



**HAL**  
open science

# Politiser l'action publique : une approche par les instruments : le cas du programme Constellation

Yann Ferguson

► **To cite this version:**

Yann Ferguson. Politiser l'action publique : une approche par les instruments : le cas du programme Constellation. Sociologie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2014. Français. NNT : 2014TOU20026 . tel-01231803

**HAL Id: tel-01231803**

**<https://theses.hal.science/tel-01231803>**

Submitted on 30 Nov 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Université  
de Toulouse

# THÈSE

En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :

Université Toulouse 2 Le Mirail (UT2 Le Mirail)

---

**Présentée et soutenue par :**

**Yann FERGUSON**

**le** Vendredi 11 juillet 2014

**Titre :**

Politiser l'action publique  
Une approche par les instruments  
Le cas du programme Constellation

---

**École doctorale et discipline ou spécialité :**

ED TESC : Sociologie

**Unité de recherche :**

Centre d'Étude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (UMR 5044)

**Directeur(s) de Thèse :**

Daniel FILATRE, Professeur de Sociologie, Université Toulouse II

Nicolas GOLOVTCHENKO, Maître de Conférences en Sociologie, Université Toulouse II

**Jury :**

Alain BOURDIN, Professeur de Sociologie, Institut Français d'Urbanisme (rapporteur)  
Marie-Pierre LEFEUVRE, Pr. de Sociologie, Université François-Rabelais Tours (rapporteur)  
Gilles PINSON, Professeur de Science Politique, Institut d'Études Politiques de Bordeaux  
Vincent SIMOULIN, Professeur de Sociologie, Université Toulouse II

Université Toulouse II-Le Mirail  
Département de Sociologie-Ethnologie

Thèse pour le  
Doctorat de Sociologie

**Politiser l'action publique**  
**Une approche par les instruments**  
*Le cas du programme Constellation*

Présentée par

**Yann FERGUSON**

*Soutenance le Vendredi 11 juillet 2014*

Sous la direction de Daniel FILATRE et Nicolas GOLOVTCHENKO

*Composition du jury :*

Alain BOURDIN, Professeur de Sociologie, Institut Français d'Urbanisme  
Daniel FILATRE, Professeur de Sociologie, Université Toulouse II  
Nicolas GOLOVTCHENKO, Maître de Conférences en Sociologie, Université Toulouse II  
Marie-Pierre LEFEUVRE, Professeur de Sociologie, Université François-Rabelais Tours  
Gilles PINSON, Professeur de Science Politique, Institut d'Études Politiques de Bordeaux  
Vincent SIMOULIN, Professeur de Sociologie, Université Toulouse II

Centre d'Étude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir  
CNRS – Université Toulouse II  
Maison de la Recherche - 5 allées Antonio Machado - 31058 Toulouse Cedex 09





## **Remerciements**

---

Merci à mes deux directeurs de thèse. À Daniel FILATRE, qui a éclairé ce travail par sa culture de l'action publique, par son exigence méthodologique, et plus généralement par sa maîtrise de l'art de la thèse. À Nicolas GOLOVTCHENKO, accompagnateur attentif, autant de la thèse que du doctorant. Nos échanges, nos voyages, nos premiers entretiens exploratoires, la découverte de l'urbanisme représentent une contribution décisive à mon parcours intellectuel.

Je remercie Marie-Pierre LEFEUVRE et Alain BOURDIN qui m'ont fait l'honneur d'être les rapporteurs de ce travail, ainsi que Gilles PINSON et Vincent SIMOULIN pour avoir accepté de participer à mon jury.

Ma reconnaissance va ensuite aux membres du CERTOP, où la vie de laboratoire prend tout son sens. L'équipe TAPAS a été une ressource indispensable pour évaluer régulièrement la progression de cette thèse et aussi maintenir mon moral. Merci donc à Laurie BEHAR, Stéphanie CHARRIERE, Stéphanie GOIRAND, Jean-Alain GOUDIABY, Gérard LOISEAU, Christelle MANIFET, Christophe MAUFRAS, Marie-Angela ROSELLI, Catherine SOLDANO dont la thèse m'a été précieuse, Annie RIEU et Aurélie TRICOIRE pour leur lecture et leurs remarques. Le séminaire du CERTOP ainsi que des discussions plus informelles ont également beaucoup contribué à affiner ma réflexion. Je songe particulièrement à mes échanges avec Jean-Yves NEVERS et Yves POURCHER qui ont toujours été très disponibles pour moi. Gilbert de TERSSAC, Denis SALLES, Michèle LALANNE, Michel CATTILA, Ryad KANZARY, Lionel CAUCHARD, Benjamin SACCOMANO ont, à plusieurs moments, renforcé cette thèse de leurs critiques bienveillantes. Dans le sprint final, Eric PAUTARD m'a témoigné de toute son amitié en châtiant à ma demande mes conclusions, une aide infiniment précieuse. J'ai enfin une pensée particulière pour Anne RAZOUS, Michèle PERRAUX, Joël COURANT, Christelle ABRAHAM et Marie-Noëlle MICHAUD, qui donnent sans compter pour soutenir l'activité de recherche en rendant quotidiennement ces petits services qui facilitent la vie. Et avec le sourire...

Je suis redevable aux acteurs du programme POPSU qui m'ont accompagné dans cette aventure : César JUVE, Pierre FERNANDEZ, Enrico CHAPEL, Robert PROST, Danièle VALABREGUE, Marie-Christine JAILLET, pour le volet recherche ; Pascal COURCIER, Joseph CARLES, Alain GARES et Martine KOENIG pour les professionnels.

Durant toutes ces années, j'ai rencontré de nombreux chercheurs qui ont pris du temps pour me critiquer, me suggérer des pistes, et parfois accepter de me publier. Merci en particulier à Mario GAUTHIER, Gwenaëlle LE NAOUR, Gilles MASSARDIER, Pierre MUSSO, Julien WEISSBEN, Jean-Yves TOUSSAINT, Alain FAURE, Bernard JOUVE, François BOST, Sylvie DAVIET, Yves PALAU, Christian LEFEVRE, Jean-Marc ZULIANI, Nadia ARAB, Johan CHAULET, Thierry ESCALA, Franck COCHOY, Anne-Cécile DOUILLET, Emmanuel NEGRIER, Jérôme BOISSONADE, Vincent BEAL, Jean-Claude THOENIG et Patrice DURAN.

Merci à l'ICAM qui m'a manifesté sa confiance en me recrutant avant la fin de ma thèse. Mon amitié et ma gratitude vont en premier lieu à Anne FLAUTRE et Louis de MONTETY, qui ont pris ce risque. Je n'oublie pas mes collègues et amis du pôle de Formation Humaine et en

premier lieu Véronique NIVET pour sa relecture attentive. Merci également à Guy LORENZINI, Marie BESNARD, Catherine HOLTZHEYER, Corinne SIMON, Hervé-Louis REGIS, Henriette SANCHEZ, Pippa SWAN et Catherine MAURY, qui ont eu à supporter mes « absences » au moment de terminer cette thèse. Un clin d'œil à l'équipe de recherche transversale de l'ICAM.

Je remercie l'ensemble des acteurs qui ont accepté de me recevoir. Certains d'entre eux se sont personnellement investis pour nourrir mon travail d'une documentation précieuse : Claude MAURY, Philippe AUMOINE, Gilbert RAUST, Guy WEISSENBACHER, Jean-Marie GALIBOURG, Yvan CASTERA, Jean-Pierre HEGOBURU et Bernard SOUYRIS.

Cette thèse doit beaucoup à la générosité et à l'amitié. Je pense en particulier à Joëlle et Alain GUINAUDEAU, qui m'ont ouvert leur porte (et tant d'autres) deux années durant, à Matthieu GROSSETETE, dont l'indéfectible sens de l'amitié a permis à ce travail d'exister, et à Sabine CORNUDET, hôtesse toujours concernée de mes terrains parisiens. Une dédicace à François AYROLES qui m'a autorisé à utiliser son dessin.

Ma famille a été un support sans faille tout au long d'une aventure dont l'intérêt est parfois difficile à saisir de l'extérieur. Leur mérite et ma gratitude sont d'autant plus grands. Alors un grand merci à William & Dominique, Elisabeth & Christian, Michèle & Francis, Céline & Thierry, Helen, Mathieu, Aaron, Louve, Willow, Benjamin, Théophile, Camille, Titanne & Jean-Louis, et Maminette, terreur des jurys de thèse.

*Je ne saurais terminer ces remerciements sans exprimer ma reconnaissance et mon amour à ma femme, Marie, à Elise, notre fille, et à Louis, notre fils, qui auront désormais un époux et un papa libéré de son autre « bébé ». Ce travail leur est dédié.*

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>19</b>
1- La visée de rationalisation : l'instrument tourné vers la résolution de problèmes...28	
1.1- L'instrument comme pouvoir d'agir : une médiation pragmatique .....	28
1.2- L'instrument simplifie l'appréhension d'un problème : une médiation épistémique .....	30
1.2.1- L'instrument apporte des connaissances .....	30
1.2.2- L'instrument structure les problèmes.....	32
1.2.3- L'instrument comme offre de routinisation de l'activité .....	33
2- La visée de coordination : l'instrument tourné vers la régulation des collectifs .....	36
2.1- L'instrument, une réponse à la fragmentation des mondes sociaux.....	36
2.2- Des technologies politiques qui structurent les rapports sociaux .....	39
2.3- Un collectif élargi aux non-humains : les réseaux socio-techniques .....	41
3- Enquête et réflexivité.....	45
4- La thèse et son architecture .....	48

## **Partie I**

### **L'action publique instrumentée**

<b>Fondements théoriques et méthode .....</b>	<b>51</b>
Chapitre1- Les deux paradigmes de l'action instrumentée : le plan et le projet .....	57
1- Le plan, un instrument adossé à un paradigme positiviste .....	59
1.1- Le progrès comme idéal régulateur .....	59
1.1.1- Une vision historiciste de l'évolution des sociétés .....	60
1.1.2- Trouver dans l'industrie les référentiels architecturaux, urbains et gouvernementaux .....	61
1.2- La science comme modalité résolutive .....	65
1.2.1- La construction d'une science urbaniste moderne.....	65
1.2.2- Le développement de la formalisation de la construction des choix .....	67
1.3- La double légitimité de l'État.....	69
1.3.1- Un État fonctionnel et omniscient.....	70
1.3.2- Un État urbaniste omnipotent.....	72
2- Le projet, un instrument adossé à un paradigme faillibiliste .....	77
2.1- L'incertitude comme désillusion régulatrice .....	77
2.1.1- La contestation du référentiel technoscientifique.....	78
2.1.2- Des schémas de rationalisation inefficaces face à des incertitudes non structurées .....	80

2.2-	Le partenariat comme modalité résolutive .....	84
2.2.1-	Le projet a vocation à ouvrir les systèmes d'acteurs .....	84
2.2.2-	Le projet nécessite l'invention de nouvelles scènes d'échanges et de coopération .....	87
2.3-	Le territoire comme acteur légitime .....	89
2.3.1-	Le développement d'une action publique territorialisée .....	89
2.3.2-	L'émergence de la « ville-acteur » .....	91
	Conclusion .....	95
Chapitre 2-	Analyser l'action publique par ses instruments .....	99
1-	Les apports de l'analyse des IAP à la compréhension de l'action publique .....	101
1.1-	Interroger la nature du politique : dépolitisation et néo-management.....	101
1.1.1-	L'instrument facteur de dépolitisation .....	101
1.1.2-	L'instrument porteur de référentiels néo-managériaux dans l'action politique .....	106
1.3-	Saisir les dynamiques de changement : « un concept pour un passage » .....	110
1.3.1-	Les IAP comme éléments du changement des politiques publiques.....	111
1.3.2-	Les IAP comme moteurs du changement.....	112
2-	Posture et orientations méthodologiques pour l'analyse de l'action publique par ses instruments.....	116
2.2.1-	Connaître le processus d'élaboration de l'instrument .....	121
2.2.2-	Acquérir la connaissance technique de l'instrument.....	122
2.2.3-	Reconstruire l'histoire du choix de l'instrument.....	123
2.2.4-	Qualifier la relation instituée entre l'instrument et ses utilisateurs.....	124
2.2.5-	Etudier l'impact de l'instrument sur le système d'acteurs .....	125
2.2.6-	Les IAP saisis par les trois médiations instrumentales .....	128
2.3-	L'entretien, une technique privilégiée pour comprendre les ressorts de l'instrumentation de l'action publique .....	129
2.3.1-	L'entretien semi-directif pour étudier l'action publique instrumentée.....	129
2.3.2-	Le dispositif empirique de la thèse .....	134
	Conclusion .....	137
<b>Conclusion de la partie I .....</b>		
<b>139</b>		

## **Partie II**

### ***L'instrumentation comme génératrice d'une structure d'opportunités***

#### ***Instruments et développement dans le Nord-ouest toulousain .....***

Chapitre 3-	Des instruments d'acculturation à l'aménagement concerté et au management de l'action publique .....	145
-------------	--	-----

1-	Des instruments d'acculturation à la planification et à l'aménagement concerté..	147
----	--	-----

1.1-	La nécessité d'une politique d'urbanisation réfléchie .....	147
1.1.1-	Une exposition rapide aux enjeux de l'urbanisation due à la proximité de Toulouse .....	147
1.1.2-	La croissance urbaine désordonnée des années 50-70 .....	149
1.1.3-	Des instruments de planification pour engager une rationalisation de la croissance urbaine.....	150
1.1.4-	Le développement d'un urbanisme opérationnel sous forme de Zones d'Aménagement Concerté .....	153
1.1.5-	La construction d'équipements d'agglomération pour asseoir un statut de centralité secondaire majeure .....	159
1.2-	Le recours à des outils de conception et de construction : une recherche d'efficacité et d'autonomie .....	161
1.2.1-	Le passage d'un référentiel planiste à une logique de projet .....	161
1.2.2-	La mobilisation d'instruments de pilotage spécifiques à la commune .....	164
2-	La sollicitation d'instruments de réforme de l'administration ou la quête d'un gouvernement municipal de type entrepreneurial .....	167
2.1-	L'importation d'un nouveau modèle managérial au sein des services municipaux .....	168
2.1.1-	L'audit de 1987 : d'une logique d'administration à une logique d'acteurs ..	168
2.1.2-	Le Projet de Ville de 1991 : le passage à un paradigme managérial .....	170
2.2-	La multiplication des démarches innovantes ou la rhétorique entrepreneuriale	172
2.2.1-	La volonté blagnacaise d'incarner l'innovation territoriale.....	173
2.2.2-	Le recours au marketing public pour améliorer les « prestations » .....	176
	Conclusion .....	179
	Chapitre 4- Des instruments de structuration d'un espace de développement local.....	183
1-	La prégnance du secteur aéronautique au sein du Nord-Ouest toulousain : entre interventionnisme de l'État et efficacité relationnelle.....	185
1.1-	Une implantation ancienne du secteur aéronautique orchestrée par l'État ....	185
1.2-	La structuration de Blagnac en tant qu' « aéroville » .....	187
1.3-	De la spécialisation à la spécification : l'exemple de l'association « Blagnac Expansion » .....	190
2-	Une intercommunalité de projet pour former un espace de développement .....	194
2.1-	Des communes rassemblées en dépit de problématiques contrastées .....	195
2.1.1-	Des communes qui partagent un fort attrait résidentiel.....	195
2.1.2-	Des problématiques économiques et urbaines contrastées.....	198
2.2-	Des apprentissages institutionnels réifiés par des outils de réflexion commune .....	200
2.2.1-	Des instruments qui institutionnalisent la cohérence territoriale .....	201

2.2.2- Un espace de développement renforcé par l'épanouissement d'« esprit SIVOM » .....	203
Conclusion .....	205
<b>Conclusion de la partie II .....</b>	<b>209</b>

### **Partie III**

#### ***L'instrumentation pour saisir une fenêtre d'opportunités***

#### ***Instruments et institutionnalisation de l'activité collective au sein de l'agglomération toulousaine .....***

Chapitre 5- Des instruments qui institutionnalisent une union politique .....	219
1- La genèse d'AéroConstellation : stratégie de firmes, logique de développement local 221	
1.1- Le pari d'Airbus du gros-porteur long-courrier : de l'A3XX à l'A380 .....	221
1.2- L'importance du maintien du secteur aéronautique pour l'agglomération toulousaine .....	225
1.3- Toulouse face à Hambourg : une compétition au bénéfice d'Airbus .....	230
1.3.1- Hambourg revendique une compétence d'assemblage pour l'A380 .....	231
1.3.2- La lente constitution du dossier toulousain .....	232
1.3.3- Toulouse remporte l'assemblage à l'issue d'une concurrence savamment orchestrée par Airbus .....	238
2- Formaliser l' « union sacrée » pour l'Airbus A 380 .....	243
2.1- « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité » : ériger un mythe rassembleur pour former un « pacte fondateur » .....	243
2.1.1- La genèse du pacte : l'industriel en quête de repères politiques .....	244
2.1.2- La sécurisation juridique du pacte : le « groupe poulet-mayonnaise » .....	246
2.1.3- La formalisation officielle du pacte : entre « mythe identitaire » et double sécurisation .....	248
2.1.4- L'effet du pacte : adhésion et émulation entre les collectivités locales .....	255
2.2- La construction d'une Communauté d'Agglomération contingente au Programme Constellation .....	258
2.2.1- L'indigence historique de la culture intercommunale toulousaine .....	258
2.2.2- La Communauté d'Agglomération contingente au Programme Constellation, « <i>intercommunalité d'opportunités</i> » .....	262
2.2.3- Une maîtrise d'ouvrage travaillée par des stratégies locales .....	267
Conclusion .....	275

#### Chapitre 6- Des instruments pour amorcer de nouvelles manières de faire la ville .....

1- Une culture urbaine à construire contre les deux tropismes de l'urbanisation toulousaine .....	282
1.1- L'emprise du traumatisme du Mirail sur les représentations urbaines locales .....	282

1.1.1-	Un projet fonctionnaliste de « Toulouse bis » .....	283
1.1.2-	Un quartier rapidement en difficulté.....	288
1.2-	La « ville en archipel » : l'éclatement de l'urbanisation de l'agglomération toulousaine .....	295
1.3-	La stigmatisation de l'absence de vision urbaine par les professionnels locaux 301	
2-	Des instruments qui génèrent une vision indigène de l'aménagement urbain .....	308
2.1-	La « charte des valeurs » : la formation d'un groupe autour d'un « monde urbain commun » .....	308
2.1.1-	Des configurations urbaines contrastées.....	308
2.1.2-	Une « charte des valeurs » pour unifier les représentations urbaines .....	312
2.1.3-	La formation d'un groupe autour d'une « <i>convention de gouvernance</i> » ..	316
2.2-	La traduction du sens en référentiels opératifs : le marché d'étude de définitions simultanées.....	321
2.2.1-	Le marché d'étude de définitions, un instrument au service du projet urbain .....	322
2.2.2-	Le MED pour réformer le système de production de la ville.....	330
2.2.3-	Le dénouement du MED : la victoire de « celui qui en a dit le moins » .....	338
2.2.4-	Le MED, un paradigme stratégique et relationnel sous couvert d'une rationalité technique.....	349
	Conclusion .....	357
	<b>Conclusion de la partie III .....</b>	<b>361</b>

## **Partie IV**

### ***L'instrumentation pour baliser la relation intensions/passage à l'acte***

	<b><i>Instruments et concrétisation du programme Constellation .....</i></b>	<b>365</b>
	Chapitre 7- Des instruments de management de la complexité .....	369
1-	Des instruments qui configurent la gouvernance politico-administrative en mode projet.....	372
1.1-	Le « comité de suivi » : organiser la gouvernance politique d'un projet industriel 372	
1.1.1-	La composition du comité de suivi : la convergence de critères territoriaux, stratégiques et techniques .....	373
1.1.2-	Le fonctionnement du comité de suivi : logiques de rencontre, de décodage des problèmes et de délégation.....	376
1.1.3-	Une évasion institutionnelle pour une « démocratie unitaire » .....	378
1.2-	L'équipe IGG : l'introduction d'une logique de projet dans l'administration déconcentrée .....	382
1.2.1-	Configurer la technocratie publique en mode projet industriel .....	383
1.2.2-	L'intronisation d'un management de l'urgence .....	390



2- Construire AéroConstellation : des instruments de co-conception et de co-production .....	401
2.1- L'équipe Star : une structure de confiance autour d'un processus de co-conception .....	401
2.1.1- La décision d' « acheter du temps » pour reconsidérer des problèmes mal définis .....	401
2.1.2- Une équipe Star conçue pour rattraper le temps .....	404
2.1.3- Briser la frontière entre le programme et le projet : le choix d'une co-conception .....	407
2.2- Le « village AéroConstellation » : un instrument préindustriel pour travailler en ingénierie concourante.....	410
2.2.1- Une ingénierie concourante pour domestiquer la tyrannie de la modification .....	410
2.2.2- Le village : travailler en équipe intégrée .....	417
Conclusion .....	427
Chapitre 8- Des instruments qui doivent réguler l'ambition qualitative.....	433
1- Instrumenter un consensus social : la norme ISO 14 001 pour marquer les vertus environnementales d'AéroContellation .....	435
1.1- Les promesses d'ISO 14 001 : un processus incrémental d'identification et de traitement des enjeux environnementaux.....	435
1.1.1- Ré-enchanter le monde économique.....	435
1.1.2- ISO 14 001 pour rendre l'injonction à la RSE « gouvernable » .....	440
1.2- Du consensus à l'incompréhension : la confrontation de visions indigènes du développement durable .....	444
1.2.1- Une convergence d'intérêts en faveur d'un traitement environnemental « exemplaire » .....	445
1.2.2- La stigmatisation de visions indigènes de l'environnement.....	448
2- Assurer la qualité des constructions des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud : le concours par îlot et la norme « Habitat et Environnement ».....	456
2.1- L'avènement de la qualité environnementale comme régulateur de l'activité de construction .....	456
2.1.1- Le tournant qualitatif dans les pratiques de construction .....	457
2.1.2- La qualité rencontre le développement durable : la construction soumise à de nouvelles injonctions environnementales .....	460
2.2- Le concours d'architecture d'attribution des îlots d'Andromède et Monges-Croix du Sud : un instrument de domestication de la promotion.....	463
2.2.1- Le concours, un instrument de la qualité architecturale.....	463
2.2.2- La nécessité de « repolitiser » la construction de logements toulousains ..	466
2.2.3- Des prescriptions qui traduisent le projet politique .....	470
2.2.4- Un jeu versatile de distribution des capacités d'action.....	478



2.3- La certification « Habitat & Environnement » des deux ZAC: de la norme guide à la norme vide ? .....	483
2.3.1- La délicate normalisation de la qualité environnementale .....	484
2.3.2- La norme « H&E », un instrument d'opérationnalisation de la HQE.....	491
2.3.3- Certifier Andromède et Monges-Croix du Sud : un chemin contesté vers l'exemplarité.....	495
Conclusion .....	501
<b>Conclusion de la partie IV.....</b>	<b>505</b>
Chapitre 9- Des instruments qui <i>politisent</i> l'action publique.....	507
1- La visée de rationalisation : une visée de sociation .....	510
1.1- Une médiation pragmatique pour générer des irréversibilités dans les engagements.....	511
1.2- La médiation épistémique : apporter des représentations simplifiées de collectifs complexes.....	514
Médiation épistémique des instruments du programme Constellation .....	516
Instruments .....	516
Schéma de rationalisation .....	516
Type de prescriptions.....	516
2- La visée de coordination : une visée de communalisation .....	519
2.1- La médiation interactive : un pluralisme limité pour faciliter l'établissement d'une démocratie unitaire.....	519
2.1.1- Des arènes collaboratives au pluralisme limité .....	522
2.1.2- Une démocratie unitaire entre efficacité relationnelle et suspicion démocratique .....	523
2.2- La médiation symbolique : la constitution d'un éthos communautaire.....	531
2.2.1- Une logique de don qui permet le passage du collectif au groupe.....	532
2.2.2- Des médiations symboliques qui suspendent le doute sur le monde.....	536
3- Socialisation et sélection : la dynamique du changement dans l'action instrumentée	544
3.1- Le champ de la médiation épistémique : l'acquisition d'une compétence collective par la socialisation.....	545
3.1.1- Entre médiations épistémique et symbolique : instrumentation et langage organisationnel.....	546
3.1.2- Entre médiation épistémique et interactive : instruments et référentiels opératifs communs.....	549
3.2- Le champ de la médiation pragmatique : l'organisation de la production de la rationalité procédurale par la sélection.....	553
3.2.1- Entre médiations symbolique et pragmatique : une clôture opérationnelle	553
3.2.2- Entre médiation interactive et médiation pragmatique : des mondes communs .....	559

4- Une politisation de l'action publique .....	566
Conclusion .....	581
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>587</b>
<b>Les entretiens .....</b>	<b>621</b>
<b>Les annexes .....</b>	<b>627</b>
Annexe 1 : Le Modulor de Le Corbusier.....	628
Annexe 2 : Évolution démographique de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu .....	629
Annexe 3 : accord de coopération Airbus, IRIT, LAAS et ONERA.....	630
Annexe 4 : Intervention à l'Assemblée nationale de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, lors de la 3 <sup>e</sup> séance du 3 avril 2001. ....	631
Annexe 5 : Tribune dans <i>Le Monde</i> du 25 juillet 2001.....	643
Annexe 6 : Marc, Yves & Savaric Jean, « Le vice-président de Boeing à «La Dépêche» : «Nous applaudissons au changement d'Airbus», in <i>La Dépêche</i> , le 9 février 1999. ....	645
Annexe 7 : Journal de terrain vol. 1, Mercredi 18 janvier 2005 (14h environ), date de l'inauguration au sol de l'Airbus A 380- place du Capitole, p. 27-29 .....	647
Annexe 8 : Liste des participants au séminaire de présentation des études de définition et d'établissement de la charte des valeurs. ....	650
Annexe 9 : Article 73 du code des marchés publics, édition 2006.....	651
Annexe 10 : Journal de terrain vol. 1, Compte rendu de la réunion de présentation aux promoteurs du projet Andromède/Monges-Croix du Sud Croix du sud du 8 mars 2005, p. 37-41. ....	652
Annexe 11 : Document d'animation du séminaire de la « charte des valeurs », suivi des points A et D complétés (source : G3A et Sem Constellation).....	655
Annexe 12 : Loi n°2001-454 du 29 mai 2001 relative à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse, appliquant le régime d'infrastructure d'intérêt national. ....	665
Annexe 13 : Conférence de presse IGG du 8 juillet 2003.....	667
Annexe 14 : Rejet de la saisine par la CNDP du 7 novembre 2002.....	686
Annexe 15 : Plaquette de présentation d'AéroConstellation par le maître d'ouvrage Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse .....	688
Annexe 16 : « L'engagement environnemental » de Toulouse. Document Airbus.....	694
Annexe 17 : Exemple d'entretien avec un maire d'une des communes du SIVOM .....	696
Annexe 18 : « L'ancien maire de Blagnac devant le tribunal d'Agen », in <i>La Dépêche</i> du 27 juin 2001 .....	706



Dessin de François Ayroles, paru dans le journal Libération du 8 décembre 2006.

« Il illustre ici les voisinages étranges des hangars de l'A380 à Blagnac »



## Index des sigles utilisés

ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie  
AEE : Agence pour les Économies d'Énergie  
AEPRAC : Animation Etudes Programmation Réalisation Aménagement  
AFUL : Association Foncière Urbaine Libre  
AMO : Assistant à Maîtrise d'Ouvrage  
ATEQUE : Atelier Technique d'Évaluation de la Qualité Environnementale  
ATR : Avion de Transport Régional  
AUAT : Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Toulouse Aire Urbaine  
AZF : Azotes Fertilisants  
BDU : Banques de Données Urbaines  
B.L.A.G.N.A.C : Base Logistique pour l'Accès Généralisé à une Nouvelle Administration Communale  
CAGT : Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse  
CEAT : Centre d'Essais Aéronautiques de Toulouse  
CEG : Centre d'Études Générales  
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie  
CDC : Caisse des Dépôts et des Consignations  
CFE-CGC : Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres  
CIAM : Congrès Internationaux d'Architecture Moderne  
CICF : La chambre des Ingénieurs Conseils de France  
CIIBA : Comité Interministériel de l'Informatique et de la Bureautique dans l'administration  
CNDP : Commission Nationale des Débats Publics  
CNOA : Conseil National de l'Ordre des Architectes  
COMES : Commissariat à l'Energie Solaire  
CPUAPE : Cahier des Prescriptions Urbaines Architecturales Paysagères et Environnementales  
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale  
DCE : Dossier de Consultation des Entreprises  
DDE : Direction Départementale de l'Équipement  
DECA : modèle de Demande Et de Comportement d'Autofinancement  
DGS : Direction Générale des Services  
DGST : Direction Générale des Services Techniques  
DIV : Délégation Interministérielle à la Ville  
DPU : Droit de Prémption Urbain  
DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles  
DSQ : Développement Social des Quartiers  
EADS : European Aeronautic Defence and Space Compagny  
EIG : Équipement d'Intérêt Général  
ENAC: École Nationale d'Aviation Civile  
ENSEEIH : École Nationale Supérieure d'Electrotechnique, d'Electronique et d'Hydraulique de Toulouse  
ENSICA : École Nationale Supérieure de l'Aéronautique et de l'Espace  
FAL: Final Assembly Line  
Fifi: Physico-financier  
GIE : Groupement d'Intérêt Européen  
GPU : Grands Projets Urbains  
GPV : Grands Projets de Ville  
H&E : Habitat et Environnement  
H2E85 : Habitat Econome en Energie à l'horizon 85  
HLM : Habitation à Loyer Modéré



HOT : Habitat Original par la Thermique  
 HQE : Haute Qualité Environnementale  
 IAP : Instrument d'Action Publique  
 ICAM : Institut Catholique d'Arts et Métiers  
 IGG : Itinéraire à très Grand Gabarit  
 INSA : Institut National des Sciences Appliquées  
 INSEE : Institut National de la Statistique et des Études d'Economiques  
 ISO : International Organisation for Standardization  
 LOF : Loi d'Orièration Foncière  
 MED : Marché d'Étude de Définitions simultanées  
 MOP (loi) : Maîtrise d'Ouvrage Publique  
 MIQCP : Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques  
 NRE (loi) : Nouvelle Régulation Economique  
 ONERA : Office National d'Études et de Recherches Aéropatiales  
 PAZ : Plan d'Aménagement de Zone  
 PCA : Plan Construction et Architecture  
 PLU : Plan Local d'Urbanisme  
 PME : Petites et Moyennes Entreprises  
 PMI : Petites et Moyennes Industries  
 POPSU : Plate-forme d'Observation de Projets et des Stratégies Urbaines  
 POS : Plan d'Occupation des Sols  
 QE : Qualité Environnementale  
 PAN : Programme d'Architecture Nouvelle  
 PUD : Plan d'Urbanisme Directeur  
 RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires  
 RSE : Responsabilité Sociétale de l'Entreprise  
 SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale  
 SD : Schéma Directeur  
 SDAT : Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine  
 SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme  
 SEM : Syndicat d'Economie Mixte  
 SEMIB : Syndication d'Economie Mixte Immobilière de Blagnac  
 SESAME : Système d'Études du Schéma d'Aménagement de la France  
 SETOMIP : Société d'Équipement de Toulouse Midi-Pyrénées  
 SHON : Surface Hors Œuvre Net  
 SICOVAL : Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Hers  
 SIDEXE : Syndicat Intercommunal d'Expansion Economique  
 SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples  
 SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique  
 SME : Système de Management Environnemental  
 SNCAM : Société Nationale de Construction Aéronautique du Midi  
 SPOEMS: Site and Product Oriented Environmental System  
 SRU : (Loi) Solidarité et Renouvellement Urbain  
 STAR : Schéma Théorique d'Accumulation et de Répartition  
 STAR : Site Toulousain d'Assemblage Airbus  
 TEI : Tableaux d'Echanges Industriels  
 TGT : Treuttel Garcia Treutell  
 UICN : Union Internationale de Conservation de la Nature  
 UNSFA : Union Nationale des Syndicats Français d'Architectes  
 UNTEC : Union Nationale des Economistes de la Construction  
 ZAC : Zone d'Aménagement Concerté  
 ZAD : Zone d'Aménagement Différée  
 ZICO : Zone d'Importance Communautaire pour les Oiseaux  
 ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique  
 ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité







## INTRODUCTION

*« Je crois qu'il y a deux problèmes. D'abord, les fondamentaux, la rue, l'îlot, et la densité. Tant qu'on ne les aura pas, on ne pourra rien faire. Après, la ville a besoin d'un prince, s'il n'y a pas de prince, il n'y a pas de ville. Ça a été l'évêque, le féodal, Paris, le gouverneur... La ville a toujours eu son commandement, et à l'heure actuelle, il y a certainement un défaut de commandement, à égalité avec les fondamentaux.*

*La ville, c'est un truc simple. Faire une rocade, un plan de ville, c'est simple. Mais un plan de ville, ça se commande, c'est quelqu'un qui va avoir une vision de la ville pour pouvoir gouverner. Il y a une carence globale. À l'heure actuelle, la décentralisation existe, les villes ont des responsabilités récentes, ça a vingt ans. Avant, c'était l'État, la tutelle était totale, et toutes les carences de l'État ont été insufflées aux villes. Ce qui est logique. Tous les défauts, toutes les perversions des politiques de l'État, sont passés aux villes. Ce sont les mêmes gens, les mêmes fonctionnaires. On est dans un pays qui était très jacobin, donc c'est tout récent. On ne pouvait rien faire sur la ville sans autorisation du préfet. Dans ce système-là, la responsabilité se dilue terriblement. C'est vrai que c'est impressionnant qu'on soit en catastrophe et qu'on continue comme ça, la tête en l'air.» (un urbaniste d'État en région Midi-Pyrénées)*

Depuis le début de l'hiver, nous parcourons la région Midi-Pyrénées. Le Conseil Régional et l'école d'architecture de Toulouse nous ont chargés de réaliser une enquête destinée à élaborer une « photographie des représentations des producteurs de la ville »<sup>1</sup>. Nous rencontrons des urbanistes, des architectes, des élus de différentes collectivités, des techniciens territoriaux, pour les écouter développer une question simple : comment appréhendez-vous la ville aujourd'hui ?

En 2005, le monde des collectivités midi-pyrénéennes apprend depuis six ans (c'est-à-dire depuis la loi Chevènement sur l'intercommunalité de 1999) à penser sa gestion et son développement à l'échelle intercommunale. Sur le plan de l'aménagement, il entreprend depuis cinq ans de répondre aux injonctions d'une loi perçue comme déterminante, la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains », dite « loi SRU ». Celle-ci encourage les

---

<sup>1</sup> Voir Golovtchenko, N. (dir.), Ferguson, Y., Posas, S., (2005), « De quelles compétences avons-nous besoin pour édifier la cité ? Photographie de l'état des représentations des producteurs de la ville », rapport de recherche pour le Pôle Régional de Compétences en Formation Continue des Professionnels de l'Architecture et du Cadre de Vie, 81 pages.

collectivités à maîtriser davantage leur développement territorial à travers l'intronisation de deux nouveaux documents d'urbanisme, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU), le premier visant l'échelle intercommunale, le second l'échelle communale. Le législateur attend de ces dispositifs une responsabilisation accrue des collectivités et surtout du politique vis-à-vis des enjeux urbains contemporains. Les collectivités, pilotées par les élus, doivent se mettre en *projet*.

Les propos recueillis mettent en lumière une réalité relativement éloignée de ces aspirations. Une prise de conscience est certes à l'œuvre, mais elle est gorgée d'un sentiment de dépit qui semble trahir une impuissance. Du côté des collectivités et des élus, la description de l'acte d'urbanisation convoque rarement le registre volontariste. On *s'adapte* aux législations, on *limite* les investissements pour éviter l'endettement, on *résiste* aux promoteurs, on essaie de *négoçier* avec eux, on fait du *cas par cas*, on *affronte* des associations d'habitants, etc. Ces préoccupations, enracinées dans le quotidien, les détournent de la fabrication et du pilotage d'un projet de territoire cohérent. Il n'est pas rare que, malgré une demande de rendez-vous avec un élu, ce soit un technicien qui nous reçoive. Quand les deux sont présents, c'est le second qui s'exprime le plus. Du côté des professionnels, architectes et urbanistes, le discours est grave, alarmant. Un regard sévère est porté sur la fabrication de la ville, qui aurait aboli les bases matérielles de l'« *urbanité primaire* » (Soulier, 1999). On aurait su faire la ville, mais ce savoir-faire se serait perdu, laissant place nette à une architecture déconnectée de toute approche globale : pas d'îlot, pas de rue, pas de densité, pas de ville, seulement des immeubles construits librement par les promoteurs et mis bout à bout. Les élus auraient eux fléchi sous la complexité croissante de la production urbaine et hésiteraient à prendre des décisions responsables, mais impopulaires (densifier, pénaliser l'usage de la voiture, piétonniser les centres, etc.). Ils auraient de surcroît cédé aux sirènes de l'orthodoxie budgétaire, concédant espaces et services afin d'en reporter les coûts d'entretien sur le secteur privé. Enfin, pour pallier à leur manque de culture, les quelques élus ambitieux s'entoureraient d'une armada d'experts en tout genre, mettant l'urbanisation aux mains d'un collectif sans leadership politique et technique. Autrement dit, la construction de la ville solliciterait de plus en plus d'acteurs aux compétences diversifiées, mais ceux-ci ne parviendraient pas à coordonner cette activité collective. Dans les grandes villes, ces experts se heurteraient en outre à des services techniques imperméables à des approches innovantes qui mettent à mal leurs routines gestionnaires. L'ensemble converge vers un constat : en matière d'urbanisme, on juxtapose, on se débrouille, on bricole, mais le sentiment de *complexité* paralyse tout *projet*.

Edgar Morin décrit la complexité comme une situation embarrassante où la pensée se révèle incapable de définir simplement, de nommer clairement, d'ordonner nos idées (2005). Comment la réduire ? Pour Niklas Luhmann (1999), la réduction de la complexité est l'essence de l'activité d'un système. Un système est un ensemble d'éléments en relation qui s'est constitué en produisant et en maintenant une différence avec son environnement. L'énorme complexité de l'environnement l'oblige à la réduire pour pouvoir la traiter. Pour cela, un système renonce à dominer la totalité des causes pour se centrer seulement sur certaines d'entre elles. Il opère une « clôture opérationnelle » et devient alors « auto-référentiel ». Le système a donc réduit la complexité de son environnement, mais une autre question surgit : comment l'ordre social peut-il s'établir entre tous ces systèmes auto-référencés ? Cette interrogation se pose à tous les projets urbains dont le nombre de variables à considérer explose et, simultanément, le nombre d'acteurs pour les traiter. La citation mise en exergue permet de saisir trois niveaux particulièrement saillants de la complexité qui frappe l'aménagement urbain. En premier lieu, est stigmatisé un déficit de connaissances, un problème qui touche les savoirs urbains des professionnels. À l'urbanisme moderne, très influent durant les « Trente glorieuses », mais désormais décrié, succède un vide théorique, certes bien souvent assumé, mais qui laisse l'urbanisme sans repère pour guider les pratiques, sinon des concepts encore bien vagues, tel, aujourd'hui, le développement urbain durable (Pinson, Béal, Gauthier, 2011 ; Ferguson, 2011a). Ensuite, l'absence de « commandement », au profit d'un « laisser-faire », souligne la faiblesse des capacités d'action des élus locaux. Sommés d'instruire un *projet local* ou *territorial* consécutivement au nouveau positionnement de l'État, ils se heurtent à la faiblesse de leur culture, à la résistance des habitants, à la délicate gestion de leurs ressources. Enfin, la ville complexe désigne la difficile régulation du « *collectif d'énonciation de l'espace* » (Toussaint, 1995). À la division scientifique des activités qui inspirait autant l'urbanisme moderne que l'organisation bureaucratique de l'administration, succède une logique à la fois « multi » (acteurs, dimensionnels, sectoriels...) et « inter » (tous les éléments doivent être appréhendés dans leurs interdépendances, et non de façon isolée). Dit autrement, la fabrication de la ville doit optimiser la coopération de « *cercles sociaux* » (Simmel, 1908) de plus en plus nombreux, où chaque cercle attribue une signification différente aux situations, chaque définition renvoyant elle-même à un cercle : « *ces séparations de mondes font alors entrevoir, avec leur complexité, l'enchevêtrement des définitions de la situation* » (Tripiier, Boussard, Mercier, 2004 : 83). Produire une définition partagée entre tous les acteurs de la conception, de la construction et de la gestion de la ville devient la problématique centrale de l'aménagement urbain.

Pour faire face à cette complexité, la notion de « projet urbain » s'est rapidement imposée dans les représentations, tandis que celle de *projet* devenait le régulateur culturel du « *nouvel esprit du capitalisme* » (Boltanski, Chiapello, 1999). Elle s'appuie sur « *des référentiels participatifs et localistes qui sont dégagés à la fois d'un modèle structurel et fonctionnel aujourd'hui passablement démonétisé, et des finalités universalistes et progressistes qui longtemps leur étaient associées* » (Genestier, 2001 : 119). Le projet urbain est le fruit d'une interaction entre de nombreuses parties prenantes et un objet local, par contraste avec l'imposition indifférenciée de préceptes théoriques de portée universelle. Trois directions lui sont attribuées. Le projet urbain traduit d'abord, de façon pragmatique, l'exercice d'une action transformatrice sur l'espace. Dans cette acceptation, il désigne prioritairement une finalité. Avoir un projet urbain, c'est se donner des objectifs de transformation. En lien avec cette première perspective, le projet urbain matérialise après la construction d'une définition politique du territoire qui fixe ces buts à atteindre. Il est donc amarré à l'exercice d'une capacité d'action politique, c'est-à-dire du pouvoir, qui revendique et impulse délibérément une activité de transformation de l'espace. Enfin, le projet urbain entend agencer un profond renouvellement des manières de faire la ville : « *Le propos est connu et rebattu : on ne fait plus la ville dans le colloque singulier entre un architecte inspiré et un grand maire, ou de façon hiérarchique. À l'inverse le projet se fait "in progress", en marchant, et en associant un maximum d'acteurs et de compétences professionnelles* » (Chadoin, 2005 : 3). Ici, c'est davantage l'idée de méthode qui est retenue : pluralisme des systèmes d'acteurs et rapports sociaux horizontaux formalisent des objets urbains coproduits, plus socialement légitimes que théoriquement justifiés. Reprenant le mot de Gianni Vattimo, Chalas parle de « *pensée faible* » pour caractériser cette « *pensée pratique* ». Il propose également les termes de « *référentiel froid*<sup>2</sup> » ou de « *légitimité faible*<sup>3</sup> » (Chalas, 1998). Ces notions caractérisent des périodes de transition sociétale qui « *priverait la pensée de repères impératifs et ne lui permettrait que des orientations relatives* » (p. 206).

Le projet urbain désigne donc simultanément une visée et une méthode, une modalité de reconnaissance de la complexité (contre les pratiques simplificatrices et réductrices) et de domestication de celle-ci (grâce à une méthode de gouvernance). À Toulouse, un projet revendique l'intégration optimale de ces dimensions : le programme Constellation.

---

<sup>2</sup> Renvoyant aux travaux de Jobert et Muller (1987), Chalas définit le référentiel comme « *une construction sociale de la réalité et par conséquent, une représentation ou une vision du monde qui donne un sens à l'action publique, et assure également une certaine cohésion sociale* » (1998 : 206).

<sup>3</sup> Chalas entend par légitimité « *non pas ce qui relève de la légitimation et de la rationalisation a posteriori d'un rapport de force, mais la reconnaissance d'un ordre social commun, fondé en droit et raison* » (*Ibid.*).

## **Le programme Constellation, l'instrumentation de l'action au service du projet urbain**

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 Concerté<sup>4</sup> (ZAC) 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. Dès le début, 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. L'événement fondateur sera le ferment d'un discours consensuel qui ordonne toutes les actions d'urbanisme réalisées (Bourdin, 2005). 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. En effet, l'imaginaire urbain local est fortement marqué par le Mirail de Candilis, projet urbain fonctionnaliste des années 60-70. Le Mirail avec son « ossature urbaine permanente », ses tripodes en Y, sa dalle qui sépare les circulations entre piétons et voitures et ses rues aériennes, propose de considérer architecture et urbanisme dans une même unité pour aboutir à la création d'un milieu humain. On le présente comme une vitrine de l'urbanisme progressiste, une traduction régionalisée et humanisée des grands principes de la charte d'Athènes. Le Mirail est rapidement devenu « la banlieue à problèmes » de Toulouse et semble condamner durablement toute ambition urbaine au profit d'une rigueur budgétaire qui a ouvert une large porte à un urbanisme dérégulé, stimulé par les dispositifs successifs de défiscalisation. Ses produits sont aujourd'hui désavoués par les professionnels et les analystes : lotissements pavillonnaires, résidences fermées, architecture indigente et répétitive, multiplication de petits logements facilement commercialisables, faible préoccupation environnementale, trame urbaine monofonctionnelle essentiellement dominée par des considérations routières, etc.

---

<sup>4</sup> La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui inaugurerait une nouvelle forme de responsabilisation des communes vis-à-vis de leur aménagement.

« *Faire autrement* » devient le leitmotiv des instigateurs du Programme Constellation. Plus qu'une rhétorique d'ordre esthétique ou technique, les entretiens exploratoires ont souligné l'inclination des acteurs à traduire cette vocation en termes de modes opératoires. Il apparaît en effet que la conduite d'un tel programme se réalise à travers des dispositifs collaboratifs localement innovants. 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. Cela expliquerait 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. Ainsi, l'exemplarité des objets édifiés serait consubstantielle à l'exemplarité des scènes où se produisent les accords, les valeurs et les définitions communes. Ces scènes sont agencées par des techniques de gouvernance qui équipent les acteurs tout au long du projet.

Ces techniques de gouvernance, nous avons choisi de les qualifier d' « instruments », sans pour autant négliger les travaux qui, se concentrant sur des objets similaires, ont choisi un vocable différent : dispositif, objet, dispositif intermédiaire, convention, contrat, équipement, investissements de forme, etc. Pourquoi avoir choisi « instrument » ? Parce qu'il nous semblait que cette terminologie se connectait mieux aux enjeux contenus dans le projet urbain. Si le projet urbain est à la fois une finalité et une méthode, l'instrument est un élément de cette méthode et un moyen d'atteindre la finalité. Ainsi, dans cette thèse, nous nommons instruments toutes les méthodes et les moyens qui sont spécifiquement déployés par les acteurs dans le but d'atteindre les objectifs de leurs projets urbains. Deux grandes questions ont animé notre enquête :

*En situation de projet d'aménagement urbain, comment les acteurs instrumentent-ils leur action? Quels sont les effets de ces instruments sur les modalités de conduite de leurs opérations et sur les systèmes d'acteurs qui les mobilisent?*

Les instruments que nous étudions sont de natures très différentes : des sociétés d'économie mixte, des structures intercommunales, des procédures de désignation d'urbanistes, d'architectes ou de promoteurs, des certifications qualité, des chartes, des conventions, des équipes-projets.



<b>Nom de l'instrument</b>	<b>Espace d'action</b>
<b>« Engagement et faisabilité » (chapitre 5)</b>	ZAC AéroConstellation
<b>ISO 14 001 (chapitre 8)</b>	ZAC AéroConstellation
<b>Le village AéroConstellation (chapitre 7)</b>	ZAC AéroConstellation
<b>L'équipe STAR (chapitre 7)</b>	ZAC AéroConstellation
<b>Le comité de suivi (chapitre 7)</b>	ZAC AéroConstellation
<b>Equipe IGG (chapitre 7)</b>	IGG (route de raccordement à la ZAC AéroConstellation)
<b>Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse (chapitre 5)</b>	Programme Constellation
<b>ZAC (chapitre 3)</b>	Blagnac
<b>Blagnac Expansion (chapitre 4)</b>	Blagnac
<b>SIVOM Blagnac Constellation (chapitre 4)</b>	Nord-Ouest Toulousain
<b>Projet de ville (chapitre 3)</b>	Blagnac
<b>SEMIB/AEPRAC (sociétés d'aménagement) (chapitre 3)</b>	Blagnac
<b>Charte des valeurs (chapitre 6)</b>	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Marché d'étude de définitions (chapitre 6)</b>	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Concours d'architecture (chapitre 8)</b>	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Certification Habitat &amp; Environnement (chapitre 8)</b>	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud

#### **Les instruments analysés dans la thèse<sup>5</sup>**

Chacun se voit assigner un objectif explicite : rassembler des collectivités, constituer un collectif, manager l'urgence, changer une culture organisationnelle, porter la qualité, rationaliser l'aménagement, structurer la conduite de projet ou de programme, etc. D'autres buts sont plus latents : marginaliser des acteurs, rompre des monopoles, légitimer des scènes d'action, attirer un industriel. Cette diversité de nature dans les instruments et de types d'objectifs poursuivis interpelle la cohérence de notre objet et donc la façon dont nous l'avons construit.

