même cristallisait dans la thématique instrumentale les *policy studies* américaines des années 50 et 60 de Dahl et Lindblom (1953). Hood estime que l'action publique et son analyse gagneraient en pragmatisme en se concentrant sur les instruments qui la constituent⁷. Plus loin, il établit une relation directe entre la réussite de l'action publique et les dispositifs qui l'organisent: « *If one tool fails to answer the purpose in any particular case, we can look systematically for others which mind do the job* » (p. 9).

Presque vingt plus tard, Lester Salamon dans *The Tools of Government. A Guide To The New Governance*, constate la démultiplication des instruments d'action publique. Derrière leur extraordinaire diversité liée à l'hétérogénéité de leurs champs d'action respectifs, Salamon pense avoir identifié une unité. Ces instruments sont *indirects*, c'est à dire qu'ils reposent grandement sur la mobilisation de tierces acteurs (« *third party* »), ou acteurs intermédiaires: « *The upshot is an elaborate system of third-party-government in which crucial elements of public authority are shared with a host of non-governmental or other-governmental actors, frequently in complex collaborative systems that sometimes defy comprehension, let alone effective management and control.* » (p. 2). L'action publique devient un sport d'équipe (p.600) dont la complexité disqualifie le gouvernement direct et commande une refonte de nos approches, autant pour l'analyse que pour l'action. Le déplacement opéré est radical, puisque l'auteur associe son invitation méthodologique, passer du *quoi* au *comment*, à une constatation : c'est en l'absence de but qu'un gouvernement fonctionne le mieux. Se dessine alors le « paradigme de la nouvelle gouvernance », fruit de cinq mouvements⁸ dont les effets sur la composition des scènes d'action sont manifestes :

- La nouvelle gouvernance propose des instruments qui vident la politique de sa substance conflictuelle en construisant les problèmes et en sélectionnant les acteurs pertinents. L'intelligence mobilisée se limite à ne pas se tromper sur l'instrument à utiliser ;

⁷ « *Look at those activities as the application of a relatively small set of basics tools, endlessly repeated in varying mixes, emphases and contexts, and the picture immediately becomes far easier to understand* » (p. 8).

⁸ « *From Agency and Program to Tool* », « *From Hierarchy to Network* », « *From Public vs Private to Public+ Private* », « *From Command and Control to Negotiation and Persuasion* », « *From Management Skills to Enablement Skills* ».

- Au regard de la multiplication et de la diversification du jeu d'acteurs, le fonctionnement centralisé de l'action publique est condamné au profit de modes de régulation souples et réticulaires. Les gouvernements renoncent au contrôle complet de leur propre programme, mais gagnent des alliés ;
- Salamon peint un monde social où la collaboration remplace la compétition, où la mise en réseau amène les participants à renoncer en partie à leurs propres intérêts. Au sein de ces instruments, chacun contribue sur la base de sa qualité majeure ;
- La nouvelle gouvernance « horizontalise » les rapports entre les partenaires. Elle fonctionne non selon des principes d'imposition, mais d' enrôlement cognitif de chacune des parties prenantes. Ce processus nécessite deux compétences. L' *Activation Skills* se réfère à la capacité d'activer un réseau d'acteurs adapté au problème public en suspens. Elle n'est pas exclusive au gouvernement, elle est plutôt contingente et peut donc relever d'un acteur intermédiaire. La *Modulation Skills* renvoie à la capacité à stimuler les comportements coopératifs des membres du réseau sur la base d'une juste distribution des récompenses et des pénalités. Elle souligne en ce sens l'aptitude de l'entrepreneur de politique publique à jongler intelligemment entre carotte et bâton, dosage d'incitation et d'imputabilité.

Se dégage une association mécanique entre instruments et sélection des acteurs légitimes de l'action publique, puis modes de régulation du collectif constitué. La dépolitisation se réalise doublement : la fin du monopole de la définition des problèmes via une redistribution des capacités d'action non plus fondée politiquement mais sur les compétences, le partage de la gestion des dispositifs élaborés. C'est ainsi que ressort le processus d'instrumentation des ZAC Andromède et Monges tel qu'il nous est décrit.