Ragin et Becker (1992) distinguent deux manières de concevoir des cas d'étude en sciences sociales, la perspective réaliste ou positiviste et la perspective constructiviste ou nominaliste :

---

<sup>5</sup> Les instruments étudiés dans les chapitres 3 et 4 n'ont pas été directement conçus dans l'optique du programme Constellation. Adoptant une démarche historiciste, nous les étudions en qualité d'« épisodes », dans le but de rendre compte de l'histoire de l'aménagement et du projet de territoire du Nord-Ouest toulousain. Nous montrons en quoi ces instruments composent une « structure d'opportunités » pour le futur programme Constellation.

« Realists believe that there are cases (more or less empirically verifiable as such) “out there”. Nominalists think cases are theoretical constructs that exist primarily to serve the interests of investigators. A realist sees cases as either given or empirically discoverable. A nominalist sees cases as the consequences of theories or of conventions » (p.8).

La première conçoit les cas comme des « unités empiriques », c'est-à-dire qu'ils ont une consistance antérieure au regard du chercheur : ils sont trouvés (« *Cases are found* »), ce sont des objets (« *Cases are object* »). La seconde conçoit les cas comme des « constructions théoriques » : ils sont construits par le chercheur (« *Cases are made* ») ou sont le fruit de conventions (« *Cases are convention* »), c'est-à-dire des unités de recherche collectivement considérées comme valides pour un ensemble de chercheurs. Ils sont des artefacts intellectuels par lesquels le chercheur fractionne le monde social pour le rendre plus lisible. Mais cette opération de découpage est déjà une opération de théorisation de ce monde social (Pinson, Béal, Gauthier, 2011).

En faisant des « instruments » notre objet, nous oscillons entre les deux. D'un côté, ceux-ci ont une réelle existence juridique ou physique. Ils ont réuni des acteurs identifiables, à des dates précises, ont laissé des traces matérielles et mémorielles. De l'autre, les réunir sous le vocable d' « instrument » relève d'un arbitrage, alors que d'autres peuvent paraître plus naturels. Pourquoi, par exemple, qualifier d' « instrument » une Communauté d'Agglomération, qui semble plutôt être une « institution », formulation plus noble, plus classique, et qui rendrait peut-être mieux justice à son utilité sociale et à sa vocation atemporelle ?

*Nous avons choisi d'appeler « instruments » toutes les modalités d'organisation du programme Constellation qui ont été explicitement créées ou mobilisées pour faciliter la conduite de ce projet et l'atteinte de ses objectifs.*

Ces instruments sont des ressources pour les acteurs au service de leurs opérations. Leur création ou leur mobilisation sont liées à un besoin, un manque, qu'ils viendraient combler. Par la suite, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse va mener bien d'autres projets. Mais initialement, elle doit son existence aux besoins générés par le programme Constellation. En ce sens, elle est bien, de notre point de vue, un instrument.

Cette thèse s'attelle donc à mettre à jour le processus d'instrumentation déployé lors d'un important projet urbain. Elle interroge les situations d'action instrumentée mises en place par les acteurs de façon systématique de manière à comprendre cette forme particulière d'action publique en reprenant le triptyque évoqué plus haut : en quoi les instruments participent-ils à



édifier des finalités ? En quoi permettent-ils de créer des capacités d'actions pour les acteurs qui les poursuivent ? Quels sont leurs effets sur le fonctionnement de l'activité collective ? Au final, en quoi agissent-ils comme des opérateurs de réduction de la complexité, c'est-à-dire permettent-ils d'ordonner l'activité aménageuse des points vus technique et relationnel ?

Pour structurer notre analyse, et avant de nous référer à la sociologie politique, nous avons entrepris d'explorer les différents effets reconnus de l'action instrumentée. Nous avons notamment investi des disciplines pour qui elle constitue un programme traditionnel : l'anthropologie des techniques, l'ergonomie, la médiologie. Leurs développements ont été tissés avec les apports de cadres de recherche plus récents : l'économie des conventions, la sociologie pragmatique, la sociologie des dispositifs et des instruments. Nous avons ainsi relevé deux visées de l'action instrumentée, qui se déclinent en trois médiations effectuées par l'instrument. La première visée est dite « de rationalisation », pour désigner une offre de simplification et de structuration des problèmes. La médiation est « pragmatique » lorsque l'instrument apparaît surtout comme le moyen pour l'utilisateur d'atteindre un objectif bien défini. Elle est « épistémique » lorsqu'il apporte à la situation un nouveau schéma cognitif qui facilite l'appréhension des problèmes par son usager (1). La seconde visée est dite « de coordination ». Elle désigne l'effet produit par l'instrument sur un collectif. Ici, l'instrument effectue une médiation « interactive », c'est-à-dire qu'il participe à réguler les relations entre des individus, à stabiliser des groupes, à travers par exemple une offre de scène d'échanges et de négociations (2). Ces trois médiations forment la toile de fond conceptuelle de notre thèse, qui se compose de deux études. L'une porte sur les représentations des producteurs de la ville, l'autre sur les processus d'instrumentation à l'œuvre au sein du programme Constellation (3). Nous terminons cette introduction en présentant l'architecture de la thèse (4).

## **1- La visée de rationalisation : l'instrument tourné vers la résolution de problèmes**

L'instrument se définit ici prioritairement par sa capacité à faciliter la confrontation aux problèmes que les acteurs rencontrent durant leur activité. Il peut simplement leur apporter une extension de leur capacité d'action, c'est-à-dire un moyen d'agir sur l'objet de l'activité. On parle de « médiation pragmatique » (1.1). Mais on lui reconnaît également un pouvoir de structuration : il comporte des modalités résolutive, des connaissances incorporées qui soutiennent les acteurs ; il implique des schémas de rationalisation et d'utilisation qui cadrent les problèmes et scandent l'activité. On parle alors de « médiation épistémique » (1.2).

### **1.1- L'instrument comme pouvoir d'agir : une médiation pragmatique**

La mobilisation d'instruments manifeste en premier lieu la volonté d'imprimer une rationalité, une mise en ordre, qui relève d'un processus d'opérationnalisation de la pensée. L'instrument constitue un moyen adapté pour atteindre l'objectif fixé. On parle de rationalité « instrumentale » ou de rationalité « substantive » (Simon, 1992), car l'acteur combine et confronte en permanence des moyens et des fins. Il s'agit de déployer de façon raisonnée un fonds de ressources destiné à la satisfaction spécifiée de fonctions données (Heidegger, 1973). Si le ou les usagers recourent aux instruments, c'est que la situation de départ ne leur paraît pas satisfaisante, elle n'est pas compatible avec leurs desseins, leurs besoins ou leurs attentes. L'état initial est transformé suivant une idée préalable, l'instrument assurant l'inscription de l'état souhaité dans la réalité : « *Le but de tout art en général, et de tout système d'instruments et de règles conspirant à une même fin, est d'imprimer certaines formes déterminées sur une base ordonnée de la nature ; et cette base est, ou la matière, ou l'esprit, ou quelque fonction de l'âme, ou quelque production de la nature* » (Diderot, 1751 : 714). L'instrument apparaît comme le moyen de faire, de produire, d'agir sur un objet, la nature, un malade, la ville, la société, etc., suivant une pensée préalable. La situation d'activité instrumentée révèle donc un sujet intentionnellement engagé dans des activités orientées vers la réalisation de tâches, l'accomplissement de projet, c'est-à-dire des « *activités productives* ». En même temps, le sujet élabore des ressources internes et externes (instruments, compétences, conceptualisations, systèmes de valeurs...), soit des « *activités constructives* » (Rabardel, 2005). Ces deux activités constitutives de l'instrument manifestent la volonté de développer un pouvoir d'agir des sujets individuels et collectifs : il est un moyen opératif de faire advenir quelque chose dans l'espace des situations. Dès lors,

à mesure que les hommes étendent leurs prétentions à modeler l'environnement de façon toujours plus puissante, efficace, et efficiente, leur arsenal d'instruments augmente, se perfectionne.

Ici, c'est la dimension instrument/prothèse qui ressort : « *Sa main nue, quelque robuste, infatigable et souple qu'elle soit, ne peut suffire qu'à un petit nombre d'effets : elle n'achève de grandes choses qu'à l'aide des instruments et des règles ; il en faut dire autant de l'entendement. Les instruments et les règles sont comme des muscles surajoutés aux bras, et des ressorts accessoires à ceux de l'esprit* » (Diderot, 1751 : 714). L'instrument réalise ici une médiation pragmatique, dans le sens où le sujet, par son biais, exerce une action transformatrice sur l'objet ou la situation : changement, gestion, régulation, etc. Il est une potentialité dont dispose le sujet. Il est conçu pour produire une classe d'effets et son usage est l'occasion de les actualiser. Il indique alors un pouvoir que l'utilisateur exerce sur quelque chose, à travers une entreprise d'« arraisonnement », intégrant une recherche d'efficacité et d'efficience : « *ces manipulations délimitées, transmissibles et novatrices sont inspirées par le désir de dominer les mondes de la nature, de l'humain et de la société, afin de produire, de détruire, de sauvegarder, d'organiser, de planifier, de communiquer, d'informer et de diffuser* » (Gurvitch, 1968 : 15). L'instrument apparaît donc comme un stratagème pour concrétiser une intension, intension qui exprime une volonté de maîtrise, celle de l'homme sur la nature, de l'esprit sur la matière, de la raison sur un ordre spontané. Il est une manière de poser et de résoudre des problèmes, une méthode dont l'usage découle d'un raisonnement, en vue d'obtenir un résultat spécifié. L'instrument se fait « *commissionnaire* », c'est-à-dire qu'il ne rajoute rien par rapport à l'état des interactions humaines antérieures (Jeantet et alii, 2002). Dans cette optique constructiviste ou « anthropo-centrée », l'instrument est un moyen neutre, une courroie de transmission permettant de passer de l'idée à l'objet, sans que ce passage affecte l'idée. Cette acception ramène l'ensemble des choix techniques opérés à des déterminations sociales (Akrich, 2006). Michel Berry (1983) montre en ce sens comment, dans l'imaginaire collectif, les volontés commandent et les instruments de gestion n'en sont que les auxiliaires discrets et fidèles : ils ne sont guère abordés lors des discussions sur les finalités et semblent se faire les serviteurs dociles des intensions qui ont présidé à leur élaboration. Selon Lucien Sfez (2002), cette optique doit beaucoup à la coupure introduite par Platon entre instruments et science. Les premiers sont tournés vers la vulgaire pratique concrète des choses, leur construction ou façonnage. À l'inverse, la science apparaît comme un mode de connaissance noble, exigeant un long travail de préparation, d'abstraction, et dont la forme la plus brillante est la mathématique. Dans le même sens, la technique, vilement matérialiste, est traditionnellement décrite comme subordonnée au décideur, au politique, art noble de la conduite des sociétés. On parle ainsi, en science administrative, d'« institution instrumentale » pour désigner une

forme d'intervention fonctionnelle centralisée axée vers les ressources : « *ce sont des instruments semi-mécaniques qui ne peuvent jouer qu'un air seulement, mais sur plusieurs tons ; il n'y a point d'objectif bien défini et les variantes stratégiques sont totalement ignorées* » (Jantsch, 1969 : 438). Ces instruments représentent un mode efficace de gestion pour des organisations insérées dans des secteurs stratégiquement stables : ils ne discutent pas les fins et conduisent à une sectorisation. L'administration traditionnelle est un bon exemple de ce type de médiation instrumentale.

## **1.2- L'instrument simplifie l'appréhension d'un problème : une médiation épistémique**

Au-delà de la figure de l'instrument relais de la pensée de son utilisateur, on reconnaît à l'instrument un effet plus direct sur la visée de rationalisation de l'activité. Il génère une offre de décodage de la situation et d'encodage de l'intervention. Il remplit une fonction médiatrice dans la mesure où il peut ajouter ou retirer quelque chose à l'action, en modifier le cours, pour en devenir co-auteur (Hennion, Latour, 1993). Cette médiation passe par une production de connaissances (1.2.1), une structuration des problèmes (1.2.2) ou une offre de routinisation (1.2.3).

### **1.2.1- L'instrument apporte des connaissances**

L'instrument est d'abord porteur de connaissances, Hutchins (1995) parlant d' « *instrument cognitif* ». Il se présente comme une modélisation de référence cristallisant une offre d' « *ingrédients cognitifs* » (Grosseti, 2004) adaptée à une ou plusieurs situations spécifiques. Il produit des représentations et induit une problématisation des enjeux (Peters, Linder, 1989), Bachelard les qualifiant de « *théorie réifiée* » (1933 : 140), Delaunay d' « *intelligence objectivée* » (1994). Pierre Levy (1990) souligne lui l'enracinement technologique de toute connaissance, c'est-à-dire l'impossibilité de penser la pensée en dehors des réseaux techniques qui la portent, marquant ainsi l'impact des « *technologies de l'intelligence* » sur la cognition et, finalement, sur l'organisation sociale. L'instrument est en effet le fruit d'une capitalisation d'expériences, il est une modalité de fixation externe des acquis, dont le cumul aboutit à des formes plus complexes que ne saurait imaginer aucun individu livré à ses propres ressources intellectuelles (Daumas, 1996). Il diffuse des connaissances et des pratiques qui impactent les manières de voir, de penser et de faire de l'utilisateur en particulier et de l'organisation en général : il participe à « *sémiotiser* » l'activité (Lorino, 2005). Il indique la présence d'une pensée globale capable de planifier les activités, de les organiser et de les transmettre sous la forme de conduites stéréotypées. Il comprend des

possibilités de transformations de l'objet de l'activité ou de la situation, des capacités résolutes de la problématique de l'action engagée, qui ont été consciemment recherchées et anticipées lors de son élaboration, puis améliorées tout au long de sa carrière. Il concrétise donc une tentative de solution à un problème ou à une classe de problèmes socialement posés (Rabardel, Vérillon, 1985), en fournissant une médiation fonctionnellement utile entre l'utilisateur et l'objet de son activité (Simondon, 1968). Il apporte une formulation ou une représentation de l'objet ou de la situation plus facile à traiter : il « *constitue toujours une représentation simplifiée, même imparfaite, de la situation à laquelle sont confrontés les acteurs qui sont sensés l'utiliser ou le subir* » (Moisdon, 1997 : 43). *La médiation se fait ainsi davantage épistémique*, c'est-à-dire que l'instrument renforce la capacité d'appréciation de la situation, il agit comme un consultant. Moisdon (1997) constate au sein des instruments de gestion « *une transition du mode d'existence initialement dominant, la conformation, à l'autre, la connaissance et l'exploration du réel* » (p. 8). Cela l'amène à dégager trois types d'outils : les outils d'investigation des fonctionnements organisationnels, les outils de pilotage de la mutation, les outils d'exploration du nouveau. Dans le domaine de la construction de la ville, Le Corbusier avait élaboré un instrument de mesure, le Modulor (1950)<sup>6</sup>, qui se présentait sous la forme d'une silhouette humaine standardisée servant à concevoir la structure et la taille des unités d'habitation. Il était chargé de proportionner harmonieusement les projets d'architecture et d'urbanisme, mais aussi la production manufacturière, la production d'objets industriels, ménagers, mobiliers, etc. Tous ces instruments permettent donc une meilleure connaissance des situations, de leurs propriétés, de leurs évolutions en fonction des actions du sujet (Rogalski, Samurçay, 1993 ; Norman, 1992). Cela conduit l'usager à construire des représentations mentales nouvelles de l'activité, cohérentes avec celles sous-jacentes constitutives de l'instrument.

Un courant philosophique de recherche, la médiologie, propose le terme de « médiasphère » (c'est-à-dire un écosystème technico-culturel) pour saisir l'intrication des techniques et des formes de savoir (Debray, 1991, 2000, 2009). Chaque médiasphère transforme les formes du savoir, du lien social, de la représentation politique et de la culture. Ce concept articule les bases matérielles (médias, techniques) et institutionnelles (organisations, Églises, administrations ou partis) de l'univers symbolique (croyances, cultures). Deux approches sont mobilisées à ce dessein. On peut étudier les effets « ascendants » (*bottom/up*), symboliques et sociaux, des mutations techniques : comment le papier, l'imprimerie, Internet modifient-ils nos régimes de mémoire, de savoir, d'autorité, de croyance ? Une autre attitude, *top/down*, tente de comprendre l'efficacité symbolique de nos idées : comment se

---

<sup>6</sup> Voir annexe n.1.

répand pratiquement un message (christianisme, marxisme), comment une doctrine évince-t-elle ses rivales pour s'imposer ?

L'instrument peut donc permettre d'investir des zones d'ombre en enrichissant l'univers sémantique de l'activité. S'il participe à combler l'ignorance, il peut aussi aider à ordonner les savoirs et les représentations, de manière à offrir une vision plus ordonnée des problèmes.

### 1.2.2- L'instrument structure les problèmes

L'instrument importe des « *schémas de rationalisation* » destinés à ses usagers (Hatchuel, 1997 : 183) : ils sont des machines à fabriquer des interprétations. Il constitue une référence pour interpréter les données, un cadre pour structurer les variables qui agissent sur l'appréciation des situations et des problèmes. Il travaille à les qualifier et à les confiner dans des énoncés avec lesquels les acteurs peuvent plus facilement traiter. Il constitue ainsi un cadre et un support de l'action pour stabiliser les perceptions et interprétations des usagers (Maugeri, 2002), limiter le champ du pensable et du possible, définir la situation, c'est-à-dire apporter de la détermination à ce qui est vague, inscrire la situation dans un schéma (Thomas et Znaniecki, 1919). Les instruments prennent en charge une partie de l'activité cognitive et forment avec l'organisation humaine un système de cognition distribuée. Vinck (1999) montre par exemple comment les « *objets intermédiaires fixes* »<sup>7</sup> (un tableau noir dans une classe, un laboratoire central) rendent un service, focalisent les thématiques de recherche et harmonisent les pratiques, permettent l'accumulation d'un savoir spécifique.

Globalement, de Terssac (2002) envisage trois niveaux de structuration générés par les instruments. La structuration fermée vise à produire des solutions ou des décisions automatiquement. Mais cette mise en ordre rigide est problématique car elle se heurte à la variété des données issues de la richesse des contextes auxquels les acteurs doivent faire face. La structuration semi-ouverte qualifie l'instrument comme une aide, les acteurs jouant un rôle central, mais toujours à l'intérieur d'un cadre déterminé par l'instrument, ce qui tend à limiter leur raisonnement et prise d'initiative, c'est-à-dire leur autonomie. Enfin, la structuration ouverte permet aux acteurs, au cours de leur action, de sortir du domaine des actions admissibles pour l'instrument et délimité par lui : « *Ces outils ont un statut d'objet intermédiaire entre les hommes dont le rôle n'est pas de se conformer à l'espace d'action délimité par un système technique, mais de construire à l'aide de ces outils un espace*

---

<sup>7</sup> C'est-à-dire autour duquel les acteurs gravitent, contrairement aux « objets intermédiaires circulants », qui passent d'un acteur à l'autre.

d'action pertinent » (p. 13). Ici, les instruments ont un rôle de médiation entre les acteurs, servent de support à leurs interactions<sup>8</sup>.

### 1.2.3- L'instrument comme offre de routinisation de l'activité

De façon complémentaire, l'instrument intègre enfin des schémas d'utilisation pour établir les routines indispensables au maintien de l'activité collective. Maugéri (2001) montre que les acteurs redoutent l'instabilité collective issue du flux événementiel et éprouvent le besoin d'arrimer leurs significations et leurs interprétations à un point fixe. Contre le bouillonnement permanent, ils mettent en place des routines prescrivant de façon plus ou moins inconsciente les choix, gestes et attitudes adaptés au contexte. Les routines désignent « *l'aptitude à exécuter une action répétée dans le cadre d'un contexte appris par une organisation* » (Reynaud, 1998 : 470). Elles modélisent les comportements, les rendent réguliers et prédictibles, et permettent une économie de réflexion. Traditionnellement, elles sont appréhendées comme des savoirs et des savoir-faire tacites, acquis à travers les expériences concrètes de la vie organisationnelle et seraient à ce titre le fruit des interactions quotidiennes. De nombreux travaux militent pour la reconnaissance du partage entre humains et non-humains de la production des savoirs constitutifs des comportements routiniers (par exemple Conein, 1998 ; Dubuisson, 1998). Rabardel (1995) estime lui que chaque instrument est une entité mixte composée d'un artefact et d'un ou plusieurs schèmes d'utilisation. Ces schémas sont reproductibles, c'est-à-dire qu'ils comprennent les conditions de reconnaissance des situations auxquelles ils sont applicables ; et assimilateurs, c'est-à-dire qu'ils peuvent s'appliquer à des situations nouvelles (Richard, 1990). L'instrument propose ainsi un ensemble structuré des caractères généralisables de l'action qui permet de la répéter ou de l'appliquer à de nouveaux contenus (Piaget 1974). Il offre des possibilités de mécanisation de certains aspects de l'activité, et donc une réduction du coût des réponses aux problèmes rencontrés durant l'exercice de l'activité. Il charrie des caractéristiques implicites non raisonnées par les acteurs et colporte des schémas de rationalisation tels que les acteurs humains se laissent porter et guider : « *le contrôle par la raison, en principe sans limites, est alors infime comparé aux processus sélectifs agissant implicitement* » (Vinck, 1999 : 409). Dès lors, les acteurs leur concèdent une responsabilité croissante,

---

<sup>8</sup> Dans une démarche similaire, Jeantet et alii (2002) proposent dans le même ouvrage d'évaluer la force d'action des objets sur le contenu de l'activité transformatrice, c'est l'axe « *commissionnaire (objet neutre qui n'affecte pas l'idée dans son passage de l'expression à la réalisation) - médiateur (objet co-auteur du produit)* », puis la forme de leur action dans leurs rapports avec leurs utilisateurs : c'est l'axe « *fermé (action de l'utilisateur supposée conforme à l'intention des auteurs) – ouvert (maintien d'une flexibilité interprétative pour l'usager)* ». Cette modélisation offre l'avantage de considérer davantage le concepteur de l'objet dans l'effet de structuration de l'activité.



simultanément dans la structuration des situations, la construction des choix et dans l'organisation des tâches, qui peuvent échapper à leur volonté, voire à leur conscience (Berry, 1983). Cette perspective, dite « déterministe » ou « technocentrée », renverse la situation précédente, « anthropocentrée », et oriente l'analyse du côté de l'instrument, dont on dégage les impacts sur les utilisateurs. L'instrument apparaît ici comme une variable exogène. En tant qu'intégrateur de modalités résolutives et de schémas, il peut être arrêté par des résistances au changement ou au contraire bousculer tout sur son passage et créer des impacts, qui peuvent être positifs ou négatifs (Akrich, 2006). L'instrument prescrit des actions aux utilisateurs qui agissent (ou refusent d'agir) à partir de lui, il est un « *support arbitraire* » (Vinck, 1999 : 407) qui cadre les problèmes et prescrit les manières de faire.

Au final, on s'aperçoit que plus les situations sociales gagnent en complexité, c'est-à-dire échappent aux facultés d'appréciation individuelles et collectives, plus les instruments apparaissent comme indispensables pour réduire cette complexité. Jean-Claude Moisdon (1997) constate en ce sens l'émergence d'une philosophie de l'action organisée qui lie de façon continue la construction de l'instrument à celle de l'organisation elle-même. L'instrumentation croissante des activités est justifiée par la complexité toujours accrue des situations sociales. Plus on reconnaît la complexité d'une situation, plus la réponse est formulée en termes de perfectionnement du dispositif instrumental. On rejoint ici selon Dupuy une des thèses explicatives de la technicisation de l'urbanisme : « *Elle précise en quoi la nature des problèmes urbains exige le recours à la science et la technique. C'est généralement sur la "complexité" de ces problèmes que l'accent est mis. La science et la technique fournissent à l'aménageur, au planificateur (...) des moyens de plus en plus sûrs pour appréhender des problèmes aux dimensions multiples, d'une "complexité" inconnue jusque-là* » (1978 : 12). Dans sa critique des discours idéologiques sur la décision et la communication, Sfez (1972, 1992) défend une thèse approchante : les problèmes du manager et ceux de communication seraient désormais systématiquement formulés techniquement et donc résolus par des techniques. Celles-ci favorisent des énoncés téléologiques et simplificateurs : un problème de décision ou de communication est un problème de technique de décision ou de communication. Cela amène l'auteur à considérer l'idéologie technicienne et son effet de réduction d'un monde social à une composante technique, sous l'angle d'un « *mariage morganatique* »<sup>9</sup> (2002) : le pouvoir de la technique

---

<sup>9</sup> Cette expression puise ses origines dans le droit successoral des souverains allemands. Le mariage morganatique caractérise les unions entre un souverain, un prince ou un comte d'une maison régnante avec une personne de rang inférieur. Un mariage morganatique était donc contracté lorsque la règle d'égalité entre les époux n'était pas respectée. Lucien Sfez (2002) recourt à cette notion pour qualifier les relations entre la décision sociopolitique, noble, et la technique, l'épouse dévalorisée, supposée servile. La politique ne reconnaît pas ce mariage subreptice avec une servante, et la



est d'autant plus puissant qu'elle est perçue comme au service de son utilisateur alors que l'analyse montre au contraire qu'elle exerce sur lui une réelle influence.

En résumé, les instruments apparaissent comme des modalités techniques de résolution des problèmes posés par l'activité. Ils impriment la rationalité d'un ou plusieurs acteurs dans un objet ou dans une situation, indiquant une volonté de maîtrise, de domination tout en cherchant efficacité et efficience. Toutefois, cette vocation de l'instrument « moyen adapté à une fin » cohabite avec des effets induits qui le sortent de son statut d'objet relais. L'instrument n'est pas neutre, il produit des effets sur l'objet de l'activité, mais aussi sur les relations entre les utilisateurs.

---

technique ne l'avoue pas, préférant étendre son influence dans une totale discrétion et sous couverture de la politique : « *cela ne se dit pas : le politique ne peut reconnaître son mariage avec une servante-maîtresse. Quant à la servante, elle sait que son pouvoir sera d'autant mieux établi qu'il sera discret, non avoué, immédiatement traduit et voilé par le politique* » (2002 : 76). Pourtant, nous dit Sfez, l'entrée de la technique dans les arcanes du système politico-économique affecte inévitablement sa propre rationalité. La technique se mue en un système qui se veut puissant et universel : c'est le techno-politique.

## **2- La visée de coordination : l'instrument tourné vers la régulation des collectifs**

L'activité, quand elle devient collective, induit la problématique de la coordination. Dans la tradition de l'économie politique, elle évoque la division du travail et les associations entre entrepreneurs ou entre ouvriers dans la recherche de bénéfices mutuels. Dans les autres champs de recherche (gestion, sociologie, théorie des organisations, etc.), le concept est élargi à l'idée de compromis acceptable. Dans tous les cas, la coordination, dès lors qu'elle atteint un minimum de complexité rend nécessaire le recours à des instruments. On dira qu'ils effectuent une *médiation interactive*, d'abord chargée de remédier à la différenciation qui handicape la faculté du collectif à agir (2.1). Explicitement mobilisés au nom d'une rationalisation des processus, des effets plus tacites émergent en seconde lecture. Les instruments apparaissent comme des technologies politiques déterminantes dans la structuration des rapports sociaux (2.2). L'ensemble conduit l'analyse à appréhender l'activité comme l'œuvre d'un collectif élargi intégrant les humains, mais aussi les « non-humains » (2.3).

### **2.1- L'instrument, une réponse à la fragmentation des mondes sociaux**

Dans la continuité des travaux fondateurs d'Émile Durkheim, la différenciation sociale est un programme majeur de l'analyse sociologique pour rendre compte de la dynamique des sociétés modernes. Luhmann estime « *que l'on peut considérer la société comme fondamentalement différenciée à partir du moment où elle forme des sous-systèmes principaux dans la perspective de problèmes spécifiques, qui devront être résolus dans le cadre de chaque système fonctionnel correspondant* » (1999 : 43). La principale spécificité de ces sous-systèmes est leur caractère autoréférentiel ou « autopoïétique », ce qui signifie qu'ils produisent eux-mêmes les éléments qui les constituent. Chaque sous-ensemble génère un encodage du réel qui lui est propre, et le différencie d'autres sous-systèmes fonctionnant selon d'autres codes. Le tout nourrit une dynamique d'autonomisation. Ainsi, la sociologie fait preuve d'une grande créativité langagière - « solidarité organique », « cercles », « champs », « univers de référence », « mille-feuille », « cités » ou « mondes sociaux »- pour décrire un processus permanent de fragmentation de la société en de multiples sous-ensembles hétérogènes qui déploient des logiques d'action de plus en plus diversifiées et autonomes, accouchant d'une infinité de microcosmes sociaux.

L'activité organisée est symptomatique de cette fragmentation. L'analyse sociologique désavoue l'image d'Épinal postulant un ordre voulu et imposé, une structure délimitée, stable, un champ fixe et formalisé, une rationalité (relations fins / moyens) et une logique

instrumentale. Elle met au contraire à jour le caractère indéterminé de l'action humaine et les propriétés contingentes du phénomène ordre, constamment travaillé par des considérations culturelles, matérielles ou sociales. L'analyse stratégique estime ainsi que « *tout phénomène social peut être analysé comme le produit des comportements d'un ensemble d'acteurs qui sont liés entre eux par de l'interdépendance stratégique et dont les interactions renvoyant les uns aux autres forment système et obéissent à un ordre local, celui-ci étant entendu comme la règle et la régulation* » (Friedberg, 1997 : 13). Trois postulats soutiennent cet énoncé : la coexistence de rationalités multiples au sein d'un même système d'action concret ; la liberté relative dont dispose chaque acteur dont les autonomies se combinent en jeux de pouvoir ; la rationalité limitée et contingente mise en œuvre par chacun pour élaborer des stratégies à l'intérieur de ces jeux de pouvoir. Plusieurs courants de recherche montrent que l'instrumentation de l'action est une manière de surmonter l'entropie organisationnelle que peut provoquer la coexistence des ordres locaux.

Le modèle de l' « *objet-frontière* » proposé par Star et Griesemer (1989, voir aussi Vinck et Trompette, 2009) et conçu à partir d'une étude ethnographique du travail scientifique<sup>10</sup> vient immédiatement illustrer la capacité de certains instruments à remédier à cette fragmentation des mondes sociaux. L'activité observée mêle des administratifs, des gestionnaires, des chercheurs, des amateurs, des fondations et des hommes politiques. Les auteurs décrivent et caractérisent le processus par lequel des acteurs, relevant de mondes sociaux différents, mais appelés à coopérer, réussissent à se coordonner malgré leurs points de vue différents : comment faire coexister hétérogénéité et coopération, et quelles sont les conséquences pour le management de l'information ? Outre la standardisation des méthodes, des artefacts de connaissance, qualifiés d' « *objets-frontière* », - répertoires, classifications, représentations matérialisées (cartes, dessins), méthodes standardisées -, interviennent comme opérateurs de coordination entre ces acteurs appartenant à des mondes hétérogènes :

« Boundary objects are objects which are both plastic enough to adapt to local needs and constraints of the several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites. They are weakly structured in common use, and become strongly structured in individual-site use. They may be abstract or concrete. They have different meanings in different social worlds but their structure is common enough to more than one world to make them recognizable, a means of translation. The creation and management of boundary objects is key in developing and maintaining coherence across intersecting social worlds ». (Star, Griesemer, 1989 : 393)

---

<sup>10</sup> Il s'agit précisément de l'élaboration d'un musée de zoologie en Californie pour favoriser la sauvegarde des espèces et l'établissement d'un guide de la faune et de la flore.

Les auteurs concluent que la production d' « objets frontières » constitue un moyen de surmonter les conflits d'intérêts, quand d'autres moyens privilégient l'imposition de représentations, la coercition, la mise sous silence ou la division.

Dans une optique proche, d'autres travaux soulignent le caractère feuilleté de l'organisation, c'est-à-dire la cohabitation souvent incertaine de définitions et interprétations différentes de la même situation qui varient selon les groupes constitutifs de l'organisation (Boussard, Mercier, Tripier, 2004). Si chaque univers de référence est sous-tendu par une problématique cohérente, les problématiques en présence sont difficilement conciliables, voire difficilement intelligibles les unes pour les autres. Traversées par des stratégies, des acteurs relativement libres, des jeux de pouvoir, des définitions de la situation hétérogènes, l'enjeu d'une activité collective devient donc de domestiquer le chaos. Certains instruments, que l'on qualifiera de « *technologies coopératives* » (de Terssac, Bazet, Rapp, 2007), sont alors investis d'une mission de réduction de « *la polyphonie cognitive issue de l'entassement des mondes sociaux, des sphères locales d'activité* », et sont chargés « *de créer la convergence des représentations qui permettra l'organisation et la disciplinarisation des activités* » (Maugéri, 2002). Filâtre, Terssac (et alii) (2005), décrivent ainsi des « *dispositifs intermédiaires* » (des comités, des réunions de concertation), définis comme « *un espace médian d'organisation, de gestion et de régulation des problèmes* » (Filâtre, 2005 : 263). Ils fondent leur légitimité sur « *leur capacité à produire de l'échange, du langage, de la traduction et de la projection partagée* » (p. 281). Ces dispositifs couplent des rapports de prescription, de traduction et de conception via des processus d'apprentissage croisé et organisationnel. L'instrument apporte en ce sens une vision « indigène » du monde (Maugéri, 2002). Cette vision indigène autorise la mise en place d'un monde social, c'est-à-dire d'un groupe où les membres sont en situation de relative « *quiétude stratégique* » les uns vis-à-vis des autres. Ils ne font pas jouer leur « *zone d'incertitude spécifique* » (Friedberg, 1997), abandonnent les intérêts particuliers, ne cherchent pas à améliorer leur sort par des stratégies individuelles, mais visent plutôt la préservation d'un intérêt commun via des stratégies collectives. Lucien Karpik évoque en ce sens l'importance des « *dispositifs de confiance* ». La confiance doit transformer « *des contrats fragiles en des engagements crédibles* ». Les dispositifs sont dits « *de promesse* » ou de « *jugement* ». Les premiers instituent des protections morales visant à obtenir d'alter un comportement conforme à ce qu'on attend de lui. Les seconds sont sollicités après l'action et permettent de porter un jugement sur ce qui s'est passé. Ils « *réduisent l'ignorance sur le comportement des acteurs avec lesquels on veut poursuivre la relation* » (Karpik, 1996 : 527).

En creux de ces considérations, on retrouve les apports des conventionnalistes sur l'étude des modes de coordination (Eymard-Duvernay, Favereau, Orléan, Salais, Thévenot, 2003). Ceux-ci posent plusieurs distinctions entre les conventions qui régissent les rapports entre les individus. Les premières sont dites « *d'envergure collective maximale* », qui peuvent être de large portée lorsqu'elles soutiennent les modes de coordination les plus légitimes (convention 1) ou se refermer sur des règles plus limitées destinées à coordonner des plans d'action normalisée (convention 2). Mais l'analyse des institutions ou des politiques publiques met en évidence des activités non réductibles à ce type de convention telles que l'action publique de proximité par exemple, où les agents appartenant à des organismes publics cherchent à se rapprocher des « usagers ». La conduite de ces actions s'écarte de l'orthodoxie réclamée par les institutions : « *La coordination entre les acteurs n'est pas soumise à une montée en généralité assurant la conformité avec l'institution, mais passe par des interactions dans lesquelles les épreuves instituées sont allégées, voire suspendues, au profit d'accomplissements appréciés dans un format plus tolérant de l'action qui convient* » (p.15). Cette forme d'interaction est souvent considérée négativement par rapport à l'action instituée, comme une action « informelle » ou « locale ».

## **2.2- Des technologies politiques qui structurent les rapports sociaux**

Alors que les instruments apparaissent spontanément comme des supports neutres et objectifs, plusieurs travaux montrent qu'ils constituent plutôt des technologies politiques largement impensées (Maugéri, 2001). Ils se font les supports matérialisés de rapports de prescriptions. Ils régissent les relations entre les hommes, entre des groupes sociaux, « *ils cristallisent des rapports de force d'une manière qui peut même parfois disparaître aux yeux des agents* » (Berry, 1983 : 37). Marc Bloch (1969) a ainsi montré que le réel progrès apporté par les moulins à eau sur le moulage du grain à la fin du Moyen Age en Europe masque l'intérêt premier perçu par les seigneurs féodaux : les droits qu'ils peuvent exiger de cette technique. Le moulin à main établissait un système décentralisé favorisant l'absence de déclaration de la production au percepteur, ce qui rendait l'imposition extrêmement difficile. Le moulin à eau, instrument central auquel les paysans apportaient leur grain à date fixe sous la surveillance de l'autorité seigneuriale, se prêtait parfaitement au prélèvement efficace de l'impôt. Toutefois, le meilleur exemple nous est fourni par l'industrialisation des modes de production. Dans le monde artisanal, les ouvriers produisent à l'aide d'outils, dans le monde industriel, ce sont les machines qui produisent avec l'aide des ouvriers. La machine remplace l'homme au centre de la production. Marx (mobilisé par Dupuy, 1978) a montré que ce déplacement ne doit pas être appréhendé comme un progrès technique

évident : sa systématisation s'impose parce qu'il colporte un mode de gestion des rapports sociaux favorable à la classe au pouvoir. L'industrie mécanisée donne des moyens de supervision et de contrôle. Coriat (1976) estime que les principes tayloriens et fordistes de l'organisation du travail sont autant des processus de mise en place d'un ordre social que des processus techniques. Avant le taylorisme existait en effet un savoir-faire ouvrier qui consistait en un ensemble de méthodes non codifiées, transmises oralement entre les générations. L'outillage pouvait aussi être très varié. L'ouvrier était dès lors maître de l'organisation de son travail car la direction pouvait difficilement contrôler une multitude d'ouvriers opérant avec sa propre méthode et ses outils. En d'autres termes, il dispose du « *contrôle monopolistique des ressources pertinentes* » (Friedberg, 1993 : 149), ce qui lui permet de faire peser l'incertitude sur ses dirigeants. Les débuts de la manufacture se caractérisent par des comportements de résistance qualifiés de « flânerie » par Taylor (1903) rendus justement possibles par cette dimension incontrôlable de leur activité. La décomposition du savoir-faire en éléments simples et chronométrés (un geste = un temps) permet de définir pour chaque opération *the one best way*. De même l'outillage est uniformisé et repensé, excluant les ouvriers, non pour des motifs d'efficacité, mais pour des raisons politiques tenant à la nature des rapports sociaux. Plus tard, la chaîne de montage de Ford supprime la participation des ouvriers à la plupart des opérations de manutentions, fixe les ouvriers à leur poste de travail, impose les cadences et amène les pièces dans leur ordre exact d'assemblage, supprimant les possibilités de jouer sur les temps. L'objectif est d'obtenir de l'ouvrier le maximum de travail possible dans une journée. On voit bien comment les instruments articulent subtilement les fonctions économiques et politiques: ils permettent d'identifier la légitimité d'une autorité, d'une distribution des capacités d'action avec l'efficacité d'une technique matérielle (Pignon, 1975). L'instrument « *devient le média à travers lequel le règlement des luttes sociales locales, des rapports de forces locaux est en grande partie résolu avant même d'avoir réellement commencé : les interactions locales étant prises dans les mâchoires de fer des rapports de force globaux intégrés, comprimés, cachés dans le dispositif* » (Maugéri, 2002 : 23). En suivant, Lascoumes et Le Galès définissent l'instrument d'action publique « *comme un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (2004 : 39). Il traduit en actes une structuration des rapports de force faisant office de doctrine managériale qui s'impose à la raison des acteurs souvent sous couvert des vertus objectivantes de la rationalité instrumentale. Finalement, l'importance des médiations effectuées par l'instrument plaide pour sa reconnaissance en tant qu'acteur à part entière du collectif.



### 2.3- Un collectif élargi aux non-humains : les réseaux socio-techniques

Notre exposé tend à montrer que les instruments ne sont pas de simples lubrifiants des rapports sociaux, mais peuvent être considérés comme des éléments à part entière des interactions. Bousard et Maugéri définissent les dispositifs 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* » (2003 : 26). On voit se dessiner une dynamique d'interstructuration où l'instrument devient un réel collaborateur de l'action. Vinck (1999) le qualifie de « *structurant* » lorsqu'il forme autour de lui un réseau d'acteurs, au départ relativement informel, qui devient progressivement une forme organisationnelle plus intégrée. Il est au contraire « *restructuré* » lorsqu'il est redéfini par les acteurs lors de leurs négociations. Vinck rejoint les propositions de la sociologie de la traduction qui rend compte de l'activité d'assemblages sociotechniques, c'est-à-dire composés d'humains et de non-humains (Callon, Latour, Akrich, 2006 ; Weller, 1997), allant jusqu'à prôner une indistinction épistémologique entre les deux en affirmant le principe de « *symétrie généralisée* » (Callon, 1986). Les énoncés sont mis en relation avec des éléments matériels, des compétences incorporées dans des procédures ou des règles : « *chacun de ces éléments permet aux autres de fonctionner, et tire en partie sa signification et sa portée des relations qu'il entretient avec les autres* » (Callon, 2006a : 235). Dodier (1996) parle lui des « *appuis conventionnels* », dont disposent les personnes, c'est-à-dire « *l'ensemble des ressources qui permettent d'élaborer une communauté, même minimale, de perspectives pour coordonner des actions* » (p.66). Si ces appuis peuvent être « *internes* », c'est-à-dire mémorisés dans le corps, ils sont également « *externes* », soit « *des entités situées dans l'environnement des personnes* » (p. 67). Qualifiées de « *mémoires externes* », elles « *portent, sous forme de traces, des éléments reconnaissables par les différents protagonistes de l'interaction* » (*Ibid.*). La liste de ces appuis conventionnels est relativement hétéroclite : textes, paroles, règles, symboles divers. Leur articulation avec les hommes est portée « *par des "chaînes opératoires" mémorisées par les hommes, mais aussi par les "prises" correspondantes disposées dans les objets, et par les "scripts" inscrits dans les programmes de fonctionnement et des objets techniques qui anticipent la conduite des humains* » (p.68). Le collectif ainsi constitué est donc un hybride de caractéristiques techniques et sociales. La considération de ces hybrides interdit de réduire les échanges entre les humains au social et montre comment la possibilité même d'une interaction dépend également des objets qui l'habitent (Latour, 1994). L'ensemble forme un « *acteur-réseau* », composé d'entités humaines et non-humaines articulées les unes aux autres, soit un « *réseau sociotechnique* » (Callon, 2006b). En son sein, on parle moins d' « *interaction* » que d' « *interobjectivité* » : l'interaction rend compte des relations de face-à-face, tandis que l' « *interobjectivité* » intègre



les instruments, les équipements, les dispositifs, les cadres matériels qui permettent aux participants de se relier entre eux. Callon (1999) montre par exemple comment les dispositifs sociocognitifs produisent un phénomène de « cadrage-débordement » qui cadre l'échange marchand en attachant les personnes à des définitions partagées de la qualité ; ils procurent conjointement autant de points d'appui pour déborder ce cadre.

Dans une perspective similaire, ces sociologues avancent également la notion d'« investissement de forme ». Ceux-ci interviennent après des phases de contextualisation et d'élaboration d'une question commune. Les acteurs (individuels et collectifs, humains et non-humains) y travaillent à traduire leurs langages, leurs problèmes, leurs identités ou leurs intérêts dans ceux des autres. À travers ce processus, le monde se construit, se déconstruit, se stabilise, se déstabilise, les acteurs « s'entre-définissent ». Les rapports créés par ces investissements de forme sont qualifiés à partir des concepts de « *dispositifs d'intéressement* » et « *dispositifs d'évaluation* » (Callon, Latour, 1978 ; Callon, 1986, Eymard-Duvernay, Marchal, 1994). L'intéressement désigne l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce de mobiliser et de s'allier d'autres entités. Ces actions prennent corps dans des dispositifs: textes, artefacts techniques, représentations dans des formes cognitives ou politiques... Pour être « intéressés », les acteurs doivent être mis dans une configuration commune, ce qui suppose de renégocier les composantes de leur « monde social » tout au long du processus d'intéressement. Les dispositifs d'évaluation ont une fonction ordonnatrice bien plus marquée. Ils évaluent la conformité des conduites en référence à des principes généraux. Ils établissent plutôt une certaine distance entre les acteurs dans le but d'assurer l'objectivité des appréciations.

Arrivés au bout de notre présentation, on est en droit de s'interroger sur la prévalence d'une médiation sur une autre. L'analyse de l'activité collective tend à s'éloigner des discussions sur la rationalisation et ses références néo-tayloriennes au profit des nouveaux marqueurs de la modernité, tels les réseaux ou la gestion par projet, qui soulignent davantage le caractère déterminant de l'enjeu de coordination (Segrestin, 2007). L'observation des situations d'activité instrumentée révèle pourtant davantage une articulation et des dosages entre ces deux dimensions : l'équipement des échanges entre tous les acteurs d'un système donné accroît l'efficacité de leur coordination, ce qui contribue in fine au rendement de l'action. On commence alors à comprendre pourquoi les sociétés « hypermodernes » ou « postmodernes » tendent à générer et à solliciter de plus en plus d'instruments pour équiper leur action. Traversées par des problèmes d'une extrême complexité, elles recourent aux instruments pour la réduire tant sur les plans cognitifs que relationnels. De moins en moins adossées à des doctrines ou à des idéologies englobantes et pourvoyeuses de représentations collectives à partager, elles se revendiquent davantage du pragmatisme de

l'opérationnel et de la structuration de capacités d'action. Ces préceptes sont formulés d'une part en besoin accru de connaissances et d'autre part en termes de relations, d'interactivité, de concertation, de collectif d'action, de partage ou d'échange : les connaissances sont de plus en plus nécessaires, mais de moins en moins totalisantes, le consensus social doit y suppléer. On passe ainsi d'instruments fortement ancrés dans des savoirs objectivés par des certitudes technoscientifiques à des instruments justement élaborés pour agencer un dialogue intersubjectif remédiant aux limites avouées ou dénoncées du savoir disponible. Notre thèse consiste justement à questionner les mouvements que les instruments activent à la frontière du savoir et de la dynamique collective. La reconnaissance de la vocation interactive de l'instrumentation de l'action collective en générale et publique en particulier capte l'attention de disciplines qui ont justement pour objet les formes de coordination, telles la sociologie ou l'économie. Du point de vue des postulats, ces dernières tendent à rejeter les modèles partant de la rationalité des acteurs, comme la théorie des jeux, pour mettre en évidence le caractère fluctuant et aléatoire de leurs représentations, la diversité et la contradiction des intérêts qu'ils poursuivent. Elles rompent alors avec l'illusion de la neutralité des instruments. Elles leur reconnaissent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés et leurs aptitudes à structurer en partie l'action publique selon leur logique propre. Elles s'attachent à la dynamique spécifique de l'instrumentation : les instruments ne sont pas inertes, simplement disponibles pour des mobilisations socio-politiques, ils détiennent une force d'action propre (Lascoumes, 2004).

La reconnaissance de cette force semble justifier un important effort de recherche afin de rendre compte de l'impact des supports matériels de l'intervention publique : c'est par exemple l'entreprise de Hood (1983, 2007 avec Margetts), Peters et Van Nispen (1998), Salamon, (2002), Lascoumes et Le Galès (2004), Buisson-Fenet et Le Naour (2008), Jacquot (2006) pour la sociologie de l'action publique et de Chatel, Kirat, et Salais (2005) pour l'économie des conventions. Ces travaux rejoignent plusieurs courants de recherche qui ont opéré un renouvellement de la problématisation du rôle à accorder aux objets (au sens large) dans les interactions sociales, dans l'activité de conception, d'innovation, de gestion, ou de recherche scientifique : c'est notamment le cas de Vinck (1999), Latour et Woolgar (1988), Akrich, Callon, Latour, (2006) pour la sociologie des sciences et des techniques, de Berry (1983), Moisdon (1998), Maugéri (2001, 2002), Boussard et Maugéri (2003), Boussard (2006), pour la sociologie de la gestion, de Conein, Dodier, et Thévenot (1993), de Boltanski et Thévenot (1991) pour la sociologie pragmatique, de Karpik (1996), de Cochoy (2002, 2004) et Canu (2007) pour la sociologie de l'économie. Enfin, les travaux portant sur la fabrication de la ville ont fait de la thématique de la co-production via des instruments de coordination un objet d'étude central, à travers notamment les concepts de

gouvernance urbaine et de projet urbain (Pinson, 2009 ; Arab, 2004 ; Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006 ; Jouve, 2003 ; Ascher, 2004 ; Janvier, Beaufiles, Landrieu, 1999). C'est plus spécifiquement à ce champ de la recherche que cette thèse aspire à contribuer.

### 3- Enquête et réflexivité

L'enquête sur laquelle repose cette thèse rassemble deux études inscrites dans un questionnement général : quelles sont les modalités contemporaines d'appréhension du fait urbain ? Ce large champ brasse des enjeux de représentations de la ville, de prospective et de culture urbaine, de pilotage de projet, de stratégies métropolitaines, ou encore de formation. Nos travaux s'inaugurent au moment où l'urbanisme toulousain se trouve dans une période charnière. Elle se caractérise d'un côté par l'épuisement d'un système très marqué par le sentiment de l'absence de volontarisme dans la fabrication de la ville, de l'autre par le lancement d'opérations qui semblent annonciatrices d'un nouveau paradigme.

Notre première étude, déjà citée plus haut, se donnait pour objectif de réaliser une photographie des représentations des producteurs de la ville. Menée sans ambition conceptuelle, il s'agissait d'étudier la perception du système de production de la ville par les élus et les techniciens qui en ont la charge. Trente personnes ont été interviewées : 12 élus de communes, des Conseils Généraux et Régionaux, 2 responsables de services techniques municipaux (l'ensemble se répartit sur six départements des huit que compte la région Midi-Pyrénées ; élus et techniciens œuvrant sur des communes allant de 800 habitants à plusieurs centaines de milliers), 15 urbanistes-architectes (parmi eux, huit se définissaient avant tout comme des urbanistes, trois exclusivement en tant qu'architectes ; les autres ne faisant pas de distinction fondamentale entre urbanistes et architectes). Le mode opératoire reposait majoritairement sur des entretiens ouverts suivant une posture compréhensive, un recentrage thématique ayant été effectué en fin d'enquête. Cette étude met surtout en lumière la stigmatisation par les acteurs du paradigme encore dominant, décrit en début de cette introduction. Elle fournit à cette thèse un point d'ancrage dans le temps pour comprendre les enjeux émergents : si le programme Constellation revendique l'avènement d'un nouveau paradigme, il était indispensable de déconstruire les ressorts du précédent.

La seconde étude touche directement cette thèse puisqu'elle est exclusivement consacrée au programme Constellation. Elle doit être contextualisée. En effet, cette thèse a été menée dans le cadre d'un programme de recherche national intitulé « Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines » (POPSU). Il mobilise sept villes françaises, où des équipes pluridisciplinaires collaborent avec des praticiens. Le but est d'observer des projets et des stratégies urbaines localisées, dans la perspective de produire des connaissances sur la ville « en train de se faire » et en particulier :

- la mise en œuvre concrète de stratégies urbaines dans la conception et la réalisation de projets d'aménagement et d'opérations spécifiques.

- sur cette base, les pratiques de projet et les systèmes d'action que les grandes villes développent.
- enfin, les stratégies d'adaptation et de transformation des grandes villes face des problématiques actuelles identifiées (Golovtchenko, POPSU Toulouse, rapport intermédiaire, 2005).

Le processus de production et de partage des connaissances produites devait idéalement reposer sur deux principes : d'une part, un décloisonnement du travail des disciplines s'occupant de la ville à travers la création de nouveaux modes de coopération au sein de la communauté des chercheurs d'une région donnée ; d'autre part, la routinisation d'échanges entre chercheurs et acteurs dans une perspective de « recherche / développement ». Enfin, un niveau de coordination nationale était assuré par la convocation, plusieurs fois par an, d'un séminaire rassemblant les équipes.

Dans le cadre de ce programme, nous avons d'abord conduit quatre préétudes sur les sites choisis par le dispositif toulousain. À la suite des résultats, nous avons mis en lumière une problématisation en termes d'instrumentation de l'action pour le programme Constellation que nous avons souhaité investir dans le cadre d'une thèse. Le système de coopération chercheurs/acteurs nous a offert une ouverture sur le terrain, des rencontres nombreuses dans des contextes variés (entretiens semi-directifs, séminaires de restitution, voyages à Paris, repas, inaugurations, poses de premières pierres, visites de chantiers, etc.). Les différentes méthodes de recueil des données sont longuement décrites dans le chapitre 2. Mais ce fonctionnement original nous a aussi contraints à l'adoption de postures subtiles au moment de produire de l'analyse sociologique, quand nos partenaires devenaient des acteurs, leurs projets des objets, leurs décisions des stratégies, leurs équipes des scènes d'action. Plus anecdotiquement, nous avons été encouragés à retranscrire les citations d'acteurs en langage soutenu...

Les problèmes rencontrés évoquent le texte de Fichter et Kolb, « Ethical Limitations on Sociological Reporting »(1953), qui présente un examen des difficultés affrontées par le publiant vis-à-vis des individus qui habitent son terrain :

- Il se trouve impliqué dans un réseau de multiples loyautés ;
- Le groupe étudié peut être affecté par le rapport publié ;
- Des problèmes émergent quand le chercheur analyse les comportements liés à des valeurs traditionnelles et sacrées.

Les auteurs relèvent trois types de nuisance pouvant émaner d'une publication : elle peut révéler des secrets, violer la sphère privée, briser ou nuire à la réputation. Howard Becker (2006) reproche à cette analyse la sous-estimation du conflit irréductible entre le sociologue et sa population. Il y aurait en effet une différence de vue fondamentale entre l'approche

caractéristique du chercheur en sciences sociales et celle du profane vis-à-vis de l'analyse de la vie sociale :

« Interpréter comme des phénomènes sociologiques les événements de la vie quotidienne dans un département d'université ou dans un institut de recherche n'est pas du goût des gens qui dirigent ces institutions ou qui en vivent et en profitent ; car, comme toutes les institutions, les universités et les instituts ont leurs mythes et croyances sacrées, que leurs membres ne veulent pas voir soumis à une approche sociologique sceptique » (Becker, 2002 : 334)

Vidich et Bensman (cité par Becker, 2006 : 163) précisent :

« (...) l'ambiance publique d'une organisation ou d'une communauté tend à être optimiste, positive et adaptée à l'image des relations publiques de la communauté ou de l'organisation. La mentalité publique voile les dynamiques et les déterminants fonctionnels du groupe étudié. N'importe quelle tentative dans les analyses sociales de présentation d'autres relations que les relations publiques déchire le voile et causera automatiquement du ressentiment. De plus, chaque organisation tend à présenter un équilibre entre les intérêts divergents maintenus d'une certaine manière par les positions de pouvoir des parties impliquées. Une simple description de ces facteurs, peu importe la façon dont elle est formulée, offenserá certains groupes en question ».

Friedberg (1997) évoque pour sa part l'enjeu fondamental que constitue la restitution. Elle n'est pas simple présentation des faits, elle est une mise en scène de ces faits. L'étude fait comprendre quelque chose. La restitution est une étape de la recherche en elle-même, car elle permet de tester ou de durcir les faits. L'accord des intéressés ne prouve rien, « *sinon qu'un ensemble d'acteurs ayant des intérêts divergents dans le système étudié s'accordent pour accepter ces faits comme correspondant à une réalité* » (1997 : 322).

Tous ces phénomènes et comportements ont été exacerbés au sein du dispositif POPSU Toulouse, dans la mesure où il supposait une faible mise à distance du terrain par le chercheur à travers l'établissement de relations sociales relativement étroites entre lui et les principaux acteurs. Dans ce contexte, la thématique de l'instrumentation, comme nous le montrons dans le chapitre 2, nous a semblé jouer un rôle pacificateur dans la mesure où elle apparaissait spontanément comme dépolitisée, peu portée sur les stratégies, très technicienne et donc, finalement, plus gratifiante que nuisible pour les intérêts en présence. Or, notre étude montre justement comment la force objectivante de l'action instrumentée s'enchâsse dans les stratégies et les postures politiques.

#### 4- La thèse et son architecture

Notre progression suit quatre étapes scindées chacune en deux chapitres et s'achève par un ultime chapitre de conclusion.

Dans la première partie, nous développons les fondements théoriques de l'action publique instrumentée. Nous commençons par dégager les deux modèles paradigmatiques de l'instrumentation de l'action dans les sociétés modernes et « hypermodernes », le plan et le projet (**chapitre 1**). Puis, nous développons les apports de l'analyse de l'action publique saisie par les instruments qui l'accompagnent, avant de décrire la méthode que nous avons mise en place pour notre enquête (**chapitre 2**).

Dans la deuxième partie, nous retraçons l'histoire du territoire où se conduit le programme Constellation. Nous nous appuyons sur la notion d'historicité et faisons des séquences d'action instrumentée déployées depuis une quarantaine d'années sur ce territoire des « épisodes » clefs de l'histoire du Nord-Ouest toulousain. Nous estimons notamment que les instruments précédemment mobilisés ont agencé une « structure d'opportunités » dans la perspective du programme Constellation. Nous montrons ainsi que les instruments ont engagé un processus d'acculturation à l'aménagement et au management urbains (**chapitre 3**) et qu'ils ont impulsé la structuration d'un espace de développement (**chapitre 4**).

La troisième partie en vient au cœur du programme Constellation, en déconstruisant son élément déclencheur, à savoir le choix par Airbus de lancer un nouvel appareil et d'organiser une compétition européenne pour désigner le site de son assemblage. Nous rendons ici compte d'instruments qui permettent aux acteurs de saisir une « fenêtre d'opportunités ». Ils sont le fruit d'un évènement inattendu qui va amener les dirigeants à modifier leurs projets initiaux, à reconsidérer l'état de leurs relations et revoir leurs manières de faire. Cette entreprise débute par la fédération des communes de l'agglomération via un protocole d'engagement destiné à réaliser une zone d'activité industrielle à vocation aéronautique, et se poursuit par la création d'une communauté d'agglomération (**chapitre 5**). Ce projet industriel va enfanter d'un projet urbain, dont les instruments de définition des orientations sont simultanément chargés d'en assurer la réussite et de transformer durablement les modes de gouvernance et le système d'acteurs local (**chapitre 6**).

La quatrième partie traite des instruments qui sont investis de traduire les intentions en actes. Ce sont d'abord des instruments qui rendent possible la réalisation du volet industriel en remédiant à une double difficulté : la rigueur et l'étroitesse des plannings d'une part, la



coopération entre de multiples acteurs, notamment entre les industriels et les aménageurs publics d'autre part (**chapitre 7**). Viennent ensuite les instruments qui incarnent et opérationnalisent l'idéal qualitatif du programme Constellation. Certains se présentent comme des dispositifs d'intéressement et d'évaluation, les certifications. D'autres, s'adressant à des acteurs dont on ignore le degré d'adhésion aux vertus recherchées du projet, agissent comme des filtres puis comme des distributeurs de capacités d'action (**chapitre 8**).

L'ensemble nous conduit à énoncer la thèse d'un processus d'instrumentation qui traduit simultanément une objectivation et une subjectivation de l'action publique, une technicisation renforcée et une politisation accrue (**chapitre 9**).



***Partie I***  
***L'action publique instrumentée***  
*Fondements théoriques*  
*et méthode*



« *Government, like man himself, is a tool-using animal* » (Hood, 1983: 8). La métaphore animale, associée à la mobilisation d'un système explicatif d'ordre paléanthropologique, attribue à l'instrumentation de l'exercice du pouvoir un caractère culturel qui serait inscrit dans l'évolution des civilisations. De même, Vygotski (1930), définissant l'activité comme le fait d'agir sur un objet pour atteindre un but et réaliser un mobile, nous explique que les relations entre le sujet et l'objet sur lequel porte l'action sont rarement directes. Il y a un médiateur, un moyen terme : l'instrument. L'instrumentation serait donc inhérente à l'action publique, comme à tout type d'activité. Touraine associe toutefois davantage l'instrumentation des pratiques sociales à la modernité. Il identifie ce qu'il nomme le « retournement sur soi » de la société moderne, qui « possède une capacité symbolique de construire un système de connaissances et des instruments techniques par lesquels elle intervient dans son propre fonctionnement » (1973 : 26).

En dépit de son caractère central, l'instrumentation de l'activité n'est pas un programme traditionnel de l'analyse sociologique. Pendant longtemps, elle apparaît en effet prioritairement comme un *vecteur d'opérationnalisation d'un raisonnement, d'une décision ou d'une doctrine politique*. Les instruments de gouvernement y sont considérés comme les simples applicateurs d'une politique définie par le pouvoir légitime. L'intérêt à leur égard est secondaire, en ce qu'ils ne sont que la traduction d'une philosophie politique ou d'un raisonnement. La distinction hiérarchique entre le temps en amont de la formulation des choix (conception) et celui de leur réalisation en aval (opérationnalisation) est clairement établie. Les instruments d'action publique, s'activant dans la deuxième étape, sont subordonnés à la première. L'analyse est alors encline à sacraliser le moment séminal de la décision, ses acteurs, ses modalités techniques d'élaboration, au détriment de la mise en œuvre effective (Sfez, 1992). On note toutefois qu'ils peuvent assurer une fonction idéologique, en drapant les intérêts économiques et politiques d'une rationalité scientifique et technique (Habermas, 1972).

Le rôle des instruments d'action publique est progressivement reproblématisé, simultanément par les analystes et les acteurs. Deux facteurs nous paraissent déterminants dans cette évolution. Ils se combinent pour modérer le prestige de la raison. On considère d'abord, le « tournant néolibéral » ou « néomanagérial » pris par les sociétés démocratiques modernes. Pour Osborne et Gaebler (1992), les principes entrepreneuriaux travaillent profondément le secteur public. Plusieurs auteurs montrent également que certaines caractéristiques essentielles du gouvernement de l'Union Européenne constituent une incitation structurelle à la mise en place de politiques de régulation par la compétition au détriment des pratiques interventionnistes (Smith, 2006 ; Majone, 1995). Toutes ces

mutations vident les grands desseins de leur puissance d'évocation sociale au profit d'une attitude pragmatique qui, dans une quête d'efficacité et d'économie, privilégient les moyens aux fins (Jobert, 1994 ; Bezès, 2005a; 2005b ; 2008).

Ensuite, c'est la complexité à la fois ontologique et relationnelle des problèmes contemporains qui reproblématise la fonction des instruments. D'une part, on souligne leur faible niveau de structuration : 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). D'autre part, on constate la multiplicité des intérêts, des groupes sociaux, des institutions désormais engagés dans l'action publique, c'est-à-dire les dynamiques multi-acteurs qui travaillent les problèmes sociaux. S'impose alors l'idée que cette complexité ontologique trouve à se réduire dans systèmes d'action favorisant la co-production des buts et des solutions. La fonction assignée du politique serait donc de générer une offre d'instruments capables d'impulser cette dynamique collective.

Dès lors, se développe, sous l'impulsion de politiques constitutives ou de normes internationales, une offre d'institutionnalisation de scènes et de procédures de négociation. Ces processus itératifs se structurent autour d'instruments (voir par exemple Hood, 1983 ; Hood, Margetts, 2007 ; Peters, Van Nispen, 1998, Salamon, 2002 ; Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Buisson-Fenet, Le Naour, 2008 ; Jacquot, 2006), de dispositifs (entre autres Chatel, Kirat, Salais, 2005 ; Berry, 1983 ; Karpik, 1996 ; Moisdon, 1998 ; Maugéri, 2001, 2002, Boussard, Maugéri, 2003 ; Boussard, 2006), d'objets, de non-humains (Vink, 1999 ; Latour, Woolgar, 1988 ; Akrich, Callon, Latour, 2006 ; Conein, Dodier, Thévenot, 1993 ; Boltanski, Thévenot, 1991), d'outils (Lascoumes, Le Galès, 2004) ou de conventions (Eymard-Duvernay, Favereau, Orléan, Salais, Thévenot, 2003 ; Orléan, 2004), selon les terminologies employées. Les instruments deviennent avant tout des lieux d'échange et de coordination où se construisent collectivement les problèmes, où se dégagent les accords qui feront office de solution. Ici, la prévalence de la conception sur l'opérationnalisation est désactivée car les deux temps tendent davantage à se confondre qu'à se succéder. Pour paraphraser Rabardel, l'investissement croissant dans les instruments désignerait un mouvement d'un gouvernement épistémique et connaissant vers un gouvernement pragmatique et capable, un gouvernement qui dit « je peux » avant de dire « je sais » (Rabardel, 2005)<sup>11</sup>. Cette transition introduit à nouveau des interrogations sur le statut du politique face à ces instruments en apparence neutre et dépolitisé, chargé de réguler des problèmes de plus en plus denses techniquement. L'instrumentation questionne toujours la nature politique du pouvoir.

---

<sup>11</sup> Mais les deux ne s'opposent pas.

Dans cette partie, nous développons ce qui constitue selon nous les deux instruments paradigmatiques de l'action transformatrice instrumentée moderne, le plan et le projet. Ils émergent en effet comme les formes idéales typiques d'intervention sur les sociétés industrielles et urbanisées, deux modalités de connexion de l'action à la connaissance, deux entreprises de réduction de la complexité (**Chapitre 1**).

Nous marquons ensuite l'intérêt de l'analyse de l'action publique par ses instruments. Nous montrons les éclairages majeurs qu'elle fournit et les invariants de ses résultats. Nous exposons pour finir notre méthode d'investigation de l'action publique instrumentée qui croise les dispositifs méthodologiques élaborés par les courants de recherche évoqués précédemment et notre propos introductif relatif aux médiations opérées par les instruments (**Chapitre 2**).





## Chapitre 1

### Les deux paradigmes de l'action instrumentée : le plan et le projet

Trois personnes discutent du choix d'un restaurant pour dîner ensemble. On peut postuler qu'il existe une seule solution correcte qu'il leur appartient de découvrir par le raisonnement. Mais le groupe peut également débattre, voter, ou s'accorder sur une règle qui orientera la décision finale. Appliquées à une société plus large, ces différentes perspectives fondent, selon Lindblom (1977), deux modèles de gouvernement. Le premier repose sur une vision optimiste des capacités intellectuelles de l'homme. Les solutions aux problèmes des sociétés se découvrent par l'analyse menée par une élite intellectuelle et politique qui s'appuie sur une théorie du changement social (« intellectually guided society »). Cette élite sait ce qui est bon pour la société. Dans le second modèle, la reconnaissance des limites des capacités intellectuelles humaines conduit à privilégier des solutions élaborées à partir d'interactions sociales. Élités éclairées et théories du changement sont remplacées par des procédures pluralistes de résolution des problèmes qui fonctionnent par ajustements mutuels. À ces deux modèles correspondent selon nous deux instruments : le plan et le projet.

Le plan et le projet cristallisent les représentations du processus d'élaboration de l'intervention publique de leurs époques respectives et constituent les deux instruments paradigmatiques de l'action collective transformatrice moderne : ils rassemblent les techniques et les valeurs, fixent la manière correcte de poser et d'entreprendre les problèmes (Kuhn, 1962). Chacun se réfère à deux acceptions de la rationalisation d'une activité collective. Le plan s'adosse au positivisme logique pour viser une rationalité « substantive » (Simon, 1976, 1992 pour la traduction) : il effectue une médiation pragmatique sur un champ de l'activité sociale, suivant des objectifs établis en amont. Les instruments sont pensés comme les simples véhicules de ces buts, souvent exprimés de manière quantitative. Le plan active une ambition ancienne, formulée dans sa version moderne par Francis Bacon, suivi par Condorcet, Turgot, Saint-Simon, Auguste Comte ou Ernest Renan : la conduite des sociétés doit se conformer aux injonctions méthodologiques des sciences naturelles. Car les sociétés humaines seraient en mesure, grâce à la science et aux techniques, d'identifier les enjeux qui les touchent, de les inscrire dans des catégories

de connaissance, de formuler des objectifs et de mobiliser les moyens adéquats pour les atteindre. Dans cette vision, le gouvernement idéal est un « gouvernement scientifique, où des hommes compétents et spéciaux traiteraient les questions gouvernementales comme des questions scientifiques et en chercheraient rationnellement les solutions. (...) La politique est une science comme une autre et exige apparemment autant d'études et de connaissances qu'une autre. » (Renan, 1995 : 231). Dans l'histoire de la production de la ville, le plan s'illustre à la fin du XIXe siècle comme l'opérateur d'une démarche organisatrice de l'espace fondée sur des arguments rationnels qu'on oppose au développement spontané des villes et à l'influence des intérêts particuliers. Plus globalement, le plan est l'outil d'un « capitalisme organisé » (Lasch, Urry : 1987, cités par Pinson, 2009 :20) où l'État central, adossé à un référentiel fordo-keynésien, déploie sa mainmise sur l'activité économique et sociale au nom de la défense de l'intérêt général (1).

Le projet repose plutôt quant à lui sur une appréhension « faillibiliste » de la science (Popper, 1973) pour générer une rationalité « procédurale », c'est-à-dire une rationalité qui « dépend du processus qui l'a généré » (Simon, 1992 : 3). La pensée urbaine et l'action publique contemporaines envisageraient désormais davantage la recherche de solutions dans un débat intersubjectif et réfutable que dans un énoncé valant pour loi définitive et indifférenciée. Inscrit dans l'évolution du capitalisme, il est l'instrument d'une « nouvelle configuration idéologique » (Boltanski, Chiapello, 1999), celle du « tournant néo-libéral » (Jobert, 1994), qui tend à discréditer les modèles a priori au profit d'un incrémentalisme assumé, la maîtrise du futur au profit de la gestion des incertitudes. Dans la fabrication de la ville, le projet détourne les acteurs des énoncés dogmatiques et universalisants, et consacre des démarches localisées et contingentes de coproduction. Dans le pilotage de l'intervention publique, il privilégie la territorialisation, la contractualisation ou encore la compétition entre les collectivités (2).

Nous aborderons le plan et le projet en suivant une démarche systématique balisée par trois dimensions : leur idéal régulateur, leur facteur clef de réduction de l'incertitude, et l'espace politique de formulation des solutions.

## 1- Le plan, un instrument adossé à un paradigme positiviste

Face à un sentiment de complexification des problèmes sociétaux, le plan postule que le recours à la science et aux techniques ouvre aux hommes la voie de la maîtrise de leur futur collectif. Deux ordres de faits semblent être à son origine (Burdeau, 2009): l'avènement d'un type de société où le fonctionnement et l'évolution hors d'un contrôle rationnel et volontaire n'est plus concevable ; le développement des sciences sociales qui semblent pouvoir fournir à cette velléité de contrôle des instruments aussi objectifs qu'efficaces. S'appuyant sur des raisonnements technico-scientifiques, le plan met en œuvre ce qui *doit être* selon des données quantitatives produites par des techniques de prévision. La ville est simultanément la conséquence majeure des transformations sociales et le lieu où elles se démultiplient, s'exacerbent. Il en ressort l'idée qu'un déploiement non maîtrisé de l'aménagement des villes est une menace pour l'équilibre social : « Sans plan, il y a désordre, arbitraire. (...) La vie moderne demande, attend un plan nouveau, pour la maison et la ville » (Le Corbusier, 1995 : XVIII) (1.1). La mise en plan de la ville et de la société repose sur une foi dans le progrès qui autorise le recours à la science comme modalité résolutive des questions sociales (1.2). Elle implique également l'exercice d'une autorité incontestable, dépolitisée, déployée par l'État central (1.3).

### 1.1- Le progrès comme idéal régulateur

Le mot « progrès » fait figure d'emblème des sociétés modernes : « il a pris rang parmi ces mots dont on fait des enseignes comme la Nature, la Patrie ou la Science, ceux qui sollicitent la croyance et l'adhésion plutôt que la réflexion critique » (Lecourt, 2003 : 773). Il est généralement admis que sa formulation moderne nous vient de Francis Bacon (1561-1626), sous le terme d'« advancement », proposé dans *Du progrès et de la promotion des savoirs* (1605) qui énonce la thèse fondatrice du prométhéisme moderne : l'augmentation des connaissances permet un accroissement du pouvoir de l'homme sur la nature, condition préalable à l'édification d'une Cité idéale<sup>12</sup>. Le progrès repose d'abord sur une perspective prométhéenne qui fait de l'évolution des sciences et des techniques la force motrice des sociétés humaines (1.1.1). Il s'adosse ensuite à un référentiel industriel qui sert de principe organisateur à la bureaucratie et à l'urbanisme moderne (1.1.2).

---

<sup>12</sup> Francis Bacon baptise cette cité « La Nouvelle Atlantide ». Son harmonie repose sur la systématisation du recours à la science dans la résolution des problèmes sociaux.

### 1.1.1- Une vision historiciste de l'évolution des sociétés

Le progressisme constitue la logique idéale dans laquelle s'appréhende la réalité sociale présente et à venir au sein du paradigme planiste. Il laisse entendre que l'humanité suit une « *ligne évolutive unique* » (Simmel, 1984 : 223-224) vers un monde meilleur par la grâce de la science et des techniques. Il introduit l'idée d'un schéma causal et linéaire entre science, technique, et société : la science invente des techniques qui améliorent l'industrie pour finalement transformer les sociétés (Dupuy, 1978)<sup>13</sup>. Dans la société industrielle, la technique se fait le symbole de la victoire de l'homme sur la nature, du progrès économique, elle jouit d'un gigantesque consensus social. Elle est une valeur sociale, positive, à la frontière du mythe :

« Doués de pouvoirs magiques : transmuter les métaux, lancer la foudre, lire à travers les corps, échapper à l'attraction terrestre, construire des cerveaux plus rapides que le nôtre, comment n'éprouverions pas une espérance infinie, comment n'attendrions nous pas une amélioration illimitée de notre destin ? » (Massé, 1965 : 80)<sup>14</sup>.

Dès lors, grâce à leur potentiel technique et à leur appareil industriel, les sociétés modernes parviendraient à un tel niveau d'intégration qu'elles pourraient prétendre contrôler leur propre évolution (Touraine, 1973). La forme de la grande industrie fordienne construit une représentation sociale latente où « *la clef de l'action était la possibilité de maîtriser le futur, où en tout cas, il était possible d'avoir l'ambition de le faire* » (Ascher, 2005 :74). Le plan se présente alors comme l'instrument qui oriente cette ambition afin que les sociétés modernes puissent construire délibérément leur avenir : « *Here planning is defined as current action to secure future consequences ; the more future consequences planners control, the better they have planned* » (Wildavsky, 2007 : 120). Dans sa version négative, cette ambition prévisionniste s'attelle à prémunir les sociétés modernes contre les effets de l'accélération du changement social colporté par le développement de l'activité industrielle. Cela se traduit notamment par une suspicion vis-à-vis du principe de la « main invisible » comme moteur

---

<sup>13</sup> « La science découvre, l'industrie applique et l'homme suit », peut lire le visiteur de l'exposition universelle de Chicago en 1935, comme nous le rappellent Callon, Lascoumes et Barthes (2001 : 153).

<sup>14</sup> Pierre Massé (1898-1987) est le 3<sup>e</sup> commissaire au Plan, succédant à Etienne Hirsch, poste qu'il occupe de 1959 à 1966. Ancien élève de l'École polytechnique, il est ingénieur des Ponts et Chaussées et docteur ès sciences. Il sera ensuite président du conseil d'administration d'Électricité de France de 1965 à 1969 et professeur associé à la faculté de droit de Paris de 1965 à 1967. En économie, Pierre Massé s'intéressa à la théorie de l'amortissement économique, à la théorie de la programmation dynamique et à la théorie de la productivité globale des facteurs, et en mathématiques au principe du minimum de Pontryagin. Ce principe est utilisé dans la théorie du contrôle optimal pour trouver la meilleure commande permettant d'amener un système dynamique d'un état à un autre, en présence de contraintes portant sur l'état ou les commandes d'entrée.

d'harmonisation sociale (Crozier, 1965) et spatiale (Bauchet, 1966, Bénévolo, 1972). Dans sa version positive, le projet prévisionniste du régime planiste incarne la prétention des sociétés modernes à construire leur propre avenir, indépendamment de tout extérieur au système ou de toute autorégulation : « *Le plan n'annonce pas seulement le probable, il exprime aussi le souhaitable. Il n'est pas seulement réducteur d'incertitude, il est aussi affirmation de volonté* » (Massé, 1965 : 50). Cette perspective induit de placer la réflexion sur les fins en amont du processus de décision publique, et définit l'avenir comme un horizon à inventer et non à découvrir, « *une chose à faire* » (Berger<sup>15</sup>, cité par Jouvenel, 1999 : 2). Penser et contrôler le futur sont les ambitions consubstantielles du plan : « planifier c'est concevoir un futur désiré et les moyens qui permettront de le réaliser » (Ackoff, 1970 : 1). Dans le prolongement de cette prétention, le plan d'urbanisme se définit comme une technique de contrôle visant une gestion prévisionnelle de l'usage des sols : « *Le futur n'est donc ni totalement incertain, ni pleinement remis à Dieu, il se formera opératoirement entre les mains des hommes. En cela les méthodes prévisionnelles ne sont pas que les éléments d'application d'une ambition planificatrice ; elles en constitueront le vecteur, le fondement, une des conditions d'existence et de légitimité* » (Gaudin, 1985 : 184). Ces méthodes puisent largement leurs référentiels et représentations dans la culture industrielle productiviste.

### **1.1.2- Trouver dans l'industrie les référentiels architecturaux, urbains et gouvernementaux**

Le modèle productif industriel est perçu à la fois comme le fruit et le vecteur du progrès technoscientifique. Il devient à ce titre le prisme par lequel les sociétés modernes se pensent, construisent leurs représentations sur les buts à atteindre et les moyens pour y parvenir. Cette assertion suggère que l'industrie comporte les éléments de résolution des problèmes posés par la modernité, tant sur les plans architecturaux, urbains, que gouvernementaux.

Le XXe siècle voit une constellation de mouvements artistiques entreprendre de dégager les référentiels esthétiques contenus dans l'industrie. Le cubisme en France, le futurisme italien, le Stijl hollandais et le constructivisme russe cherchent à unir l'art et la technique. Ces artistes envisagent un nouveau rapport avec l'objet fondé sur une conception austère et

---

<sup>15</sup> Gaston Berger (1896-1960) est un industriel et philosophe français inventeur du terme « prospective », pratique intellectuelle pour laquelle il a fondé un centre et une revue en 1957. La prospective est une systématique de la prévision à long terme. Elle est science du comprendre en avant, du comprendre l'avenir, afin de contribuer à le faire. Pour réaliser cet idéal, Gaston Berger réunissait des philosophes, des médecins, des industriels, des sociologues, des diplomates, des juristes, des financiers, des physiciens, des mathématiciens, etc.. Il s'agissait d'associer leurs efforts, de prévoir les besoins de demain, non à partir du passé ou du présent, mais à partir de l'expansion calculée, des transformations attendues, voulues ou à vouloir.

rationnelle de la beauté, basé sur un idéal de pureté, de dépouillement, qui est perçu comme la leçon première de l'esthétique machiniste<sup>16</sup>. En fondant le Bauhaus, Walter Gropius (1883-1969) souhaite dégager « l'essence d'une construction qui se situe sur la frontière commune à la mécanique, la statique, l'optique, l'acoustique, et aux lois de la proportion » (Gropius, cité par Choay, 1965 : 225). Essentialisme et fonctionnalité autorisent l'émergence du standard « *exemplaire unique et simplifié de n'importe quel objet d'usage, obtenu par la synthèse des meilleures formes antérieures* », débarrassé « *de tout l'apport personnel des dessinateurs et de tous les caractères non essentiels* » (*Ibid.*: 226). Ce standard apporte aux villes « *cette homogénéité salubre qui est la marque propre d'une culture urbaine supérieure* » (*Ibid.* : 227). Il permet la production en série des édifices, dont la structure est réduite à un petit nombre d'éléments. Reprenant cette réflexion, Le Corbusier élabore sa conception de la « *machine à habiter* » qui glorifie la standardisation et à l'industrialisation du cadre bâti. Il faut affronter directement la machine et dégager ses possibilités de beauté et d'ordre : « *Nous avons réclamé au nom du paquebot, de l'avion et de l'auto, la santé, la logique, la hardiesse, l'harmonie, la perfection* » (Le Corbusier, 1923 : 9). Ces réflexions infuseront progressivement les pratiques de construction en France : création de l'Association Française de Normalisation (AFNOR) en 1926 et en son sein, d'une Commission Générale du Bâtiment (1931), fondation d'un Comité d'Organisation du Bâtiment et des Travaux Publics (COBTP) en 1941, organisation corporatiste des professionnels du BTP chargée d'élaborer « *un code général du bâtiment ainsi qu'un catalogue des normes auquel entrepreneurs et maîtres d'œuvre (doivent) se référer* » (Vayssière, Candré, Voldman 1996 : 59). La normalisation, l'emploi d'éléments préfabriqués, les économies de main d'œuvre et la rationalisation de la conduite des chantiers caractérisent la recherche des praticiens, particulièrement lors de la période de reconstruction intensive consécutive au deuxième conflit mondial. Sont mis en place un code général du bâtiment et un catalogue des normes auquel entrepreneurs et maîtres d'œuvre doivent recourir pour que leur chantier soit « *aussi bien coordonné qu'un travail à la chaîne* » (Voldman, 1997 : 373). Après la Deuxième Guerre mondiale où un intense effort de modernisation et de reconstruction est entrepris suivant des variables quantitatives, l'idée de rationalisation des procédés et d'industrialisation de la construction s'impose. Le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), créé en 1947, émanation directe du service technique du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU), est chargé de « *l'agrément technique de procédés nouveaux et de la codification du savoir technique*

---

<sup>16</sup> Ainsi, les peintures de Cézanne dissèquent, recomposent les objets, et ramènent tout dans la nature au cube et au cylindre. Celles de Mondrian imposent l'équilibre des seules lignes verticales et horizontales et l'usage exclusif des couleurs primaires. Les tableaux de Malevitch inaugurent l'abstraction pure en exploitant la charge émotionnelle des formes et des couleurs indépendamment de toute préoccupation figurative.



(*création du REEF, Recueil des Éléments et Ensembles Fabriqués du bâtiment*)» (Chemillier, Buitenswieser, 1997 :16). Les entreprises, elles, s'accordent sur l'impératif de recourir à des méthodes de rationalisation pour répondre rapidement à la forte demande et limiter les coûts de construction.

Outre ces principes architecturaux, l'industrie formule également un paradigme pour l'organisation de l'espace et de l'activité gouvernementale. À partir des années 10, la ville est en effet progressivement appréhendée comme un système productif :

« [Cette] loi du progrès, celle de la spécialisation, de la division ou séparation des fonctions, trouve son expression dans l'organisation sociale et économique de la cité et par là dans le plan de la ville. (...) On en est arrivé à considérer l'organisation économique des cités comme une sorte de "taylorisation" en grand d'un vaste atelier où, pour des raisons très précises, chaque chose doit avoir une place définie et ne peut être qu'à cette place » (Jaussely, cité par Magri, Topalov, 1987 : 433).

Après les premiers actes de Haussman, la « Cité industrielle » (1917) de Tony Garnier (1869-1948) fournit le modèle théorique inaugural, largement repris par Le Corbusier dans son plan de ville contemporaine, et défini comme universel dans la Charte d'Athènes (rédigée en 1933 et publiée en 1941). Rassemblant les conclusions du IV<sup>e</sup> congrès international d'architecture moderne (CIAM) sur « La ville fonctionnelle », elle pose les bases de la ville modèle de l'urbanisme progressiste et moderne. Les critiques et les propositions sont réparties en quatre chapitres, soit quatre « fonctions quotidiennes » qui couvrent l'ensemble des activités humaines : habiter, travailler, se recréer et circuler. Ces règles se matérialisent par un instrument fondamental des pratiques planistes, le zonage, qui doit « *mettre de l'ordre dans le territoire urbain* » (Chartes d'Athènes, 1941 : 104) : « *Le zonage est l'opération faite sur un plan de ville dans le but d'attribuer à chaque fonction et à chaque individu sa juste place* » (Chartes d'Athènes, 1941 : 39). Il s'impose comme la technique de référence pour déterminer les zones d'affectation des sols dans les documents de planification urbaine au tournant du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle. À l'image de l'organisation scientifique du travail, il sérialise, spécialise les espaces de la ville. Originellement réponse au problème de la promiscuité entre l'usine et le logement, il se confond avec le principe de la séparation des fonctions pour s'étendre à l'ensemble des composantes de la ville (production, bureaux, commerces, enseignement supérieur ou établissements sanitaires), et à l'aménagement du territoire. Il devient dès lors à la fois universel et systématique.

Ces concepts fonctionnalistes s'enchâssent dans les formes bureaucratiques émergentes. D'une part, le zonage permet de réglementer aisément l'usage futur du sol ; d'autre part, la spécialisation systématique des espaces épouse parfaitement la sectorisation de l'organisation administrative, si bien qu'on peut parler d' « *effet de résonance où les cloisonnements administratifs renforcent les positions doctrinales* » (Lacaze, 1995 : 95). La

ville se présentant sous la forme d'une juxtaposition d'espaces monofonctionnels, la territorialisation des compétences administratives peut se réaliser sans concurrence entre les services techniques.

En effet, l'idée d'une organisation de l'administration suivant le modèle de l'entreprise industrielle au nom d'un gouvernement rationnel des sociétés s'est progressivement imposée. Il se diffuse particulièrement avec les deux ouvrages de Fayol, « L'incapacité administrative de l'État : les PTT » (1921) et « La doctrine administrative dans l'État » (1923). Rendant un accablant verdict sur les vices du système administratif français (direction instable et incompétente, interventions excessives des parlementaires, absence de programmation à long terme, manque d'indicateurs de gestion et de stimulants pour le personnel), ils promeuvent une hybridation des méthodes administratives et industrielles (Rosanvallon, 1990). Une organisation sectorisée des pratiques bureaucratiques se met en place, soit « *une structuration verticale des rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières, etc.* » (Muller, 2003 : 11). Plus rapide, plus précis, plus objectif, cet agencement permet de résoudre les problèmes en évitant les conflits de personnes. Son efficacité provient de sa capacité à diviser le travail en fonction des compétences de chacun. Elle rend les décisions calculables et prévisibles, condition environnementale nécessaire au développement de l'entreprise capitaliste.

Au final, le référentiel planiste incarne un idéal de rationalité, de fonctionnalité et d'efficacité tant pour les urbanistes et les aménageurs que pour les bureaucrates. Il fournit aux sociétés modernes en général, et aux producteurs de la ville en particulier un horizon fixé et des principes organisateurs qui balisent le cheminement vers cet horizon. Il contribue ainsi à élaborer une grille d'appréhension extrêmement structurée du fait urbain. Connaître le sens de la marche de la civilisation offre un système d'intelligibilité du réel et dessine les deux enjeux fondateurs du régime planiste : réduire la complexité des sociétés modernes, mobiliser les progrès technoscientifiques pour ouvrir aux hommes la voie de la maîtrise de leur destin. Cette entreprise passe par l'édification de nouveaux savoirs et méthodes, l'optimisme envers l'avenir se déclinant en optimisme de la raison.

## 1.2- La science comme modalité résolutive

Le paradigme planiste ambitionne l'établissement d'une immédiation entre savoir et pouvoir. Sa légitimité se construit en effet sur la reconnaissance de la robustesse de la théorie et de la méthodologie qui ont présidé à son édification. Deux types d'arguments sont mobilisés pour justifier la mise en place de cette science opérative. D'une part, dans le cadre d'une société technicienne impulsée par le progrès scientifique, l'avènement d'une conduite rationnelle des sociétés humaines serait un phénomène inéluctable. D'abord mise au service de l'industrie, la démarche scientifique et technique se généralise, elle se répand dans d'autres secteurs de l'activité humaine, notamment l'urbanisme. D'un autre côté, la complexification croissante des problèmes des sociétés modernes exigerait le recours à la science et la technique pour la domestiquer. Elles fournissent au décideur, à l'aménageur, et au planificateur des moyens de plus en plus sûrs pour appréhender des problèmes aux dimensions multiples. Se met alors en place une véritable épistémologie planiste, qui, pour la ville, prend forme dans la construction d'une discipline urbaine (1.2.1) et, pour le gouvernement, s'affirme par le développement de la modélisation (1.2.2).

### 1.2.1- La construction d'une science urbaniste moderne

L'entreprise de constitution d'une science urbaine naît avec une redéfinition de la focale d'observation de la ville. Pour les architectes artistes, la véritable architecture est celle du monument (Voldman, 1997). Celle-ci se veut respectueuse de la tradition, de « *l'esprit beaux-arts* », dominé par les modèles classiques, l'harmonie de la composition et la beauté des façades. L'échelle urbaine portée par l'urbanisme moderne suggère plutôt un syncrétisme entre l'art traditionnel des architectes et des savoirs techniques spécifiques, largement consommateurs de sciences humaines. Plutôt que de recourir au passé pour en extraire les règles à suivre, elle cherche dans le présent les germes du futur. Contre l'idée d'un développement urbain laissé aux aléas du hasard<sup>17</sup>, la science urbaine moderne ambitionne de mettre à jour des principes fixes et des règles immuables, grâce à un ensemble de connaissances et de méthodes. Elle dégage des lois de l'urbanisation et élabore les conditions méthodologiques de leur aménagement rationnel.

---

<sup>17</sup> Pour Cerda (1815-1876), inventeur du mot « urbanisme », « [l'urbanisation], dont on attribue généralement l'origine et le développement au hasard, obéit cependant, pour l'observateur philosophe, à des principes immuables, à des règles fixes, et satisfait une fin hautement humanitaire » (1979 : 83) ; « Invoquer le hasard ou la fatalité ne constitue pas une explication philosophique des actes humains. Le recours au hasard ne se justifie que par la paresse du chercheur » (p.100).

Le courant progressiste<sup>18</sup> fonde cette recherche sur une quête de lois intangibles et universelles. Dans la science de l'organisation spatiale des villes que propose Ildefonso Cerda, « *les références à la figure humaine disparaissent pour parvenir à un niveau supérieur d'objectivation : la ville est un fait, sans nom propre* » (Lopez, 1979)<sup>19</sup>. De même, Le Corbusier souhaitait dégager le type idéal de cité industrielle, formuler une image qui exprimerait en termes graphiques les vérités générales qu'il croyait applicables à toute société moderne. Il voulait créer « *la règle suivant laquelle le jeu peut se jouer* » (1925 : 158). Cette règle consacre la géométrie et surtout la ligne droite : « *La géométrie est le moyen que nous nous sommes donnés pour percevoir autour de nous et pour nous exprimer. La géométrie est la base (...) Elle nous apporte les satisfactions élevées de la mathématique* » (Le Corbusier, 1925 : 1). La symétrie réifie la victoire de la raison sur le hasard, de la planification sur l'individualisme anarchique, de l'ordre social sur les conflits. La charte d'Athènes cristallise ces aspirations scientistes. Le ton du propos est impératif (« *il faut* », « *il faut exiger* », « *on doit* ») comme s'il était le résultat de l'échec scientifiquement démontré des villes contemporaines (Choay, 2000 : 156-157).

Dans une optique différente, l'urbanisme culturaliste s'attelle également à asseoir ses propositions sur un référentiel scientiste. La « science des villes » de Patrick Geddes (1854-1932), Marcel Poëte (1866-1950) ou Gaston Bardet (1907-1989) s'élève pourtant contre l'abstraction des modèles urbanistiques préétablis et universellement applicables. Chaque territoire se singularise par ses problèmes climatiques, géographiques ou historiques. Selon eux, l'urbanisme doit être l'épanouissement d'une communauté et d'une époque. L'homme est défini dans son rapport avec l'environnement : l'homme des champs n'est pas le même que celui d'un petit jardin, l'homme d'un lac diffère de celui d'une rivière, de celui d'un fleuve ou de celui de la mer. Les constructions devront être subordonnées à cet homme, qui ne peut être déplacé comme un pion sur un échiquier, suivant les désirs des planificateurs : « *chacune de ces villes est un rêve logique* » (Geddes, cité par Ragon, 1986 : 256). L'urbanisme est d'abord décrit comme une science de l'observation (Poëte, 1929) qui croise les réflexions biologique, sociologique, géographique et historique.

---

<sup>18</sup> Analysant la genèse puis la fondation de l'urbanisme moderne, Françoise Choay distingue deux courants majeurs : le modèle progressiste et le modèle culturaliste. Le premier, dominé par une pensée optimiste et l'idée de progrès, postule qu'un certain rationalisme, la science et la technique résoudront les problèmes que posent la relation des hommes avec le monde et entre eux. L'individu humain est appréhendé comme générique, c'est-à-dire déconnecté de toute contingence spatiale, temporelle et culturelle. A l'inverse, le modèle culturaliste ne part pas de l'individu mais du groupement humain de la cité. L'individu n'y est pas une unité interchangeable, il conserve son originalité. Faisant de la culture la clef de voûte du concept, il ne regarde pas tant l'avenir que le passé, stade idéal que l'industrialisation a désintégré. Voir Choay, F. (1965), *L'urbanisme. Utopies et réalités. Une Anthologie*, Seuil, Paris, p. 16-24.

<sup>19</sup> Cerda estime avoir montré « *que tous les centres urbains, si différents soient-ils, ont tous fondamentalement la même origine, et sont tous à cet égard identique. (...) il suffit de connaître une seule ville pour tout savoir des autres (...)* » (1979 : 183).

Dans les faits, que leur inspiration soit progressiste ou culturaliste, les penseurs de la ville engagent un double mouvement monographique et statistique qui pose les problèmes en termes mathématiques, contre « *les caprices de l'imagination* » (Cerde, 1979 : 184). Ils glorifient l'objectivité des données apportées par les enquêtes monographiques : « *Toute la valeur du Plan et du Programme dépend de l'analyse des structures et des fonctions urbaines et régionales, autrement dit de l'enquête préalable, jamais assez subtile en ses recoupements* » (Bardet, 1947 : 52). Le Corbusier considère que « la statistique montre le passé et esquisse l'avenir ; elle fournit des chiffres et donne le sens des courbes » (1925 : 99-115). Geddes développe le concept de *survey* (inspecter, lever le plan, examiner), véritable « *diagnostic avant le traitement* » (Geddes, cité par Ragon : 258). Il vise une connaissance ordonnée et la plus exhaustive possible d'une situation locale, de manière à fonder en raison la prévision urbaine. L'analyse de chaque ville suivant une méthode précise et identique rend seule possible l'identification de lois générales.

### **1.2.2- Le développement de la formalisation de la construction des choix**

Le référentiel technoscientifique latent à la conduite de sociétés modernes suscite un fort développement de formalisation, inhérente à la planification mise en place par les sociétés capitalistes avancées. Pour Mintzberg, cet effort constitue l'essence même de la planification : « *Dans ce contexte, "formaliser" signifie trois choses : a. décomposer, b. articuler, c. rationaliser les processus par lesquels les décisions sont prises et intégrées dans les organisations* » (Mintzberg, 1994 : 28). Des raisonnements en termes de gestion (il faut entendre « domestication ») de la complexité sont introduits par des technocrates modernistes, en particulier après la Seconde Guerre mondiale. En France, ce processus est notamment symbolisé par le Plan qui va incarner l'effort de reconstruction puis d'équipement et de modernisation nationale impulsé par l'État. Cette entreprise recourt à une batterie de nouveaux instruments statistiques et méthodologiques de connaissance de l'économie et de la société qui doivent rendre possible sa régulation rationnelle : « *Il appartient au calcul économique d'être, dans son domaine, réducteur d'incertitude par ces nouveaux instruments qui s'appellent le plan, la prospective, la recherche opérationnelle* » (Massé, 1965 : 26-27). Ces instruments construisent des maquettes réduites de l'économie tout entière, augmentant sans cesse la quantité des équations considérées et des instructions : TEI (Tableaux d'échanges industriels), Zogol (du nom de ses concepteurs, Herzol et Olive), Deca (modèle de Demande Et de Comportement d'Autofinancement), Fifi (abréviation de physico-financier), Star (Schéma théorique d'accumulation et de répartition), etc. (Aglietta, Courbis,

1969 ; Mazier, Olive, 1974). Ils permettent de publier des Comptes annuels de la nation en simulant les interdépendances, puis de dégager les avenir possibles à partir des effets des diverses politiques économiques qui peuvent être imaginés dans le cadre de la préparation des Plans. L'ensemble s'inspire de recherches américaines, d'Arrow notamment, sur l'usage de la statistique dans la politique économique, connues sous le nom de « Principe d'Optimalité »<sup>20</sup>. L'influence américaine joue également dans l'adoption de la technique de Rationalisation des choix budgétaires (RCB), directement inspirée du Planning, Programming and Budgeting System mis en place aux États-Unis par R. Mac Namara, expérience examinée par la Direction de la Prévision en 1966 (Bezes, 2009). Tous ces instruments doivent éclairer les choix politiques par le calcul, ou plutôt conduire vers un équilibre techno-politique : « *L'exemple des erreurs commises en matière d'investissement en Russie soviétique au nom de la primauté de la décision politique sur le choix économique doit inciter à la prudence, à séparer les domaines de l'une et de l'autre, et à rechercher un progrès de calcul comme instrument de décision. Une planification purement volontaire n'a plus de sens dans un monde technique* » (Bauchet, 1966 : 252).