« 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. [...] Cette légitimité va être un critère de classement du mieux à même » (un élu des communes).

Les propos recueillis lors de notre enquête semblent donc s'inscrire précisément dans le modèle de la nouvelle gouvernance et définir un paradigme technico-rationnel de sélection des acteurs légitimes. A chaque étape, de nouveaux enjeux, qui font intervenir de nouveaux acteurs légitimés par les instruments qui les mettent en mouvement. Notre enquête visibilise cependant un autre paradigme, que nous qualifions de stratégique-relational. Celui-ci témoigne d'une certaine instrumentalisation (ou appropriation stratégique) de l'instrument

sollicité pour des motifs politiques et stratégiques. Il rend également compte d'une repolisation paradoxale de la production urbaine.

Un détour pour l'histoire récente de l'urbanisation du nord-ouest de l'agglomération est nécessaire pour comprendre les motifs politiques. A la suite d'une urbanisation éparpillée dans les années 60, le nouveau maire de Blagnac promeut un aménagement maîtrisé de la commune. L'idée directrice est de créer une identité propre à la commune. En 1973, la Z.A.C de l'aéroport permet de dégager des ressources financières lesquelles la ville assoit son ambition. Entre 1969 et 1993, le budget communal connaît une hausse de 6000%. Menant par la suite une politique de Z.A.C localement perçue comme ambitieuse, la commune s'entoure de deux organisations, l'A.E.P.R.A.C (Agence Etudes Programmation Réalisation Aménagement) et la S.E.M.I.B (Société d'Economie Mixte Immobilière de Blagnac). Il existe pourtant un organisme prestataire très puissant et très expérimenté sur l'agglomération, notamment en charge de la conduite de la construction des quartiers du Mirail, la Société d'Economie Mixte Toulouse Midi-Pyrénées (S.E.T.O.M.I.P). Cette décision s'explique par la volonté de Blagnac de conserver une certaine autonomie et son identité par rapport à Toulouse.

Cette résolution se renforce par la création d'une intercommunalité de secteur impulsée par Blagnac qui cherche des alliés pour conforter sa démarche. « *Ce SIVOM est un outil extraordinaire, politique, fait pour le conseiller général du secteur. C'est de l'intelligence politique* » (un technicien intercommunal). Le SIVOM, qui réunit six communes, n'a pas voulu en rester aux réflexions du SDAU et a réalisé un schéma de développement du secteur Nord-Ouest. Intermédiaire entre le PLU et le SCOT, il est nommé « schéma de secteur » par la suite. Il dicte les principes d'aménagement du secteur qui seront repris dans le futur SCOT de l'agglomération, mais il n'a pas la valeur juridique.

« Notre SIVOM est né de la volonté de ne pas se laisser imposer des contraintes d'aménagement, de planification. Cela continue dans le même esprit. Nous sommes en train d'élaborer... On ne peut pas faire un schéma de secteur parce que nous n'en avons pas la compétence, mais nous souhaiterions avoir un document que l'on puisse composer à la communauté d'agglomération qui a la compétence des schémas de secteur. Donc, nous, on a une idée très précise de notre développement ». (Un maire d'une commune du SIVOM)

Ses élus parlent d' « esprit SIVOM ». Celui-ci pèse au moment de la construction des choix. AéroConstellation a mis fin au faible district du Grand Toulouse et accélérer la mise en place de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse en 2001. Celle-ci est maître d'ouvrage de l'ensemble du programme Constellation. Les élus du SIVOM vont alors mener une double stratégie : intégrer les projets d'urbanisme à la Z.A.C AéroConstellation afin de ne

pas supporter seul le coût des arrivants liés au surcroît d'activité, conserver le main-mise sur les orientations d'aménagement. En ce sens, le SIVOM réactive la S.E.M.I.B qui n'avait plus qu'une existence administrative, la rebaptise « SEM Blagnac Constellation », engage un nouveau directeur, une personnalité locale reconnue. La SEM signe avec la CAGT une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée et sa relation avec le SIVOM constitue naturellement le maillon fort décisionnel du programme. En outre, le maire de Blagnac est également le président de la commission « Développement et aménagement urbain » de la CAGT⁹.

« On a compris progressivement au sein de notre service que la dimension locale du projet est très importante. Derrière, la question de la maîtrise de ce projet était primordiale pour les élus locaux, les maires. On n'a pas évalué cette donnée à sa juste valeur. Les élus locaux ont voulu maîtriser pas totalement mais essentiellement le projet avec une démarche qu'ils ont initié grâce à la SEM Blagnac Constellation [...] Il y a deux choses qui sont différentes, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise du projet » (un technicien intercommunal).

En effet, la structure collégiale du MED aurait certes permis l'enrichissement de l'univers sémantique de la décision, mais aussi dilué la parole de la maîtrise d'ouvrage.

« Beaucoup de monde ! C'était plus que collégial ! C'est bien, mais il y a des limites, on finit par ne plus dégager les priorités essentielles. Les priorités du maître d'ouvrage, il n'y en a pas. Les élus du Grand Toulouse sont peu venus, parce que c'était lourd, ça demandait beaucoup de temps. Les élus des communes étaient là, évidemment. Les techniciens étaient les seules personnes présentes du Grand Toulouse. On était noyé dans la masse comme tout le monde. Quand on me demandait mon avis, je donnais un avis de technicien, mais ce n'est pas pour autant que derrière, le Grand Toulouse s'exprimait, c'est toute l'ambiguïté » (un technicien intercommunal).

Du côté des élus du Grand Toulouse, les réactions sont diverses. Certains regrettent qu'après une véritable coopération intercommunale pour piloter AéroConstellation, les Z.A.C Andromède et Monges ne fassent pas l'objet d'un même suivi¹⁰. Mais, de manière générale, cette stratégie du SIVOM est confortée par la faiblesse de la culture intercommunale toulousaine, stigmatisée par un principe souvent rencontré lors de nos entretiens : on n'embête pas le voisin chez lui, il ne nous embêtera pas ensuite chez nous¹¹. Le MED aurait donc servi à maintenir la décision politique dans un groupe pré-constitué, le SIVOM Blagnac

⁹ Jusqu'aux élections municipales de 2008.

¹⁰ « Là où je suis plus critique, c'est que les réunions du comité de suivi se sont espacées, on a parlé de moins en moins d'Andromède et de Monges, qui a suivi la même démarche. Les choses se sont plus faites entre la maîtrise d'ouvrage déléguée, les SEM, notamment la SEM Blagnac Constellation, et l'urbaniste retenu ». (un élu du comité de suivi AéroConstellation, n.1).

« Sur le volet urbain, on revient sur un maire qui aménage son territoire, et qui bénéficie de ressources ne sont pas les siennes. Voilà la problématique ! En plus, il travaille avec SA SEM, qui, en principe, maîtrise ». (un élu du comité de suivi AéroConstellation, n.2).

¹¹ Il est cependant à noter que le coût important des Z.A.C Andromède et Monges a inquiété les élus de l'agglomération qui ont réclamé un audit sur le financement des opérations du Grand Toulouse. Celui-ci a servi à fixer les règles de financement, règles inexistantes au moment du lancement du programme Constellation.

Constellation, qui s'est renforcé en créant la SEM Blagnac Constellation, conservant ainsi son autonomie vis-à-vis de la CAGT, en particulier de Toulouse et de « sa » SEM, la S.E.T.O.M.I.P.

Mais cette démarche d'autonomisation est également manifeste vis-à-vis d'autres acteurs de l'agglomération, en particulier les techniciens. La CAGT et la SEM Constellation sont de nouveaux acteurs, dirigés techniquement par des professionnels anciennement membres d'autres organisations locales. On retrouve donc à la direction technique du programme des professionnels locaux à la tête d'organisations neuves :

- Individuellement, ces personnalités peuvent profiter de leur nouveau statut pour s'émanciper et faire-valoir leurs points de vue plus facilement que dans des services traditionnels bloqués par leur position assignée au sein du système d'acteur local ;
- Elles doivent légitimer leur organisation dans leurs champs respectifs, stratégie à deux temps : l'établissement d'un diagnostic critique de l'ordre ancien dont elles se démarquent, l'inscription de leurs projets dans une volonté de renouvellement.