Ce travail de modélisation trouve évidemment une traduction urbaine et aménageuse, notamment introduite en France par l'élaboration des Schémas d'Aménagement et d'Urbanisme instauré par la Loi d'Orientation Foncière (1967) et par les travaux de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), fondée en 1963. Ils mobilisent des procédures logiques, mathématiques et statistiques permettant de représenter l'état futur d'une agglomération au point de vue de la localisation de la population et des activités (Dupuy, 1978). Ces modèles partent d'une description de l'état actuel du développement urbain et de lois logiques ou statistiques qui mettent à jour le comportement des agents urbains. Ces lois sont rapportées aux tendances passées observées sur la même agglomération (ou ailleurs) et font évoluer la situation au cours du temps de façon à aboutir à une situation à l'horizon fixée. Les données sont fournies par des Banques de Données Urbaines (B.D.U), véritable stock d'informations sur une ville régulièrement actualisée.

Sur le plan de l'aménagement, la DATAR élabore en 1968 le système SESAME (Systèmes d'Études du Schéma d'Aménagement de la France), qui repose simultanément sur des schémas directeurs sectoriels, sur des scénarios et des modèles dessinant des perspectives

---

<sup>20</sup> Selon ce principe, il existerait une stratégie optimale faisant correspondre une espérance optimale à chaque époque et à chaque situation du centre de décision. Il repose sur le critère de l'« espérance mathématique » qui calcule une voie moyenne entre les espérances et les craintes consubstantielles à chaque décision.



d'évolution, à l'horizon 2000 notamment (Musso, Alvergne, 2008)<sup>21</sup>. Il fait appel aux sciences humaines et à des spécialistes de la prévision. Il fonctionne comme un système de schémas destiné à apporter des vues croisées sur l'aménagement du territoire selon quatre entrées : des schémas de localisation territoriale des grands équipements de transport et de communication ; des schémas d'aménagement des grandes régions urbaines et aires métropolitaines, des analyses des principales transformations sociales et économiques et de leurs répercussions sur la géographie, des réflexions méthodologiques sur les moyens d'analyse du long terme, de connaissance du futur et de mesures d'action.

Au final, science des villes et modélisation économique et spatiale convergent pour mettre en œuvre une organisation rationnelle de l'activité des sociétés industrielles. La rationalité que le plan imprime dans la ville et dans les politiques publiques puise son essence dans un raisonnement de nature scientifique. Les décisions, élaborées à partir d'instruments de recueil d'informations prennent la force d'énoncés scientifiques incontestables. Elles expriment le sentiment qu'ont les sociétés modernes d'être en mesure de maîtriser leur devenir grâce à des théories et des méthodes savantes. Le plan se fait ainsi l'instrument consacré d'une science, qui détourne les sociétés modernes des voies hasardeuses, des pesanteurs historiques, au profit d'un futur délibérément choisi et sagement construit. Dans cette entreprise, l'État s'affirme comme le seul acteur disposant à la fois des légitimités technique et politique.

### **1.3- La double légitimité de l'État**

Alors que l'engagement économique de l'État semble d'abord répondre à des urgences matérielles, il traduit surtout une rupture culturelle qui amène la société à changer le regard qu'elle porte sur l'État. Ce dernier émerge comme la force incarnant l'esprit de la Libération, l'indispensable ciment d'une France éparse et épuisée, prolongeant en unanimité nationale l'unité de la Résistance (Rioux, repris par Rosanvallon, 1990). Au nom de cette même quête d'unité, l'État apparaît également comme le seul acteur disposant de la capacité d'action et de la hauteur de vue nécessaires pour assurer la rationalité planiste, contre les affrontements idéologiques et les intérêts locaux (1.3.1). L'étatisation de la nation présuppose la fin des allégeances périphériques et des solidarités locales (Duran, 1991), ce

---

<sup>21</sup> On pense ici au fameux scénario d'évolution du territoire communément appelé le *Scénario de l'inacceptable*, publié en 1971, faisant état d'une France qui se désagrège, conséquence d'espaces qui fonctionnent de manière isolée. Cette dénonciation légitime l'intervention de l'Etat et le recours à la prospective qui éclaire un Etat savant et souverain.

qui nourrit une appréhension sectorielle des politiques publiques contre l'ancrage territorialisé qui prévalait alors (Muller, 2003). La construction de la ville est ainsi l'objet d'une intervention centralisée qui répond à des impératifs nationaux : modernisation économique, logiques redistributives, cohérence de l'aménagement du territoire, désengorgement de la région parisienne, etc. Se construisant une expertise urbaine sans comparaison, L'Etat se fait l'acteur quasi-monopolistique de l'aménagement et de la construction des villes (1.3.2).

### 1.3.1- Un État fonctionnel et omniscient

L'établissement d'un État fonctionnel et omniscient se fonde sur l'idéal d'un gouvernement apolitique où un personnel technique objectif œuvre pour l'intérêt général et le progrès. L'État modernisateur doit s'appuyer sur des techniques suffisamment puissantes pour subordonner à leur service la finalité du pouvoir. En conséquence, les affrontements caractéristiques de l'activité politique doivent être relégués au second plan au profit de la gestion pour fonder un État fonctionnel. Débarrassé de son essence conflictuelle, l'État devient l'instrument par lequel la société assure sa régulation conformément aux objectifs qu'elle s'est assignée (Burdeau, 2009). Cette idée est en particulier illustrée en France par la volonté du général de Gaulle de gouverner « au-dessus des partis », face à la nécessité de reconstruire le pays d'une part, en réaction à l'immobilisme du régime parlementaire instauré par la IV<sup>e</sup> République d'autre part. La triple stigmatisation d'une République ingouvernable, d'un système de partis source de tous les maux et de parlementaires irresponsables et clientélistes ouvre la voie à une relégation du Parlement et des ministères au profit des figures du technocrate (ou « directeur », Burnham, 1947), qu'il soit haut fonctionnaire ou ministre technicien (Gaïti, 1999). La création de l'École Nationale d'Administration en 1945 donne ainsi naissance à un personnel extrêmement compétent dans le maniement des sciences économiques (Birnbaum, 1977). Les énarques deviennent le modèle du haut fonctionnaire modernisateur de la France d'après-guerre. Ils incarnent l'esprit agissant en fonction de la seule rationalité. Le crédit de l'intervention de l'État apparaît en effet d'autant plus grand que ceux qui interviennent en son nom prétendent le faire uniquement à partir des compétences scientifiques qu'ils estiment détenir<sup>22</sup>. Ces nouveaux acteurs encouragent les forces d'expansion économique et se font les agents du progrès matériel et culturel (Kuisel, 1981). Méprisant la politique (Bauchard, 1963), ces serviteurs de l'État opèrent un renversement d'alliances. Ils préfèrent travailler avec les dirigeants des grandes sociétés ou

---

<sup>22</sup> « Nous étions le petit nombre qui savions mieux que les autres ce qui était bon pour le pays – et ce n'était pas complètement faux. Nous étions les plus beaux, les plus intelligents, les plus honnêtes et les détenteurs de la légitimité » (Nora, cité par Rosanvallon, 1990 : 258)



des grandes industries oligopolistiques, mieux capables d'exécuter le Plan. Car les énarques se méfient autant de la politique qu'ils adulent les théories planistes. Le Plan symbolise à leurs yeux la prégnance de l'intérêt général sur les contingences partisans et idéologiques. Chargé de le concevoir, le groupe de Jean Monnet, plus petite administration française, est pensé comme « *aussi peu administratif que possible* » (Gravier, cité par Monnet, 1979 : 286). Il se réunit de façon quasi « clandestine » dans un petit hôtel particulier, l'hôtel Vogüé (Schonfield, 1967 :134), comme si la mise en place de pratiques innovantes en matière de politiques publiques impliquait nécessairement de se positionner à la marge des structures existantes. La diversité idéologique de ses membres, les divergences radicales des orientations entre les différents plans, l'inauguration de pratiques intersectorielles et interministérielles sont perçues comme le signe de l'avènement d'une politique rationnelle, autant débarrassée des blocages idéologiques que des routines administratives.

La neutralité autoproclamée des décideurs est renforcée par la création d'institutions techniques capables d'éclairer leurs choix, de concevoir des dispositifs et des méthodes de décision publique, d'évaluer ses effets. Elles permettent à l'État de formaliser ses instructions techniques pour instaurer de nouvelles pratiques, de collecter des informations, de mettre au point des méthodes et nouveaux outils d'analyse, de développer la connaissance des questions urbaines, de mener des enquêtes préalables aux politiques publiques, de créer et organiser une documentation sur les réalisations françaises et étrangères, etc. L'État se fait « savant » (Massardier, 1996), il « *s'impose sans mal comme l'intellectuel collectif de l'action publique produit par des objets tangibles* » (Rui, 2004 :33). En 1947, le centre d'études générales (CEG) est fondé, puis d'autres institutions suivent : le Centre d'Études d'aménagement et d'urbanisme et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (1960), la DATAR (1963), les Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines, les services régionaux de l'Équipement et les Groupes d'études et de programmation au sein du nouveau ministère de l'Équipement (1966), et même un Comité d'études régionales et urbaines (1963) pour coordonner les études de ces différentes administrations. Tous ces travaux rendent la ville plus saisissable et plus dynamique, en faisant un objet manipulable dont l'observation scientifique est le préalable indispensable pour engager l'action transformatrice.

L'expertise urbaine et territoriale de l'État se forme parallèlement par la croissance de son personnel urbanistique. Le régime de Vichy inaugure ainsi le renforcement des liens entre l'élite professionnelle et l'administration. Dès 1941, il s'adjoint un certain nombre de techniciens puisés dans le cercle des experts ayant œuvré au sein des instances de la loi Cornudet, première loi française d'urbanisme (voir plus loin). Ensuite, la loi du 15 juin 1943 crée dix-neuf circonscriptions régionales et autant de postes d'inspecteurs généraux de

l'urbanisme. En 1960, on compte 138 inspecteurs de l'urbanisme et de l'habitation, l'ultime étape étant franchie en 1962 avec la création des urbanistes de l'État. Parallèlement, le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, historiquement spécialistes du Génie civil, fait de son appropriation des enjeux de l'aménagement urbain le moteur de son évolution (Thoenig, 1973).

L'institutionnalisation des savoirs urbains et l'inflation du personnel urbanistique esquissent un État qui dispose d'un potentiel technique et cognitif sans comparaison. Associé à la reconfiguration du personnel politico-administratif et à la rénovation des pratiques impulsée par le Plan, il légitime son interventionnisme, pensé comme porteur de progrès. L'État s'accapare l'intérêt général, son action échappe à toute contradiction sociale : forte d'une information fine et de la neutralité technique de ses agents, l'administration est toujours légitime face aux particuliers, aux groupes et aux représentants politiques, forcément partiels. Elle impose son mode de raisonnement, son vocabulaire et sa compétence au reste de la société, ne laissant aux opposants que le recours à l'irrationnel comme seule catégorie d'arguments (Crozier, 1974). L'État peut alors légitimement prétendre à la direction de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain.

### **1.3.2- Un État urbaniste omnipotent**

Conduisant la reconstruction et la modernisation économique de la France, l'Etat déploie également une activité urbaine et aménageuse sous la forme d'un quasi-monopole que légitime la défense de l'intérêt général et de la rationalité. L'omnipotence de l'État répond en outre aux aspirations des urbanistes modernes, pour qui la rationalisation des pratiques urbaines appelle l'exercice d'une autorité au-dessus des intérêts particuliers. Les urbanistes progressistes glorifient ainsi la bureaucratie, dont la domination au sein des sociétés occidentales incarne le règne de la raison « *il nous faut créer l'autorité d'une époque machiniste* » (Le Corbusier, 1928, cité par Fishman, 1977 : 166). Pour que la coordination devienne consciente et totale, la société a besoin d'une Autorité, à qui Le Corbusier dédicace « La ville radieuse » (1935). L'élite des gestionnaires techniquement formés doit remplacer l'État traditionnel afin de contrer les décisions contradictoires de la politique parlementaire : « Les plans ne sont pas politiques » (Le Corbusier, 1935, page de titre).

En France, l'échec des dispositions de la première loi d'urbanisme, la loi Cornudet (1919), est imputé à l'impossible rationalité du local (Gaudin, 1985). Préparée avec l'assistance de la Société Française d'Urbanisme (fondée en 1911 entre autres par Agache, Auburtin,

Jaussely, et Prost), la loi Cornudet sur « l'Aménagement, l'embellissement et l'extension des villes » du 19 mars 1919 (modifiée en 1924), s'impose en raison d'une part de l'afflux de population en direction des agglomérations et, d'autre part, de la nécessité de reconstruction des villes du Nord et de l'Est ayant subi des destructions au cours de la guerre. La loi prescrivait pour certaines communes, notamment celles dépassant le seuil de 10 000 habitants et celles touchées par la guerre, de respecter un certain nombre de principes visant un meilleur ordonnancement des villes : la généralisation des permis de construire, la soumission des opérations de lotissement à un régime d'autorisation et de réglementation particulier, l'institution des Projets d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension des villes.

« Pour la première fois le problème du développement futur de la cité et de l'agglomération se pose et peut être résolu dans toute son ampleur : révision générale et modification des voies de circulation, conservation des espaces libres existants, constitution de réserves boisées, distribution rationnelle des bâtiments publics, création de servitudes d'hygiène, d'archéologie et d'art, grands travaux d'assainissement. Le plan et le programme prévus par l'article de la loi permettent de tout prévoir dans un ensemble méthodique et harmonieux », se délecte Latour (cité par Gaudin, 1985 : 100).

Suscitant l'enthousiasme de la profession (notamment parce que les Projets constituaient pour elle une manne financière considérable), la loi s'avère rapidement inefficace, n'ayant pas de caractère obligatoire :

« Cette loi de 1919, il faut le reconnaître, a été bien faite et a prévu tout ce qu'il fallait pour l'élaboration proprement dite des plans : c'était au surplus tout ce que nous avions ambitionné. Mais nous ne nous sommes pas dissimulés que, telle quelle, la loi ne serait guère "opérante", parce qu'elle ne contenait aucune disposition qui modifiât la loi d'expropriation et qu'avec cette loi la réalisation des plans était à peu près impossible », estimait George Bechmann, ingénieur urbaniste (cité par Gaudin, 1985 : 109).

Les urbanistes et de nombreux députés vont surtout se forger la conviction de l'impossible rationalisation du local. D'une part, les maires souffrent d'un déficit de formation technique, manquant de connaissances et de références pour guider leurs choix. D'autre part, on leur reproche d'être trop « politiques », qualité faisant obstacle à la connaissance réelle des dossiers et surtout à leur prise en charge sereine. L'imposition de l'intérêt général se heurte en effet à une « démocratie de propriétaires », largement défendue par le Conseil d'État (Gaudin, 1989). En outre, cette loi légiférait un champ de compétence alors largement discrétionnaire, réduisant les marges d'action des pouvoirs municipaux. En 1940, soit vingt ans après la sortie de la loi, sur les 1938 communes concernées, seuls 273 Projets d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension avaient vu le jour et 158 autres étaient en préparation. Les collectivités locales sont alors appréhendées comme représentantes d'une

catégorie d'intérêts privés, ce qui rend nécessaires des dispositifs tutélaires afin de ne pas contredire l'intérêt général (Gaudin, 2002). Ces considérations ouvrent la voie à des démarches de planification spatiale directement contrôlées par l'État central, qui impulse, contrôle et finance la majeure partie de l'aménagement de la ville et du territoire. Sa prééminence est présentée comme une nécessaire soumission des intérêts particuliers et locaux à l'intérêt général et comme la contrepartie de son engagement financier. Chaque décision urbaine est alors l'aboutissement d'un processus d'approbation systématisé sur lequel l'administration exerce un contrôle à tous les niveaux.

La centralité de l'Etat se justifie ensuite par une conception de l'aménagement des villes qui l'assujettit à l'entreprise de modernisation industrielle dans un contexte de « capitalisme monopoliste d'État » (Castells, Godard, 1974 ; Lojkine et al. 1978). On parle alors de « géographie économique » où la politique d'aménagement du territoire n'est pas une fin en elle-même, mais un élément dans la politique d'ensemble visant à la meilleure organisation des activités économiques de la nation (Courtin, Maillet, 1962). Ainsi, la politique urbaine s'inscrit dans des perspectives plus larges commandées par la situation économique de la France (inégalités régionales, obsolescence de l'industrie, compétition européenne), l'ensemble donnant naissance à l'aménagement du territoire, orchestré par l'État. En outre, l'ouvrage de Jean-François Gravier, « Paris et le désert français » (1947), qui critique la construction par branche opérée par le premier Plan de Monnet, amorce l'idée d'une nécessaire territorialisation de la réflexion. L'État aménageur s'attelle donc simultanément à renforcer l'efficacité économique du pays et à équilibrer l'ancrage territorial du système productif, une forme de « *keynésianisme spatial* » (Martin, 1989). Ces objectifs globaux nourrissent la mainmise de l'État, notamment à travers le financement des infrastructures urbaines, des logements et des équipements collectifs, qu'il finance directement ou subventionne dans le cadre des prévisions des plans quinquennaux. L'objectif des municipalités devient alors d'inscrire leurs opérations sur les agendas nationaux. Leur réussite passe par la conformité de ces projets aux normes techniques et architecturales codifiées par les administrations centrales et les services extérieurs des ministères (Gaudin, 1997). Ainsi, les villes n'apparaissent pas comme les lieux où s'agence le développement économique et spatial. Placées sous l'aile protectrice de l'État central qui les aménage, les équipe et les dote des institutions de l'Etat-Providence, elles semblent dépourvues de toute autonomie (Pinson, 2009).

Enfin, la centralité de l'État dans la construction des villes passe par son quadrillage administratif du territoire. La création d'un grand ministère de l'Équipement en 1966, tout en assurant la structuration systématique d'une administration d'État concernant l'urbanisme,

resserre son maillage territorial. Le regroupement des départements ministériels relatifs à la construction de logements, aux infrastructures de voirie et à la planification urbaine capitalise sur l'insertion locale des Travaux Publics pour s'accompagner du développement de puissantes directions départementales (les DDE) puis régionales, disposant de services techniques diversifiés et groupant de nombreuses compétences et attributions. Elles comprennent aussi bien les études d'aménagement, les plans d'urbanisme, la délivrance des permis de construire, la répartition des primes et des prêts à la construction, l'édition des normes techniques de construction, la répartition des crédits d'H.L.M. Cette administration recourt largement à la réglementation et dispose d'un arsenal de lois et de procédures qui constitue son principal moyen d'action. Impulsée par les ingénieurs des Ponts (Thoenig, 1973), elle rêve de métropoles construites dans une approche pluridisciplinaire à partir de variables quantitatives qui agissent comme opérateurs de vérité : crédits financiers, mètres carrés aménagés, heures de transports, coefficient d'occupation des sols, etc. Elle entretient la dépossession locale de la production en confisquant et en sectorisant l'expertise, en dissociant la satisfaction des demandes sociales de la production des actes technico-administratifs pour « *dépassionner le débat* » (Thoenig, 1973 : 183). Mieux, elle mobilise leurs études prospectives pour se placer hors d'atteinte du contrôle social : aux groupes qui veulent négocier le présent, ils opposent l'autorité des scénarios prévoyant le futur.

Toutefois, ces administrations déconcentrées ne font pas uniquement valoir une compétence technique qui s'imposerait aux collectivités locales de façon téléonomique. Elles mettent également en avant leur aptitude à négocier avec des notables qui déploient par ailleurs une réelle capacité de résistance face au centralisme des politiques keynésiennes. Leurs relations ne se réduisent pas à une verticalité top-down, mais s'inscrivent dans un système marqué par des régulations croisées (Grémion, 1976 ; Worms, 1966 ; Thoenig, Crozier, 1975). Ainsi, les élus locaux tentent parfois d'instrumentaliser la tutelle étatique pour se déresponsabiliser de l'échec d'un projet. Certains cherchent également à moduler la contrainte d'une norme technique ou d'un calendrier-type de financement, au nom d'une opportunité locale spécifique. Dans l'autre sens, les fonctionnaires locaux prennent parfois l'initiative de la négociation avec les autorités locales, dans l'optique de peser davantage sur la production des règles administratives nationales, d'obtenir des éléments de flexibilité par le biais de prises de position des élus. Ce « jacobinisme apprivoisé » s'exprime différemment en milieu urbain, où les fonctions de suppléance assurées par l'État s'amoinrent. Les municipalités se dotent progressivement d'une expertise technique propre et s'entourent d'une structure bureaucratique adhérant généralement aux principes de rationalité de la

grande administration. Surtout, un fossé se creuse entre les ajustements autour de l'application de la règle que le fonctionnaire local est en mesure de proposer et les véritables besoins des communes. Cela conduit ces dernières à négocier directement au niveau supérieur, c'est-à-dire Paris, pour obtenir des adaptations ou des dérogations, action facilitée par le cumul des mandats. Il en résulte une diminution de la capacité organisationnelle des administrations publiques de l'État dans les villes (Grémion, 1974) au profit des gouvernements municipaux qui accroissent leurs capacités d'action. Cette façon de contourner la règle au nom de la spécificité des enjeux locaux et de la compétence technique municipale amorce un « transfert de compétences » officieux, une propédeutique du paradigme du projet.

Avec le plan, technocrates et urbanistes ambitionnent non seulement de dégager le probable, mais aussi de peindre le souhaitable et le répandre à l'ensemble de la société. Forts de leur foi dans le progrès des sciences et des techniques, ils réduisent l'incertitude grâce à des outils objectifs qui neutralisent les confrontations politiques et idéologiques. Le plan symbolisera longtemps la capacité de la société française à se réformer, sa force mobilisatrice en faisant le « *point de convergence mythique d'une floraison de rêves et de projets* » (Rosanvallon, 1993 : 150). Progressivement, il va perdre sa puissance d'évocation face au sentiment de son inadaptation aux nouvelles problématiques sociétales. Le projet devient alors le nouveau référent et semble récupérer, sinon l'aura, du moins le succès sémantique de son prédécesseur.

## **2- Le projet, un instrument adossé à un paradigme faillibiliste**

La complexification des systèmes d'acteurs, la multiplicité des variables traversant les problèmes publics contemporains, et le recul des visions déterministes ont rendu nécessaire l'adoption d'une appréhension faillibiliste de l'action publique. Dit autrement, il s'agit moins de « solutionner des problèmes » par des réponses objectives et stables, grâce au rationalisme techno-scientifico-économique, que de « régler des problèmes » via des règlements contingents, évolutifs (Padioleau, 2003 : 76). Le plan et sa rationalité linéaire paraissent obsolètes, quand le projet, et ses itérations, sa démarche heuristique, sa maïeutique, semblent totalement adaptés à la complexité. L'avènement du projet se déroule dans un contexte sociétal qui désavoue les discours totalisants en général, l'espérance progressiste en particulier, pour qualifier les sociétés contemporaines de « sociétés d'incertitude » (2.1). L'établissement de l'ordre social en sort doublement transformé. Dans sa nature d'abord, il n'est plus national et transcendant, mais local, immanent et contingent. Dans son processus de construction ensuite, la raison procédurale se substitue à la raison substantielle (Commaille, Jobert, 1998). Au sein de ce « nouveau cadre conceptuel » (Genestier, 2004 : 180), le projet devient une référence obligée et le partenariat le modèle d'action consacré de l'intervention publique (2.2). Il prend acte et diffuse des modalités émergentes de l'intervention publique désormais liées à une logique de territorialisation (2.3).

### **2.1- L'incertitude comme désillusion régulatrice**

Le paradigme planiste préconisait le déploiement de dispositifs technoscientifiques chargés de fournir des solutions incontestables car validées par la science. Le régime du projet nourrit un tout autre rapport à la science et aux techniques. Il s'arrime non pas à l'idéal d'un devenir maîtrisable, mais à l'angoisse d'une incertitude latente qui conduit à l'impossible domestication du réel. D'un côté, l'idéal progressiste n'a pas résisté aux crises économiques, sociales et urbaines successives non plus aux scandales écologiques. C'est toute la conception unifiée et cohérente du monde que la science offrait sous la forme d'un « grand récit » qui en ressort fragilisée (2.1.1). De l'autre, la complexité des problèmes contemporains met à l'épreuve la faculté des sociétés modernes à les circonscrire dans des schémas de rationalisation reproductibles (2.1.2).



### 2.1.1- La contestation du référentiel technoscientifique

La société d'incertitude naît d'abord de la contestation de ce qui fournissait justement des certitudes aux sociétés modernes, à savoir la science et ses applications techniques.

La société de la fin du XXe siècle engage un nouveau rapport à la science, marqué par une mise à distance de ses promesses progressistes. Pour Lyotard (1979), cette mise à distance est symptomatique de la « condition postmoderne » : celle-ci contesterait les « grands récits » que la science fondait en légitimité. Or, la science contemporaine ne serait plus en mesure d'assurer la pérennité de ces grands récits, issus du Siècle des Lumières, à savoir l'émancipation du citoyen, la réalisation de l'Esprit, la société sans classes. En pratique, la fin des grands récits serait une crise du discours. Le discours de la science ne serait plus unique, mais pluriel, fragmenté en de multiples discours parfois contradictoires, et ne permettrait plus à l'homme postmoderne de s'offrir une conception unifiée et cohérente du monde.

Concrètement, la fin de la société de croissance, la prise de conscience de ses effets sur l'environnement et, en toile de fond, le discrédit jeté sur les scientifiques accusés d'être inféodés aux intérêts industriels et politiques, ont relégué l'historicité progressiste au rang d'illusion démodée, naïve voire dangereuse. Le développement des innovations technologiques et industrielles, à un rythme parfois effréné, est maintenant dénoncé comme la cause d' « *accidents emblématiques comme ceux de Tchernobyl ou de la navette Challenger marquant les limites de la maîtrise des risques technologiques* » (Peretti-Watel, 2003 : 62). Le glissement est important. Sciences et techniques ne sont dorénavant plus exclusivement perçues comme l'expression d'une nouvelle maîtrise : « *une innovation technologique ne signifie pas seulement un progrès technique prévisible, elle produit également de l'inconnu social et de l'inattendu environnemental, entre autres. De sorte que plus la modernité innove et accentue le mouvement, plus elle accélère la mutation des sociétés et plus elle produit de l'incertitude* » (Chalas, Gilbert, Vinck, 2009 : 11). Ce désenchantement du référentiel technoscientifique conduit à dissocier les deux composantes fondamentales du progrès, le « progrès-savoir » et le « progrès-bonheur » (Taguieff, 2004 : 268). Ainsi, le « Grand espoir du XXe siècle » (Fourastié, 1978), qui faisait du progrès technique « *la variable motrice de notre temps* », cède sa place à une « *société du risque* » (Beck, 2001) dont la survie passerait par un travail réflexif fondé sur un principe de responsabilité (Jonas, 1990) et un raisonnement conséquentialiste (Duran, 2009). Plus précisément, Chalas et Soubeyran (2009) estiment que l'intégration d'un paradigme conséquentialiste d'une nouvelle nature est particulièrement significative de la société



d'incertitude. Autrefois, la question des conséquences agissait comme une inconnue désinhibitrice de l'action et s'inscrivait dans un cycle salvateur : l'expérimentation, l'exploration des possibles étaient prioritairement abordées par leur potentiel heuristique. Or, la question des conséquences s'appréhenderait aujourd'hui dans un cycle mortifère :

« Les incertitudes actuelles nous angoissent parce que nous pensons que nous mettons réellement en péril nombre d'organismes, d'organisations territoriales, de milieux, d'écosystèmes, de sociétés (changement climatique et indécisions aidant), que nous risquons de déclencher des phénomènes (physiques, biologiques, mais aussi économiques et sociaux) produisant leurs effets propres qui nous échappent et menacent de nous détruire. Bref, nous avons l'impression d'être les initiateurs d'un cycle mortifère. C'est-à-dire que par ses actions, une société, un groupe, détruit ce qui le produit et produit ce qui le détruit » (Chalas, Soubeyran, 2009 : 142-143).

Dans cette configuration, l'utopie progressiste qui laissait envisager un monde meilleur à construire par l'intelligence fait place nette à une utopie « *singulièrement négative et défensive : au fond, il ne s'agit plus d'atteindre quelque chose de "bien", mais simplement d'empêcher que ne se produise le pire* » (Beck, 2001 : 90).

La remise en cause du référentiel techno-scientifique touche naturellement les pratiques urbaines qui avaient fait de la science et de la technique leur procédé légitimateur. Les réalisations se réclamant des préceptes de l'urbanisme moderne, la normalisation du cadre bâti ou le zonage, résistent mal au jugement du temps. Les grands ensembles, instruments de la modernisation de la société par l'urbain, concentrent la critique. L'addition de façades répétitives aurait façonné un paysage urbain monotone à laquelle s'ajoute une trame urbaine déconcertante, notamment à cause de la disparition de la rue traditionnelle, d'un réseau de circulation déconnecté des bâtiments et d'une forme architecturale génératrice d'espaces mal définis. Plutôt qu'au progrès, ils ont rapidement été davantage associés au chômage, à la pauvreté, à la concentration de minorités ethniques dont la jeunesse désabusée se montre prompte à l'émeute, encline aux trafics illégaux et dépendante envers l'aide sociale. Cette situation engendre les phénomènes conjugués de relégation, de périurbanisation et de gentrification qui conduisent à une logique de séparation dans la ville (Donzelot, 2006). Il en ressort l'idée que la fabrication de la ville ne peut plus seulement résulter d'une doctrine généralisable et de savoirs experts fragmentés. Les réponses seraient à rechercher dans le décroisement des actions sectorielles, la coordination des services techniques et financiers, la territorialisation de la définition et de la conduite de l'action, la coopération des acteurs. Ce type de raisonnement serait en outre adapté à la nature des problèmes contemporains qui se laisseraient difficilement cerner par une expertise unique.

### **2.1.2- Des schémas de rationalisation inefficaces face à des incertitudes non structurées**

La société d'incertitude proviendrait de l'impossible circonscription des problèmes contemporains dans des savoirs techniques maîtrisés et balisés. La connaissance demeure au centre de la décision, mais la société d'incertitude établit une liaison beaucoup plus subtile : « *la science devient de plus en plus nécessaire, mais de moins en moins suffisante à l'élaboration d'une définition socialement établie de la vérité* » (Beck, 2001 : 344). Autrement dit, avec la société d'incertitude, c'est le rêve de problèmes clairement formulés et de solutions parfaitement adaptées et définitives qui s'estompe.

L'adhésion à l'idéal progressiste et la mobilisation d'un outillage scientifique de décodage de la réalité sociale et d'encodage de l'intervention offraient une grille de lecture extrêmement structurée des problèmes. En outre les problèmes à résoudre étaient essentiellement formulés de façon quantitative, ce qui correspondait à ce mode de raisonnement. Le capitalisme organisé qui est engagé 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 croissance démographique, organiser l'extension des villes et moderniser la France. La nature de l'activité est essentiellement technique et économique. Autrement dit, l'incertitude propre à cette politique publique est structurée (Galbraith, 1973) : elle est une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué. Ces incertitudes fortement structurées reposent sur un stock de connaissances disponibles et sur une bonne capacité de compréhension des problèmes par les acteurs, qui peuvent alors adapter leurs routines aux problèmes rencontrés. À l'inverse, les nouveaux problèmes publics se caractériseraient par leur faible structuration, la multiplicité des variables en jeu au sein d'un environnement peu « *confinable* » (Hatchuel, 2002). Pour Duran (2009), « *il n'y a plus le même degré d'adéquation entre le contenu d'une mission à assurer et un savoir technique* ». En réponse se développe une batterie de « métiers flous » (Jeannot, 2005, 2009), chefs de projets, médiateurs, agents de développement, chargés de mission, dont les positions d'emploi sont variées, les statuts bricolés (des contractuels de la fonction publique territoriale ou de l'État, des fonctionnaires investis d'une fonction secondaire, des agents d'associations ou de bureaux d'études), l'identité et le métier difficiles à définir. Leurs injonctions sont très globales (développement économique, cohésion sociale, développement durable, etc.) et leurs interventions entremêlées avec celles des élus.

Webber et Rittel (1973) analysent le dilemme qui se pose aux planificateurs de façon relativement similaire. Ils décrivent comment ceux-ci étaient d'abord confrontés à des

problèmes qui se laissent facilement « apprivoiser » par la connaissance : les auteurs parlent de « *tamed problem* » ou encore de « *benign problem* » :

« The professional's job was once seen as solving an assortment of problems that appeared to be definable, understandable and consensual. He was hired to eliminate those conditions that predominant opinion judged undesirable. His record has been quite spectacular, of course; the contemporary city and contemporary urban society stand as clean evidences of professional prowess. The streets have been paved, and roads now connect all places; houses shelter virtually everyone; the dread diseases are virtually gone; clean water is piped into nearly every building; sanitary sewers carry wastes from them; schools and hospitals serve virtually every district; and so on » (p.156).

Ce type de problème est définissable, séquençable, se rapporte à un plan d'action et à des missions clairement déterminés pour élaborer et mettre en œuvre une solution. À ces problèmes « relativement simples à traiter » (« *relatively easy problems* ») succéderaient des problèmes plus difficiles à saisir par le planificateur, car se rapportant à des savoirs incomplets et transversaux, brassant des enjeux multiples et des valeurs souvent contradictoires. Ce sont les « *wicked problems* » ou « *ill-defined problems* » :

« The professionalized cognitive and occupational styles that were refined in the first half of this century, based in Newtonian mechanistic physics, are not readily adapted to contemporary conceptions of interacting open systems and to contemporary concerns with equity. A growing sensitivity to the waves of repercussions that ripple through such systemic networks and to the value consequences of those repercussions has generated the recent reexamination of received values and the recent search for national goals » (p. 156).

Ces problèmes n'ont pas de solution : le planificateur, le gouvernant, sont condamnés à les affronter en permanence, à les « re-solutionner » (« *re-solved* ») continuellement. Dans la même idée, pour Chalas (2003), « *s'il n'y a pas plus de problèmes à résoudre aujourd'hui qu'hier, en revanche, les réponses à ces problèmes sont devenues de moins en moins faciles et de moins en moins garanties* » (p.155).

Ces mutations tendent à discréditer l'idée de tout dirigisme, même supérieurement informé. L'efficacité de la planification rationnelle de l'activité économique, par exemple, s'est érodée face aux transformations de l'économie qui ont accru sa complexité. La capacité de la science à circonscrire l'ensemble des échanges économiques dans un modèle mathématique est alors contestée. L'interdépendance des secteurs, la diversification des produits, la prééminence de la fonction commerciale sur la fonction technique, l'éclosion d'une économie financière déconnectée du système productif et, plus globalement, les processus d'ouverture des frontières, de création d'instances supranationales, de dérégulation, et de privatisation : l'ensemble se conjugue pour réduire les possibilités d'interventionnisme étatique, pour interpeller sa pertinence même. L'organisation

économique générale, désormais pensée sous une forme réticulaire, se désolidarise du territoire sur lequel s'assied la souveraineté nationale. En conséquence, les plans ont progressivement réduit leur horizon de réalisation, augmenté leur faculté d'adaptation et limité leur degré de coercition, si bien que la planification a perdu sa raison sociale (Wildavsky, 2007). Comme l'expliquent Chalas, Gilbert et Vinck (2009), « *l'entreprise de colonisation de l'incertitude semble s'être interrompue, l'obligeant à l'affronter directement, sans qu'il soit donc toujours possible de la réduire* » (p.13). À l'échelle des entreprises, la planification est depuis longtemps limitée aux tâches de production simple. Elle correspondait à un capitalisme productif, encore à l'œuvre jusqu'à la fin des Trente Glorieuses, qui fabriquait en grande série des biens matériels standardisés destinés à une consommation de masse. L'environnement économique était stable, les débouchés importants, et l'innovation était un facteur de développement. Cet univers répétitif nécessitait des processus récurrents et planifiables. Le capitalisme cognitif (Ascher, 2005) actuel commande au contraire la diversification des biens, dont la part de l'immatériel est croissante, pour satisfaire des consommateurs répartis en cibles étroites. L'environnement économique est hyperconcurrentiel (mondialisation) et les marchés saturés. L'innovation est une condition de survie, concevoir de nouveaux produits ou de nouveaux process est devenu le quotidien des entreprises. L'environnement est donc mal connu, ce qui implique des processus itératifs laissant une importante liberté aux acteurs pour faire face à de multiples variables, souvent exogènes, non contrôlables, et donc non codifiables. Le passage « de la bataille pour mieux à la bataille pour mieux concevoir » (Navarre, 1992) est une des transitions majeures du monde économique vers le régime d'incertitude. Il explique également la consécration du paradigme du projet.

La fabrication de la ville cristallise l'ensemble de ces mutations. Selon Duran (1991), elle est passée d'une politique de logement à une politique d'habitat. La première relevait d'une activité technique et économique. Sa caractéristique essentielle résidait dans la construction et la difficulté principale dans la réalisation. La seconde adopte une perspective élargie qui fait ressortir l'articulation des différentes dimensions constitutives plutôt que leurs différences. Entre la production industrielle de logements et la conception d'un environnement de qualité, la détermination technique n'est pas la même. L'intronisation de la logique d'habitat serait « le signe d'un effacement des clivages entre le social et l'urbain » qui conduit à « l'intégration administrative de la notion de projet » (Donzelot, Estèbe, 1994 : 158). La fabrication de la ville ne peut alors plus reposer sur des dispositifs bureaucratiques ajustés à une vision statique et prévisible des problèmes, elle-même associée à un répertoire de solutions, des procédures types, l'addition séquentielle et cloisonnée de compétences : il s'agit désormais, pour chaque opération, de fabriquer des « *objets urbains*

*non identifiés* » (Bourdin, 2001 : 161). Cela nécessite une coopération entre les services, l'intégration de nouvelles expertises, pour élargir l'univers sémantique de la décision. Se profile un « néo-urbanisme » qui remplace la linéarité précédente par « *des démarches heuristiques, itératives, incrémentales et récurrentes* » (Ascher, 2004 : 82), caractéristiques de l'instrument projet.

Ainsi, aux politiques de relance de l'État, au modèle d'organisation scientifique du travail, ou encore aux énoncés urbanistiques doctrinaux succède une appréhension des problèmes désormais formulée en termes de complexité et d'incertitude : « *La société d'incertitude ce n'est pas seulement une société en manque de réponses face aux problèmes qui se posent à elle. C'est une société qui en est à se demander ce que sont les problèmes qui la travaillent et la transforment. (...) ce n'est pas seulement une société de l'incapacité à prévoir. C'est une société qui en est réduite à découvrir ses potentialités néfastes notamment qu'une fois l'avènement produit* » (Chalas, 2004 : 231). Sans modèle, sans vision du futur, sans l'assurance des voies tracées, la société d'incertitude rendrait nécessaires des systèmes flexibles, à détermination minimale, « *c'est-à-dire des systèmes qui comportent eux-mêmes une dose non négligeable d'incertitude et d'indécidabilité, s'adaptent et peuvent prétendre à une relative efficacité* » (Chalas, 2003 : 156). C'est précisément dans le creuset de cette recherche de flexibilité et d'indétermination que se place le projet, qui s'est imposé comme l'instrument consacré de régulation des incertitudes non structurées : « *la référence à l'incertitude est devenue une forme de justification de certaines pratiques, notamment la gestion de la flexibilité et le recours à des outils de décision, de gestion et de concertation différents de ceux qui sont hérités de l'optimisation technique et économique* » (Chalas, Gilbert, Vink, 2009 : 14)

Le plan énonçait un « mieux-disant » reposant sur des savoirs objectivés. Alors que l'intentionnalité est désormais travaillée par l'incertitude, l'ambition du projet s'exprime plutôt en termes de méthode, il ne s'agit non plus de générer des buts, mais pour affronter directement l'incertitude. Il suggère une démarche d'innovation et de changement, présupposant une méthode qui reconnaît « *la singularité d'une situation à aménager* », « *l'exploration d'opportunités dans un environnement ouvert* », et donc de ce fait fondée sur « *la gestion de la complexité et de l'incertitude* » (Boutinet, 1990 : 252-255). Avec le projet, les acteurs ne rapporteraient plus leurs actions à un catéchisme fourni par une autorité supérieure. Ils sont désormais sommés d'inventer localement des catégories de pensée pour domestiquer des incertitudes faiblement structurées. Le projet stigmatise l'essence théorique et la méthodologie essentialiste qui inspirait le plan : en l'absence de raison supérieure, il se réfère à une méthode empirique où chaque opération fait office d'expérimentation pour

nourrir une réflexion plus vaste. L'affaïssement du schéma constructiviste et essentialiste est alors suppléé par le déploiement d'une intelligence collective agencée par des structures partenariales de plus en plus élaborées.

## **2.2- Le partenariat comme modalité résolutive**

L'avènement des démarches partenariales sous forme de projet fait suite au rejet par les acteurs de la norme et des institutions d'intégration qui la produisaient : « *La norme définissait les schémas de comportement requis pour l'adaptation sociale. (...) Elle ne permettait plus de codifier l'appartenance sociale. Par quoi alors la remplacer ? Une réponse s'est imposée : l'axiome du projet. Par axiome, il faut entendre un principe de base, une postulation arbitraire, mais nécessaire. À la différence de la norme, l'axiome ne s'impose pas par l'affirmation d'une positivité particulière, mais par sa nécessité pour que l'on puisse justement commencer à énoncer des contenus précis, en l'occurrence sous la forme de la logique de projet* » (Donzelot, Estèbe, 1994 : 232). La démarche de projet procède d'une « *théorie interactionniste de l'action collective* » (Toussaint, Zimmermann, 1998 : 46), perspective qui traduit l'évolution des manières de concevoir l'intervention publique suivant deux tendances : l'intégration de toutes les logiques qui travaillent un problème social, et donc des acteurs qui les portent (volet « multi »), la prise en compte du fait que la complexité provient des interactions entre ces logiques, qui doivent dès lors être envisagées ensemble et non de façon sectorisée (volet « inter »). Le projet se définit donc par un double mouvement : il suppose l'ouverture des systèmes d'acteurs (2.2.1), et suggère consécutivement la création de nouvelles scènes de coordination capables de mener à bien des tâches transversales (2.2.2).

### **2.2.1- Le projet a vocation à ouvrir les systèmes d'acteurs**

La réduction de l'incertitude opérée par le projet nécessite la multiplication et la diversification des acteurs associés à la décision, ainsi que l'intégration de toutes les logiques et intérêts concernés par une décision publique. Les acteurs de l'action publique revendiquent des décisions reposant sur des dispositifs pluralistes. Schmitter (1970), définit le pluralisme comme un système intermédiaire entre les gouvernements et les groupes d'intérêts :



« Le pluralisme peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans lequel les groupes constituants sont organisés en un nombre variable de catégories multiples, volontairement constituées, concurrentielles, dépourvues d'organisation hiérarchique et auto-déterminées (par type de domaine d'intérêts), catégories qui ne sont pas spécialement autorisées, reconnues, subventionnées, créées ou contrôlées par l'État de quelque manière que ce soit le choix des dirigeants ou dans l'articulation des intérêts et qui n'exercent pas de monopole de représentation dans leurs catégories respectives » (p. 85-86, cité par Marsh, Rhodes, 1995 : 32).

L'enjeu de cette démarche pluraliste et négociée est à la fois de structurer au mieux les problèmes et de trouver des réponses socialement satisfaisantes à des questions dépourvues de solutions techniques incontestables. Simultanément, le recul de l'Etat central consécutif à la décentralisation, à l'effritement du modèle keynésien et au tournant néolibéral, impose aux acteurs émergents, notamment les villes, de recourir à de nouvelles ressources, tant financières que techniques. L'intervention publique s'associe alors à de nouveaux acteurs dits « intermédiaires » - investis d'une mission d'action publique sans en être affiliés - pour définir, engager, co-financer ou évaluer son action. Cette intermédiation souligne une redistribution de l'autorité conduisant à un affaiblissement des hiérarchies au profit d'une cogestion des affaires publiques entre un nombre croissant d'acteurs publics et privés (Filâtre, 2005).

Dans cette perspective, l'activité de fabrication de la ville développe de plus en plus des approches plures, globales et transversales impliquant tous ceux qui sont concernés par la production, la gestion et l'usage de la ville : politiques, administratifs et techniciens des échelons centraux et locaux, mais aussi acteurs économiques et habitants. Dotées à la suite de la décentralisation d'une nouvelle capacité d'initiative, d'une plus grande marge d'autonomie et de contrôle en matière de politique urbaine, les municipalités entreprennent de reconfigurer les systèmes d'acteurs dans le but de réduire les incertitudes financières, opérationnelles et sociales. Elles vont d'abord largement redéfinir leurs relations avec le secteur privé. D'un côté, elles sont dans l'obligation de recourir à des capitaux privés – banques, investisseurs immobiliers et entreprises de services urbains- afin de financer leurs opérations. Les préoccupations financières de type budgétaire motivent également la délégation de service public pour assurer un meilleur équilibre des comptes. De l'autre, les opérateurs privés ont développé une offre professionnelle dans l'aménagement et dans la gestion de services publics qui les amène à se placer en partenaire des maîtres d'ouvrage dès la phase amont de définition des actions à entreprendre : « *En raison de leur taille, de leurs ressources financières et humaines, de la connaissance très précise des problèmes que leur donnent leurs interventions en de nombreux sites, les grandes entreprises urbaines*

*deviennent coproductrices de l'action publique urbaine* » (Lorrain, 1995 : 200). Ensuite, les municipalités ont intégré, de façon plus ou moins intense et sincère, la figure de l' « *usager-acteur* », dans le cadre d'un « *urbanisme participatif* » (Lacaze, 1997). Dans cette optique, le rapport intime que les habitants peuvent entretenir avec le cadre bâti et la ville est perçu, en particulier par les urbanistes et les architectes, comme un vecteur supplémentaire de connaissance à engranger en amont de la formulation des choix. Leur implication initiale est également pensée comme favorisant l'appropriation future des projets une fois ceux-ci réalisés.

Sur la plan de la méthode, les villes opèrent une redéfinition des rapports amont/aval, dont la distinction était caractéristique des modes de raisonnement sectoriels (Arab, 2004) : à l'amont la formulation des choix ; à l'aval reviennent les préoccupations de construction, de commercialisation des terrains et du bâti, les préoccupations de fonctionnement et de gestion, les préoccupations de montage opérationnel. Cette absence d'anticipation sur les problématiques gestionnaires conduisait auparavant à des dysfonctionnements à la fois dans la qualité et dans les coûts d'entretiens des espaces et des équipements réalisés (Bonetti, 1998). Les municipalités tentent donc d'ouvrir le processus d'élaboration des choix aux acteurs qui seront amenés à assurer l'administration des quartiers ou espaces publics futurs afin de maintenir dans le temps l'authenticité des orientations choisies. L'ensemble de ces éléments se conjugue pour tenter d'élaborer une intelligence collective contingente aux projets via une concertation propice à des « *apprentissages croisés* » (Hatchuel, 2002).