Plutôt que de se frayer un passage entre les acteurs habituels, elles tentent d'instaurer et d'incarner un nouveau système.

« On arrive, on est nouveau. Il faut que l'on prouve que l'on est capable de faire ce pourquoi on est constitué, et surtout, que l'on est capable de faire beaucoup mieux que par le passé, parce que les choses qui ont été faites sont contestables. On est obligé à la fois de se positionner et de prouver que l'on peut faire mieux. [...] " Faire autrement ", c'est une double motivation : faire beaucoup mieux, et, également se démarquer très nettement d'une époque passée, ou de pratiques qui sont encore en cours et vis-à-vis desquels on souhaite se démarquer... » (Un cadre de l'agence d'urbanisme).

Il s'agissait pour le maître d'ouvrage de quitter les routines locales de production et, pour cela, de recomposer le système d'acteurs. Celui-ci se caractérise par une scène technique - SEM, Agence d'Urbanisme, direction des services techniques-, à l'implantation ancienne, composée d'individus qui se connaissent bien, connaissent bien les élus et leurs attentes. Les rentes de position sont établies, le système est relativement cloisonné, peu de « grands noms » : « Ce n'étaient pas forcément des niveaux de compétences qu'on allait chercher. Ce n'est pas tellement qu'ils ne voulaient pas venir, c'est qu'on allait pas les chercher » (membre toulousain du jury).

Dans le programme Constellation, les AMO recrutés sont souvent parisiens ou sont étiquetés « Etat », cinq des six équipes candidates ne sont pas toulousaines.

« En arrivant, on comprend bien qu'il y a une opposition entre un urbanisme blanc et un urbanisme rose. On n'est pas totalement idiot. (Sur Andromède) ils ont pris trois parisiens, il y a quand même un but. Cela voulait dire ne pas prendre des urbanistes locaux, parce que cela ne va être que des ennuis,

on va se perdre dans des considérations socialistes, radicales-socialistes, francs-maçonnnes... Le marché de définition, c'est ça : prendre des équipes extérieures » (un urbaniste des MED).

Le recours MED, apprend-on sur les plaquettes de la MIQCP, se justifie lorsque les connaissances sur le territoire concerné sont insuffisantes. Or, on l'a vu, le N-O Toulousain dispose d'un schéma de secteur propre, réalisé avec des urbanistes locaux qui avaient déjà conçu un premier projet de ZAC.

« Quand on a reçu le dossier, c'était pour nous une surprise. Il comprenait déjà les documents de ZAC tout prêts. Cela faisait quand même 80 ou 90 cm de hauteur. On se dit, pourquoi font-ils un marché de définition alors qu'ils ont déjà un projet ? Quand se sont-ils rendus compte qu'ils n'en voulaient pas ? » (un urbaniste des MED).

Le rôle du MED comme moyen de contourner le système d'acteurs local devient alors explicite. Mais le système est recomposé sans affrontement de personnes, avec la neutralité supposée et la légitimité technique de la règle. Pourtant, de manière générale, la sélection se réalise plutôt suivant des principes de cooptation. Le directeur de la SEM sollicite ses propres relations.

« Avec le directeur de la SEM, on a quand même une histoire commune. On a quasiment monter l'agence d'urbanisme de Toulouse ensemble en 1972. C'était un de mes premiers collaborateurs. Il y avait aussi l'AMO urbanisme. Le directeur de la SEM a fait ses classes à Toulouse dans l'urba [...] je pense beaucoup de bien de lui. On a pas mal échangé dans le club « ville aménagement ». [...] Cela a créé un certain type de relations avec le président de la SEM. [...] Avec [un autre membre du jury], on lui a conseillé d'investir beaucoup dans la méthode, d'où l'idée du MED et de consulter les meilleurs concepteurs urbains en France. Alors on s'est retrouvé membre du jury. Il y avait aussi le directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux qui a une image beaucoup plus dynamique que celle de Toulouse, plus classique. Il y avait le président de l'association française HQE. On était quatre du club » (un membre du jury)¹².

Ces mêmes personnalités parisiennes vont largement aiguiller le directeur de la SEM vers d'autres personnalités, des AMO, mais aussi sensibiliser les urbanistes pressentis afin de les convaincre de se rendre sur Blagnac. Au final, c'est une logique de réseau qui ressort fortement.

Une troisième dimension conteste le modèle anglo-saxon. Dans celui-ci, on se souvient que l'intelligence du politique se « limite » au choix du bon instrument qui structure ensuite les problèmes et organise la coopération. 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

¹² 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 réciproques qui caractérisent un lien ».

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). 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 et de leader 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. 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). En outre, l'étude de Chapel, Grudet et Mandoul montre bien la superposition des valeurs promues par les urbanistes d'Andromède dans leur rendu et celles portées par les élus. Constatant l'assimilation par les urbanistes de l'idée que le développement aéronautique peut aller de paire avec l'amélioration de la qualité de vie, ils concluent que « *le MED, dans son ensemble peut être lu comme un dispositif permettant de légitimer le discours et l'action du groupe politique qui gouverne localement* » (p. 120). Le concours de promoteurs apparaît comme un acte de résistance face à leurs logiques libérales¹³. Le maire, en particulier, se construit une légitimité politique centrée sur son aptitude à réaliser et à communiquer autour d'une capacité entrepreneuriale (Arab, 2004 ; Lorrain, 1994). Il sait s'entourer. Mieux, il serait doté d'une « vision » (un urbaniste des MED). C'est cette vision qui ferait défaut aux techniciens de la ville que le MED écarterait du processus de conception.

« Le directeur s'intéresse à l'architecture, on s'entend mieux avec un bonhomme comme ça.. Le président est professeur à Strasbourg, à Sciences-Po... J'ai confiance en lui et je crois que lui a confiance en nous. C'est un truc d'intellos. [...] Quand ils parlent, je comprends ce qu'ils veulent dire. Le MED donne le pouvoir aux intellectuels. [...] Pour moi, c'est l'occasion de parler d'égal à égal avec des gens qui partagent plus ou moins... pas avec des gestionnaires, c'est-à-dire comment vous passez la tondeuse, et comment se fait-il que le placard à balais fasse moins de 40 cm. C'est très difficile de discuter avec eux. Il rend la compétence urbaine à la bourgeoisie qu'elle avait spontanément dans les années 30. Il enlève à la technocratie le pouvoir qu'ils se sont abrogés depuis une génération. On revient sur cette hyper-division du travail de la charte d'Athènes. Des commerciaux, des directeurs de communication, des professeurs, des docteurs... On ne parle plus avec les services techniques, des gens qui nous détestent ». (un urbaniste des MED)

On touche ici un autre aspect discriminant du MED qui relèverait de l'habitus. Il ne repose certes que sur un seul entretien. Mais il est conforté par la marginalisation du rôle des services techniques municipaux dans ces projets. Ils nous renvoient systématiquement à la SEM et à sa

¹³ En filigrane, on retrouve ici l'image du local résistant à l'idéologie néo-libérale analysée par Genestier (2004) et Veltz (2004).

structuration propre au projet pour tout renseignement et même documents d'urbanisme relatifs à Andromède et Monges. Les services sont chapotés, l'urbaniste a l'aménageur pour interlocuteur quasi-unique.