Plusieurs auteurs s'accordent toutefois pour nuancer ce phénomène d'ouverture et de coproduction. Outre le fait qu'il s'agit de tendances qui s'affrontent encore à des routines bien établies, l'observation montre que l'ouverture du jeu se limite aux acteurs porteurs de ressources pour l'action politique urbaine au détriment des catégories populaires (Pinson, 2009). En outre, le groupe projet puise souvent largement dans un réseau de relations préexistant, activé sous couvert d'un appel à compétences (Dubois, 2000). Il y donc certes ouverture des processus de décision à des acteurs non affiliés aux collectivités ou à l'État, mais sans que l'on puisse parler de démocratisation radicale des systèmes d'acteurs. On constaterait plutôt un processus conjoint d'ouverture et d'exclusion, une gouvernance pluraliste et semi-élitiste (Pinson, 2006).

Au final, le projet entreprend, de façon complémentaire, d'intégrer de nouveaux acteurs porteurs de nouvelles logiques et d'organiser la rencontre entre des acteurs souvent « voisins », mais que les principes d'organisation bureaucratique rendaient indifférents, voire



concurrents. Cette reconfiguration de la méthode implique l'intégration de nouvelles formes de coopération.

### **2.2.2- Le projet nécessite l'invention de nouvelles scènes d'échanges et de coopération**

La logique de coproduction et d'ouverture, même modérée, commande en contrepartie l'invention de modalités de pilotage, de structures managériales, à même de permettre à des logiques et intérêts hétérogènes de travailler ensemble. Face à l'inefficacité des pilotages scientifiques de gouvernement, la construction des choix légitimes relèverait maintenant moins d'une activité de cogitation que d'un processus d'interaction, d'ajustements mutuels entre les acteurs (Wildavsky, 2007). Le projet serait en ce sens l'instrument opérationnel du paradigme social dominant, celui de la gouvernance. Ce terme, pourtant inconstant dans sa définition, fait aujourd'hui autorité (Simoulin, 2003), tant au sein des entreprises, de l'action publique et des institutions internationales que pour les chercheurs, malgré quelques appels à la précaution (Duran, 2002)<sup>23</sup> ou des critiques plus radicales (Padioleau, 2002)<sup>24</sup>. Sans assise théorique stabilisée, la notion de gouvernance témoignerait plutôt d'

« une vision du monde comme complexe et ingouvernable, et de l'action publique comme devant de ce fait privilégier le partenariat, la coopération et fuir la hiérarchie. Que cette vision soit en grande partie un mythe ne change rien à ce que le terme de gouvernance est plus qu'un simple mot pour désigner quelques pratiques, il est la manifestation la plus apparente d'une *Weltanschauung*, d'une vision de la société contemporaine et de la façon dont il est souhaitable de la gérer et de s'y mouvoir » (Simoulin, 2003 : 317).

La gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) exprime dans un premier temps comment la transformation des relations entre la direction et les actionnaires a travaillé le modèle de l'entreprise pyramidale, familiale, close, opaque, hiérarchique et cohérente dans le sens d'une entreprise réticulaire, internationale, ouverte, transparente, polyarchique et diversifiée (Moreau, Defarges, 2001). Elle désigne dans un second temps des mutations organisationnelles consécutives au passage d'un capitalisme essentiellement productif,

---

<sup>23</sup> « L'art de la formule, pour utile qu'il puisse être dans sa capacité d'évocation, n'en a pas moins ses limites dont la plus manifeste est qu'il se prête aisément à un usage plus rhétorique que réellement scientifique. Le succès d'une notion est souvent, paradoxalement en apparence, inversement proportionnel à la fermeté de sa définition. Elle est d'autant plus utilisée en effet qu'elle présente l'avantage de s'appliquer facilement à un état de choses, de suggérer commodément un état des choses, sans qu'il soit nécessaire pour autant de spécifier la singularité de celui-ci » (Duran, 2002 : 373).

<sup>24</sup> Selon Padioleau, le succès de la gouvernance au sein de la communauté des chercheurs les conduit à naturaliser l'action gouvernementale contemporaine, essentiellement légitimée par l'évaluation des conséquences (les outputs), ce qui conduit à détourner l'analyse des ressorts des sociétés politiques libérales (les inputs) « entre autres celui de la domination politique légitime » (Padioleau, 2002 : 7).

tourné vers l'industrialisation vers un capitalisme cognitif, tourné vers la conception (Navarre, 1992). La division scientifique taylorienne du travail céderait sa place à des systèmes organiques privilégiant des mécanismes de régulation transversaux, des recouvrements entre les sphères d'activité afin de réduire les temps de réponse face à un environnement concurrentiel, technique et consumériste changeant. Ces exigences portées par la gouvernance pénètrent les institutions de gouvernement selon des logiques analogues. Celles-ci peuvent plus être des entités fermées et souveraines ne rendant compte qu'à elles-mêmes. La notion traduit ici la remise en cause de l'efficacité d'un mode de gouvernement centralisé face aux processus de différenciation interne, d'eupéanisation et de globalisation. En réponse, elle 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). La gouvernance traduit la nécessité d'une « *action publique flexible* » contre la rigidité des dispositifs institutionnels conventionnels (Lorrain, 1993). Son but n'est pas d'énoncer des règles positives, mais de parvenir à des consensus opératoires, à des objectifs partagés entre les parties prenantes. On parle alors de « *gouvernance partenariale* » (Lyet, 2008), notion qui resserre la focale sur la construction par divers intervenants et institutions d'une capacité à travailler ensemble via le recours à des solutions institutionnelles souvent conçues ad hoc en fonction de la nature du problème à traiter.

En conséquence, la constitution de lieux d'échanges entre acteurs hétérogènes pour négocier des significations communes et des actions de coopération, c'est-à-dire l'institutionnalisation de l'action collective, devient une étape déterminante de l'action publique (Lascoumes, 1996). L'objectif du projet est ainsi de « *faire naître des formes, c'est-à-dire [de] faire exister des objets et des sujets, en stabilisant et en rendant irréversibles des liens* » (Boltanski, Thévenot, 1999 : 157). Le niveau d'intégration de ces formes diffère selon la robustesse de leur structure, leur degré de hiérarchisation, la fréquence des interactions entre les membres, la distribution des ressources et des capacités d'action (Rhodes, Marsch, 1992 ; Laffin, 1986 ; Dubois, 1997). Si certaines demeurent au stade d'entente informelle avec des arrangements plus ou moins tacites, d'autres s'institutionnalisent, fixant objectifs, moyens et calendrier aux cocontractants. Chartes, conventions, contrats, ou pactes mettent en forme, « *par la négociation d'objectifs ponctuels et des moyens ciblés, des coopérations entre des mondes multiples à la fois partenaires et concurrents* » (Gaudin, 2007 : 8).

Chaque projet devient l'occasion de créer des scènes d'action chargées de « *produire de l'échange, du langage, de la traduction et de la projection partagée* » (Filâtre, 2005 : 281). Cette activité de « transcodage » (Lascoumes, 1996) doit aboutir à l'établissement de relations de confiance où l'activité de formalisation des règles du jeu prime sur le but du jeu

lui-même. Dans cette perspective, ce sont plus des arguments adossés à une rhétorique positiviste qui valident les décisions justifiant les choix, mais les conditions formelles de justification qui acquièrent elles-mêmes un pouvoir de justification (Duran, 2009). Le territoire se fait l'espace d'expression privilégié de ces mutations.

### **2.3- Le territoire comme acteur légitime**

À la figure de l'État modernisateur, fonctionnel, omniscient et omnipotent succède celle du territoire comme espace à la fois pertinent et légitime pour déployer l'intervention publique. Ce déplacement permet de focaliser des débats spécialisés dans une perspective localisée, de recodifier le réel dans un espace précis (Faure, 1994). Cette évolution est le fait de la conjugaison de tendances historiques de fond et ne se limite pas à un simple transfert de compétences : elle conduit au contraire à repenser les mécanismes de l'intervention publique (2.3.1). À travers ce processus, les villes, qui tentaient déjà d'affirmer leur autonomie sous le régime planiste, sont désormais davantage responsabilisées, avec, en figure de proue, l'icône du maire-entrepreneur (2.3.2).

#### **2.3.1- Le développement d'une action publique territorialisée**

L'idée de territorialisation qualifie les nouvelles formes d'institutionnalisation de l'action publique qui consacrent le territoire comme principal lieu de définition des problèmes (Thoenig, Ashford, 1981). Cette idée s'institutionnalise avec la décentralisation qui investit les collectivités d'une légitimité politique et les conduit à s'intéresser à l'ensemble des problèmes qui concernent leur territoire. Celles-ci s'autonomisent par rapport à l'État central du fait de la suppression de la tutelle a priori par le préfet et de moyens financiers accrus. La décentralisation résulte également des principes d'action européens, notamment le principe de subsidiarité, qui donne priorité de compétences à l'échelon le plus proche du citoyen, mais également via l'établissement de relations directes avec les régions (Faure, 1998). Cette démarche est menée au nom d'un objectif de cohésion qui vise à aider les territoires les moins avancés économiquement par des soutiens au développement local. Elle est aussi une tentative de contournement par l'Union Européenne des États les plus centralisés, comme la France. Désormais, pour les leaders territoriaux, l'essentiel n'est plus de figurer en bonne place dans les schémas nationaux, « *mais plutôt de mener une politique dynamique de partenariat et de prospection à l'échelle européenne* » (Lacaze, 2006 : 172)

La régulation territoriale se démarque de la régulation sectorielle de l'action publique en proposant des scènes de concertation autour de problèmes transversaux. Elle traduit ainsi une mutation fondamentale de l'intervention publique, qui est passée d'une logique de besoins ayant pour origine les individus à une logique de problèmes qui part des situations sociales (Duran, 2009). Ce mouvement résulte des limites de l'approche sectorisée face aux problèmes contemporains tels que le travail ou l'environnement, bien plus diffus que ceux d'après-guerre. Il correspond également à une prise de conscience de la variété des situations territoriales : « *l'idée s'est imposée qu'il fallait désormais trouver des formes de développement adaptées à chaque situation* » (D'Arcy, Dreyfus, 1985 : 333). Dès lors, les notions de « territoires de projet » ou de « projet de territoire » viennent accréditer cette forme d'activation de l'action publique qui rompt avec le découpage sectoriel et technique du réel. Elles posent la question de la congruence entre le cadre institutionnel qui détermine l'autorité publique et l'espace de traitement pertinent des problèmes publics (« *issue areas* »).

À nouveau, la réponse apportée s'exprime en termes d'institutionnalisation de l'activité collective qui permet une réintroduction de l'Etat via des politiques constitutives. Elles correspondent à un processus adopté par l'État « *pour peser sur la conduite des affaires publiques* » en proposant « *de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps, destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts* » (Duran, Thoenig, 1996 : 600-601). On passe de politiques substantielles à des politiques processuelles, où l'État définit des procédures d'interaction pour l'ensemble des parties prenantes d'une politique publique au lieu d'en être le producteur monopolistique. Émergerait alors un « État animateur » qui aurait plus recours au « faire faire » qu'au « faire » : « *Lorsque l'État ne dispose plus, ou plus autant qu'autrefois, des moyens d'imposer une règle fondée sur des valeurs supérieures aux choix individuels et justifiant leur subordination – parce que les normes qu'il a prônées se révèlent inutiles ou ont perdu beaucoup de leur crédibilité - il lui reste la possibilité d'imposer une règle libérant les choix individuels, mais de telle manière que la question de la production du lien social devienne leur affaire* » (Donzelot, Estèbe, 1994 : 232-233). L'État se fait plus précisément partenaire à travers les contrats passés avec les collectivités, notamment les contrats de plan Etat-région ou les contrats de ville, qui proposent un schéma procédural de négociation autour de la définition des objectifs, des moyens et du calendrier des réalisations. De même, la décentralisation a capitalisé sur les régulations croisées instituées entre les collectivités et les services déconcentrés, mais en inversant l'asymétrie de leurs rapports. Par exemple, les agents de la DDE se comportent désormais comme des prestataires de services à la

demande, ils sont passés sur une logique de bureau d'études. Plutôt que représentants de l'administration auprès des élus, ils se considèrent comme des défenseurs des élus auprès de l'administration, renforçant la fonction politique des échelons territoriaux (Duran, 1991).

### 2.3.2- L'émergence de la « ville-acteur »<sup>25</sup>

La territorialisation de l'action publique consacre particulièrement la ville comme espace de traitement des problèmes en général, et lieu de construction des projets en particulier. Cette évolution se réalise d'abord à travers la politique de la ville qui sanctionne et secourt le « *retard social de l'équipement* » (Donzelot, Estèbe, 1994 : 159) en intégrant de nouvelles méthodes : valorisation des initiatives des agents, alliances avec la société civile, reconfiguration des relations entre le central et le local : « *L'État incitait à la mobilisation des forces administratives et sociales autour d'élus locaux considérés comme les mieux placés pour unifier et "globaliser" les compétences. Par cette "pédagogie de la responsabilité" des élus locaux, la décentralisation devait être le plus sûr moyen d'associer les collectivités à la production de la cohésion sociale tout en les valorisant* » (*Ibid.* : 168-169). Progressivement, cette visée prioritairement sociale se double d'une stratégie de développement global directement initiée par le pouvoir urbain.

La montée en puissance des villes consacre l'émergence d'un pouvoir d'agglomération et le transfert d'expertise et de ressources de l'État vers les grandes métropoles (Lorrain, 1989 ; Biarez, 1989). Leur dynamisme en matière de développement économique, d'urbanisme, d'aménagement et de culture, associé au renouvellement des maires urbains autour de figures nationales majeures (Garraud, 1989) semble indiquer que la conduite de la France est passée « *de l'administration républicaine au gouvernement urbain* » (Lorrain, 1991). Ainsi, la ville objet de politique publique céderait la place à la ville-acteur, qui élabore des stratégies, mobilise des ressources, définit les champs d'action et hiérarchise les problèmes

---

<sup>25</sup> En suivant Max Weber (1921, 1984 pour la traduction française), nous devrions parler de « retour » bien plus que d' « émergence de la ville-acteur ». Weber montre que la ville médiévale occidentale est, selon le mot de Colliot-Thélène, « tendanciellement au moins, une entité politique autonome » (1995 : 28). Elle est à la fois le lieu de l'apparition de l' « esprit du capitalisme » et celui de la gestation des institutions de l'Etat moderne. Comparant cette ville à la ville antique ou orientale, il donne un certain nombre de critères le conduisant à la qualifier de « commune ». Cette ville est un ensemble unifié de citadelles et de marchés. On y retrouve des fortifications, un marché, un tribunal propre (et, au moins partiellement, un droit propre), des formes d'associations correspondantes, une autonomie au moins partielle et l'autocéphalie, donc aussi une administration et des pouvoirs publics constitués avec la participation des citoyens. La captation puis la monopolisation du pouvoir par un prince se réalisent contre cette autonomie. La première forme d'Etat moderne, que Weber appelle « patrimoniale-bureaucratique », n'a pu établir son pouvoir qu'en dépossédant les villes de leur autonomie, c'est-à-dire en leur ôtant le statut d'entités politiques. Mais l'Etat moderne n'en demeure pas moins redevable de nombre de ses institutions caractéristiques.

pour esquisser la figure du gouvernement urbain entrepreneur (Bourdin, 2005 ; Le Galès, 1995). Celle-ci se développe dans un contexte de compétition accrue entre les villes à l'échelle européenne, voire mondiale. La ville-acteur, tournée vers l'attraction des ressources, des emplois et du capital, succède à la ville « managériale » de l'ère keynésiano-fordiste (Harvey, 1989). Cette évolution coïncide avec celle du capitalisme qui s'épanouit davantage à l'échelle locale, en particulier dans les villes. D'une part, le progrès des services au détriment de l'industrie favorise un enracinement urbain. D'autre part, les nouvelles formes d'organisation productive révèlent une « *productivité relationnelle* » (Veltz, 1994 : 247) qui capitalise sur le regroupement de producteurs dans les mêmes espaces. Les politiques urbaines s'attellent donc à générer des avantages différentiels vis-à-vis des concurrents évoluant sur le marché urbain ciblé. Cela passe notamment par l'incitation en rendant l'investissement plus facile ou plus attractif, et par l'établissement d'espaces d'échanges et de rencontres réguliers entre les différents intérêts et acteurs. Les villes se dotent alors d'une capacité d'élaboration stratégique « *qui passe par l'identification des jeux dans lesquels on joue et des concurrents et partenaires qui s'y trouvent* » (Bourdin, 2005b : 39). Cela les conduit à créer des coalitions robustes et des dispositifs de management urbain de plus en plus sophistiqués (Soldano, 2000). L'ensemble concourt à nourrir une grande disparité des situations locales : « *Tant que les collectivités locales étaient tenues sous une tutelle étroite des préfets et des services départementaux de l'État, elles marchaient d'un pas uniforme. Dès que les mesures de décentralisation prennent leur effet, le peloton s'étire, les plus doués courant plus vite que les autres* » (Lacaze, 2006 :172).

Dans ce contexte, le maire occupe une position déterminante. Les élites politiques locales se définissent désormais par leur volonté de gouverner, à affirmer donc le caractère politique de leur action, « *au sens où politique s'entend ici comme la capacité à définir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite et à prendre les décisions qui imposent leur obtention* » (Duran, 1991 : 5). Le maire se construit une crédibilité politique centrée sur son aptitude à réaliser et à communiquer autour d'une capacité entrepreneuriale (Lorrain, 1994). Au notable qui tirait sa légitimité de son enracinement social se substitue celui puisant son crédit dans sa capacité à produire et à mettre en œuvre des politiques (Alliès, 1991), au « gestionnaire de proximité » se superpose le « maire entrepreneur » (Le Bart, 2003). La prudence est moins valorisée que le dynamisme, la prétention à rassembler autour d'un projet dépasse celle à simplement incarner la collectivité. Ainsi se construit son leadership territorial (Smith, Sorbets, 2003), mais aussi son profil d'apolitique rassembleur, qui puise davantage son imaginaire dans la figure du chef d'entreprise que dans celle de l'homme politique.



Le projet urbain est l'instrument central de la ville-acteur, le moment où les capacités stratégiques et l'expression du leadership territorial sont les plus intensément à l'œuvre. En ce sens, il fait toujours l'objet d'ingéniosité institutionnelle via la formation contingente d'équipes de management de projet. Le projet mobilise les coalitions, rassemblées par des représentations et objectifs communs autour d'une identité ou d'une symbolique partagée. Il est ainsi le vecteur d'une mobilisation sociale qui implique l'ensemble des acteurs et valorise les ressources d'un territoire. Il met en avant la capacité de la direction politique à opérationnaliser une intention, à « *mettre à distance des préoccupations momentanées* » (Boutinet, 1993 : 20) pour mieux fixer un horizon et tout mettre en œuvre pour l'atteindre. Il est un moyen d'énoncer des objectifs concrets et des phases de réalisation circonscrites dans le temps (Pinson, 2004). Le projet urbain incarne dès lors la propension d'un territoire à se renouveler, à innover, condition préalable à sa visibilité et donc à son attractivité vis-à-vis des investisseurs potentiels. Chaque projet urbain s'apparente ainsi à une quête d'avantages différentiels. Il permet à la ville d'affirmer son discours et sa symbolique pour ses clients, ses concurrents, ses habitants et usagers, pour finalement consolider la légitimité du pouvoir municipale par l'action. L'ensemble de ces aspects témoigne de la nature profondément politique du projet urbain, la construction de la ville étant un élément majeur de l'affichage du volontarisme politique: « *dorénavant, les enjeux électoraux, le rythme des mandats municipaux, les échéances des élections électorales constituent le cadre obligé de la planification urbaine et de l'urbanisme* » (Ascher, 1991 : 10). Le projet urbain se présente alors comme un moteur de la politisation du local.

Pour conclure cette section consacrée au projet, on s'aperçoit qu'entre la « désillusion régulatrice », l'incertitude, et la rhétorique de l'action, du volontarisme, le projet permet d'articuler deux sensibilités contemporaines (Genestier, 2001) : la première enregistre « *le brouillage de nos représentations du futur* » et entérine « *une vision dubitative de l'avenir* » ; la seconde, beaucoup moins sceptique, « *permet de renouer avec une posture avant-gardiste, énergique, mobilisatrice* » (p.110). En ce sens, le projet s'apparenterait à une transposition postmoderne du plan, le résultat de mutations sociétales certes structurantes, mais où rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme...





## Conclusion

Plan et projet s'affairent à réduire la complexité des sociétés modernes et « postmodernes ». Privilégiant la production de connaissances comme modalité de réduction de cette complexité, ils s'adossent en creux à deux régimes paradigmatiques de la production des savoirs. Le premier se réclame du positivisme logique et d'une appréhension constructiviste des problèmes publics. Concrètement, il consacre un État technocratique et sectorisé comme espace d'énonciation d'une planification adossée à des méthodes prévisionnelles scientifiques. Cette production monopolistique de l'intérêt général contrecarre délibérément les stratégies partisans, s'imposant notamment à des territoires supposés viciés par des considérations locales et politiques. La question urbaine exacerbe ces tendances. D'une part, l'épistémologie urbaine naissante s'insère dans un faisceau de préoccupations similaires, à savoir la marginalisation de toute approche ne reposant pas sur des présupposés scientifiques voire industriels. D'autre part, les premières expériences de rationalisation de l'urbanisation désignent l'échelle locale (élus, population) comme un obstacle que seul un pouvoir central fort, neutre et cultivé est en mesure de surmonter. Ainsi, le plan institue un régime étatiste de construction de la ville au nom de la préservation de l'intérêt général, caractérisé alors par une volonté de modernisation de l'industrie et de l'équipement national. L'ensemble répond à des modalités d'évaluation essentiellement quantitatives, où sont mesurés les écarts entre les objectifs initiaux du plan et les réalisations effectives.

Les phénomènes simultanés de transformation du capitalisme, de redéfinition du rôle des États et contestation des préceptes urbanistiques modernes ont profondément travaillé les dogmes planistes pour lier traitement de la complexité et intégration d'un raisonnement en termes d'incertitude. C'est alors que le projet succède au plan, que le paradigme faillibiliste infuse l'action publique. La figure de l'État central, omniscient et omnipotent s'édulcore à la faveur d'une reterritorialisation des enjeux et des décisions. Les politiques redistributives au nom de l'intérêt général cèdent du terrain à un marché intra-métropolitain et interrégional à l'échelle européenne. La fabrication de la ville est à nouveau un espace d'amplification de ces mouvements. Le projet urbain devient la manifestation d'une dynamique territoriale, voire d'une identité, soit une manipulation de symboles et d'images visant avant tout à dresser un portrait valorisant destiné à de potentiels investisseurs économiques : celui d'une « ville qui gagne ». D'un point de vue opérationnel, le projet, s'il s'inscrit tout autant que le plan dans une logique de mobilisation de savoirs (par ailleurs toujours plus fragmentés), amorce des démarches contingentes de coproduction. Celles-ci associent techniciens de l'État, acteurs intermédiaires, élus et techniciens locaux et parfois habitants, à la recherche de solutions alliant technicité et acceptabilité sociale.

Le tableau ci-dessous propose une vision synoptique et idéal typique des deux instruments.

	Vision de l'avenir	Référentiels	Rationalité	Échelle de décision/ mode de Régulation	Coordination	Instruments
<b>Plan</b>	Prévisible, Optimiste.	Équipement, modernisation nationale, rhétorique du rattrapage, évaluation quantitative.	Substantive : la complexité est réduite par la science des technocrates.	Nationale/ Régulation croisée ; consignes réglementaires ; de la Règle au projet.	Hiérarchique, Division fordiste du travail.	Nationaux et transcendants ; l'instrument impose les règles de l'action.
<b>Projet</b>	Imprévisible, Crise (sociale, économique, écologique).	Développement local, rhétorique de la compétitivité territoriale, évaluation qualitative.	Processuelle : la complexité intègre l'incertitude, régulée par une coproduction des savoirs experts.	Territoriale/ Gestion publique territoriale, État animateur/partenaire, gouvernance européenne; règles du jeu ; du projet à la règle.	Réticulaire, Acteur collectif « intelligent ».	Locaux, immanents et contingents; l'instrument pose le cadre d'une construction collective des règles.

Toutefois, si notre propos tend à sanctifier les différences de ces deux régimes de rationalisation des décisions publiques et de la fabrication de la ville, on note également une certaine continuité entre ces deux dispositifs d'intervention publique. Ces convergences mettent en lumière des caractéristiques propres à l'action publique instrumentée, déconnectées des contextes d'action de chacun.

Outils de cristallisation des connaissances et de rationalisation des décisions, plan et projet opèrent d'abord un réajustement entre le monde des fins et celui des moyens. Ils opèrent pour cela une reconfiguration des scènes de négociation. Le Plan déplace le lieu de définition des objectifs vers une nouvelle administration, où se côtoient quelques jeunes hauts-fonctionnaires et industriels. L'énergie est toute entière tournée vers les finalités. Le projet met à mal la sectorisation des interventions et préconise une approche transversale des problèmes sociaux. Les moyens sursoient à la difficile définition a priori des objectifs en proposant une méthode d'élaboration collective des choix. L'énergie s'oriente donc surtout vers la construction des modalités pertinentes. Dans les deux cas, l'activation de l'instrument s'accompagne toujours d'une reconfiguration du design institutionnel. Cet arsenal soutient la vocation de l'instrument à neutraliser les rapports de force, en plaçant la construction des choix dans des arènes déconnectées des luttes partisans et des intérêts locaux.

Dans l'ensemble, l'instrumentation est le fruit et le vecteur d'une redéfinition de la relation intention-passage à l'acte au nom d'une quête de rationalisation. Elle montre aussi l'influence du modèle économique dominant, capitalisme industriel pour le plan, capitalisme cognitif pour le projet, et exprime une volonté d'hybrider les manières de faire en puisant dans les référentiels capitalistes ou dans son « nouvel esprit ».

Le plan et le projet décrivent ensuite un personnel politique se construisant une capacité d'action, centralisée ou territorialisée, face aux routines administratives, aux jeux des acteurs et aux forces du marché. Le choix assumé d'un instrument exprime ainsi une volonté politique, formulée soit en termes positifs (fond), soit en termes de méthode (forme). Il traduit une philosophie d'action et une manière de voir le monde. Il relève, de façon plus ou moins avouée, d'une entreprise constructiviste. Mais cette inspiration politique de l'instrument cohabite paradoxalement avec les vertus neutralisantes des idéologies qu'on lui attribue. Plan et projet ambitionnent d'établir une intervention publique dépassionnée qui reposerait seulement sur la mobilisation de compétences techniques légitimes. Cette rationalité qu'ils impriment dessine une autorité politique « au-dessus de la mêlée », celle des partis pour le plan, celle de certains techniciens et élus locaux pour le projet : le président ayant « une certaine idée de la France », le maire « entrepreneur ». Ces figures offrent une caution politique aux instruments qui, en retour, légitiment leur vision en l'objectivant. Les technocrates ou les experts sont des personnages clefs de cette opération dont ils personnifient les objectifs. Leurs savoirs, qu'ils soient théoriques ou empiriques, soutiennent les arbitrages contre les résistants au changement en le drapant de la force de l'impartialité globalement admise de la compétence technique. L'instrumentation serait toujours au centre d'une tension entre politisation et technicisation. Cette tension sera au cœur de notre enquête sur le programme Constellation.



## Chapitre 2

### Analyser l'action publique par ses instruments

L'analyse de l'intervention publique par ses instruments mobilise un nombre croissant de chercheurs appliqués à saisir davantage le fonctionnement effectif de l'action publique plutôt qu'à étudier les buts qu'elle poursuit. L'hypothèse est souvent faite que ces instruments, en apparence simples moyens des politiques publiques, participent pleinement à générer les cadres de référence au sein desquels elles se décident.

Pour Foucault, l'étude de l'instrumentation est prioritairement une démarche heuristique efficace pour rendre compte des mécanismes de domination et d'étatisation. Plus récemment, de nombreux travaux français en font à l'inverse des opérateurs de territorialisation, la décentralisation appelant un nouveau design institutionnel (Dubois, 2009 ; Pinson, 2009). Pour la majorité des ouvrages, notamment anglo-saxons, l'influence décisive de l'arsenal instrumental est conjointement le fruit et le vecteur :

- de la complexification des enjeux et des systèmes d'acteurs qui en découle,
- de la redéfinition du rôle des gouvernements tant dans le contenu de leur mission que dans leur pilotage.

Plus précisément, la reconnaissance de l'importance des instruments s'inscrit dans la conjoncture politique commune aux pays occidentaux, à savoir la perte du monopole des États dans l'établissement et la conduite des politiques publiques et l'importation de référentiels managériaux issus du monde de l'entreprise.

On voit ici qu'analyser l'action publique par ses instruments se révèle particulièrement éclairant sur au moins trois dimensions : interroger la nature du politique, comprendre les mécanismes de production de l'intermédiation, mettre à jour les ressorts du changement (1).

Une fois établis les apports de l'étude des instruments de l'action publique (IAP) à la compréhension de l'action publique, la saisie de l'action publique par ses instruments sera appréhendée en tant que posture méthodologique. Celle-ci revendique un « refroidissement théorique », préférant s'emparer de formes matérielles de l'action publique plutôt que d'élaborer des théories explicatives. Il sera ensuite temps d'exposer la méthode que nous avons mise en place. Nous présenterons les différentes étapes qui ont rythmé notre enquête

en tâchant de les justifier au regard de l'approche par les instruments, pour ensuite expliciter le recours massif à l'entretien semi-directif comme mode de revendication à l'empirie (2).

## **1- Les apports de l'analyse des IAP à la compréhension de l'action publique**

L'étude des instruments de l'action publique contribue à trois types d'éclairage majeurs. Le premier concerne un champ traditionnel de la sociologie politique, la question de la nature du politique. L'instrumentation, dans la mesure où elle se présente comme une offre de rationalisation par la technique, interroge en effet la nature du politique suivant la dialectique du mariage morganatique entre la technique et le politique (1.1). Le deuxième apport intéresse un programme plus récent de la sociologie politique en lien avec les mutations décrites dans le chapitre précédent : l'incertitude, la recomposition des systèmes d'acteurs et la territorialisation. Suivre les instruments, qui passent « de main en main », permet au chercheur de mettre en lumière la diversité des acteurs, des représentations et des intérêts qui travaillent l'action publique contemporaine. Il se positionne ainsi au cœur des dynamiques intermédiaires (1.2). Par extension, ce tropisme instrumental de l'action publique constitue une porte d'entrée pour identifier et comprendre les modalités et les pratiques du changement (1.3).

### **1.1- Interroger la nature du politique : dépolitisation et néo-management**

La remise en cause de l'hégémonie de l'État et la multiplication des formes de traitement des problèmes publics suscitent une interrogation sur la nature du politique, dont « *l'existence ne va pas de soi et n'est pas donnée en soi* » (Thoenig, 2005 : 289). À ce titre, la thématique de l'instrumentation comporte deux invariants entrelacés : la dépolitisation (1.1.1) et l'importation de préceptes managériaux au cœur de l'action publique (1.1.2).

#### **1.1.1- L'instrument facteur de dépolitisation**

Le thème de la dépolitisation de l'intervention publique n'est pas nouveau. Il est solidaire de la critique qui stigmatise un politique qui s'attellerait prioritairement à conquérir et à conserver le pouvoir. Il serait à ce titre sujet aux passions, aux jeux de la cours, qui détermineraient les décisions. À cette pratique du pouvoir s'opposerait un gouvernement dont l'action serait fondée sur le savoir scientifique. Francis Bacon (1561-1626) confie ainsi deux missions à la science : théoriquement, la découverte des lois de la nature ; pratiquement, le développement de l'industrie humaine (Bacon, 1620). La poursuite de cette mission est rendue possible par la constitution d'un « Nouvel Organe » ou « Nouvel Outil » (Novum Organum, 1620), qui établit les bases d'une nouvelle méthode de connaissance des



lois de la nature : les faits doivent être recueillis, digérer, ordonner, pour en faire l'appui d'une lente et successive généralisation. La recherche doit s'étendre et s'enrichir par l'examen des bases comparables; les expériences doivent être instructives plutôt qu'utiles; avant d'oser interpréter la nature, il faut expérimenter scientifiquement. Ne rien imaginer, ne rien supposer, mais découvrir ou trouver ce que la nature fait ou éprouve :

« Ni la main seule, ni l'esprit abandonné à lui-même, n'ont grande puissance ; pour accomplir l'œuvre, il faut des instruments et des secours dont l'esprit a tout autant besoin que la main. Et de même que les instruments physiques accélèrent et règlent le mouvement de la main, les instruments intellectuels facilitent ou disciplinent le cours de l'esprit. » (Bacon, 1857 : 7)

Dans sa description de la Cité Idéale, *La Nouvelle Atlantide* (1627), Bacon décrit comment ces « *instruments intellectuels* » deviennent des instruments de gouvernement. Il y esquisse les contours d'une société fondée par et pour la recherche technico-scientifique. Sa société idéale s'inscrit dans un projet scientifique et semble en puiser une vie harmonieuse<sup>26</sup>. Plus tard, Nicolas de Condorcet (1743-1794), dans son *Tableau général de la science* (1793) qui a pour objet l'application du calcul aux sciences politiques et morales, s'attelle à démontrer l'utilité de la science des mathématiques sociales :

« (...) on verra qu'aucun de nos intérêts individuels ou publics ne lui est étranger, qu'il n'en est aucun sur lequel elle nous donne des idées plus précises, des connoissances (sic) plus certaines ; on verra combien, si cette science étoit (sic) plus répandue, plus cultivée, elle contribueroit (sic) et au bonheur et au perfectionnement de l'espèce humaine. » (1986 : 598).

Selon lui, tous les opinions et jugements qui dirigent leur conduite s'appuient sur des probabilités plus ou moins fortes. Leur calcul fournit au gouvernant un avantage sur celui qui s'appuie seulement sur son instinct ou la routine. Son *Tableau* dessine une société démocratique rendue rationnelle grâce au pouvoir de la mathématique sociale, qui s'impose

---

<sup>26</sup> Le récit raconte la découverte de navigateurs écartés de leur route. Ils sont sur le point de manquer d'eau et de provisions, et se trouvent, dans une région inexplorée de l'Océan, en vue d'une terre inconnue où se dévoilent une ville et un port. Après quelques pourparlers, on admet les nouveaux venus dans l'île, et on les installe dans un hospice spécialement consacré aux étrangers. Cette institution et les autres, sont brièvement décrites, à l'exception de la fête de la famille qui fait l'objet d'un long développement. Elles offrent aux habitants un bonheur idéal et forment une perfection d'Etat-Providence. Cette perfection semble permise par une institution singulière, la Maison de Salamon, collège de sages adeptes de la méthode expérimentale à la fois pour la découverte scientifique et pour le gouvernement de Bensalem (qui est le véritable cœur de la Cité).

« Notre Fondation a pour fin de connaître les causes, et le mouvement secret des choses ; et de reculer les bornes de l'Empire Humain en vue de réaliser toutes les choses possibles » (Bacon, 2001 : 119), explique le Père de la Maison aux étrangers. Puis, il développe les « *dispositifs de préparation* » et les « *instruments* » que le collège mobilise pour ses travaux, ainsi que « *les diverses tâches et fonctions qui sont assignées aux membres* ». L'ensemble décrit une société rythmée par la curiosité scientifique, l'exploration du monde et la mise à jour des lois de la nature, et enfin l'exploitation de la découverte de ces lois au service d'une vie meilleure.

au politique : « *L'impératif de la rationalité passe ainsi de l'ordre de la méthode (...) à l'ordre de la politique, qu'il s'agit de faire sortir du règne des instincts et des passions pour la refonder comme empire de la raison* » (Taguieff, 2004 : 48). Saint-Simon (1760-1825) fait un pas supplémentaire en destituant les politiques, qualifiés de « *frelons* », au profit des « *abeilles* » industrielles (1819) :

« La prospérité de la France ne peut avoir lieu que par l'effet et en résultat des progrès des sciences des beaux-arts et des arts et métiers ; or, les princes, les grands officiers de la couronne, les évêques, les maréchaux de France, les préfets et les propriétaires oisifs ne travaillent point directement au progrès des sciences, des beaux-arts, des arts et métiers ; loin d'y contribuer, ils ne peuvent qu'y nuire, puisqu'ils s'efforcent de prolonger la prépondérance exercée jusqu'à ce jour par les théories conjecturales sur les connaissances positives ; ils nuisent nécessairement à la prospérité de la nation en privant, comme ils le font, les savants, les artistes, et les artisans, du premier degré de considération qui leur appartient légitimement; ils y nuisent puisqu'ils emploient leurs moyens pécuniaires d'une manière qui n'est pas directement utile aux sciences, aux beaux-arts et aux arts et métiers ; ils y nuisent, puisqu'ils prélèvent annuellement, sur les impôts payés par la nation, une somme de trois à quatre cents millions sous le titre d'appointements, de pensions, de gratifications, d'indemnités, etc., pour le paiement de leurs travaux qui lui sont inutiles »<sup>27</sup>.

Saint-Simon vise ainsi le rétablissement de l'immédiation entre les grands intellectuels et les gouvernés, alors que le gouvernement, agissant comme un intermédiaire, détournerait le savoir à son profit, récupérant l'admiration que les « *hommes de génie* » suscitent chez les gouvernés. Néanmoins, l'État n'est pas dénué de tout rôle dans l'idéologie scientifique de Saint-Simon. Il doit produire une vision rationnelle du futur. L'État rationnel, guidé par la science, succède à l'État théologique. Auguste Comte (1798-1857), à la suite de Saint-Simon, détaille les principes de cette conduite scientifique des sociétés humaines : c'est pour lui « l'idée-mère du plan ». Dans son *Plan des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société* (1882), il distingue deux buts possibles : le but militaire, l'action violente, est celui de l'ancien régime ; le but industriel, l'action sur la nature, fonde le nouveau système social. Dans sa pensée, la proclamation de ce nouveau but inaugure la réorganisation sociale. La construction théorique de ce système implique la prédominance du raisonnement, c'est-à-dire « *la faculté d'examen et de coordination* » (p.77) sur la faculté de persuasion. Les « *savants* » occuperaient alors une place centrale : ils sont les détenteurs du pouvoir spirituel, tandis que les « *chefs de travaux industriels* », chargés de matérialiser les travaux théoriques, disposent du pouvoir temporel : « *c'est aux savants à entreprendre la première série de travaux, et aux industriels les plus importants à organiser,*

---

<sup>27</sup> Extrait en ligne : <http://www.doresetdeja.fr/detailmusso.html>.

*d'après les bases qu'elle aura établies, le système administratif* » (p.80). Pour tous ces auteurs, un instrument sert de clé au changement : le « nouvel organe » pour Bacon, la statistique pour Condorcet, le réseau pour Saint-Simon, le Plan pour Comte.

Se profile l'idée d'une technicisation nécessaire de l'activité politique au nom d'une rationalisation qui conditionne l'accès à la modernité. Ainsi, l'intérêt pour l'instrumentation de l'action publique se manifeste progressivement pour décrire un *politique totalement dominé par la technique*, relégué par des procédures totalisantes de la rationalisation de l'intervention publique. La technique, désormais indissociée de la science, est présentée comme consubstantielle au progrès civilisationnel et une variable exogène au système social, selon l'adage *Science finds –Industry applies- Man conforms*. La technique est instituée en récit à prétention englobante qui subsume sous son autorité l'ensemble des questions politiques et sociales. Les problèmes sont traduits dans un langage technique et trouvent donc des réponses techniques. Dans cette optique, l'action politique semble échapper aux décideurs et à la contradiction sociale au profit de l'efficacité abstraite de ses instruments. En établissant « *la scientification de la pratique politique* » (Habermas, 1990 : 113), les sociétés occidentales parviendraient ainsi à rejeter les idéologies génératrices de déséquilibres et de conflits permanents. L'administration scientifique des choses remplacera le gouvernement des hommes. C'est l'aspiration du courant behavioriste aux États-Unis qui prône l'application de méthodes quantitatives dans le domaine politique (Easton, 1967 ; Meehan, 1965 ; Jantsch, 1972). Il fait du pragmatisme la justification d'une pratique positiviste et empirique du pouvoir : « *Si quelqu'un devait me demander : "Comment pourrais-je savoir quels types de personnes participent le plus à la vie politique et pourquoi ?", je lui recommanderais de commencer par les études les plus récentes dans ce domaine et de travailler en remontant le cours des études antérieures. Je doute sérieusement qu'Aristote, Rousseau ou Le Fédéraliste lui soient d'une quelconque utilité* » (Dahl, 1973 :16).

Les détracteurs de cette posture dénoncent une technicisation des pratiques du pouvoir qui menacerait d'extinction l'utopie sociale, la métaphysique du pouvoir, l'imagination (Birnbaum, 1975, 1977). Un système purement technicien à prétention autorégulatrice prendrait place : « *Ce ne sont plus les nécessités externes qui déterminent la technique, ce sont les nécessités internes. Elle est devenue une réalité en soi qui se suffit à elle-même, qui a ses lois particulières et ses déterminations propres* » (Ellul, 1954 : 121). Horkheimer annonce lui la fin de la Raison : « *la Raison ayant abandonné l'autonomie est devenue un instrument. Sous son aspect formaliste de raison subjective encore accentué par le positivisme, l'absence de relation au contenu objectif est plus marquée. Sous son aspect instrumental, accentué par le pragmatisme, sa reddition aux contenus hétéronomes est également plus*

*marquée. Désormais la Raison est complètement assujettie au processus social. Il n'y a plus qu'un seul critère : sa valeur opérationnelle, son rôle dans la domination des hommes et de la Nature » (1974 : 30).*

Ces critiques ne mettent pas fin au projet techniciste. Le courant du « New Public Management » promeut le développement d'instruments de gouvernement qui se déclenchent automatiquement à partir d'indicateurs définis à l'avance. L'intérêt premier serait de dégager la responsabilité des gouvernants (Weaver, 1989). La technicisation et la dépolitisation de l'action publique s'enclenchent par l'introduction d'indicateurs de performance, d'instruments discrets, de normes et de standards, de systèmes techniques selon un modèle de gestion décentralisée par la performance (Lascoumes, Le Galès, 2007). Dans cette perspective, les instruments sont le fruit et le vecteur d'une préoccupation qui devient centrale pour toute action politique : « *Blame Avoidance* », éviter de porter le chapeau (Weaver, 1986). Le développement des instruments dépolitisés et la marginalisation de la régulation ne seraient donc pas tant le fait de dynamiques de technicisation. Ils seraient plutôt la conséquence de stratégies délibérées de mise à l'écart des variables politiques par les élus eux-mêmes, dans un contexte social rendu ingouvernable par la complexité des problèmes et la volatilité de l'opinion.

Bien qu'il cherche à se distinguer du New Public Management, Salamon (2002) les rejoint par son goût modéré pour le politique. Il associe aiguillage épistémologique, passer du *quoi* au *comment*, à une constatation : c'est en l'absence de but qu'un gouvernement fonctionne le mieux. Salamon annonce le premier déplacement qui pourra fonder la nouvelle gouvernance (« New Governance »), c'est-à-dire le nouveau régime d'action politique que Salamon pense avoir identifié : « *From Agency and Program to Tool* ». L'intérêt majeur de ce déplacement est de concourir à dépolitiser l'action publique. L'administration publique « classique » nous est en effet décrite comme une série d'affrontements idéologiques sans fin sur le bien-fondé des objectifs à suivre. De son côté, la nouvelle gouvernance propose des instruments en nombre limité 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. Néanmoins, Salamon ne surtechnicise pas ce choix, qui est au contraire profondément politique : chaque instrument distribue inégalement des capacités d'action aux acteurs, c'est pourquoi le choix de l'instrument est souvent au cœur de la bataille politique, sa mise en œuvre beaucoup moins.

### 1.1.2- L'instrument porteur de référentiels néo-managériaux dans l'action politique

Le deuxième niveau d'exploration du politique intégré systématiquement par l'étude de l'instrumentation est difficile à désolidariser du premier. En effet, l'implantation dans les pratiques d'action publique de doctrines organisationnelles et managériales venues des entreprises est inhérente à leur dépolitisation. Qu'il s'agisse de l'organisation scientifique du travail (voir plus haut avec les travaux de Fayol) ou de la gestion par projet, l'action publique passe systématiquement au tribunal des instruments de référence du capitalisme. Salamon, rappelant les paradigmes prégnants du management public, montre ainsi assez nettement l'influence du capitalisme. Dans l'administration traditionnelle, le dirigeant doit savoir tenir (« *manipulate* ») une masse importante d'individus bureaucratiquement agencée. Elle fonctionne suivant le modèle POSDCORB, Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting. Le New Public Management opère un glissement de la notion de contrôle vers celle de performance, mais demeure imprégné du mythe du manager omnipotent et de l'idéologie décisionnelle. Enfin, les instruments de la nouvelle gouvernance « horizontalisent » les rapports entre les partenaires au nom du sacro-saint réseau. Elle fonctionne alors non selon des principes d'imposition, mais d'enrôlement cognitif de chacune des parties prenantes. Ce processus nécessite deux compétences :

- Les *Activation Skills* se réfèrent 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.
- Les *Modulation Skills* renvoient à la capacité à stimuler les comportements coopératifs des membres du réseau sur la base d'une juste distribution des récompenses et des pénalités.

Or, ces deux compétences octroient l'« état de grand » au sein de la cité par projets de Boltanski et Chiapello (1999), cité centrale du « nouvel esprit du capitalisme ». Le « Grand » est un meneur de projet, à la fois mobile, polyvalent, engagé, et capable d'engager les autres : « *Le "grand" dans un tel monde, ne sera pas un calculateur, mais un intuitif, voire un visionnaire, un créatif pas un hiérarchique, un éveilleur de potentialités, un catalyseur convivial et tolérant* » (1999 : 17). De même, la cité par projets rejette la hiérarchie et assure le passage du contrôle à l'autocontrôle en tant que nouveau mode de régulation, via l'injection de références à la confiance, l'autonomie, à l'épanouissement personnel dans l'organisation des processus de production (Nachi, Périlleux, 2002). L'ensemble participe à fonder les propriétés réticulaires de la nouvelle cité.

Du point de vue de la production de la ville, Arab (2004) n'hésite pas à recourir au modèle industriel du projet comme concept structurant pour analyser l'activité de projet dans la conduite des grandes opérations urbaines. Elle montre l'influence sous-jacente du projet

industriel, qui est une adaptation aux nouveaux enjeux concurrentiels de l'entreprise, sur la méthode de projet urbain, qui est une réponse des villes à la compétition territoriale. Citant Navarre (1992), elle rappelle que la nécessité du projet s'impose pour faire face à une injonction à l'innovation comme facteur clé de la compétitivité, les entreprises passant de « *la bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concevoir* ». L'importance des processus de conception équivaut à celle que les processus de production occupaient auparavant. La gestion de projet renvoie alors à une approche instrumentale du pilotage des projets et vise les outils et les techniques de planification des tâches, suivi des objectifs, affectation et contrôle des ressources. Le projet se comprend ainsi comme « *une création collective, organisée dans le temps et dans l'espace, en vue d'une demande* » (Ecosip, 1993 : 18).

Au final, on expliquera cette proximité entre instrumentation de l'action publique et paradigme capitaliste de l'organisation de deux manières. On peut simplement souligner que le système industriel et les modalités de l'action politique, agissant dans un même contexte historique, sont traversés par les mêmes références, les mêmes idéologies. Mais cette hypothèse ne rend pas justice à l'antériorité de l'industrie dans l'intégration des pratiques managériales. Nous estimons plutôt que l'organisation industrielle fournit le paradigme général car elle est le « *définisseur primaire* » (pour reprendre l'expression de Hall, 1978 <sup>28</sup>) de la relation entre les fins et les moyens. Il régit à ce titre le statut ontologique des instruments d'action publique, expliquant leur propension à activer des référentiels néo-capitalistes.

## **1.2- Analyser les modalités de production de l'intermédiarité : instruments indirects et dynamiques institutionnelles**

L'analyse sociologique de l'action publique rend compte de scènes d'action de plus en plus différenciées : y évoluent des acteurs autonomes qui, le plus souvent, ne partagent ni les mêmes valeurs, ni les mêmes principes d'action, ni les mêmes intérêts. L'instrumentation de l'action publique se présente alors comme un recours pour construire des règles permettant de penser ces différences, de les accepter, et de gérer leur coexistence (Duran, 2010). Pour justifier la pertinence de son programme de recherche sur les instruments, Salamon rappelle ainsi la complexification exponentielle des systèmes d'acteurs travaillant l'action publique

---

<sup>28</sup> Le concept de « définisseur primaire » se décline en trois points : la situation de définisseur primaire permet de dire de quoi il s'agit ; cette définition initiale va influencer tous les traitements suivants, elle devient le point de référence de tous les débats ultérieurs ; une fois établi, ce cadre interprétatif est très difficile à modifier.



contemporaine : « *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* » (2002 : 2). En effet, Salamon explique que derrière leur extraordinaire diversité liée à l'hétérogénéité de leurs champs d'action respectifs, l'essence des instruments contemporains provient de leur caractère *indirect* : ils reposent grandement sur la mobilisation de tiers acteurs (« *third party* »), ou acteurs intermédiaires, plutôt que sur l'action transitive des gouvernements : « *In a sense, the "public administration problem" has leaped beyond the borders of the public agency and now embraces a wide assortment of "third parties" that are intimately involved in the implementation, and often the management, of the public's business* » (p. 2). L'ensemble donne naissance à un « *third-party government* ». Dès lors, l'action publique devient un sport d'équipe (p.600) dont la complexité disqualifie le gouvernement direct et commande une refonte des approches, tant pour l'analyse sociologique que pour l'action<sup>29</sup>. Le fonctionnement classiquement admis de l'action publique centralisée 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 se démarque alors de l'école de la privatisation : il ne s'agit pas de décharger le secteur public de certaines de ses missions, mais bien de les placer dans un système multi-acteurs et multi-niveaux interdépendants. Les instruments indirects apportent de nouvelles perspectives relationnelles entre le gouvernement et les autres secteurs. Ils sont décrits comme les chevaux de Troie d'une vieille bataille entre des sphères publiques et privées. Celles-ci nourrissent une méfiance réciproque, chacune jalouse de leurs territoires. Avec beaucoup d'optimisme, 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 scènes d'action instrumentées, chaque acteur contribue sur la base de sa qualité majeure. L'État capte des ressources et pose les enjeux sociétaux globaux, tandis que les *nonprofit organizations*, par exemple, fournissent des services à l'échelle humaine et innovent dans de nouveaux champs.

S'intéresser aux instruments revient ainsi à analyser les formes d'institutionnalisation de l'activité collective. Car l'action que charpentent ces instruments ne se limite pas à structurer

---

<sup>29</sup> On trouvait déjà cette intuition dans un précédent ouvrage collectif, *Beyond Privatization : The Tools of Government Action* (1989). Salamon y suggérait l'analyse du renouvellement des instruments d'action publique comme voie de dépassement de la controverse portant sur la privatisation de pans entiers du secteur public. Musolf annonçait l'importance des formes hybrides publics-privés comme dispositifs privilégiés des années à venir. Plutôt que le dépassement d'un modèle par un autre au nom d'un basculement idéologique, les auteurs identifiaient un processus en cours de fertilisation croisée.



le gouvernement, elle impacte tout autant les autres parties prenantes. Les instruments s'apparentent à des institutions dans la mesure où ils distribuent des capacités d'action, répartissent des rôles, fixent des règles du jeu entre les participants<sup>30</sup> : « *Le plus étonnant dans ces dispositifs d'action interactionnistes et délibératifs, c'est qu'ils ne sont pas synonymes nécessairement de fragmentation, de dissolution d'une capacité d'action collective ou du sens de cette action, mais qu'au contraire ils contribuent à l'institutionnalisation de nouveaux espaces politiques* » (Pinson, 2003 : 46-47). Ces règles encadrent les répertoires variés d'action, abaissent l'incertitude sur les conduites opportunistes, et délimitent les droits et les obligations mutuelles des acteurs, en référence à des normes et à des valeurs collectivement édifiées et partagées (Ostrom, 1990). Les instruments/institutions permettent de trouver localement une solution institutionnelle provisoire « *compatible avec les attentes, les aspirations et les exigences des acteurs sociaux, c'est à dire compatible avec leurs contradictions et leurs convergences* » (Filâtre, 2005 : 274). Cette idée de « solution institutionnelle provisoire » se heurte cependant aux définitions classiquement admises de l'institution, ainsi qu'aux thèses néo-institutionnalistes. Maurice Hauriou entend en effet par institution « *une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures* » (1986 : 96). L'idée de « durabilité » contraste avec celle de « provisoire ». Les institutions que décrivent Hauriou semblent particulièrement bien adaptées à des situations stables et à des problèmes fortement structurés qu'elles régulent par une production normative particulièrement intégrée et fixée. Elles semblent toutefois perdre de leur efficacité face au mouvement permanent propre aux sociétés modernes (Dubet, 2002 ; Lyotard, 1979), nécessitant une plus grande flexibilité, un temps de réaction réduit et des formes de production consensuelles de la décision. Les approches néo-institutionnalistes soulignent davantage l'effet d'institutionnalisation intégré par les instruments. Dans leur optique, l'institution « *transcende les individus pour impliquer des collectifs dans des interactions structurées et prévisibles, basées sur des relations spécifiques entre les acteurs* » (Peters, 1999 : 18). Elle influe les comportements individuels en exerçant des contraintes directes ou indirectes sur ses membres, qui partagent, dans une certaine mesure, des valeurs et des représentations. On reproche toutefois à cette conception une survalorisation de leur cohérence et de leur stabilité (Hassenteufel, 2008).

---

<sup>30</sup> Dubet (2002) définit l'institution comme un cadre cognitif et moral au sein duquel se développent les pensées individuelles.

Dès lors, plutôt qu'une institution entendue au sens classique ou néo-institutionnaliste, on dira que la visée de coordination de l'instrument d'action publique en fait une institution aux carrefours d'institutions, conservant ainsi l'idée d'intermédiation. L'instrument forme un point de jonction contingent et ponctuel entre des ensembles structurés de normes et des représentations, leur donne la cohérence nécessaire à la poursuite de l'activité collective. La notion de « design institutionnel » revient avec force pour qualifier ces arrangements organisationnels destinés à modifier les structures d'incitation des acteurs publics et à abaisser les coûts de transaction de leur interdépendance (Wachter, 1994).

Dans cette perspective, la saisie de l'action publique par ses instruments conduit à s'interroger sur la dimension collective de l'action publique, l'instrument effectuant on l'a vu une médiation entre un sujet et un objet, un décideur et une situation, un gouvernement et une population, il est *le support de la mise en relation*. L'ensemble nous place clairement dans une sociologie de l'action qui favorise les démarches compréhensives en reconnaissant le statut de l'intentionnalité.

### **1.3- Saisir les dynamiques de changement : « un concept pour un passage »**

L'étude de l'action publique par ses instruments a souvent pour projet sociologique la compréhension de l'évolution des manières de faire, ou le changement des paradigmes encadrant les pratiques. L'idée sous-jacente est que le changement de politique publique passe désormais davantage par les recettes que par les grandes finalités (Jobert, 1994). Du point de vue des politiques publiques, le recours à l'instrumentation pour engager le changement, qui peut aussi se comprendre comme une stratégie d'instrumentalisation de l'instrument, s'expliquerait surtout par la complexité des problèmes et la difficulté à faire émerger des objectifs remportant l'adhésion sociale. En situation d'incertitude à la fois sur les problèmes et sur la coordination des acteurs investis dans leur résolution, les consensus opératoires seraient plus faciles à construire que les consensus sur les buts à atteindre (Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Jobert, 1994)<sup>31</sup>. On notera deux types d'entreprises sociologiques pour intégrer les instruments dans la compréhension du changement de l'action publique. La première recourt aux instruments tout en maintenant la prégnance de critères plus classiques, tels que les idées ou les institutions (**1.3.1**). La seconde fait des instruments la clef de la modélisation du changement (**1.3.2**).

---

<sup>31</sup> Denis Salles (2006) montre toutefois que l'injonction environnementale constitue souvent une exception : après l'accord sur les principes, ce sont les modalités opératoires qui posent problème.

### 1.3.1- Les IAP comme éléments du changement des politiques publiques

Les IAP sont un des éléments central de la modélisation du changement proposée par Peter Hall. Il analyse l'évolution de la politique économique du Royaume-Uni sur la base trois composantes : niveau d'action des instruments, type d'instruments, et hiérarchie des objectifs (1993). Il y distingue trois ordres de changement.

- Le premier niveau comprend deux types de changement politique. Le changement de premier ordre (« *first order change in policy* ») conserve les buts et les IAP attendus, mais opère une modification de leur niveau d'action ou de leur utilisation.
- Dans le changement de deuxième ordre, les IAP sont changés, mais les buts poursuivis restent identiques. On est ici dans le changement de stratégie.
- Finalement, Peter Hall rend compte d'un changement de troisième ordre, le passage d'un modèle de régulation macro-économique d'inspiration keynésienne à celui de l'économie de marché, qui traduit un changement de paradigme. Ici, ce sont les trois composantes de la politique qui sont modifiées.

Les deux premiers ordres relèvent d'apprentissages et d'ajustements incrémentaux en interne, dans le cadre d'un processus politique qualifié de « normal » (« *normal policy making* »). Le troisième ordre manifeste une logique très différente, radicale et externe : « *Third order change, by contrast, is likely to reflect a very different process, marked by the radical changes in the overarching terms of policy discourse associated with a "paradigm shift." If first and second order changes preserve the broad continuities usually found in patterns of policy, third order change is often a more disjunctive process associated with periodic discontinuities in policy* » (p. 279). Le changement paradigmatique transforme fondamentalement le cadre d'interprétation des acteurs d'une politique donnée.

On retrouve les instruments dans le modèle du changement par empilement proposé par Streeck et Thelen (2005). Celui-ci décrit une modalité de changement conjointement graduel et substantiel, pour sortir à la fois des impasses des théories incrémentales et de celles du changement radical :

« We must avoid being caught in a conceptual schema that provides only for either incremental change supporting institutional continuity through reproductive adaptation, or disruptive change causing institutional breakdown and innovation and thereby resulting in discontinuity. In short, we argue that equating incremental with adaptive and reproductive *minor* change, and *major* change with, mostly exogenous, disruption of continuity, makes excessively high demands on "real" change to be recognized as such and tends to reduce most or all observable change to adjustment for the purpose of stability» (p. 8).

Dans le chapitre rédigé par Bruno Palier, on voit bien comment le changement peut procéder par l'introduction d'instruments qui insufflent des logiques d'action, des cadres de référence

totallement nouveaux (voir aussi Palier, 2004). Il montre comment les politiques de protection sociale françaises et leur modèle d'Etat-Providence évoluent progressivement vers des modes de régulation libéraux sans occasionner de rupture idéologique radicale apparente. Ce mouvement s'amorce par l'introduction d'abord marginale de nouveaux instruments de politiques publiques :

« All the new measures that we are studying here have first been introduced at the margins of the social protection system and have been gradually extended. Their development has often led to a change in their meaning within the system. They are first introduced to “complete” or repair the existing system, but they gradually become the base for a new type or logic of social protection within that system» (p. 138).

D'abord, le choix des nouveaux instruments est légitimé par un diagnostic qui invalide les précédents, en premier lieu le régime par répartition. Puis, les nouveaux instruments, supposés éviter les erreurs du passé, sont bien plus conçus par opposition à celui-ci que pensés pour apporter des solutions au présent : les retraites par capitalisation sont opposées aux défauts des retraites financées en répartition. Ces deux premières étapes permettent de renouveler le cadre général dans lequel s'inscrivent les réflexions, en dépit d'un consensus ambigu sur le régime par capitalisation. Autrement dit, on ne discute pas les principes d'un système mixte, mais directement de ses modalités d'application. L'épargne retraite peut finalement se développer progressivement, selon une logique de transformations cumulatives. Ainsi, petit à petit, les instruments, assurant une fonction de cadrage, ont conditionné les idées, les normes, la hiérarchie des objectifs, et plus profondément la définition des problèmes que les politiques sociales sont chargées de résoudre.

Les propositions de Hall, Streeck et Thelen, font des instruments de l'action publique une focale d'observation pertinente pour saisir les mécanismes du changement. Toutefois, ici, les instruments demeurent des variables complémentaires dans des modèles par ailleurs dominés par des variables idéelles ou institutionnelles (Jacquot, 2006). Le troisième ordre de changement identifié par Hall, par exemple, apparaît comme une variable relativement exogène aux instruments, qui sont remplacés dans le cadre du nouveau paradigme. Cela amène à réduire l'approche des instruments pour ce qu'ils sont, à ne pas envisager pleinement la dynamique instrumentale. D'autres auteurs proposent une approche plus interactive où changements des IAP et de paradigmes semblent davantage emboîtés.

### **1.3.2- Les IAP comme moteurs du changement**

Les travaux que nous présentons ici confèrent un rôle spécifique aux instruments comme sources de changement. Ils montrent comment de petites transitions dans la nature des

techniques de gouvernement conduisent au changement global. L'étude de la nature des instruments devient alors indispensable, tout autant que celle de leurs fonctions.

*Des instruments généraux, passifs, contingents et peu contraignants pour suppléer aux capacités limitées des gouvernements*

S'intéressant à la nature des instruments, Hood (1983) met en évidence les quatre grands types d'instruments dont disposent les gouvernements, synthétisés dans le « NATO scheme » :

- les instruments communicationnels basés sur la ressource de « nodalité » ou dirait-on plus facilement aujourd'hui, de réticularité ;
- 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 renvoie à la possession d'un pouvoir officiel et/ou légitime.

L'époque actuelle, traversée par deux tendances antagonistes, entre inflation du champ d'intervention de l'action publique et un certain consensus pour reconnaître les capacités limitées des gouvernements, appelle une nouvelle génération d'instruments. L'auteur en dessine clairement ses contours : les instruments généraux sont préférés aux particuliers, les passifs aux actifs, les contingents aux immanents, les faiblement contraignants aux fortement contraignants. Cela le conduit à privilégier les ressources « nodales » et « trésors » aux ressources « organisation » et « autorité » (p. 145).

*Des instruments faiblement coercitifs, peu directifs, peu automatiques et très visibles pour engager une nouvelle gouvernance*

À la suite de Hood, Salamon (2002) recourt également à l'analyse des IAP pour saisir le changement, qui, selon lui, est déjà largement amorcé (« *The revolution that no one noticed* », p. 1) : le passage du gouvernement à la « nouvelle gouvernance ». Pour lui, l'implantation de nouveaux instruments a occasionné une transition qui discrédite autant les pratiques gouvernementales que les programmes traditionnels de la sociologie politique. Tous deux doivent se tourner vers le « comment », plutôt que vers le « quoi », trop frappé par la complexité pour assurer l'efficacité de l'intervention publique d'un côté, le travail d'objectivation par le chercheur de l'autre. L'étude de l'instrumentation des politiques publiques devient alors surtout un guide pour comprendre les logiques qui la travaillent :

« *The great challenge now is to find a way to comprehend, and to manage, the reivented government we have produced* » (p 8). Pour relever le défi, Salamon pose les dimensions clefs à considérer pour analyser les IAP:

- le degré de coercition évalue la propension de l'instrument à imposer des contraintes aux individus ou plutôt à favoriser leur enrôlement. Cette dimension est jugée la plus saillante, car probablement le plus petit dénominateur commun à tous les instruments. Le niveau de coercition peut varier selon les instruments :
  - o les instruments faiblement coercitifs reposent sur l'adhésion volontaire des individus,
  - o les instruments moyennement coercitifs reposent sur des dispositifs incitatifs et des systèmes de sanction faiblement pénalisants,
  - o les instruments fortement coercitifs imposent des limitations formelles sur les activités via des régulations économiques et sociales.
- Le degré de directivité (« *directness* ») évalue le niveau d'investissement de l'entrepreneur de politique publique dans la conduite de l'action. « *A direct tool is one in which authorization, funding, and execution are all carried out by essentially the same entity* » (p. 29). Ce concept structure deux observations cruciales: surmonter un problème public conduit à engendrer un très grand nombre d'activités ; ces activités ne doivent pas être pilotées par une même entité. À nouveau, une modélisation stimulante accompagne le propos autour des combinaisons de partenariat publics-privés.
  - o Financement public/ pilotage privé
  - o Financement public/ pilotage public
  - o Financement privé/ pilotage public
  - o Financement privé/ pilotage privé
- Le niveau d'automaticité (« *automaticity* ») évalue l'aptitude de l'instrument à s'enchâsser dans les structures administratives préexistantes pour agir. À l'inverse, il peut forger sa propre forme administrative (« *special administrative form* »). Les instruments à forte automaticité ont pour eux l'avantage d'engager les systèmes existants dans la poursuite de nouveaux objectifs. Néanmoins, ces systèmes sont déjà bien souvent conditionnés par leurs propres objectifs et dynamiques. Si bien qu'on voit mal dans quelle mesure les nouveaux objectifs recomposent le système existant, ou si ce dernier coopte, distord les nouveaux objectifs suivant un processus d'appropriation stratégique.
- Le degré de visibilité 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. Les instruments invisibles de l'action publique, c'est-à-dire ceux qui ne transparaissent qu'entre les lignes budgétaires, sont de puissantes armes pour les gouvernants. Mais, politiquement attractifs, ils posent d'autres problèmes, en particulier en terme d'imputabilité (« *accountability* »). Cette propriété des instruments invisibles doit conduire l'entrepreneur de politique publique à résister à la tentation et à préférer des instruments plus visibles, dont l'efficacité est plus facile à évaluer.

Ces dimensions clés, si elles permettent de déconstruire un instrument, d'en révéler la nature, sont surtout des postes d'observation pour rendre compte de l'évolution de l'action publique. Salamon identifie clairement les quatre petites transitions à l'œuvre au sein des instruments qui ont permis la grande, de l'administration traditionnelle vers la nouvelle gouvernance : du fortement coercitif vers le faiblement coercitif, du fortement directif vers le faiblement directif, d'une forte automaticité vers une faible, de l'invisibilité vers la visibilité.

Au final, que l'IAP soit un élément du changement ou son moteur principal, il offre à l'analyse sociologique « *un concept pour un passage* » (Cauquelin, 1987)<sup>32</sup>, c'est-à-dire une focale suffisamment riche pour attirer l'attention de l'observateur du changement, dans la mesure elle est solidaire des pratiques des acteurs. Sa matérialité et sa fonction de mise en mouvement des acteurs offrent des opportunités de contextualisation qui permettent d'envisager de mettre précisément à jour la scansion de l'évolution de l'action publique. Surtout, l'IAP constitue un point de fixation dans la mémoire organisationnelle, ce qui en fait un support d'interaction extrêmement fécond entre l'interviewer et l'interviewé, toujours dans l'optique d'une sociologie de l'action.

---

<sup>32</sup> Nous reprenons à notre compte cette formule qu'Anne Cauquelin suggère pour saisir la capacité du réseau à assurer le passage entre différents états : le solide et le liquide, le fluide et le stable, le visible et l'invisible, etc.



## **2- Posture et orientations méthodologiques pour l'analyse de l'action publique par ses instruments**

Arrivés au bout de notre parcours relatif aux fondements théoriques de l'action publique instrumentée, des considérations d'ordre empirique nous animent. L'analyse de l'action publique peut se concentrer sur les temps séminaux de la production des décisions ou sur la mise à jour des grands paradigmes qui les cadrent. Il en ressort une entreprise de conceptualisation qui vise à cristalliser les représentations autour de grandes constructions idéales typiques<sup>33</sup>. L'approche par les instruments revendique généralement une posture méthodologique à la fois modeste et pragmatique : partir des éléments matériels qui font sens pour les acteurs afin de rendre compte de l'action publique en train de se faire (2.1). Notre enquête s'est emparée de cette posture en établissant de cinq niveaux de questionnement, avec pour objectif de systématiser la démarche pour chaque instrument étudié : la connaissance des origines de l'instrument, la maîtrise des aspects techniques de l'instrument, la reconstitution de l'histoire du choix de l'instrument, la qualification de la relation instituée entre l'instrument et ses utilisateurs, et, enfin, l'impact des instruments sur le système d'acteurs. Ces dimensions sont ensuite rapportées aux trois médiations instrumentales décrites plus haut (2.2). L'ensemble nous paraît plaider pour une démarche qualitative basée sur la multiplication d'entretiens ouverts puis semi-directifs, ainsi que sur un travail d'anthropologie documentaire et procédurale (2.3).

### **2.1- Saisir l'action publique en train de se faire ou le « refroidissement théorique »**

L'analyse de l'évolution des politiques publiques a produit plusieurs grandes catégories d'interprétation. Parmi les plus significatives, on note l'idée d'un passage du référentiel de la modernisation au référentiel de marché (Muller, 1992, 2000), de l'État régalien à l'État régulateur (Hassenteufel, 2008) ou animateur (Donzelot, Estèbe, 1994), des politiques substantielles à des politiques processuelles (Lascoumes, 1996), de politiques productives et allocatives aux politiques réglementaires et constitutives (Duran, 1999), des politiques publiques à l'action publique (Thoenig, 1998a) ou à l'institutionnalisation de l'action

---

<sup>33</sup> « On obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre et par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement, pour former un tableau de pensée homogène. On ne trouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle: il est une utopie. Le travail historique aura pour tâche de déterminer dans chaque cas particulier combien la réalité se rapproche ou s'écarte de ce tableau idéal » (Weber, 1904: 181).

collective (Duran, Thoenig, 1996), du gouvernement à la gouvernance (Le Galès, 1995 ; Gaudin, 2002 ; Simoulin, 2003) ou le principe d'un tournant néo-libéral et néo-managérial (Jobert, 1994 ; Bezes, 2008), etc. Chacune de ces conceptualisations du changement fait état, à sa manière, des mêmes dynamiques structurelles de l'évolution de la fabrication de l'action publique :

- la fin du monopole de l'État dans le gouvernement des affaires publiques au profit du territoire, de l'Union Européenne ou de tiers acteurs,
- la multiplicité des formes de traitement des problèmes collectifs de la société, parmi lesquelles la sphère publique n'est désormais qu'une des possibilités,
- une injonction à l'efficacité et à l'efficience qui se réfère aux préceptes néo-managériaux de l'économie de marché, notamment à travers la notion de gouvernance.

Le foisonnement de ces travaux mettant en avant les différentes facettes du changement dans les politiques publiques permet de cristalliser la pensée, de créer des catégories d'entendement. Parallèlement, certaines voix s'élèvent pour prévenir des « *précipitations théoriques* » (Hassenteufel, Fontaine, 2002) ou des montées en généralité excessives (Thoenig, 1998b ; 2005) qui contribuent à radicaliser des tendances dont l'enracinement effectif questionne et qui doivent encore largement passer à l'épreuve de l'examen empirique.

En creux des grands systèmes d'explication, l'étude de l'action publique par ses instruments s'inscrit davantage dans une perspective de « *refroidissement théorique* » (Hassenteufel, Fontaine, 2002) : elle s'applique à rendre compte de l'action publique en train de se faire, à comprendre comment elle agit, pour en faire les traceurs du changement, « *de son sens, de son cadre cognitif et normatif et des résultats* » (Lascoumes, Le Galès, 2005 : 25). Kirat (2005) évoque de son côté un « *projet d'intelligence pratique de l'action publique située* » (p. 16), qui fait preuve de pragmatisme face à la tentation de désubstantialisation/dématérialisation des institutions de certaines branches de l'économie des conventions. À travers l'analyse des dispositifs de l'action publique, il s'agit de mettre en évidence des « *processus de construction de sens en situation* » (*Ibid.*).

Foucault, à partir de son programme d'étude sur la « gouvernamentalité », avait déjà invité à renoncer aux théories classiques centrées principalement sur la nature et la légitimité des gouvernements, soulignant la réalité composite de l'État, véritable « *abstraction mythifiée* » (1986 : 15), contre les naturalisations abusives de cette forme d'exercice du pouvoir.

« Quand j'ai commencé à m'intéresser de façon plus explicite au pouvoir, ce n'était pas du tout pour faire du pouvoir quelque chose comme une substance, comme un

fluide plus ou moins maléfique qui se répandait dans le corps social, avec la question de savoir s'il vient d'en haut ou d'en bas. J'ai simplement voulu ouvrir une question générale qui est : "Que sont les relations de pouvoirs ?... Comment cela se passe-t-il, par quels instruments et puisque en un sens je suis un historien de la pensée et des sciences, de quels effets sont ces relations de pouvoir dans l'ordre de la connaissance ?" » (Foucault, cité par Lascoumes, 2004 : 2)

Pour Foucault, la gouvernementalité est doublement un constat et une posture épistémologique. Elle caractérise d'abord une forme émergente de l'exercice du pouvoir qui résulte d'un processus de rationalisation et de technicisation. Deux éléments fondamentaux soutiennent cette nouvelle rationalité politique : une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et un ensemble de savoirs, plus précisément de systèmes de connaissance. Techniques et savoirs s'appliquent sur un nouvel ensemble, « la population », appréhendée comme une totalité de ressources et de besoins. Dans cette nouvelle configuration du pouvoir, les « technologies gouvernementales » sont mobilisées lors des « jeux stratégiques » pour établir les « rapports de domination », les trois niveaux formant les piliers de l'analyse foucauldienne du pouvoir. Ce constat rend d'autant plus nécessaire l'adoption d'une nouvelle posture épistémologique, seconde acception de la gouvernementalité.

La gouvernementalité revient à substituer une approche matérielle des pratiques étatiques (« *l'État, ce n'est rien d'autre que des faits* », Foucault, cité par Lascoumes, 2004 : 3) à l'approche essentialiste, c'est-à-dire anthropomorphiste (un État unitaire doté d'une individualité et d'une volonté, voire d'une conscience), et mécaniste (un État est composé de structures et de fonctions). Foucault appelle à se concentrer sur les « *procédures techniques* », l'« *instrumentation* », constituant une activité centrale de « *l'art de gouverner* » (Senellard, 1995). Il revendique la primauté de l'étude de la dimension matérielle de l'activité politique, c'est-à-dire l'analyse des faits, des actions, des techniques et pratiques de gouvernement, par rapport aux théories classiques centrées sur la souveraineté et la légitimité des gouvernants : « *L'analyse de ces techniques est nécessaire parce que c'est très souvent à travers ce genre de techniques que s'établissent et se maintiennent les états de domination* » (1994 : 599). Il montre au final comment l'instrumentation de la pratique du pouvoir est simultanément le fruit et le vecteur de l'étatisation de la société.

Le premier travail de conceptualisation à vocation programmatique de l'instrumentation de l'intervention publique est proposé par Christopher Hood (1983). La question inaugurale de l'un des ouvrages fondateurs de l'analyse des IAP, « *The Tools of Government* » rend compte d'une préoccupation essentielle, se positionner dans le « faire » plutôt que dans le « savoir » : « *What does government do ?* » (p. 1). Hood envisage trois façons d'y répondre :

- La première tente de décrire ce qui se passe à l'intérieur d'un gouvernement. Elle nous conduit à raconter l'histoire des processus décisionnels. Le chercheur est alors

immergé par un flot de questions passionnantes, mais se condamne à un certain niveau de généralité.

- La seconde porte l'attention sur les thèmes qui mobilisent les gouvernements contemporains. Le chercheur dresserait une sorte de liste interminable, que l'hétérogénéité rendrait difficile à exploiter.
- Enfin, la troisième se concentre sur les outils, ou les instruments (*tools*), que ces gouvernements utilisent, c'est-à-dire l'observation prioritaire des mécanismes plutôt que des finalités. S'ils sont déterminants, c'est parce c'est à travers eux qu'un gouvernement entre en contact avec la société.

Hood relève deux intérêts majeurs à cette dernière approche. D'une part, elle permettrait de considérer avec finesse la complexité croissante de l'action publique contemporaine, là où les deux autres perspectives aboutiraient à des listes sans fin : « *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). D'autre part, elle introduit un certain pragmatisme pour la recherche qui peut interroger l'efficacité des instruments et ainsi participer à l'amélioration des dispositifs de l'action publique : « *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* » (p. 9).

Plus tard, Peters et Linder (1984) identifient deux options majeures pour extraire l'action publique du modèle de la poubelle<sup>34</sup> dans laquelle sa complexité intrinsèque semble la condamner. La première recourt à la théorie qui développe des explications macro-sociales pour guider l'analyse et l'action, notamment le modèle keynésien, le plus couramment mobilisé. La seconde, défendue par les auteurs, envisage une compréhension plus technique des processus de production de l'action publique, pour finalement se débarrasser de tout paradigme : « *If we better understand the characteristics of policy itself, and the characteristics of policy process, we may be able to intervene more effectively into the social world even without a Keynes or Marx to guide us. Thus, we will be arguing that policy and*

---

<sup>34</sup> En 1972, March, Cohen et Olsen proposent une modélisation qui deviendra célèbre : le « modèle de la poubelle ». Ils expliquent le processus de décision dans les organisations, véritables « *anarchies organisées* ». A l'image des papiers jetés dans une corbeille, les problèmes, les participants et les solutions se présentent de façon aléatoire, et cet ordre d'apparition pèse plus dans le choix final que les mérites intrinsèques de chaque solution. La solution arrêtée est le plus souvent la première qui apparaît à peu près satisfaisante, elle dépend plus de compromis entre individus et groupes que de son optimalité.

*the policy process can and should be understood without agreement on a social paradigm* » (p. 238). Ils plaident alors pour un déplacement des cadres d'analyse, de la théorie sociale vers le design institutionnel (« *From Social Theory to Institutional Design* »). Selon les auteurs, seul un tel déplacement peut fournir à l'analyse les trois modèles indispensables à la compréhension de l'action publique :

- un modèle de causalité : il permet au chercheur d'associer les résultats de l'action publique avec l'état initial;
- un modèle d'évaluation : il permet de dresser des monographies des résultats ou des états initiaux afin de construire des hypothèses sur l'action publique et la société;
- un modèle d'intervention : il guide l'analyste dans la sélection des lieux et des formes de l'intervention au sein des processus économiques et sociaux en cours afin de produire les résultats espérés.

Le design institutionnel fixe son attention sur les instruments qui agencent l'action publique. Or, tandis que la réflexion sur les formes physiques d'intervention est depuis longtemps un programme fort des sciences appliquées, Peters et Linder regrettent qu'aucun effort comparable n'ait émergé parmi les entrepreneurs d'action publique. Leur élaboration est laissée aux approximations de l'intuition et des valeurs plutôt que liée à des exigences de résultat. Parallèlement, la plupart des analystes se concentrent sur l'évaluation et la comparaison des solutions existantes plutôt que de se préoccuper du design des solutions. Complice, l'analyste participe à naturaliser les solutions mises en œuvre, il ne promeut pas d'idées nouvelles : son rôle se cantonne à la prédiction de leurs impacts et de leur taux de pénétration pour faciliter leur mise en œuvre. À côté de toute cette intelligence développée, les auteurs regrettent que le volet instrumental de l'action publique demeure largement fondé sur des intuitions en raison de la pauvreté théorique de la réflexion affectée au design institutionnel. Dès lors, concluent les auteurs, sans une assise théorique même rudimentaire pour étudier ces instruments, il est impossible d'assigner un instrument d'action publique à un problème avec une assurance de résultat.

Ces derniers travaux associent refroidissement théorique et engagement de la sociologie vers un rôle d'appui pragmatique à l'élaboration, la conduite et l'évaluation des politiques publiques. En effet, si pour Foucault, l'analyse des fondements matériels des politiques publiques vaut d'abord pour ses prédispositions heuristiques à rendre compte des rapports de domination, la focalisation sur l'instrumentation de l'action est l'occasion pour Peters, Linder et Hood de proclamer l'utilité sociale de leur discipline. Cette posture pragmatique permettrait en outre de positionner l'observateur à l'intersection des nombreuses rationalités et intérêts à l'œuvre dans l'intervention publique, des « lieux » souvent qualifiés d'

« intermédiaires ». La méthode mise en place pour effectuer notre enquête vise une exploitation optimale de ce capital heuristique.

## **2.2- Une enquête structurée autour de cinq niveaux de questionnement**

Les cinq niveaux de questionnement qui ont rythmé nos enquêtes pour chaque instrument croisent différentes propositions puisées dans les ouvrages et articles consacrés à l'instrumentation de l'action. Il s'agit d'abord de connaître la genèse de l'instrument (2.2.1), puis d'en acquérir la connaissance technique (2.2.2), avant de reconstituer l'histoire de son choix (2.2.3), de mettre en lumière les effets qu'il produit sur ses usagers (2.2.4), pour enfin caractériser son impact sur le système d'acteurs (2.2.5). Ces données sont ensuite rapportées aux trois médiations identifiées en introduction (2.2.6).

### **2.2.1- Connaître le processus d'élaboration de l'instrument**

Le premier acte consiste à retracer les origines de l'instrument que l'on souhaite étudier. Il repose sur une série de questions qui ont pour but d'identifier les arguments qui ont motivé sa conception : dans le creux de quels constats la réflexion initiale sur l'instrument s'est-elle amorcée, quelles étaient les logiques qui ont présidé le travail de conception de l'instrument, quels enjeux ont cadré les négociations, etc. ?

Le but de cette dimension est d'identifier les promesses, l'intelligence objectivée, la théorie réifiée de l'instrument, les problèmes qu'il est sensé confiner et les modes opératoires qu'il suggère pour y parvenir : Se base-t-il sur une logique substantive ou processuelle ? Est-il pensé pour structurer les rapports entre les acteurs de façon verticale ou horizontale ?

Cela amène à construire des hypothèses relatives aux motifs présidant la mobilisation de l'instrument au sein d'un projet, à esquisser les contours des représentations de ses porteurs à la fois sur la nature des problèmes à traiter et sur la façon d'organiser l'activité collective.

On dira globalement que cette première approche renseigne sur la vision du monde que sous-tend l'instrument et qui travaille les porteurs du projet. Comprendre les promesses et la philosophie de l'instrument revient à mieux cerner les intensions et, tacitement, l'idéal régulateur des pilotes. L'entretien nous a paru être le procédé de recueil de données le plus fécond pour éclairer cet aspect. Plus que les déclarations d'intention retranscrites dans les plaquettes officielles ou dans les comptes-rendus de séminaire, il peut rendre compte de la nature des réflexions, des négociations, des itérations, des références, etc.



Notre étude sur le marché d'étude de définitions (MED) simultanée nous a par exemple menés à la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP), qui a mis en place cette procédure originale de désignation de l'urbaniste d'un projet. Nous avons pu rencontrer un des concepteurs de cet instrument, également rédacteur des documents techniques. Cet entretien a permis de comprendre les problèmes visés par l'instrument, mais également les stratégies de sensibilisation à l'intérêt de cette démarche qui sont déployées par de nombreux entrepreneurs de la cause de la qualité urbaine. Comprendre que le MED a été conçu pour la qualité et qu'il est défendu par des personnalités reconnues dans la promotion de cet enjeu situe la portée de nos projets plus fidèlement que le marketing urbain qui les accompagne. Il est en outre apparu plus tard que ces « porteurs de cause » ont été sollicités dans nos projets, car ils s'inscrivent dans un réseau national préexistant dont font partie certains techniciens locaux.

### **2.2.2- Acquérir la connaissance technique de l'instrument**

La seconde dimension consiste pour le chercheur à « *se salir les mains* » (Chatel, Kirat, Salais, 2005 : 18), c'est-à-dire à acquérir la compréhension technique de l'instrument étudié. Il s'agit par exemple d'en saisir les fondements juridiques et économiques, de connaître son mode de fonctionnement. On cherche notamment à évaluer les modalités résolutives réifiées, le mode d'activation (impératif ou soumis au volontarisme), la nature, l'intensité et la densité du système de contraintes intégré, la façon dont l'instrument prédécoupe le déroulement de l'activité, les liens qu'il engage selon les séquences. L'objectif est de faire émerger les utilisations officielles ou les fonctions manifestes de l'instrument, pour éventuellement mieux cerner ses usages catachrétiques.

Ce niveau s'initie par la lecture de plaquettes descriptives, de documents d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage, de cahiers de charges ou des ouvrages de sensibilisation et d'encadrement des pratiques destinés à des chefs de projet (souvent édité par l'AFNOR). Nous avons pu renforcer notre compréhension technique des instruments grâce à quelques entretiens, en particulier avec leurs concepteurs, qui sont en mesure d'évoquer les améliorations apportées à partir des expériences successives et des problèmes observés.

Notre enquête sur le MED a ainsi débuté par l'étude de documents techniques obtenus auprès de la MIQCP : « La méthode des marchés de définition simultanés », « Marché de définition. Une démarche de projet urbain », « Marchés de définition simultanés : comment réussir votre procédure ? Journée d'étude du 14 juin 2002 », Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 (dite loi MOP). On comprend alors que le MED est une réaction à la verticalité des rapports



entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre et au séquençage linéaire de la conduite de projet introduit par la loi MOP. Cette précision technique met en lumière le mode de confinement des problèmes recherché par les chefs de projet et surtout la philosophie de l'action à l'œuvre. Notre travail sur la norme ISO 14 001 s'est appuyé sur des ouvrages édités par l'AFNOR, « Système de management environnemental: Audit, certification, et règlement Eco-audit » (Bezou, 2002) ; « ISO 14001 : Commentaires et conseils pratiques : Une approche responsable et économique », (Lamprecht, 2003), sans oublier les documents disponibles sur *iso.org*, « Systèmes de management environnemental - Exigences et lignes directrices pour son utilisation » , «Les Guides ISO/CEI, une valeur ajoutée pour les normes internationales ». Cette connaissance a permis d'articuler les propos recueillis dans les entretiens à des principes techniques, et surtout d'appréhender, en situation d'interview, les écarts entre les intentions intégrées par l'instrument et les représentations *a posteriori* nourries par les utilisateurs, entre les effets incorporés et les effets réels. Nous avons pu par exemple, dès le premier entretien, saisir l'écart entre la philosophie de la norme ISO 14 001 et la perception de ses utilisateurs sur la ZAC AéroConstellation.

### **2.2.3- Reconstruire l'histoire du choix de l'instrument**

La reconstitution de la genèse du choix de l'instrument amène à décrire les circonstances, les considérations techniques et politiques qui ont justifié sa mobilisation ou sa création si celui-ci a été produit spécifiquement pour le projet (comme une charte, une convention, un protocole d'accord) : quand est-il sollicité, par qui, au nom de quels objectifs, au nom de quelle(s) perception(s) et définition(s) des problèmes à résoudre ?

Cette dimension est fondamentale car, en plus d'éclairer spécifiquement la question instrumentale, elle participe pleinement à explorer la genèse des projets et notamment leur contexte initial. Méthodologiquement, l'intérêt de l'approche par les instruments tient en ce qu'ils constituent un point relativement bien fixé dans la mémoire organisationnelle.

Nous avons en ce sens retenu plusieurs propositions du modèle de Peters et Linder en les adaptant à notre échelle locale d'analyse (1987 : 50). Ainsi, dans le processus de construction choix des instruments, nous avons distingué les facteurs exogènes et endogènes. Les premiers rendent compte du contexte. Au niveau macro, les variables systémiques renseignent les pratiques et la culture de projet urbain dominantes, ainsi que les clivages politiques et sociaux. À niveau méso, les variables organisationnelles mettent en évidence la culture de l'organisation de projet : les modes de recrutement, les modèles de socialisation, les références. Les facteurs endogènes relèvent d'une analyse microsociologique qui se focalise sur les individus, leur passé, leurs statuts, leurs représentations, leurs idéologies, leurs valeurs, leurs cadres de références. Mais ce modèle

considère peu les enjeux politiques sous-jacents. Peters (2002) montre plus tard que, chaque instrument opérant une distribution inégale des capacités d'action entre les acteurs, le choix de l'instrument est souvent au cœur de la bataille politique, des stratégies ajouterions-nous.

Il est difficile de puiser dans notre enquête des illustrations particulièrement saillantes de cette dimension, tant nous l'avons systématisée. Ici, les hypothèses formulées durant la première étape sur la représentation des problèmes par les acteurs et sur les manières adéquates de les circonscrire trouvent à s'affiner. Mais l'intérêt majeur est surtout que cette reconstitution de l'histoire du choix de l'instrument permet d'identifier un groupe d'acteurs, souvent restreint, qui sont les « définisseurs primaires » du projet. À travers le choix de l'instrument, ils fixent le cadre de références et d'interprétation de l'opération, décident de l'intégration des nouveaux acteurs, organisent la distribution des capacités d'action, renforcent leur leadership, c'est-à-dire posent les règles selon lesquelles le jeu va se jouer. On s'aperçoit que deux aspects sont mis en évidence :

- L'aspect « problem solving » : une instrumentation de l'activité liée à une vision du problème à résoudre, le recours à une technique pour y parvenir,
- L'aspect politique et stratégique : une instrumentalisation de l'instrument dans l'optique de s'assurer le contrôle technique et politique du projet.

On notera que les « définisseurs primaires » sont rarement des ressources pertinentes pour faire émerger les enjeux politiques et stratégiques du choix. Ils tendent au contraire à survaloriser les considérations techniques qui ont régi leur démarche. C'est donc avec les « laissés pour compte », les outsiders, que nous avons pu évoquer cette dimension, ces derniers envisageant le choix des instruments comme une manœuvre politique autant que technique.

#### **2.2.4- Qualifier la relation instituée entre l'instrument et ses utilisateurs**

Il s'agit ensuite de qualifier la relation qui s'établit entre l'instrument et ses différents utilisateurs : le perçoivent-ils comme une contrainte ou une ressource pour atteindre leurs objectifs ? Quelle est la nature des prescriptions qu'il génère ? De quelle manière problématise-t-il les enjeux ? Quels sont les schémas d'utilisation, les tâches que l'instrument entraîne ? Comment les utilisateurs se représentent-ils l'instrument ?

Nous avons en ce sens repris trois des concepts clefs de Salamon :

- le degré de coercition : l'instrument agit-il comme intégrateur de contraintes ou comme éveilleur de potentialités ?

- Le degré de directivité : comment s'organise la responsabilité du pilotage de l'action entre les différents entrepreneurs publics et privés?
- Le niveau d'automatisme : comment l'instrument s'articule-t-il avec les structures organisationnelles préexistantes ? Génère-t-il sa propre forme organisationnelle ?

Cette dimension rend compte de la dynamique d'interstructuration qui se joue : comment les acteurs utilisent les instruments et comment, en retour, ceux-ci influent sur le fond et la forme de l'activité. Notre expérience montre que les acteurs fortement rétribués en capacités d'action sont naturellement enclins à décrire les instruments comme faiblement coercitifs, peu directs et de faible automatisme : ils évoquent des processus ouverts, participatifs, consensuels avec des responsabilités partagées au sein d'espaces techniques relativement dégagées des institutions traditionnelles. Ils sont assez réticents à assumer ouvertement les contraintes qu'ils imposent aux autres acteurs. Le ton du propos est tout à fait différent dès que l'on s'éloigne du premier cercle des acteurs des projets.

Cet aspect de l'étude repose prioritairement sur des entretiens, en prenant soin à nouveau de rencontrer les pilotes et les acteurs présents, mais décrits par les autres ou par eux-mêmes comme peu influents. Nous avons également, dans le cas du concours d'attribution des îlots aux promoteurs, assisté à la présentation de la procédure par les porteurs du projet à ses principaux destinataires, les promoteurs, et pu ainsi observer les réactions spontanées.

### **2.2.5- Etudier l'impact de l'instrument sur le système d'acteurs**

Après quoi, il convient enfin de dégager l'impact de l'instrument sur le système d'acteurs, c'est-à-dire son effet régulateur, à un double niveau :

- Sur le système : en quoi l'instrument élabore-t-il de nouvelles scènes d'action ? Favorise-t-il l'intégration de nouveaux acteurs ?
- Dans le système : quels rapports organise-t-il entre les différents acteurs qui gravitent autour du projet ? Parvient-il à rendre compatibles les logiques hétérogènes ? Quels types de normes s'établissent en son sein ?

Notre enquête montre que la plupart des instruments induisent l'appel à des acteurs extérieurs au système d'acteurs local : jury, experts, assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO). Cette conséquence est d'ailleurs toujours jugée comme déterminante pour la poursuite des projets. Porteurs de nouvelles logiques, de nouvelles références, ils importent non seulement de nouvelles manières de voir et de faire, mais redéfinissent les alliances, les statuts et les rôles en formant un réseau de projet qui s'impose au système établi de production de la ville, conteste les rentes de position.

Nous avons à nouveau privilégié l'entretien, ce qui nous a permis de reconstituer le système d'acteurs, mais aussi des liens préexistants. Nous avons également participé à la plupart des manifestations de présentation des projets, aux inaugurations, à des séminaires de discussion plus restreints, à des conférences, à des expositions. Cet investissement nous a permis d'identifier des scènes relativement marginales du point de vue opérationnel, mais qui manifeste l'intensité des relations nourries à l'intérieur du groupe projet.

	<b>Processus d'élaboration</b>	<b>Connaissance technique</b>	<b>Histoire du choix</b>	<b>Relations IAP/utilisateurs</b>	<b>Effet régulateur</b>
<b>Questionnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Constat initial.</li> <li>▪ Logiques à l'œuvre.</li> <li>▪ Cadre de la réflexion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondements juridiques et économiques.</li> <li>▪ Mode de fonctionnement (modalités résolutives réifiées, mode d'activation, système de contraintes intégré, séquençage de l'action).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quand et par qui est-il sollicité ?</li> <li>▪ Objectifs poursuivis.</li> <li>▪ Perception et définition des problèmes à résoudre.</li> <li>▪ Variables exogènes (contexte culturel et organisationnel), endogènes (individuelles) et politiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Degré de coercition</li> <li>▪ Directivité</li> <li>▪ Automaticité</li> <li>▪ Représentations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Effets de l'instrument <i>sur</i> le système d'acteurs.</li> <li>▪ Effets <i>dans</i> le système d'acteur.</li> </ul>
<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mettre en évidence les visions du monde constitutives de l'IAP.</li> <li>▪ Construire des hypothèses sur celles des porteurs des projets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pouvoir distinguer le fonctionnement officiel de ses usages locaux.</li> <li>▪ Saisir l'écart entre la philosophie de l'instrument et les représentations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifier les « définisseurs primaires ».</li> <li>▪ Instrumentation de l'action.</li> <li>▪ Instrumentalisation de l'instrument.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en évidence des dynamiques d'interstructuration.</li> <li>▪ Mesure des écarts de représentation en fonction de la place occupée par les acteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eclairer la distribution des capacités d'action entre nouveaux acteurs et « rentiers ».</li> </ul>
<b>Méthode privilégiée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretiens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Étude de documents techniques</li> <li>▪ Entretiens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretiens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretiens</li> <li>▪ Observation non participante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretiens</li> <li>▪ Observation non participante</li> </ul>

**Les cinq niveaux d'interpellation des IAP par notre enquête**

## 2.2.6- Les IAP saisis par les trois médiations instrumentales

Les informations recueillies sur chaque instrument étaient consignées dans un tableau destiné à nous offrir une vision synoptique de leur portée, à l'aune des médiations pragmatiques, épistémiques et interactives.

La médiation pragmatique est déclinée en trois rubriques. La première reprend les objectifs officiellement assignés par les concepteurs de l'instrument et ceux revendiqués par ses usagers. La seconde désigne l'outil : une charte, une procédure, une équipe restreinte, un concours, etc. La dernière décrit l'action transformatrice que l'instrument doit engager.

Deux dimensions sont valorisées concernant la médiation épistémique. Nous renseignons d'abord le type de schéma de rationalisation offert par l'instrument. En quoi donne-t-il accès à une représentation nouvelle, simplifiée du problème à résoudre ? Cette représentation s'oriente-t-elle vers des questions techniques ou vers des scènes d'échanges, de traduction, de production de référentiels communs, etc. ? Par la suite, nous relevons les prescriptions qui jalonnent ce schéma de rationalisation. L'instrument comporte-t-il des injonctions techniques fortes, des mises en conformité, un dogme, de la docilité ? Il est parfois nécessaire de distinguer la promesse initiale quant au type de prescriptions contenues et les représentations que s'en font les usagers. Dans le sillage de la gouvernance, la majorité des instruments revendiquent des prescriptions faibles à fonction institutionnalisante, mais ses usagers se sentent parfois malgré tout extrêmement contraints.

Enfin, la médiation interactive est décomposée en quatre sections. La première signale le type d'acteurs concernés. La deuxième informe sur le type de relations que l'instrument suggère. À nouveau, il faut parfois séparer les promesses des effets ressentis par les usagers. La troisième dimension souligne le filtrage opéré par l'instrument, la quatrième rend compte de la distribution des capacités d'action.