Le paradigme stratégique-relationnel se superpose au modèle technico-rationnel (voir annexe 3). On y observe des stratégies, des réseaux pré-existants, du politique et même des habitus. Cette perspective épouse les approches françaises des instruments. Comme le montre Sophie Jacquot (2006 : 142), celles-ci se concentrent prioritairement sur leurs effets quand les travaux anglo-saxons privilégient leur nature. Elles analysent l'interaction qui se met en place entre les instruments et les acteurs et dans la mise en mouvement de ces acteurs qui est généré par l'instrument (ce qui implique mobilisations d'intérêts et de ressources, valeurs, interprétations, traductions, rapports de force, conflits, etc.). Lascoumes et Le Galès (2004) précise qu' « un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et compose à partir de lui des communautés de spécialistes » (p. 14). Ce positionnement est également celui des chercheurs sur les dispositifs de gestion (Moisdon, 1997, Maugerie, 2001 ; Boussard, Maugerie, 2003 ; Boussard, 2004). Le dispositif de gestion est capturé par les comportements d'appropriation stratégique des acteurs. En retour, ce dépassement génère une nouvelle fenêtre pour les dynamiques politiques. Maugeri et Boussard montrent que les dispositifs fonctionnent comme des machines à fabriquer des interprétations qui légitimeraient les positions d'acteurs et les rapports de force. Le dispositif est agi au moins autant qu'il agit. « Les choix et les instruments développés pour les appliquer puisent leur source dans des jeux sociaux, en même temps qu'ils construisent d'autres jeux » (Boussard, Maugerie, 2003 : 26). La définition sommaire du dispositif témoigne de la portée profondément interactionniste du programme : « un dispositif est assemblage d'éléments matériels, humains et symboliques, en interaction systémique les uns avec les autres en vue d'organiser les activités humaines, en particulier les activités de travail » (p. 36). En plaçant le politique au centre du débat, cette pensée constitue à nos yeux l'ordonnée politicostratégique d'un modèle dont le paradigme de Salamon serait l'abscisse technicomanageriale. Notre approche en terme de confiance semble contenir ces deux dimensions.

4. L'IAP : un espace normé de production et de distribution de la confiance

Nous proposons pour conclure d'exposer notre approche, en cours d'élaboration, autour de la notion de confiance. Celle-ci nous est suggérée par la vocation semble-t-il partagée des instruments et de la confiance : dompter l'incertitude. « *On est généralement d'accord pour dire que les rapports de confiance se nouent chaque fois que sont en cause des situations dans lesquelles les sujets sont en mesure ou se voient dans l'obligation de gérer des liens sociaux marqués par le risque ou par l'incertitude qui découlent d'une connaissance incomplète des ressources disponibles, des compétences des acteurs ou des objectifs, mobiles ou motivations qui orientent la relation* » (Balsa, 2005 : 17). Dans ce cadre, la confiance peut être définie comme « *un niveau déterminé de probabilité subjective, estimée par un agent, qu'un autre agent, où le groupe, engagera une action particulière* » (Williamson, 1993 : 463). L'utilité de la confiance se précise pour notre affaire en considérant la distinction classique opérée par Niklas Luhmann (1979) et Anthony Giddens (1990), entre « confiance interpersonnelle » (*personal trust*) et « confiance systémique » (*system trust*). La confiance interpersonnelle se rapporte à la confiance placée dans des individus tandis que la confiance systémique désigne celle placée, par exemple, dans le système juridique (Lorenz, 2003 : 110). Zucker (1986) propose elle un triple niveau de distinction :

- la confiance « interactive » relève du savoir que l'on peut détenir sur un individu, à travers des interactions répétées ou des informations, en provenance d'un tiers, concernant sa fiabilité ;
- la confiance « intuitu personae » est attachée à des personnes, en fonction de leurs caractéristiques et propriétés, tels les liens familiaux, éthique ou religieux ;
- la confiance « institutionnelle » est placée des institutions formelles, comme les lois. Elles peuvent engendrer des relations de confiance entre des individus indépendamment d'une quelconque connaissance personnelle de ceux-ci ou d'une interaction directe avec eux¹⁴.

Cette confiance institutionnelle est remarquablement décrite par Offé (1999), pour qui les institutions incorporent des « significations normatives », qui sont les valeurs et les références normatives justifiant leur règle et leur donnant leur sens (Quere 2001). Seules « des institutions de qualité » sont de réelles sources de confiance, c'est-à-dire celles « *dotées d'un esprit, d'un ethos, d'une théorie morale implicite, d'une idée directrice ; elles incorporent une conception de la manière préférée de vivre en communauté. Ma thèse est que c'est cette*

¹⁴ Notre référence à Zucker s'arrête ici concernant notre objet. En effet, celui-ci considère que la complexité (différenciation, multiplication des cercles d'appartenance) des sociétés modernes conduits à consacrer la confiance institutionnelle qui seule peut dépasser les frontières du groupe ou des connexions familiales. Notre enquête révèle au contraire d'un entrelacement des trois niveaux de confiance.