	Médiation pragmatique			Médiation épistémique		Médiation interactive			
Instruments	Objectifs	Outil	Action	Schéma de rationalisation	Type de prescriptions	Type d'acteurs	Type de relations	Critères de sélection des acteurs	Distribution des capacités d'action

Ce tableau de bord, une fois complété, s'il peut souffrir d'une simplification excessive, offre un aperçu rapide des points saillants de l'action instrumentée. Le tableau de chaque instrument sera proposé en fin de chapitre.

### **2.3- L'entretien, une technique privilégiée pour comprendre les ressorts de l'instrumentation de l'action publique**

La méthode décrite plus haut fait de l'entretien semi-directif le principal argument empirique de notre enquête. C'est pourquoi nous souhaitons souligner les apports de cette méthode à l'analyse de l'action publique en général et à la problématique de son instrumentation en particulier (2.3.1), avant de décrire plus précisément le dispositif que nous avons mis en place (2.3.2).

#### **2.3.1- L'entretien semi-directif pour étudier l'action publique instrumentée**

Le recours à l'entretien dans l'analyse des politiques publiques et dans l'activité organisée a acquis un « *statut d'argument privilégié pour revendiquer l'empirie* » (Bongrand, Laborier, 2005 : 73). Dans les dix étapes qui fondent ses « *éléments pour une stratégie de recherche* » sur les politiques publiques, Muller recommande ainsi de « *rencontrer les individus qui ont participé à la mise en place et à l'application de la politique étudiée* » (2003 : 95), estimant qu'« *il vaut mieux en avoir un peu trop [d'entretiens] que pas assez* ». Articulé avec le dépouillement de la presse et de toutes formes de textes qui permettent de dater, de préciser et de vérifier les propos des acteurs, l'entretien *décoderait* l'action des décideurs et *hiérarchiserait* la masse d'informations collectée préalablement. Ainsi, alors que l'analyse des écrits met à jour la plupart des faits « *en comblant, si nécessaire, les trous de mémoire des acteurs directs* », elle « *ne donne que rarement les clefs permettant d'en retrouver le sens* » (1989 : 12).

Pourtant, Pinson et Sala Pala (2007) montrent qu'entre les deux formes pures qu'incarnent l'entretien ethnographique et l'entretien non directif, la légitimité de l'usage de l'entretien semi-directif est contestée : il « *fait figure d'un entre-deux bizarre, de méthode hasardeuse, et pour ainsi dire peu sérieuse* » (p. 555). Les auteurs recensent des arguments critiques de deux natures.

On stigmatise d'abord l'usage « informatif et rétrospectif » des propos recueillis en entretien. Celui-ci se heurterait à la mémoire défaillante des acteurs sociaux. Mensonge, oubli sincère ou reconstruction des faits (selon une logique de rationalisation *a posteriori* par exemple) discréditent toute entreprise de reconstitution de l'historicité de l'action publique à partir de la parole recueillie. De même, les acteurs seraient victimes de l'« *illusion biographique* », appliquant à une histoire collective le schéma interprétatif qu'ils plaquent à leur histoire personnelle. En lieu de données objectives relatives à un processus historique, est recueilli



un discours improvisé, mais toutefois agencé dans un schéma logique à destination de l'enquêteur, si bien que Becker (1987) parle d' « *archive provoquée* » (p. 95), Voldman (1992) de « *documentation inventée pour les besoins préétablis de l'enquêteur* »<sup>35</sup>.

En réponse à ces objections, Pinson et Sala Pala revendiquent un usage historien, informatif et narratif de l'entretien notamment basé sur le principe du recoupement, c'est-à-dire de la confrontation systématique d'un nombre important de témoignages afin d'atteindre une vision juste des événements et des faits, dégagée des visions et des versions subjectives de chacun des interviewés. Dans notre enquête, les recoupements les plus fertiles ont eu lieu entre les acteurs locaux fortement pourvus en capacité d'action, les faiblement dotés et les acteurs nationaux. Ainsi, la dimension politico-stratégique, masquée par les premiers, particulièrement mise en avant par les deuxièmes, est interprétée avec plus de recul et de liberté (et d'amusement ?) par les troisièmes. Si cette méthode n'assure pas une description exacte de la situation, elle tend au moins à certifier l'existence de l'enjeu. Mais, autant que les recoupements, c'est l'entrée par l'instrument qui nous préserve selon nous relativement bien des critiques formulées plus haut. D'un côté, elle offre un abord matériel à l'entretien. L'instrument produit des traces : historiques, références, documents techniques, dossiers, supports de présentation, réunions, liste de participants, etc. Il peut lui-même prendre la forme d'un objet. L'instrument « Engagement et Faisabilité » par exemple, est daté, signé par les acteurs, rappelle les engagements de chacun, etc. D'ailleurs, de nombreux entretiens ont connu des intermèdes autour de supports physiques liés à l'instrument, souvent préparés en amont par l'interviewé à notre égard, et subvenant aux dégâts du temps sur les souvenirs. D'autre part, se situant au cœur des processus d'action, l'instrument aide à fixer la mémoire autour de faits, d'événements précis : choix ou conception de l'instrument, personnes contactées, experts engagés, séminaires de présentation, réunions, noms des participants, etc. Il balise la chronologie, encadre la mise en récit, c'est-à-dire conduit à « *une structure diachronique de situations et d'événements, un enchaînement de faits et de pratiques réalisés dont on peut penser qu'ils ne seront pas profondément altérés par l'illusion biographique ou la tendance des individus à affabuler* » (Pinson, Sala Pala, 2007 : 581). Nous comptons également sur notre connaissance technique de l'instrument pour démontrer notre compétence, ajuster nos relances, voire recadrer l'interviewé lorsque celui-ci commettait des erreurs dans sa description matérielle du dispositif, sciemment ou pas. Dans une logique de recueil de l'information, Pinson et Sala Pala y voient un moyen « *de persuader l'enquêté qu'on en sait davantage que lui* », et que « *cela peut s'avérer un avantage considérable, quitte à l'indisposer* » (p.582). Nous intéressent davantage aux

---

<sup>35</sup> Texte en ligne non paginé : <http://www.ihtp.cnrs.fr/spip.php%3Farticle230&lang=fr.html>, consulté le 11 août 2011.

représentations des acteurs, nous avons plutôt constaté que l'étalage excessif de ce savoir pouvait gêner l'interviewé, notamment lorsqu'il était convaincu d'être notre informateur. Lors d'une entrevue portant sur le MED, nous avons régulièrement repris un élu, en lui demandant de situer son propos au sein des différentes phases agencées par l'instrument. Or, l'élu, qui pensait transmettre un savoir objectif, ne voyait plus l'intérêt de notre rencontre, puisque nous en savions tant. Il ne comprenait pas véritablement l'intérêt de ses représentations subjectives pour une étude qui revendiquait un statut scientifique. À partir de cette expérience, nous avons préféré développer un profil plus candide et avancer nos connaissances avec beaucoup plus de timidité suivant des formulations types « on m'a dit que... mais je ne suis pas sûr d'avoir bien compris ». Cette attitude a eu en outre pour conséquence de relâcher la vigilance de notre interlocuteur vis-à-vis de la teneur de ses propos, atténuant l'inclination à la langue de bois. Enfin, l'entrée matérielle de nos entretiens, initiée dès la prise de contact avec l'interviewé, semblait suggérer une rencontre assez neutre sur les plans politiques et stratégiques. Autrement dit, il est plus rassurant d'accorder du temps pour évoquer une procédure, une charte ou une norme que pour détailler des relations, des rapports de force ou la distribution des capacités d'action avec telle institution, acteur ou entreprise.

En second lieu, la critique de l'entretien semi-directif estime qu'il ne pourrait pas rendre compte des pratiques des acteurs et des représentations qu'ils y engagent. En effet, l'interviewé serait tenté de mentir ou de dissimuler des informations. Ce risque croît en fonction du degré d'asymétrie sociale avec l'interviewé. Se réalisant sous la forme d'effets de légitimité auprès des milieux populaires, il s'affirme par une propension à toujours présenter l'institution sous un angle favorable chez les dirigeants. Durant notre enquête, les acteurs fortement pourvus en capacité d'action ont en ce sens toujours décrit des processus ouverts, participatifs, consensuels, avec des responsabilités partagées au sein d'espaces techniques non conflictuels. S'il y a eu des tensions, elles seraient « normales » et inhérentes à tout projet. Le recouplement des entretiens sursoit aisément à cette attitude.

Ensuite, l'entretien semi-directif se heurterait aux limites de l'explicitation verbale de certaines pratiques ou schèmes cognitifs. On retrouve ici l'opposition exprimée par Giddens (1991) entre la conscience discursive, définie comme ce qu'un acteur sait à la fois dire et faire, et la conscience pratique, définie comme ce qu'un acteur sait faire seulement, sans être capable de le mettre en mots. Selon un autre parti-pris théorique, les verbalisations seraient automatiquement fausses dans la mesure où elles ne donneraient accès qu'aux justifications et aux légitimations des interviewés, qui « sont agis » par des règles et des structures gravées dans leur inconscient. L'entrée par les instruments tend à réduire la

première limite, par sa capacité à intégrer des processus relativement bien balisés. En outre, les instruments étudiés n'opéraient pas dans des processus routiniers, inscrits dans des schémas mécanisés et incorporés peu favorables à des prises de conscience explicites du déroulement de l'action. Au contraire, mobilisés pour conduire une évolution des pratiques et des représentations, ils ont nécessité des investissements cognitifs et réflexifs importants : en amont par l'appel à des experts, l'organisation de séminaires, de conférences ou de visites de quartiers européens ; en aval par des expositions, des interventions dans des clubs locaux, l'écriture de livres<sup>36</sup>, la participation à un programme national de recherche...D'ailleurs, les acteurs justifient souvent leur choix de recourir à un instrument par un travail introspectif. Autrement dit, la plupart des pilotes du programme Constellation ont pris l'habitude de « se raconter », d'explicitier leurs pratiques. Nous rejoignons Pinson et Sala Pala pour nuancer l'argument de l'inconscient faisant des individus de simples agents, dans la mesure où nous n'essayons pas d'atteindre des opinions, des structures idéologiques, mais des représentations qui orientent les pratiques<sup>37</sup>.

Enfin, d'autres types de griefs dénoncent d'un côté les biais inhérents à la situation d'enquête, qui conduirait à une déformation des pratiques et des représentations ; de l'autre l'influence des subjectivités de l'enquêté et de l'enquêteur sur le matériau produit en entretien. L'ensemble décrit un entretien incapable de dire la « vérité » sur les pratiques et représentations. En réponse, Pinson et Sala Pala plaident pour un usage compréhensif de l'entretien qui, plutôt que de chercher à contrôler la subjectivité des acteurs sociaux, l'utilise, en extrait l'essence informative des pratiques d'action publique et les représentations qui les sous-tendent. La démarche compréhensive considère les hommes comme des acteurs, des producteurs actifs du social « *des dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur* » et non de « *simples agents porteurs de structures* », (Kaufmann, 1996 : 23). Ici, « *les propos recueillis (...) ne doivent être considérés ni comme la vérité à l'état pur, ni comme une déformation systématique de cette dernière. Ils sont complexes, souvent*

---

<sup>36</sup> Au moins trois acteurs du programme Constellation ont rédigé ou participé à l'écriture d'ouvrages relatant de leur expérience : Raust, G., Nothias, J.-C., Lestage, G. (2005), *Bordeaux-Toulouse-L'itinéraire à très grand gabarit*, Paris, Agnès Vienot Editions ; Weissenbacher, G., Nothias, J.-C. (2004), *Le site d'assemblage de l'A380 : le nid du géant*, Paris, Agnès Vienot Editions. Ces ouvrages ne sont pas toujours disponibles dans le commerce, étant principalement destinés à être distribués aux collaborateurs et aux clients. Un élu a écrit un ouvrage sur le management stratégique des collectivités en s'appuyant sur l'expérience du programme Constellation : Carles, J. (2007), *Gouvernance des territoires et charte manageriales*, Paris, Territorial Editions. D'autres ont été longuement interviewés pour la rédaction de ces ouvrages. Nous avons également recensé plusieurs articles et témoignages dans des revues spécialisées (notamment *Le Moniteur*) ; d'innombrables interventions dans des rencontres professionnelles, locales et nationales.

<sup>37</sup> Ajoutons que notre posture, qui fait des hommes des producteurs actifs, est plus facilement tenable dans le cadre d'un contrat de recherche et d'une coopération praticien/chercheur que celle qui revendique la prégnance des déterminismes.

*contradictaires, truffés de dissimulation, et de mensonges. Mais ils sont aussi d'une extraordinaire richesse, permettant justement par leurs contradictions d'analyser le processus de construction identitaire, donnant des pistes (les phrases récurrentes) pour repérer des processus sociaux sous-jacents* » (Kaufmann, 1998 : 221-222). Kaufmann rejoint en ce sens l'historien Marc Bloch (cité par Desage, 2002) pour qui il ne s'agit pas d'être crédule sur les manipulations conscientes ou inconscientes des acteurs, mais bien de les comprendre : « [l'historien] *sait que ses témoins peuvent se tromper ou mentir. Mais avant tout, il se préoccupe de les faire parler, pour les comprendre* » (p.53). Le matériau recueilli n'est pas le résultat, mais le point de départ de la seconde étape du travail sociologique, l'analyse de contenu, les recoupements, qui mènent à l'interprétation. Dans notre enquête, c'était bien la version subjective qui motivait notre recherche. Nous connaissions préalablement le fonctionnement officiel des instruments grâce à l'acquisition de savoirs techniques. Nos questions de départ, bien qu'elles ciblaient cet aspect, suivaient un double objectif :

- Rassurer l'interviewé en initiant l'échange autour d'un objet en apparence neutre et pour lequel il se sentait détenteur d'un savoir. Nous voulions assurer l'acteur d'une asymétrie cognitive en sa faveur.
- Mesurer d'emblée les écarts entre le fonctionnement officiel et le propos recueilli, qui, en dépit de sa prétention à l'objectivité, laissaient déjà filtrer des interprétations, des représentations, dans lesquelles nos relances pouvaient s'insérer.

L'identification des acteurs ou institutions étant à l'origine de la mobilisation de certains instruments nous paraît constituer une illustration probante de l'intérêt de l'usage compréhensif de l'entretien. La plupart des instruments étudiés sont considérés comme novateurs, porteurs d'un mieux faisant urbain. En ce sens, ils octroient à leurs promoteurs des vertus modernisantes qu'ils souhaitent incarner sur la scène locale, voire nationale. C'est pourquoi chacun de nos interlocuteurs s'attribuait la paternité de la bonne idée, si bien que nous avons souvent dû renoncer à la vérité. Loin de limiter notre compréhension, cette situation s'est au contraire révélée riche d'informations sur les rapports de force entre acteurs et institutions ou sur les représentations vis-à-vis de l'instrument.

### 2.3.2- Le dispositif empirique de la thèse

Notre méthode de recueillement des données sur le programme Constellation repose majoritairement sur les 66 entretiens<sup>38</sup> conduits entre 2004 et 2011, répartis comme suit<sup>39</sup> :

- 18 entretiens avec des « techniciens territoriaux »,
- 4 entretiens avec des « promoteurs »,
- 12 entretiens avec des « élus »,
- 13 entretiens avec des « architectes-urbanistes »,
- 13 entretiens avec des « experts »,
- 6 entretiens avec des « industriels »<sup>40</sup>.

La composition du corpus s'est d'abord basée sur le principe de la participation des interviewés aux instruments que nous souhaitions étudier. Ces instruments ont été identifiés lors des entretiens exploratoires. Nous demandions, en cours ou en fin d'entretiens, les noms des autres participants et notamment ceux qu'ils nous conseillaient de rencontrer et pourquoi. Le second critère de choix était tributaire d'impératifs de faisabilité et de disponibilité. Ainsi, si les « industriels » sont peu représentés, plusieurs années ont été parfois nécessaires pour obtenir des rendez-vous. On l'explique par le fait que les industriels ayant travaillé avec les acteurs publics sont des cadres majeurs de leur entreprise et toujours mobilisés par l'Airbus A380. À l'inverse, les « techniciens territoriaux », pour qui le programme Constellation constitue un temps particulièrement fort dans leur carrière, ont été très désireux de rendre compte de cette expérience. Une autre catégorie d'entretiens rassemble des personnalités occupant des positions marginales sécantes, souvent plus subies que désirées. Légèrement en marge des pilotes, leur propos a nourri nos hypothèses quant au processus de formation des groupes, des critères d'inclusion ou d'exclusion.

Après quelques entretiens exploratoires très peu orientés, nos entretiens ont pris une forme semi-directive, articulée autour de quatre axes de questionnement :

- Comment ont-ils été conduits à intégrer l'instrument ?
- Comment l'instrument fonctionnait-il ?
- Comment fonctionnait le système d'acteurs ?

---

<sup>38</sup> Le tableau des entretiens se trouve en page 621, un entretien complet est proposé en annexe 17.

<sup>39</sup> Par ailleurs, le programme Constellation ayant attiré de nombreux chercheurs, notamment des géographes et des architectes, quelques comptes-rendus d'entretiens nous ont été transmis. Ceux-ci ne visaient pas notre problématique et ne s'accordaient pas avec notre mode de conduite des entretiens mais ont été intégrés pour enrichir nos monographies.

<sup>40</sup> Ces qualifications, évidemment arbitraires, correspondent aux fonctions dans le cadre desquelles les interviewés ont été sollicités au sein du programme Constellation. Elles seront reprises pour préciser le statut de l'auteur des propos qui seront rapportés dans la thèse.

- Comment se représentent-ils l'instrument ?

Notre enquête repose également sur la mobilisation de matériaux les plus variés possible :

- les documents administratifs : projets de ZAC, rendus des diverses consultations, documents de planification, cahiers des charges, supports d'animation des réunions, plaquettes techniques, etc. ;
- le recensement et l'exploitation des rapports et mémoires d'étudiants jugés pertinents pour la rédaction de ce texte portant
  - o soit directement sur le cas de la thèse (tout ou partie du programme Constellation),
  - o soit sur une thématique transversale (l'aménagement de l'agglomération, l'aéronautique, etc.),
  - o soit sur le territoire en question (le quart Nord-Ouest de l'agglomération);
- la constitution d'une revue de presse papier et web pour la période concernée (1999-2009) ;
- la participation à la plupart des manifestations relatives au programme Constellation : inaugurations, présentations aux promoteurs, journées portes ouvertes, salons de l'immobilier, séminaires, visites des premières réalisations, avec prise de notes, photographies et enregistrement (quand cela a été possible), suivant une méthode ethnographique.

On notera pour conclure la nature exclusivement qualitative de la méthode de notre enquête. Nous justifions notre choix par les caractéristiques de notre objet tel que nous l'avons appréhendé, à savoir le mode d'investigation décrit plus haut.

En amont de cette enquête ciblant le terrain de notre thèse, une première étude exploratoire a été menée, dont le dispositif a déjà été décrit en introduction de cette thèse. Son objectif était de réaliser une photographie de l'état des représentations des producteurs de la ville. Notre idée maîtresse était de nous doter d'une étude de référence pour mettre en lumière la façon dont les acteurs de la construction de la ville en Midi-Pyrénées appréhendaient cette activité. Trois axes structuraient nos interviews :

- Les compétences : quelles doivent être les compétences pour édifier la cité ?
- La coordination : comment coordonner les différents acteurs alors même que les caractéristiques systémiques ou contextuelles du système d'acteurs sont en transformation ?
- La place des citoyens : comment se concrétise la reconsidération de la place du citoyen (concertation, participation, communication, etc.) ?

- Le cadre institutionnel : comment sont perçus les dispositifs législatifs récents, loi SRU, décentralisation, intercommunalité, etc. ?

Cette étude est particulièrement exploitée dans le chapitre 6 qui propose, en amont de l'analyse des instruments mobilisés par les pilotes des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud, de broser ces représentations qui selon nous motivent les processus d'instrumentation.

Enfin, nous avons également réalisé quelques entretiens « hors cadre », c'est-à-dire non motivés par une problématique de recherche particulière. Organisées au début du lancement du programme POPSU et de notre thèse, ces rencontres avec des « grands témoins » avaient pour but d'améliorer notre compréhension des enjeux urbains de l'agglomération.



## Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons voulu montrer en quoi l'analyse de l'instrumentation de l'action publique et l'étude de l'action publique par ses instruments embrassent les niveaux d'interrogation les plus saillants de la sociologie de l'action publique contemporaine. Nous en avons ainsi identifié au moins trois. D'abord, l'instrumentation s'inscrit dans le développement d'espaces et d'acteurs intermédiaires en contribuant à leur institutionnalisation. Autrement dit, elle se rapporte à un phénomène de démultiplication de scènes et de participants qui redéfinit la distribution des capacités d'action, c'est-à-dire renégocie la ligne de démarcation entre autorité et pouvoir (Duran, 2010).

L'instrumentation questionne ensuite la nature proprement politique de l'action publique. D'un côté, sa vocation à rationaliser la décision, à la rapporter à un référentiel scientifique ou techno-industriel semble signifier la dilution de l'essence politique du pouvoir en le confiant à des techniciens. De l'autre, l'instrumentation avance l'hypothèse de la solubilité du management entrepreneurial et du management public dans un concept unifié.

L'instrumentation se situe enfin au cœur des dynamiques de changement de l'action publique. Le changement d'instruments peut accompagner un changement de paradigme. Mais des modifications simplement portées sur la nature des instruments peuvent eux-mêmes lancer le changement le paradigme, nous amenant à qualifier l'instrument de « concept pour un passage ».

À ces trois niveaux d'analyse, l'étude de l'instrumentation adjoint une posture, qui se concentre sur les aspects matériels de l'action publique, opérant un « refroidissement théorique ». On s'applique à décoder les pratiques, les techniques, les recettes institutionnelles ou procédurales, dans une voie précisée par Padioleau (2003) : viser la connaissance du « *comment ?* », davantage que celle du « *quoi ?* », saisir l'action concrète, les agencements « *de savoir-faire appliqués dans des domaines d'action plus ou moins codifiés* » (p.13), les « *pratiques explicites ou tacites* » (p.14). Cette ambition a justifié selon nous l'emploi d'une méthode qualitative basée sur un recours massif à des entretiens menés suivant une démarche compréhensive.



## Conclusion de la partie I

Dans cette partie, nous avons esquissé les deux paradigmes de l'activité instrumentée contemporaine, le plan et le projet pour ensuite dégager les apports de l'analyse de l'activité instrumentée à la compréhension de l'action publique. Avant d'inaugurer l'étude de notre terrain, il paraît nécessaire d'extraire les enseignements majeurs de ce parcours.

Étudier l'instrumentation de l'action publique en général, urbaine en particulier, situe notre recherche dans un projet de compréhension des pratiques des acteurs et des représentations qui les sous-tendent. En associant l'instrument à une démarche de rationalisation, c'est-à-dire à l'inscription de l'action transformatrice dans un schéma, nous exprimons notre volonté de mettre en lumière les modalités concrètes de construction d'une décision et d'agencement d'une action. C'est ainsi que nous pensons pouvoir explorer les logiques qui régissent la relation entre fins et moyens. Le chapitre 1 a tracé la voie d'un mouvement allant d'un paradigme techno-scientifique concentré sur la légitimité substantialiste des buts, traditionnellement compris dans le concept de « gouvernement », vers un modèle intersubjectif organisant la co-production des orientations via des dispositifs d'action concertée, résumé par la notion de « gouvernance ». Si, dans les deux cas, il est question de dépolitisation, l'ensemble tend à déplacer le curseur du chercheur des buts vers les moyens. Globalement admis pour qualifier une tendance générale, il nous restera à en démontrer les mécanismes à l'échelle opérationnelle pour mieux en cerner l'effectivité.

Ensuite, si l'on admet que le défi majeur de l'action publique contemporaine se trouve dans la domestication de l'incertitude via des démarches heuristiques assises sur un paradigme faillibiliste, alors l'instrumentation se situe au cœur de toute entreprise publique. En effet, les deux visées de l'action instrumentée que nous avons dégagées en introduction, la visée de rationalisation et de coordination, se définissent originellement par ces préoccupations : offrir des modalités résolutive et des schémas de rationalisation ; assurer une fonction de régulation des rapports sociaux, d'institutionnalisation de l'activité collective via l'établissement de cadres stabilisés d'interprétations et d'anticipation qui réduisent l'incertitude sur le comportement des participants. C'est ainsi que notre étude relatera d'abord d'un processus de recherche d'efficacité et de durabilité par l'établissement d'un certain consensus entre les acteurs. Ces notions étant singulièrement abstraites, sinon rhétoriques, en dépit de leur caractère décisif, il s'agira pour nous de rendre compte de leurs déclinaisons opérationnelles.



## ***Partie II***

# ***L'instrumentation comme génératrice d'une structure d'opportunités***

*Instruments et développement dans le  
Nord-ouest toulousain*



Le 20 novembre 2006, à l'occasion d'un séminaire réunissant plusieurs acteurs du programme Constellation, le président de la SEM Constellation, société en charge de la conduite opérationnelle, est intervenu pour rappeler la continuité liant le programme Constellation à l'histoire de Blagnac. Une historicité est établie. Elle inscrit les opérations en cours dans une cohérence fondée sur la permanence d'une volonté d'innover, elle-même arrimée à une dynamique de concurrence intra-métropolitaine. Sans naturaliser un énoncé potentiellement suspect de rationalisation *a posteriori*, nous faisons dans cette partie l'hypothèse d'une congruence entre la mobilisation d'un certain nombre d'instruments dans l'histoire économique, politique et urbaine de ce territoire et le processus d'instrumentation à l'œuvre dans le programme Constellation. Nous entreprendrons en ce sens d'étudier la genèse du programme Constellation en le situant dans la perspective des pratiques antérieures d'aménagement, de positionnement économique, politique et stratégique du Nord-Ouest de l'agglomération. Cristallisés dans des pratiques instrumentalisées localement novatrices, ces agissements semblent fournir au programme Constellation une *structure d'opportunités*. Suivant Kriesi (1982), la « *structure d'opportunités* » se dégage des éléments conjoncturels, de la stratégie ponctuelle, pour mieux valoriser le contexte, replacer l'action dans la globalité d'un système social, dans sa dynamique évolutive. Le programme Constellation sera alors présenté comme s'inscrivant dans la continuité de pratiques réfléchies, de solidarités territoriales longuement construites et affinées, de liens tissés avec le secteur économique, notamment l'industrie aéronautique.

C'est pourquoi nous proposons dans cette partie d'associer à notre approche par les instruments l'idée d'historicité de l'action de l'action publique (Laborier, Trom, 2003). Il ne s'agit pas seulement ici d'étudier le passé, mais, dans une version forte de l'analyse historique, « *d'identifier les façons dont a) le lieu et la période dans lesquels un événement ou un processus se produit à des effets sur b) comment il se produit ; c) pourquoi il se produit ; d) avec quelles conséquences il se produit* » (Tilly, 2003 : 28). En effet, les processus politiques incorporent des institutions, des représentations et des pratiques qui s'accumulent historiquement. Or, la compréhension de ces manifestations antérieures nous paraît revêtir un intérêt majeur dans la mise en lumière du programme Constellation. Notre démarche n'ambitionne pas la reconstitution exhaustive du passé de ce territoire. Elle vise davantage l'identification et l'exploration d'épisodes qui semblent particulièrement riches de conséquences et de causalités pour interpréter la conduite du programme Constellation. Nous inspirant de la méthodologie décrite par Tilly, on s'intéresse, au sein de ces épisodes, au repérage de mécanismes causaux d'ordres cognitif, relationnel et environnemental. Les mécanismes cognitifs agissent en modifiant les perceptions individuelles et collectives, structurant les manières de reconnaître, de comprendre, de réinterpréter et de classer. Les



mécanismes relationnels transforment les liens entre les individus, les groupes et les réseaux interpersonnels. Les mécanismes environnementaux exercent des influences extérieures sur les conditions qui touchent les processus politiques. En liant l'instrument « traceur du changement » et la notion d'historicité de l'action publique, nous ferons de chaque instrument un épisode à l'intérieur duquel nous mettrons en exergue les mécanismes jugés saillants pour le potentiel explicatif qu'ils contiennent pour l'analyse du programme Constellation.

Dans le **chapitre 3**, nous reprenons le processus d'urbanisation en défendant l'idée que la mobilisation précoce et systématique de nombreux instruments engage un processus d'acculturation à l'aménagement concerté. Il témoigne également d'une volonté municipale de se démarquer au sein de l'agglomération en élaborant les conditions d'un statut de centralité secondaire, via notamment la constitution d'une culture entrepreneuriale forte et la construction d'équipements d'agglomération.

Dans le **chapitre 4**, nous nous intéressons plus particulièrement aux instruments qui agencent et impulsent la formation par les communes du Nord-Ouest de l'agglomération toulousaine d'une politique de développement territoriale jugée particulièrement volontariste par les acteurs locaux. Celles-ci entreprennent en effet depuis longtemps d'accroître leur attractivité économique et, d'autre part, de favoriser leur coopération par des instruments d'institutionnalisation de leur activité collective<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> L'étude des instruments décrits dans les chapitres 3 et 4 n'a pas suivi la méthode exposée précédemment, ce qui s'explique par leur ancienneté. De nombreux élus et acteurs se sont retirés, les organisations n'existent parfois plus. Seule l'enquête sur le SIVOM Blagnac-Constellation du chapitre 4 respecte la démarche. Les informations relatives aux autres instruments se fondent sur une synthèse de tous les rapports, mémoires et thèses portant sur le Nord-Ouest toulousain que nous avons recueillis. Ces travaux sont répertoriés dans la bibliographie.

## Chapitre 3

### Des instruments d'acculturation à l'aménagement concerté et au management de l'action publique

*« Il faut resituer notre histoire dans une dynamique concurrentielle avec Toulouse et d'autres communes périphériques. Nous sommes des associés rivaux, ce qui nous conduit à conjuguer deux postures : produire une vision globale, agir sur un territoire éclaté. Quatre séquences ont rythmé notre aménagement. D'abord, Blagnac, le village. Puis, la ZAC du Ritouret, certes datée par l'histoire du lotissement "gaspilleur d'espace", était innovante puisqu'elle intégrait la mixité de l'équipement et de l'habitat. Ensuite, la ZAC du Grand Noble inaugurerait une démarche de mixité des formes urbaines. La ZAC Andromède enfin marque les préoccupations du développement durable, la volonté d'économiser l'espace, une réflexion sur le traitement des eaux » (un élu de Blagnac, président de la SEM Constellation)<sup>42</sup>.*

Tout au long du lent processus de décentralisation, les communes se voient progressivement dotées de nouvelles compétences en matière d'urbanisme. Celles-ci vont dans le sens d'une responsabilisation croissante des élus vis-à-vis de l'expansion de leur commune et de leurs orientations aménageuses. La loi d'Orientation Foncière de 1967 marque à ce titre un tournant, une « *décentralisation partielle* » (Merlin, 1995 : 17) posant une distinction entre urbanisme réglementaire et opérationnel (Lacaze, 1997). Le premier doit coordonner les initiatives privées en fonction de perspectives générales, le second traite des actions entreprises par les pouvoirs publics dans le but de prendre directement en charge l'extension des villes ou la transformation des quartiers existants. Ainsi, la décision urbaine s'apparente de plus en plus à un acte de pouvoir municipal dont le degré

---

<sup>42</sup> Le caractère structuré de cet extrait de discours, ainsi que la mobilisation d'un concept comme « associés rivaux », trahissent les origines universitaires de cet acteur. Comme nous le verrons dans le chapitre 6, le niveau de qualification des acteurs du programme, leur attrait pour la théorisation sociologique ou philosophique est une spécificité de ce système d'acteurs. Cela dévoile, selon nous, un « cens caché » (Gaxie, 1975) que pourrait contenir le type d'instruments que nous déconstruisons. Cette idée sera reprise dans le chapitre 6.

d'engagement devient rapidement l'expression consacrée d'une dynamique territoriale, du mouvement, du changement, autrement dit d'une modernité revendiquée.

Ces évolutions bouleversent les cadres d'action au sein desquels évoluent institutions et acteurs : une logique d'acteurs aux registres diversifiés, mobilisant positions et instruments pour réaliser leurs projets se superposent à une logique d'administration, qui s'appuie davantage sur des ressources institutionnelles (Ascher, 2005). En ce sens, les acteurs, auparavant surtout mobilisés lors de l'élaboration de règles explicites et prescriptives, puis pour contrôler leur bonne application, ne se cantonnent désormais plus à être de simples gestionnaires de ces règles. Devenus des « managers publics urbains », ils incarnent le statut de décideur, cherchant l'efficacité maximale pour atteindre des objectifs. Pour eux, les règles, les instruments, ne sont que des moyens d'action : *« une orientation est très probablement de concevoir la planification et l'urbanisme, non comme des moments (les procédures d'élaboration) et des documents (les schémas, les plans), mais comme des fonctions permanentes d'élaboration et de réélaboration des dispositifs nécessaires pour réaliser le projet de la cité »* (Ibid. : 215). Ce projet est régulièrement comparé au projet d'entreprise, faisant des décideurs urbains de véritables entrepreneurs engagés dans une concurrence infra et intermétropolitaine, nationale, européenne. Le pilotage de ce projet mobiliserait une batterie d'instruments empruntée au management privé contemporain.

Au sein du Nord-Ouest toulousain une commune fait figure d'exemple quasi-idéal typique de ces tendances, Blagnac, la plus importante et la plus urbanisée des trois villes directement impactées par le programme Constellation. En effet, au sein de l'agglomération, Blagnac semble cultiver sa singularité, suivant une dynamique résumée par la citation mise en exergue. Profitant de la proximité de Toulouse et d'une puissance économique significative pour obtenir des équipements de rayonnement régional, elle attire une population croissante, la conduisant à bouleverser son mode de développement au milieu des années 70. Après avoir cédé à la facilité de l'étalement urbain, la municipalité s'applique à mener une expansion urbaine raisonnée qui contraste avec les autres communes alentours. Confortés par une assise électorale solide et durable, les élus vont lancer des opérations urbaines d'envergure, doublement marquées par la volonté d'innover et de maîtriser leur pilotage (1). Parallèlement, les élus se positionnent systématiquement sur les projets expérimentaux, notamment ceux propres à sophistiquer les dispositifs du management de leur action. Cette attitude nourrit l'image d'une ville laboratoire en quête d'exemplarité, représentation enrichie par les multiples prix remportés, les récompenses symboliques et les travaux universitaires la prenant pour objet d'étude (2).

## **1- Des instruments d'acculturation à la planification et à l'aménagement concerté**

Forte d'un positionnement géographique attractif lié à la proximité de la ville de Toulouse, Blagnac a rapidement été confrontée aux enjeux d'une urbanisation rapide et à la nécessité de maîtriser ce processus (1.1). Cela a amené la commune à mobiliser de façon précoce les instruments d'aménagement destinés aux communes, mais aussi à développer ses propres outils et réseaux pour concevoir, piloter et construire ses projets (1.2).

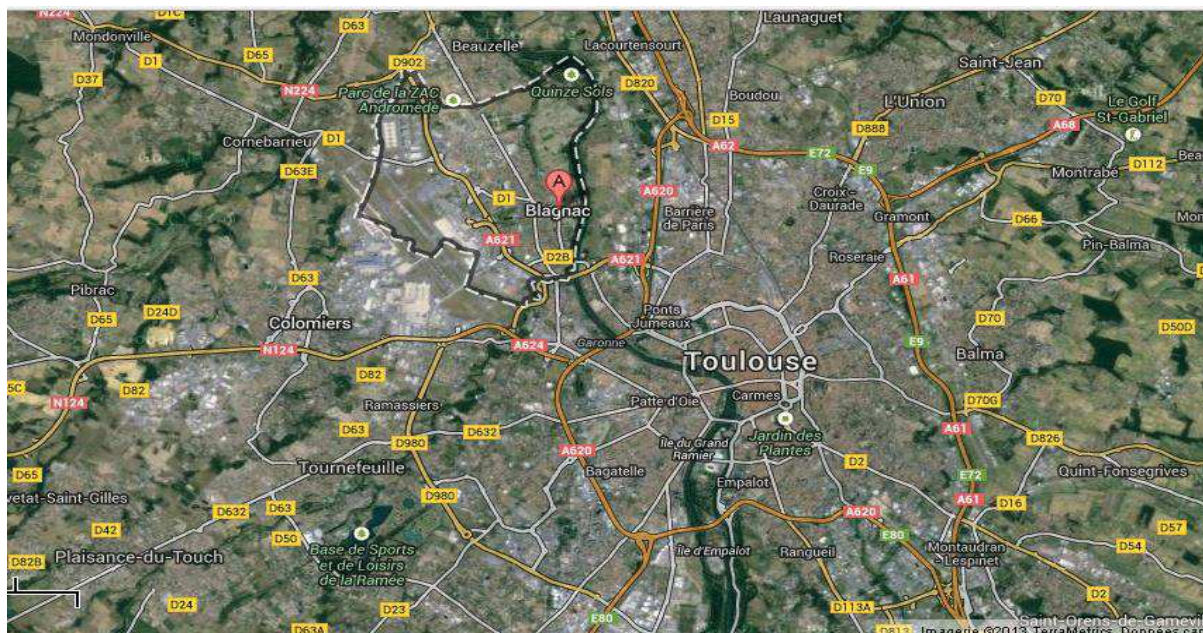
### **1.1- La nécessité d'une politique d'urbanisation réfléchie**

Blagnac, qui compte encore moins de 10 000 habitants au début des années 70, se trouve comme ses voisines exposée aux problématiques d'une urbanisation des modes de vie, en raison de sa proximité immédiate à Toulouse (1.1.1). La commune connaît une croissance démographique rapide dont les effets en termes d'extension et de densification de l'offre de logements sont initialement peu régulés politiquement (1.1.2). Toutefois, une nouvelle équipe municipale s'attelle à inverser cette tendance en exploitant au maximum une nouvelle génération d'instruments d'intervention publique, en particulier ceux élaborés par la Loi d'Orientation Foncière de 1967, dans une période de transition qui amorce la décentralisation des politiques urbaines (1.1.3). Blagnac se distingue comme étant la première commune de l'agglomération à réviser ses documents d'urbanisme et à recourir intensément à l'aménagement concerté consécutivement à cette loi (1.1.4). Associée à une politique d'équipement d'envergure métropolitaine, cette stratégie souligne la volonté d'installer Blagnac comme la centralité secondaire de référence au sein de l'agglomération, en concurrence directe avec Toulouse, dans une configuration de type « associés-rivaux » (1.1.5).

#### **1.1.1- Une exposition rapide aux enjeux de l'urbanisation due à la proximité de Toulouse**

La commune de Blagnac se situe à huit kilomètres du centre de Toulouse et appartient à la première couronne du secteur Nord-Ouest de l'agglomération toulousaine, sur la Rive Gauche de la Garonne, en bordure du fleuve. Ses « frontières » géographiques sont nettes ; trois sur quatre constituent de véritables barrières à l'urbanisation :

- à l'Ouest, l'aéroport international de Toulouse-Blagnac ;
- au Sud, la rivière du Touch ;
- à l'Est, le fleuve la Garonne



*Situation de Blagnac dans l'agglomération toulousaine (Source : Google Earth)*

La qualité du site d'implantation est à l'origine du succès de Blagnac. D'abord, la proximité de Toulouse, commune phare de la région Midi-Pyrénées, est le premier avantage dont elle tire profit. L'essor de l'agglomération toulousaine est un contexte favorable pour le développement des communes périurbaines alentour. Ainsi, le niveau d'urbanisation de Blagnac est fortement influencé par le voisinage de la métropole régionale. Un certain nombre d'équipements ne sont justifiés que par cette situation, tels l'aéroport international ou la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie. La commune a profité du potentiel industriel et technologique de l'agglomération toulousaine, avec le pôle aéronautique constitué autour de l'aéroport, l'Aérospatiale et Airbus Industrie. Blagnac tente d'exploiter opportunément les capacités de l'agglomération pour servir sa propre croissance. Fortement liée à Toulouse, elle veille à organiser la croissance de façon à conserver une identité propre, vise et obtient régulièrement le statut de « banlieue pilote » cherchant à incarner un modèle de développement périurbain. Pour approcher cet objectif, la proximité à Toulouse permet de raccourcir les délais administratifs de décision :

« On a la chance d'être très près de la métropole, Si on a des problèmes à régler, mettons avec la préfecture – mais avec une autre administration c'est pareil - on a cet avantage de pouvoir dialoguer directement avec les gens, si un jour on a un problème de desserte, on demande au Directeur de l'Équipement de nous recevoir, il nous reçoit, et là on traite directement avec lui. » (un ancien maire de Blagnac)<sup>43</sup>

Le fleuve Garonne procure à la commune un second intérêt. En effet, Blagnac s'étend sur deux niveaux de la plaine Garonnaise correspondant à deux terrasses alluviales. La

<sup>43</sup> L'entretien avec cet élu a été réalisé en 1983 par deux sociologues, Jean-Yves Nevers et Odile Saint-Raymond, dans le cadre d'une enquête « politique municipale et problèmes de gestion urbaine », commandée par le ministère de l'urbanisme et du logement.



première terrasse, longtemps inondable, est aujourd'hui protégée par une digue. Ces terrains très fertiles accueillent encore des cultures maraîchères et le centre ancien de la commune. La deuxième terrasse, très plane, a permis l'implantation des pistes d'atterrissage de l'aéroport. La bonne qualité de ses sols explique le passé agricole de la commune. Blagnac est desservi par la rocade nord-ouest de Toulouse qui est relié au fil d'Ariane qui assure la liaison avec l'aéroport.

La commune est très anciennement habitée, occupée de façon permanente depuis le néolithique. Son dynamisme démographique compte parmi les plus importants de l'agglomération.

	1962	1968	1975	1982	1990	1999	2009
<b>Population</b>	5 320	11 651	11 651	14 929	17209	20590	21 764
<b>Densité</b>	315	489,6	690.2	884,4	1 019,5	1 219,8	1 289,3

Source : INSEE

Entre 1975 et 1999, la population a quasiment doublé et la commune se situe au troisième rang de l'agglomération après Toulouse et Colomiers. Blagnac couvre 1688 ha et comptait 21 764 habitants en 2009, soit une densité de 1289,3 hab/km<sup>2</sup> (cf. annexe 2, « Évolution démographique de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu »). Mais, dans un premier temps, cette augmentation n'est pas accompagnée d'une urbanisation.

### 1.1.2- La croissance urbaine désordonnée des années 50-70

Dans les années 50-70, Blagnac suit d'abord les tendances caractéristiques de la croissance urbaine de l'agglomération toulousaine, à savoir une urbanisation étalée sous la forme de lotissements pavillonnaires faiblement régulée politiquement. Durant cette période, sa population double (Blagnac comptait 4000 habitants en 1954 et 8417 en 1968), ce qui a d'importantes répercussions sur la production urbaine. L'urbanisation se réalise de façon ponctuelle et disséminée sur le territoire communal, si bien qu'on ne peut percevoir un véritable tissu urbain. Elle est clairement non maîtrisée et touche avec une inégale intensité les différents secteurs géographiques de la commune.

Le centre change peu dans sa physionomie et dans ses fonctions administratives. Cependant, l'accroissement de la population commande un accroissement du volume des prestations et donc du personnel et des locaux. Se développe un habitat de moins en moins dense et de plus en plus récent au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre ancien. Il est

essentiellement formé par un mitage de pavillons individuels et quelques rares immeubles collectifs. Trois lotissements sont ainsi créés en 1950.

La décennie suivante voit s'impulser une démarche visant l'établissement d'un Plan d'Urbanisme Directeur, mais celle-ci tarde à aboutir. Un programme de cité H.L.M, dite du Plateau (Société Languedocienne et Cité Jardin), est mis en place et permet l'unique réalisation d'équipements publics durant cette période, un groupe scolaire et un centre médico-social. Sont également édifiés trois autres programmes de lotissements. La mise en place de ces programmes de production d'habitat (regroupement de parcelles) relève de volontés d'acteurs privés qui se rencontrent dans le cadre d'une Société Civile Immobilière. À la fin des années 60, on note un programme de deux cents logements par une société qui fera faillite par la suite (Société Logé Pyrénées) et dont les dernières constructions seront achevées par la Société Colas de Colomiers.

Outre le caractère éparpillé de cette urbanisation, celle-ci est marquée par l'omniprésence des acteurs privés, des équipements publics qui ne suivent pas, et une spéculation foncière liée à des prix non plafonnés. La convergence de ces différents facteurs esquisse un futur peu attractif, où Blagnac se condamne à devenir une « cité-dortoir » sous équipée. La nouvelle équipe municipale, arrivée en 1965, va prendre conscience de cette impasse et amorcer une réflexion sur un aménagement plus rationnel et plus équilibré du territoire communal.

### **1.1.3- Des instruments de planification pour engager une rationalisation de la croissance urbaine**

La première expression d'une volonté municipale de raisonner sa croissance urbaine à long terme se matérialise par l'officialisation du Plan d'Urbanisme Directeur (P.U.D) en 1969, mais approuvé seulement deux ans plus tard par arrêté préfectoral. Il prévoit l'aménagement de 500 ha et se place dans l'hypothèse établie par le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) d'une ville de 25 000 habitants en 2000, où l'habitat serait réparti en trois secteurs : dense, semi-dense et dispersé. Doit s'ajouter à cela une zone industrielle et artisanale ainsi qu'une zone agricole. Néanmoins, ce document, qui est avant tout un zonage de l'espace, n'a pas vocation à être directeur ou à engager des processus opérationnels. Il ne permet donc pas à la municipalité la maîtrise d'un quelconque programme d'aménagement.



Il faut alors attendre la conjonction d'une volonté municipale plus affirmée et de l'avènement d'outils de planification et d'aménagement conçus afin de responsabiliser les communes pour inaugurer les premiers programmes d'aménagement lourd. L'élection municipale de 1965 porte aux commandes Jacques Puig, le fils de Jean-Louis Puig, maire depuis 1945. Ses idées semblent novatrices et ambitieuses : « *Dans ces temps difficiles, si des Communes comme la nôtre ne font rien, ce sera la catastrophe pour tout le monde. C'est donc à ce titre là qu'on dit qu'il n'y a pas de raison que cela ne se fasse pas* » (un ancien maire de Blagnac). Elles se traduisent initialement par une réflexion sur les services techniques de la mairie qui sont restructurés et enrichis de nouvelles compétences dans la perspective d'une politique d'aménagement maîtrisé, gouvernée en régie directe. Réélu en 1971, Jacques Puig met l'accent sur la multiplication des équipements publics et sur l'amélioration du cadre de vie.

En 1972, « *devant les tendances anarchiques d'une croissance rapide* » (un ancien maire, cité par Eché, 1985 : 138), la municipalité décide d'exploiter pleinement le potentiel importé par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, dite loi Pisani, qui octroie de nouvelles compétences aux collectivités territoriales en matière de conception, d'actions foncières (Zone d'Aménagement Différé, Z.A.D), mais aussi de réalisation maîtrisée (Zone d'Aménagement Concerté, ZAC). La LOF matérialise un trait d'union entre l'urbanisme centralisé de loi de 1943, fille de l' « ardente obligation de planification » des années 60 et l'urbanisme décentralisé issu des réformes de 1982-1983. Elle articule deux niveaux de planification, le SDAU d'une part, qui fixe les orientations de la politique d'aménagement à l'échelle intercommunale et qui est opposable aux collectivités, et le Plan d'Occupation des Sols (POS)<sup>44</sup> d'autre part, le plus souvent communal, qui établit les règles générales d'utilisation du sol, en particulier de zonage et de densité, et qui est opposable au tiers. Maintenant une dissymétrie entre les services de l'État et les collectivités, ce dispositif associe cependant ces dernières dès le début de l'élaboration des documents, au lieu d'une simple consultation avant approbation. Ainsi, le PUD de Blagnac est révisé et remplacé par un POS, accepté par arrêté préfectoral le 30 janvier 1973. Blagnac compte parmi les premières communes périphériques de l'agglomération toulousaine à utiliser cette nouvelle gamme d'instruments qui vise à responsabiliser les communes dans la gestion de l'occupation des sols, notamment en définissant des zones d'affectation. L'ambition

---

<sup>44</sup> Le POS est un document d'urbanisme opposable aux tiers qui indique les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Il s'impose aux lotissements, aux constructions et aux démolitions. Surtout, il n'est pas tenu de respecter le règlement national d'urbanisme, ouvre la possibilité de Droit de Préemption Urbain (DPU) et donne aux maires la possibilité de créer des ZAC, ainsi que la responsabilité des autorisations d'occupation du sol. Les contraintes importées semblent très minces, puisque les possibilités de modification ne nécessitent que des procédures légères. Son aspect majeur est le zonage, dont le règlement précise les règles et que les documents graphiques localisent avec précision (Merlin, 1995).

fondatrice du POS blagnacais réside dans son désir d'établir une identité propre à la commune de Blagnac afin de ne pas le cantonner au statut de simple commune « dortoir » de périphérie. Elle doit pouvoir fonctionner de façon autonome, être une ville à part entière.