signification normative implicite des institutions, et la possibilité morale que je suppose qu'elle aura pour les autres, qui me permet de faire confiance à ceux qui sont impliqués dans les mêmes institutions » (p. 70). La démarche d'instrumentation du programme Constellation témoigne d'une imbrication permanente entre confiance relationnelle et confiance institutionnelle. La charte des valeurs est le fruit d'un débat entre acteurs majoritairement issus d'un même réseau, mêlant confiances « interactive » et « intuiti personae ». Le MED qui suit participe du même état d'esprit, bien qu'il soit sanctionné par un dispositif sélectif normatif (un jury). La dimension relationnelle demeure très forte, mais c'est l'institution qui règle l'évolution du collectif : trois équipes pré-sélectionnées qui travaillent ensemble, entourées d'AMO, d'un chef de projet, puis sélection finale. Le choix du partenaire-urbaniste scelle le passage du réseau au groupe (Grossetti, 2004), le critère de sélection n'étant pas tant le parti urbanistique objectif mais plutôt les dispositions pressenties à la coopération. Par la suite, les acteurs font confiance au concours et son cahier des charges pour choisir le candidat porteur du meilleur projet, c'est-à-dire celui qui correspond le mieux aux valeurs énoncées¹⁵. On parlera alors de « confiance outillée » (Mangematin, Thederoz, 2003 : 255), avec une variabilité des outils en fonction des types d'acteurs auxquels les porteurs du projet s'adressent. Selon la confiance accordée, les instruments mobilisés seront plutôt faiblement prescripteurs pour agencer une entreprise de coproduction des connaissances, ou fortement prescripteurs pour exercer un contrôle normatif sur la production et définir une relation de pouvoir.

¹⁵ Cependant, le capital réputationnel des candidats est également un facteur aussi important que l'esquisse soumise au concours. En outre, à l'heure où nous commençons notre enquête auprès des promoteurs et des architectes, des aspects relationnels émergent. Mais nous sommes trop peu avancés pour généraliser ces premiers résultats.

		Instruments faiblement prescripteurs	Instruments fortement prescripteurs
Connaissance		Faible connaissance de l'itinéraire de concrétisation : coproduction des savoirs	Forte connaissance de l'itinéraire de concrétisation : contrôle normatif via un cahier des charges et un jury
Confiance	Institutionnelle	Forte : l'instrument scande l'état du collectif. Permet de mobiliser un réseau	Forte : l'instrument sélectionne les acteurs légitimes pour assurer la relation intention-passage à l'acte
	Relationnelle	Forte : les acteurs partagent des référentiels (capital réputationnel, interconnaissance). Permet de constituer un groupe	Faible : Incertitude sur le partage des référentiels par des acteurs de plus en plus nombreux aux logiques et intérêts hétéroclites
Pouvoir		Faible intérêt à faire peser de l'incertitude sur ses partenaires : rapport de coopération	Faire peser de l'incertitude sur ses partenaires dans une visée qualitative : rapport de force

Dans notre modèle, la confiance institutionnelle permet de rendre compte d'un processus sélectif basé sur la succession d'instruments faiblement prescripteurs et d'instruments fortement prescripteurs. La confiance relationnelle laisse un espace pour l'analyse stratégique, politique, l'étude des réseaux, l'instrumentalisation des instruments dans le choix des acteurs. Elle suggère d'investir en profondeur le dispositif normatif pour y observer les jeux sociaux qui diluent l'objectivité apparente du processus en lui apportant une dimension cognitive. Les deux sont entrelacées et expriment une légitimité multi-niveau des acteurs sélectionnés. Confiances relationnelle et institutionnelle définissent les IAP comme des espaces normés de production et de distribution de la confiance. Au sein de ces espaces, ils posent des règles dont les acteurs peuvent user stratégiquement pour légitimer des choix partenariaux liés à des relations préexistantes et/ou justifier la marginalisation d'autres acteurs.

Annexe 1 : Situation des ZAC AéroConstellation, Andromède et Monges-Croix du Sud dans l'agglomération toulousaine



Annexe 2 : Le Marché d'Etude de Définitions