Concrètement, quatre objectifs sont fixés :

- Renforcer les capacités industrielles : le POS programme une extension de l'aéroport et, consécutivement, une amélioration de l'infrastructure routière ; l'aménagement d'espaces verts entre la zone d'activités et la zone d'habitat ; et une organisation des activités industrielles futures de façon à éviter des implantations désordonnées.
- Développer des grandes zones de loisirs : le POS prévoit l'aménagement d'une zone, les Quinze sols, à vocation d'agglomération.
- Conserver les aptitudes résidentielles : le POS renforce la vocation résidentielle en validant la création d'un nouveau quartier, le Grand Noble, tout en incitant à privilégier une bonne cohésion entre les différents types d'habitat collectif et individuel et à mettre au point une meilleure conception d'ensemble de l'urbanisme, destinée notamment à améliorer la qualité des équipements collectifs et des espaces publics.
- Sauvegarder les activités agricoles : la zone NC n'autorise des constructions seulement si elles favorisent ces activités.

Parallèlement, la municipalité s'attelle à préparer l'avenir en délimitant des Zones d'Aménagement Différé (ZAD), c'est-à-dire des espaces jugés utiles pour des actions d'urbanisme et d'aménagement futurs. Elle exerce ainsi son droit de préemption, sa priorité d'achat, sur les terrains mis en vente par leurs propriétaires. Cette initiative permet en outre de neutraliser l'inflation, capacité qui sera à l'origine des orientations qualitatives d'Andromède. Plus globalement, ce seront l'ensemble des orientations dessinées par le POS, associées aux espaces « zadés » qui trouveront une expression déterminante dans la structuration de l'opportunité du programme Constellation : lien avec les industriels, typologies résidentielles, terrains disponibles. Mais on retiendra surtout l'apprentissage du pilotage de l'aménagement concerté qui s'amorce durant cette période.

### **1.1.4- Le développement d'un urbanisme opérationnel sous forme de Zones d'Aménagement Concerté**

Plus que la confection du POS, c'est l'usage intensif d'un autre instrument lancé par la LOF de 1967, la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC<sup>45</sup>), qui marque la volonté de réguler la croissance urbaine blagnacaise et surtout de lui construire un statut de centralité secondaire. Au sein du dispositif Pisani, la ZAC est à l'urbanisme opérationnel ce que le SDAU et le POS sont à la planification. Elle incarne davantage encore le souci d'une relative décentralisation et d'une plus grande souplesse, exprimée dans le terme « concertée ». Elle concerne toutes les opérations d'urbanisme, en périphérie urbaine comme en tissu ancien (rénovation), et tous les types de sol (industrie, logements, commerce, bureaux, équipements). Si elle doit être compatible avec le SDAU, elle peut déroger au POS à l'aide d'un Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) qui s'y substitue.

La municipalité de Blagnac est la première commune de l'agglomération à utiliser la procédure de ZAC pour conduire son urbanisation de façon plus rigoureuse. La ZAC de l'aéroport (1969, soit deux ans seulement après la LOF) inaugure cette pratique. Sa réalisation est confiée à la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Toulouse. Elle permet de dégager des ressources financières et des assurances sur lesquelles la ville assoit son ambition. Entre 1969 et 1975, le budget communal est multiplié par 5, grâce à la ZAC de l'aéroport qui permet le lancement de la ZAC du Ritouret. De 1969 à 1993, le budget communal passe de 6,8 millions de francs à 416 millions, soit une hausse de 6000% (Crouzet, Castex, 1995). Cette évolution est à mettre en relation directe avec les implantations d'entreprises sur la commune : les taxations qui leur sont imparties représentent alors 70% du budget municipal.

Cette manne financière autorise une politique ambitieuse en termes de croissance urbaine qui va s'affirmer par une succession de ZAC au nom d'une approche globale, maîtrisée et cohérente :

« La procédure de zone d'aménagement présente le cadre juridique et financier le plus approprié compte tenu des objectifs d'aménagement de la commune. Elle permet de réaliser un aménagement s'inscrivant dans une perspective globale et

---

<sup>45</sup> 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 (Merlin, Choay, 2000 : 892-986).

donc d'assurer le développement cohérent et ordonné de l'ensemble du secteur à urbaniser, de s'assurer de la participation de constructeurs aux équipements publics. (...) La procédure d'aménagement concerté est un instrument adéquat et efficace pour assurer à la collectivité la maîtrise de son aménagement et de son développement dans le temps et dans l'espace » (Dossier de création de ZAC Grand-Noble, 1984 : 9).

Deux opérations, les ZAC du Ritouret et du Grand-Noble vont jouer un rôle significatif dans l'acculturation des acteurs politiques, administratifs et économiques de la commune aux enjeux contemporains de l'urbanisation. Ces projets vont assurer un rôle de diffuseur d'idées et d'urbanisation réfléchie et maîtrisée. Chaque opération porte des préoccupations nouvelles dont le programme Constellation fera la synthèse.

ZAC	Superficie en ha	Type d'opération
<b>Aéroport (1969)</b>	48	Aéroport
<b>Ritouret (1973)</b>	98	Habitat
<b>Grand-Noble (1985)</b>	223	Habitat+activité
<b>Grand-Noble II (1990)</b>	38	Activité
<b>Centre ancien (1998)</b>	18	Revitalisation, rénovation
<b>Total superficie</b>	425 ha	

*Les projets de ZAC à Blagnac dans les années 70-90*

#### *La ZAC du Ritouret : l'apprentissage de la mixité logements/équipements*

La présence de l'aéroport bouleverse l'équilibre de Blagnac. Les intentions d'aménagement, liées à la création de la nouvelle aérogare, ont déclenché un vaste programme d'équipement qui concerne l'ensemble du site compris entre cette aérogare et le centre historique. Le concept directeur a pour objet de développer une organisation générale des dessertes et une coordination de ces équipements. Le Plan d'Aménagement de Zone du Ritouret affecte ainsi un large espace aux équipements : 28 ha dont 10 d'espaces verts, premier parc organisé d'une telle dimension pour la commune. L'objectif principal du programme est de faire financer un maximum d'équipements par les promoteurs en intégrant ces dépenses dans le prix de vente. Les équipements sont regroupés au centre du quartier, tout autour d'un parc, pour des raisons d'accessibilité et de valorisation. Le parti de l'aménagement développe un vaste espace central qui constitue un parc urbain auquel s'intègrent des équipements scolaires, sportifs, et culturels, dont l'aménagement paysager donne lieu à l'établissement d'un plan d'eau. Il est conçu comme un espace naturel et présente une grande perméabilité et une accessibilité facilitée.

L'habitat est la vocation centrale de ce projet. Logements collectifs et individuels sont dispatchés dans le but d'éviter de créer des effets de zone. Ainsi sont répartis au sein même de la ZAC deux micro-espaces de semi-individuels. De même, dans la partie Est, deux zones de semi-individuels sont séparées par le parc urbain. La volonté de varier les paysages de la ZAC du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest est flagrante. Le P.A.Z révèle également l'idée d'aménagement dont l'objectif est de varier les hauteurs et les densités. De façon quasi systématique sont agencés ensemble des îlots à densité variables afin de minimiser les fractures du paysage urbain, entre des logements de collectifs massifs et hauts et des maisons individuelles en zones diffuses. La mixité des logements et des paysages marque un souci de cohésion urbaine dans la perspective d'une bonne cohésion sociale et de la notion de quartier. Le programme se compose de 1950 logements répartis pour 70% de collectifs, 21% de semi-individuels et 9% d'individuels et comprend 3000 m<sup>2</sup> de surface de vente commerciale, en rez-de-chaussée et autour des places.

Ces éléments traduisent les intentions de la municipalité qui a voulu faire de ce quartier un espace à dimension humaine, convivial, autonome mais aussi en continuité avec l'ancien noyau (qui passe par une voie de connexion et une certaine modestie du dispositif commercial). Trois partis fondamentaux d'aménagement structurent la démarche :

- favoriser l'accession à la propriété pour l'équilibre financier et la cohésion sociale ;
- mettre en place un paysage urbain agréable en contrôlant les types et la hauteur des constructions ;
- réaliser un pôle d'équipements publics complet afin de conférer au quartier une certaine autonomie.

La ZAC du Ritouret est la première étape d'un schéma d'aménagement de l'espace communal prévu sur le long terme. Il est aussi la première expression concrète des desseins du nouveau maire et de son administration redynamisée. Elle prépare la ZAC du Grand Noble, autrement plus ambitieuse et complexe, au vu de sa dimension.

#### *La ZAC Grand Noble : l'apprentissage de la mixité logements/emploi*

Les études préalables sont lancées pour le quartier Grand-Noble dès 1979. Elles aboutissent à un schéma de secteur pour l'aménagement de l'ensemble du secteur Nord-Ouest de la commune. Celui-ci prévoit outre l'accueil de la population nouvelle et de l'implantation d'équipements et de services publics, la réalisation d'une zone artisanale et l'instauration de nombreuses zones d'emplois (industrielle, tertiaire, commerciale, etc.) répondant aux besoins locaux et confortées par l'attrait que représente la plate-forme aéroportuaire et ses ramifications industrielles. En 1983, le maire souligne

« la nécessité plus encore que par le passé de créer les conditions du développement de l'emploi, domaine dans lequel la commune de Blagnac, mieux que tout autre, se devait d'exploiter ses potentialités locales, avec l'aéroport international et les industries aéronautiques de pointe et ainsi contribuer à sa mesure au redressement économique. C'est pourquoi avec le nouveau quartier de Grand-Noble la commune entend dépasser la simple action d'accompagnement par les logements qui a certes, ses mérites et ses exigences, pour conférer à l'action envisagée pour le développement de ses quartiers Nord, une vocation élargie à tous les domaines économiques et urbains. Aussi, le programme de cette opération apparaît-il complexe parce que plurifonctionnel, l'ambition de la ville étant de réussir sa croissance par un parfait équilibre entre l'emploi, l'habitat et les loisirs urbains, dans un cadre urbanistique et architectural de qualité » (un ancien maire de Blagnac).

Trois grands axes de réflexion agencent le programme, qui est supposé achever, avec Grand-Noble II, l'urbanisation de la commune en lui faisant atteindre, avec à terme 4500 habitants supplémentaires, les 25 000 habitants projetés par le SDAU. L'objectif urbain consiste à assurer la continuité avec les quartiers environnants, notamment avec celui du Ritouret. Les objectifs socio-économiques se résument dans l'insertion des emplois et des équipements précédemment évoqués. L'ambition paysagère manifeste à nouveau la volonté d'offrir un paysage urbain à l'échelle humaine, de mettre en place des points de repère rendant la perception du quartier plus aisée (par les formes urbaines, par la création de points remarquables comme les places, ou encore l'introduction d'œuvres d'art). La recherche de continuité visuelle passe par l'intermédiaire de la continuité du bâti et de la symétrie.

Grand-Noble est créé le 18 janvier 1985 par arrêté ministériel, alors qu'il aurait pu être simplement préfectoral. Mais le préfet, devant l'importance de la superficie en jeu (190 ha), préfère en référer aux autorités supérieures. Par comparaison, la superficie moyenne d'une ZAC au sein de l'agglomération toulousaine est alors quatre fois inférieure (Castex, Crouzet, 1995). Le quartier du Grand-Noble est défini pour offrir des logements supplémentaires (des logements individuels diffus aux petits collectifs de quatre à cinq niveaux maximum), dans un secteur de l'agglomération toulousaine au développement rapide (secteur aéronautique dynamique). L'offre communale est faible par rapport à la demande, surtout en matière de logements individuels, les demandeurs étant contraints d'aller se loger plus loin en périphérie, à Beauzelle en particulier. Un nouvel instrument, le Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine (SDAT) va alors largement influencer le diagnostic structurant des partis de la ZAC du Grand-Noble. Mis en service en 1982, celui-ci entérine l'orientation économique du secteur Nord-Ouest, induite par la présence de l'aéroport et le développement déjà ancien des industries de pointe (voir notre chapitre 4). Il suggère un renforcement de cette situation par la création, autour du noyau urbain de Blagnac, d'un centre secondaire d'agglomération où serait développé un vaste secteur d'emplois

(industries et services) parallèlement à l'extension des quartiers d'habitations. Quatre objectifs fondamentaux vont en ce sens compléter les perspectives de la ZAC :

- créer un environnement favorable aux implantations économiques existantes ou en projet pour éviter leur isolement ;
- exploiter au mieux des équipements d'infrastructures que la ville a ou doit réaliser pour accorder ces différentes implantations ;
- rattacher et structurer les secteurs déjà urbanisés à dominante de logements individuels, situés en frange de l'opération ;
- répondre à une demande par la construction de 1000 logements supplémentaires (surtout des logements individuels).

La ZAC du Grand Noble initie donc la démarche de mixer logements et emplois, tout en capitalisant sur la mixité logements et équipements que le Ritouret avait mise en place. Plus globalement, les deux opérations ébauchent déjà la singularité blagnacaise, fruit de la démarche d'aménagement concerté qui l'amène à enrichir l'univers sémantique de ses décisions. Outre les réflexions menées sur la mixité des fonctions, on note deux orientations remarquables.

#### *Une démarche singulière sur la typologie des logements et sur l'environnement*

La spécificité blagnacaise en termes d'aménagement concerté se double, dans ces années, d'une approche particulière de la construction comparativement aux autres communes périphériques. Le recensement de 1990 montre que le schéma général de la typologie de logements pour la banlieue toulousaine est composé de 75% de maisons individuelles pour 22% de logements collectifs. Hors, les proportions à Blagnac à la suite de ses deux ZAC font apparaître un rapport proche de l'équité : 47,2% pour les maisons individuelles contre 49,9% pour les logements collectifs. En outre, le taux de propriétaires y est inférieur de 16% par rapport à l'ensemble, alors que les locataires sont 20% plus nombreux. L'explication réside dans la politique municipale qui s'est traduite par la mise en place de programmes d'urbanisation sur le long terme incluant de nombreux logements collectifs en accession à la propriété, mais également pour la location. La croissance urbaine ne s'est pas faite par vagues auréolaires de maisons individuelles (et donc souvent de propriétaires), mais de façon équilibrée (collectif/individuel) et réfléchie. Il n'est aujourd'hui pas anodin que Blagnac fasse partie des quatre communes sur les 72 de l'agglomération respectant le quota de 20% de logements sociaux fixés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de décembre 2000.

Le second facteur distinctif se manifeste par la mise en place d'expériences pilotes en matière environnementale. Blagnac a par exemple accueilli l'implantation de dix maisons



équipées de capteurs solaires, pour lesquelles elle n'est toutefois pas maître d'ouvrage (il s'agit de pavillons HLM). Cette expérience-pilote a été poursuivie par la construction d'un immeuble collectif de 26 logements, alors qualifié d'unique en son genre en Europe, avec des panneaux solaires et un stockage d'énergie intersaisonnier longue durée : 40% du combustible nécessaire à la production d'eau chaude sanitaire et au chauffage sont assurés par l'énergie calorifique solaire emmagasinée pendant l'été. Mais c'est surtout la ZAC du Ritouret qui a impulsé une démarche innovante en matière de géothermie.

En 1967, la municipalité fore un puits profond au Ramier pour alimenter la commune en eau potable. Mais la nappe aquifère atteinte donne une eau impropre à la consommation car excessivement chargée en fluor. Toutefois, sa température, près de 60°, et le débit permettent une utilisation pour chauffer sans frais l'eau de la piscine ouverte en 1971. En 1974, la municipalité décide le forage d'un nouveau puits et le chauffage par la géothermie des immeubles du Ritouret, alors en construction.

« Nous sommes les précurseurs de la géothermie. Dans l'opération que nous avons menée sur la ZAC de Ritouret, il y a 200 logements chauffés par la géothermie. La ZAC du Grand-Noble va nous permettre d'expérimenter dans le cadre de la géothermie des pompes à chaleur de grosse capacité, ce qui nous permettra de continuer à chauffer les collectifs de l'autre opération en doublant la puissance des puits, sans faire un autre puits. » (un ancien maire de Blagnac)

L'eau chaude est captée par un puits de 30cm de diamètre et de 1540 m de profondeur, jusqu'à la centrale thermique à proximité, gérée par une société spécialisée. Sa chaleur est récupérée dans un échangeur, avant de rejeter l'eau dans le réseau pluvial. De l'échangeur de la centrale part une autre eau à 55° qui parcourt un circuit de 8 km dans le Ritouret et dessert les immeubles collectifs et publics, comme les écoles, Odysud (voir plus loin), la trésorerie, la patinoire, et le bassin d'apprentissage. À chaque point de raccordement se trouve une sous-station qui, par échange thermique, va alimenter les radiateurs et les points d'eau chaude sanitaire. En été, la géothermie est autonome mais, en hiver, le débit de 43 m<sup>3</sup>/ heure est insuffisant. Une chaudière à gaz prend le relais. La géothermie est un système d'appoint qui maintient un prix raisonnable de l'énergie. En 1985, Blagnac s'enorgueillit d'être la première commune de France en termes de couverture de chauffage domestique assurée par les énergies nouvelles.

Enfin, la commune installe une collecte mécanisée et sélective des ordures ménagères en 1980. Des conteneurs en plastique rigide, montés sur roulettes et complètement hermétiques sont confiés à chaque famille. Ils sont déversés par les éboueurs dans des camions-bennes qui effectuent des tournées régulières, suivant des circuits déterminés, puis incinérés au Mirail. Ce système assure une propreté plus grande que celle obtenue avec les sacs plastiques. Il est aussi moins pénible et plus hygiénique pour les éboueurs grâce à

l'automatisation d'une grande partie de leur activité, et permet de faire faire des économies à la commune, puisque le ramassage n'est plus quotidien. Plus tard, le succès de la participation de Blagnac au plan d'action de récupération du verre lui permet de récupérer 10 400F (1 600€), somme allouée au plantage d'arbres dans la zone du Grand Noble.

L'ensemble manifeste un positionnement avant-gardiste sur les questions environnementales pour lequel la mairie va recevoir en 1980 le Laurier d'Or de l'environnement et du cadre de vie. Il trace également la voie au programme Constellation qui, dans tous ses aspects, entreprendra des démarches pionnières en matière d'environnement ou de développement durable, pour employer une terminologie plus contemporaine. De la même manière, ses responsables ne manqueront pas de communiquer largement sur ces dispositions.

#### **1.1.5- La construction d'équipements d'agglomération pour asseoir un statut de centralité secondaire majeure**

La croissance et la concentration des activités en pôle de centralité constituent un axe fort de la stratégie municipale pour que la commune gagne en attractivité. Son accession au rang de pôle secondaire d'attraction de l'aire urbaine de Toulouse est le fruit de la multiplication des effets de centralité, notamment autour d'équipements dont les dimensions traduisent leur vocation à s'adresser à l'ensemble de l'agglomération.

L'espace Odysud d'abord, situé au milieu du parc du Ritouret, financé à 90% par la municipalité, regroupe un équipement de proximité (bibliothèque, ludothèque, discothèque, vidéothèque, garderie), une salle de spectacle de 950 places et un forum d'exposition. L'espoir de la commune est de le rentabiliser en créant un équipement à l'échelle de l'agglomération et un lieu de proximité avec les blagnacais. Pourtant, ce lieu a été jugé surdimensionné et risqué financièrement. Mais la fréquentation est élevée et l'aire d'influence importante. Avec Odysud, Blagnac dispose de son propre opéra, un lieu où se produisent des vedettes françaises et internationales, ce qui est sans équivalent dans la région pour une commune de cette taille.

Le multiplex CGR, ensuite, inauguré en 1997 comporte 2600 places, dont une salle de 600 fauteuils. Il se situe près du centre commercial Leclerc avec qui il partage le parking. Il accueille 12 à 15 000 spectateurs par semaine. Ce complexe est le fruit d'une initiative privée mais il participe à la vocation culturelle de la commune. L'aire d'attraction est très

importante. Elle couvre non seulement l'agglomération, mais touche aussi le Gers, le Tarn, etc., comme le montrent les statistiques sur la clientèle.

La « coulée verte » et la base de loisirs Pinot, enfin, marquent par leurs dimensions et leur aire d'attraction. Elle est d'ailleurs la clef de voûte d'un vaste projet intercommunal avec Beauzelle, un syndicat visant à l'aménagement en commun et à l'exploitation ayant été créé en 1985. Le point de départ consiste à transformer les Quinze-sols, aujourd'hui surnommé la « prairie détente », originellement zone maraîchère, puis ancienne carrière et finalement dépotoir (1200 m<sup>3</sup> de détritiques étaient en moyenne quotidiennement déposés), en une base de loisirs. Le projet est inscrit dans le POS. Situé dans l'angle nord-est de la commune, le terroir dit des Quinze-Sols, bordé par la Garonne, s'étend sur près de 50 ha. Après avoir fait une étude des possibilités du site, la municipalité valide le principe de sa réhabilitation. Les Quinze-sols proposent à ce jour des pelouses, des tables à barbecue, des chemins de promenade et un lac de pêche, pour un ensemble de 90 ha. Mais c'est surtout la base de loisirs Pinot attenante, « l'Odyssée du sport », qui retiendra l'intérêt du programme Constellation. Le site, dont l'aire d'attraction s'étendait à l'ensemble d'une agglomération par ailleurs peu pourvue en zone verte de cette dimension, fut un équipement important, au cœur de la communication municipale en termes d'engagement environnemental, et pilier d'une Charte d'Ecologie Urbaine. Pourtant, peu de temps après son ouverture, cet espace, adossé à celui de grand-Noble II et des espaces « zadés », apparaîtront surtout comme une opportunité foncière déterminante pour construire une proposition compétitive à Airbus et son immense hall de montage pour l'A380. Dix hectares (sur les 25 ha) seront ainsi cédés à la ZAC AéroConstellation, conduisant au déplacement de la plupart de ses équipements sportifs en d'autres points de l'agglomération toulousaine.

Ces trois équipements symbolisent l'ambition de Blagnac de constituer une véritable centralité secondaire de l'agglomération toulousaine. La municipalité tente simultanément d'exploiter sa proximité à Toulouse et de se constituer une identité et une autonomie propres. L'ensemble de ces spécificités dénote de la volonté blagnacaise de cultiver sa singularité au sein de l'agglomération. Engagée dans une démarche rationalisatrice de maîtrise et de respect des intentions, la municipalité s'est pour cela dotée d'instruments de management de projet, destinés autant à piloter efficacement leurs opérations qu'à afficher une certaine autonomie vis-à-vis des outils traditionnels de l'agglomération.

## **1.2- Le recours à des outils de conception et de construction : une recherche d'efficacité et d'autonomie**

L'apprentissage effectué durant les différentes opérations urbaines ne porte pas seulement sur la typologie des bâtis, la rationalisation de l'occupation des sols ou sur l'exploitation des ressources énergétiques. Il s'observe également dans les modalités de pilotage de l'édification de ces quartiers, dimension qui sera particulièrement prégnante au sein du programme Constellation. Deux aspects se dégagent. D'un côté, du Ritouret au Grand Noble, on perçoit un glissement dans l'approche de la régulation publique, qui passe du dogme de la planification rigoureuse, à la stratégie d'ajustements permanents à la conjoncture (1.2.1). De l'autre, on remarque une attention particulière aux instruments de conduite de l'action publique, manifestant simultanément une quête de rationalisation et d'autonomisation stratégique à l'égard de Toulouse (1.2.2).

### **1.2.1- Le passage d'un référentiel planiste à une logique de projet**

Lors d'un colloque tenu à Caen en 1992 qui se donnait pour but de dresser le bilan de 25 années de ZAC<sup>46</sup>, les participants soulignaient que peu de procédures arrivaient à leur terme, peu assuraient une relation intentions/passage à l'acte globalement cohérente et fidèle. À ce titre, la ZAC du Ritouret peut être considérée comme un programme réussi. Elle ressemble en effet à une opération de planification maîtrisée, dans la mesure où la correspondance entre prévision et réalisation est quasiment totale. Les taux de distorsion sont minimes :

- concernant le programme total de logements, il est de 1,31% (1950 prévus, 1976 réalisés) ;
- le programme de logements individuels est réalisé à 85,5% (soit un taux de distorsion de 14,45%) ;
- pour les logements collectifs, le taux de distorsion est de 7% (1467 réalisés pour 1355 prévus).
- Le taux de distorsion dans l'affectation des surfaces est de 10%.

Selon les standards d'évaluation technique classiquement admis, on peut donc considérer que la ZAC du Ritouret a été réalisée à 92,4%. Elle est effectivement terminée en 1989, à la suite de la dernière opération d'équipement, le Centre Culturel Odysseus.

Cet effort de rationalisation a été rendu possible par la relative stabilité économique qui a présidé à la première phase de construction de la ZAC. Cela a permis de prévoir un

---

<sup>46</sup> Colloque national de l'association française de droit de l'urbanisme - Caen 19 et 20 nov.1992 : « les 25 ans de la ZAC »

aménagement à long terme de la zone. À ses débuts, le programme fait d'ailleurs totalement abstraction de la notion de « risque ». Par la suite, avec les effets de la crise économique, les difficultés ont rendu les autres étapes moins fluides, expliquant le choix de réduire le programme de logements individuels au profit du collectif jugé plus rentable. Mais c'est surtout l'ambition politique qui explique cette cohérence. La première grande opération de la nouvelle équipe municipale doit en effet matérialiser le tournant modernisateur des pratiques aménageuses et urbaines. En ce sens, elle est profondément marquée par le référentiel planiste : les acteurs ambitionnent et revendiquent une constance quasi-mécanique entre le prévu et le réalisé et avec un respect total des axes établis en amont. Dans l'esprit du gouvernement municipal, cette correspondance est un indicateur de bonne pratique. Le déroulement du programme est imprégné de la rigueur d'une volonté municipale qui veut donner une armature rationnelle à la croissance urbaine de Blagnac. En ce sens, l'opération représente un défi politique, la municipalité se fixant comme règle de suivre scrupuleusement le programme planifié en 1974, en dépit des marges de manœuvre offertes par la procédure de la ZAC et malgré le début de la crise économique qui aurait rendu nécessaire une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre du programme<sup>47</sup>.

Le contexte, bien différent, de réalisation du Grand Noble va modifier l'approche municipale, faisant de la ZAC un outil flexible de conduite organisée de la croissance urbaine davantage qu'un instrument de planification stricte. Les grands principes d'aménagement qui auront guidé le Ritouret vont être remaniés en réponse à une période dominée une faible structuration des problèmes. Dès lors, le pilotage du Grand Noble manifeste à la fois une nouvelle approche de l'instrument ZAC et une complexification des problématiques urbaines. La capacité d'adaptation succède à la planification en tant que référentiel d'action. Les modifications sont nombreuses et expriment une manière différente de concevoir un projet urbain. La technique de réalisation est basée sur une commercialisation par tranches successives (comme au Ritouret), mais celles-ci doivent être également progressives dans l'espace. Au contraire, dans la ZAC du Ritouret, l'espace entier était divisé en secteurs numérotés, chacun de ces secteurs pouvant être construit sans ordre précis.

Le taux de distorsion total du Grand-Noble est de 5,27%, mais il est de +25% pour les équipements, pour la zone mixte de + 10%, et enfin, pour la zone industrielle, il est de - 14%. Le PAZ est suffisamment élastique pour permettre une flexibilité dans les affectations en fonction des aléas de la conjoncture. La baisse des affectations de surface aux industries, par exemple, correspond à l'amplification de la crise consécutive à la Guerre du Golfe. Elle

---

<sup>47</sup> L'affectation d'une telle signification à la bonne gouvernance correspond bien à ce que décrit Lucien Sfez (1992) lorsqu'il analyse l'idéologie de la décision. Celle-ci dessine un acte décisionnel linéaire, rationnel et libre.

bénéficie aux activités de service et aux équipements. La commercialisation des terrains destinés à l'activité a elle aussi pris du retard en raison d'une conjoncture très mauvaise. Les prévisions, qui considéraient pourtant cette fois la notion de risque n'ont pu mesurer l'ensemble des effets de la crise économique. Toutefois, les conséquences sont demeurées faibles, grâce à la capacité de modification de la procédure qui a amené la municipalité à revoir le programme initial

Le nombre de logements augmente largement entre 1985 et 1994, date de révision du programme initial : de 1070, on passe à 1883, soit une progression de 75%. Le succès commercial de la ZAC permet de maintenir une dynamique de demande soutenue en matière de logements. En outre, la municipalité a consciemment compressé l'offre par rapport à la demande afin d'assurer le succès de la ZAC. Mais cette évolution majeure touche inégalement les différents types d'habitat. Par exemple, le programme de maisons de ville et individuelles groupées fait plus que doubler, alors que les individuelles sur parcelle baissent de 4% en valeur réelle et de 13% en valeur relative à l'ensemble des logements. La crise favorise essentiellement le logement locatif et défavorise donc le logement individuel qui renvoie le plus souvent à une volonté d'accession à la propriété. La ZAC du Grand-Noble va mettre l'accent sur le locatif au détriment de l'accession, 65% contre 35%, alors que 10 ans plus tôt les proportions étaient de 28% contre 72%, dans un marché davantage enclin à l'accession qu'au locatif.

En 1994, si l'on s'en tient à l'étude stricte du prévu-réalisé, le programme d'activité de la ZAC du Grand Noble a un taux de distorsion de 40%. Les écarts se font sur la typologie des logements, la part du locatif et l'accession, l'affectation aux industries, le rythme de vente des terrains, autant de conséquences d'un marché rendu incertain par le caractère fluctuant des variables économiques. Mais, quand pour l'opération du Ritouret le taux de distorsion avait une connotation d'échec, d'écart programmatique coupable, au Grand-Noble, ce taux incarne le sens de l'anticipation et de l'adaptation du programme et donc de sa dynamique dans son mode de réalisation. Les deux programmes semblent ainsi opposés, tant dans la configuration des résultats que dans la rigueur attenante à la relation intention/passage à l'acte. L'un apparaît plutôt statique dans sa réalisation, quand l'autre fonctionne en perpétuel mode de réajustement, exploitant pleinement le cadre peu contraignant de la procédure de ZAC. Du Ritouret au Grand-Noble, ce sont donc bien deux apprentissages différents de la production urbaine, qui répondent à deux types de contexte bien précis et sollicitent des modalités d'appréhension du pilotage hétérogènes. Du référentiel planiste, on glisse vers celui du projet. Les aptitudes associées à ces deux logiques d'action sont renforcées par un dispositif de pilotage de projet particulièrement sophistiqué.

### **1.2.2- La mobilisation d'instruments de pilotage spécifiques à la commune**

Pour conduire ses projets de ZAC, la municipalité décide de soutenir ses services techniques par des structures d'accompagnement de pilotage d'opération l'Animation Etudes Programmation Réalisation Aménagement (A.E.P.R.A.C) et la Société d'Economie Mixte Immobilière de Blagnac (SEMIB), qui est spécialement créée pour porter opérationnellement la politique urbaine.

L'A.E.P.R.A.C a vocation à s'occuper de la gestion de ZAC. Son siège principal se situe à Aix-en-Provence mais elle implante une succursale d'une vingtaine d'employés dès 1975 dans l'agglomération à la suite d'un contrat avec Blagnac pour la conception et la gestion du programme du Ritouret. Il semble que le choix de cette institution se soit effectué quelque peu par hasard, sur les conseils d'un urbaniste de l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Toulousaine (AUAT). Elle est un prestataire de services à qui la mairie délègue la charge des phases opérationnelles. L'A.E.P.R.A.C est un assistant conseil du maître d'ouvrage chargé du montage administratif, juridique, technique et financier. Elle s'occupe de l'achat des terrains dans le périmètre de la ZAC, en commun accord avec les volontés municipales. Elle établit la stratégie foncière d'achat des terrains, en commençant par les gros propriétaires. Elle se consacre également au montage de la ZAC, assurant sa conformité avec la législation en vigueur. Enfin, elle s'occupe des négociations sur la cession des terrains aux constructeurs privés ou publics. Outre ces compétences classiques, l'A.E.P.R.A.C suit aussi les travaux auprès de la S.E.M.I.B.

Car, plus que l'A.E.P.R.A.C, c'est la création de la SEMIB comme outil de production direct des ZAC qui manifeste à la fois la quête de maîtrise urbaine et technique et la puissance financière de la commune<sup>48</sup>. Elle est créée à l'initiative de Blagnac, avec d'autres partenaires (la Chambre de Commerce de Toulouse, la Caisse d'Epargne, l'Aérospatiale, et des banques), par délibération du Conseil Municipal du 9 juillet 1973. Son siège est à la mairie. La ville de Blagnac détient quatre des sept sièges du conseil d'administration.

Chaque programme de construction réalisé par la S.E.M.I.B donne lieu à une convention avec la commune afin de définir les conditions techniques, juridiques, administratives et financières de réalisation du programme. Cette convention reçoit l'approbation du Conseil Municipal et du Préfet. Cela permet à la S.E.M.I.B d'obtenir les financements avantageux dont elle fait profiter les acquéreurs de logements : sur le plan des acquisitions foncières, elle ne paie pas la charge foncière, la commune lui vend des terrains équipés au même prix que

---

<sup>48</sup> Le statut juridique d'une SEM est semblable à celui d'une société anonyme, à la différence qu'elle ne fait pas de bénéfice et que ses administrateurs sont généralement bénévoles.



celui payé aux propriétaires des sols. Ainsi, la S.E.M.I.B s'est vue confier par la commune de Blagnac la mission de réaliser plusieurs ensembles de la ZAC du Ritouret et du Grand-Noble, matérialisant sur le terrain les objectifs d'urbanisme et d'architecture souhaités par la municipalité.

Rapidement, la SEMIB devient le fer de lance de la politique municipale en matière d'accession à la propriété :

« La S.E.M.I.B est née d'une double volonté : l'ambition de mener une politique sociale d'accès à la propriété pour les familles à revenus modestes et la nécessité de fixer le plus haut possible le niveau de qualité de nos réalisations. Ceci pour amener les promoteurs privés et les sociétés H.L.M à adapter l'esprit de leurs programmes immobiliers à l'esprit que nous voulions donner aux quartiers nouveaux, du Ritouret et du Grand Noble » (*Forum*, journal municipal, avril 1994 : 2).

Les réalisations immobilières dans le domaine de l'habitat collectif et individuel sont toutes en accession à la propriété. Chaque lot viabilisé et chaque appartement bâti sont vendus. La posture qualitative de la S.E.M.I.B est systématisée. Elle est accompagnée d'une volonté de proposer des prix compétitifs pour permettre ainsi à plus de familles de devenir propriétaires. En ce sens, le prix de vente des maisons et des appartements a toujours été à qualité égale plus bas que ceux affichés par les promoteurs privés. Maîtrise de l'architecture de la construction et maîtrise des prix révèlent le souci de ne pas répéter les erreurs de l'urbanisation de la fin des années 60, c'est-à-dire des constructions massives intégrées dans un espace déstructuré sans appréhender les questions de sociabilité citadine. La commune souhaite contrôler un maximum de paramètres pour ne pas avoir besoin de recourir à des instances de gestion pour des espaces qui lui échapperaient (ce dont témoigne l'absence de dispositif Développement Social des Quartiers, DSQ à Blagnac).

La S.E.M.I.B effectue également une véritable opération de promotion des projets en tentant d'impulser des dynamiques de construction sur des sites encore vierges afin de stimuler des promoteurs privés peu convaincus au départ de l'intérêt d'investir. D'où sa qualification de « *promoteur-moteur* » par la municipalité : lors du lancement de la ZAC du Ritouret, la S.E.M.I.B construit 215 logements collectifs dans la résidence du Parc (1978). Elle va également aménager des parcelles de terrains qui n'attirent pas les promoteurs, prenant le relais du secteur privé. Son rôle s'accroît consécutivement à la montée des difficultés économiques. Elle est par exemple largement responsable du maintien des intentions du programme initial du Ritouret, lorsque celles-ci semblaient devoir fatalement s'essouffler face à la crise. Cela souligne à nouveau l'intérêt de la puissance financière de Blagnac, dont les moyens excèdent de loin ceux des communes de taille équivalente. Dès lors, lorsque la ZAC du Grand Noble est décidée, sa double vocation conduit les élus à doter la S.E.M.I.B de

nouvelles compétences, en lien avec la mixité des fonctions logements/ emplois caractéristique de l'opération :

« En 1984, la S.E.M.I.B voit ses missions élargies. Les élus la mandatent pour qu'elle soutienne le développement économique de Blagnac. Elle devient ainsi une interlocutrice privilégiée pour des investisseurs privés intéressés par les sites blagnacais. Pour ses clients, la S.E.M.I.B bâtit des édifices sur mesure » (*Forum*, journal municipal, avril 1994 : 2).

Après deux décennies de projet, le *Forum* d'avril 1993, le journal municipal de Blagnac, annonce que « *l'Heure de la rigueur* » est venue. Sa stratégie consiste d'une part à réduire les investissements en équipements et d'autre part à augmenter les rentrées d'argent, objectif de la ZAC Grand Noble II, programme d'activités. Sa réalisation exacerbe les principes de flexibilité mobilisés par le Grand-Noble, avec en particulier des opérations de « viabilisation-vente » par petites tranches successives en fonction de la configuration du marché. Cela amène la SEMIB à assurer des fonctions moins extensives et plus ponctuelles, si bien qu'elle devient progressivement une société « boîte aux lettres ».

Le recours à l'A.E.P.R.A.C et à la SEMIB peut paraître anodin au regard de l'ambition aménageuse et urbaine de la commune. Il transmet pourtant implicitement un message politique. Il existe en effet 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 propre par rapport à Toulouse, ce qui passe par la mobilisation de structures d'accompagnement distinctes, ce que sa puissance financière lui autorise. D'ailleurs, la SEMIB sera réactivée pour la conduite du volet urbain du programme Constellation, sous l'appellation « SEM Blagnac Constellation » puis SEM Constellation, alors même que la SETOMIP s'était vue confier la conduite du volet industriel et qu'elle avait délocalisé une partie de ses locaux à Blagnac. Au-delà de ce positionnement stratégique, cette démarche apporte aux équipes techniques municipales une culture managériale dans la conduite d'opération complexe multi-acteurs et multi-niveaux, autant qu'une réflexion sur la qualité architecturale et la cohérence du tissu urbain. Parallèlement, cette même administration fait l'objet d'une réforme profonde qui doit l'amener à constituer une organisation exemplaire pour une ville moyenne, en accord avec les idées du nouveau management des administrations.

## 2- La sollicitation d'instruments de réforme de l'administration ou la quête d'un gouvernement municipal de type entrepreneurial

La croissance urbaine blagnacaise modifie en profondeur son système de contraintes : la saisie des besoins collectifs est plus complexe, la nature des problèmes à traiter change, les effectifs municipaux augmentent spectaculairement, et une tension financière liée à une plus forte pression budgétaire se forme. Entre 1983 et 1989, la commune acquiert l'infrastructure administrative d'une ville moyenne sans en détenir l'assise démographique. Dès lors, la municipalité va chercher à maîtriser cette configuration nouvelle en procédant à une réforme de ses modes de gestion, dans le but de passer d'un modèle paternaliste à un modèle entrepreneurial. Cette évolution se veut également une réponse à l'« obligation de performance » que les lois de décentralisation imposent aux collectivités. La modernisation par l'urbanisme se double donc d'une modernisation par le management dans le but de concilier les quêtes d'efficacité et de flexibilité avec les contraintes du système public. Blagnac s'engage dans de nouvelles voies de rationalisation de son mode de gouvernement inspirées des principes la Nouvelle Gestion Public (New Public Management) : produire des politiques efficaces à partir une structure administrative réactive, prompte à intégrer efficacement les évolutions et les contraintes de son environnement. S'initie alors une démarche d'apprentissage organisationnel, au sens d'Argyris et Schön (1978) : la co-construction de normes, de représentations, de stratégies, ainsi que des modèles qui forment l'artefact cognitif à partir duquel les individus construisent une appréhension partagée de l'organisation.

En toile de fond s'esquisse une action publique travaillée par la rhétorique entrepreneuriale, qu'Osborne et Gaebler (1992) ont résumée en dix tendances : la mise en compétition entre les services publics, la responsabilisation des destinataires, l'évaluation des résultats, une administration de mission, une assimilation du destinataire à un client, une attitude d'anticipation, une autorité décentralisée, une régulation par le marché plutôt que par la bureaucratie. L'étude du cas blagnacais met en exergue deux dimensions particulièrement significatives de ce processus : la réforme de l'administration (2.1) et une rhétorique entrepreneuriale manifeste (2.2)<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Cette section recourt largement aux travaux de Catherine Soldano portant sur l'instauration des principes de la Nouvelle Gestion Publique dans les villes moyennes. Nous nous appuyons en particulier sur sa monographie de la réforme du gouvernement municipal de Blagnac. Cf. Soldano Catherine (2000), *La modernisation des mairies. De la bureaucratie exécutante au gouvernement managérial*, Thèse de sociologie, Université Toulouse Le Mirail.

## **2.1- L'importation d'un nouveau modèle managérial au sein des services municipaux**

L'équipe municipale fait de l'évolution de la culture administrative de la mairie un enjeu fort de sa quête de modernisation. Jusque dans les années 70, son organisation est simplement structurée autour des trois entités : les services techniques, les services administratifs et les services de l'urbanisme dirigés par trois responsables et coordonnés par le couple maire-secrétaire général. Le secrétaire général est d'ailleurs un cadre A, auquel une commune de la taille de Blagnac ne peut en principe officiellement pas prétendre, mais qui a fait l'objet d'une autorisation par le Préfet. Cependant, en dépit de ressources administratives riches en termes de compétences, et d'une équipe municipale majoritairement composée de cadres moyens, la centralisation de la gestion et de la prise de décision autour du maire est flagrante. Les adjoints n'ont pas de réelles délégations et le maire assiste à toutes les commissions. Une cassure se forme également entre les services techniques et la régulation politique. Un malaise s'installe, stigmatisé par l'opposition qui souligne simultanément l'inflation galopante du budget de fonctionnement. La fin du mandat 83-89 est alors marquée par l'engagement d'une réflexion sur la nécessité de réorganiser les services municipaux et les procédures du suivi budgétaire (2.1.1), qui se concrétiseront par le lancement d'un Projet de Ville (2.1.2).

### **2.1.1- L'audit de 1987 : d'une logique d'administration à une logique d'acteurs**

En 1984, le secrétaire général avait été chargé d'impulser une première analyse financière prospective permettant de mesurer les effets à moyen terme des investissements. Il posait alors les bases d'une comptabilité analytique. Mais ces nouvelles procédures s'avèrent difficiles à mettre en œuvre, et il suggère l'idée d'un audit.

En 1987, la mairie fait ainsi appel à deux cabinets spécialisés, avec pour mission d'établir un diagnostic de l'organisation et des relations sociales internes, et de mettre en place une comptabilité analytique à base de tableaux de bord d'activité. Établie à partir d'entretiens réalisés auprès des maires adjoints et des chefs de service, l'évaluation s'effectue sur la base de quatre critères de qualité : le dynamisme de l'organisation, la pertinence de la structure et des moyens, l'efficacité et l'efficacités de l'action. Six points forts et sept points faibles sont relevés. On note par exemple une certaine improvisation dans les équipements, la démotivation du personnel, la faiblesse de la communication interne ou l'absence d'un système sanction/récompense. Globalement, le diagnostic dévoile une « crise » stratégique

associée à l'absence de pilotage de l'action politique, qualifiant l'équipe de « *bâtisseurs sans objectif* », à la trop forte centralisation de la décision au niveau hiérarchique, à la concentration du pouvoir et de la capacité d'arbitrage entre les mains du maire et à un manque de cohésion interne. Le rapport conclut sur

« l'absence de projet de ville rassemblant les priorités d'action et de développement à moyen terme, se traduisant par une insuffisante formalisation des objectifs par services, l'absence de communication systématique des objectifs et projets à l'ensemble des services susceptibles d'être concernés, entraînant une pression de charge de travail, la rareté des évaluations *a priori* des moyens nécessaires, le recours trop peu fréquent à la constitution d'équipes-projets, l'absence de coordination entre les services et entre les élus entraînant la constitution des territoires réservés » (Rapport de diagnostic, juillet 87, cité par Soldano, 2000 : 277 ).

À la suite des trois scénarios esquissés dans les recommandations, les dirigeants blagnacais retiennent pour objectifs de renforcer les moyens de programmation des activités en concentrant les responsabilités opérationnelles, d'améliorer les procédures de travail par la réduction du nombre des interlocuteurs intermédiaires, d'assurer les conditions d'une meilleure motivation des cadres par un développement de leurs responsabilités de gestion.

En 1989, la campagne électorale et le renouvellement de l'équipe municipale qui en découle amènent le maire à considérer les critiques et les objectifs de réforme avec un intérêt accru. Le maire a été fortement attaqué sur sa gestion qui s'est traduite par une augmentation importante de la fiscalité et de l'endettement communal. Il est accusé de faire vivre la ville au-dessus de ses moyens. Sa base électorale s'érode, le conduisant à composer avec une équipe gouvernante beaucoup plus hétérogène politiquement. Si sa structuration sociale demeure fortement marquée par la figure des élus-cadres, leur investissement massif dans les postes d'adjoint et de conseiller renforce l'orientation gestionnaire. Un réel système de délégation, étendu à neufs maires adjoints et dix conseillers délégués (dont deux membres issus des listes d'opposition) s'instaure. Parallèlement, deux mesures sont adoptées pour réduire le fossé entre les services et les élus. D'une part, un système de tandem est mis en place pour formaliser leurs relations. L'objectif est à la fois d'assurer une meilleure cohérence de l'action politico-administrative en faisant coïncider les secteurs de compétences des délégations et les services fonctionnels et de faire contrepoids à la tendance centralisatrice du maire en affirmant une certaine autonomie des délégations (le maire sera d'ailleurs rétif à leur mise en place, imposant la tenue de tableaux de bord lui permettant de suivre l'activité des tandems). D'autre part, un nouvel organigramme est construit, dans le but de soulager le secrétaire général de la gestion des affaires courantes. Sa structure plate se veut propice au développement de l'autonomie des responsables des services et des délégations.

Combinées avec le recrutement de nouvelles compétences en termes de finances, de ressources humaines et de gestion, ces évolutions constituent les premières réponses au diagnostic de l'audit et aux critiques de l'opposition. Pourtant, elles sont rapidement jugées insuffisantes par les chefs de service, qui regrettent la faible formalisation des objectifs, la complexité de leur opérationnalisation et donc de leur évaluation. Plus qu'une adaptation, la complexité des enjeux semble réclamer un changement de paradigme, des principes normatifs, devant fournir un cadre de représentation structuré et stabilisé des problèmes. Cette prise de conscience prend la forme d'un nouvel instrument, le Projet de ville.

### **2.1.2- Le Projet de Ville de 1991 : le passage à un paradigme managérial**

Le projet de Ville va largement s'inspirer des conclusions de ce rapport d'audit, mais, au lieu de viser de simples améliorations de l'existant, il privilégie un changement de paradigme gouvernemental. Il doit instaurer « *un cadre normatif à l'action municipale à travers l'accomplissement d'un rituel managérial* » (Projet de Ville, 1995). Lancé en 1991, il est une tentative de refondation du mode de gouvernement qui doit répondre à l'inflation de l'appareil municipal : entre 1983 et 1989, les effectifs municipaux ont progressé de près de 30 %. Le taux d'administration de la commune est important : 29 agents pour 1000 habitants. Dans le même temps, le budget de fonctionnement de la ville est multiplié par 2,5, si bien que pour maintenir sa politique d'investissement, la municipalité opte pour une augmentation du volume de ses recettes fiscales par la hausse des taux d'imposition, des taxes locales et le recours à l'emprunt. Mais surtout, la croissance de l'organisation se traduit par des contraintes financières plus fortes alors que la situation fiscale est moins favorable. Le projet de ville élaboré dans le courant de l'année 1990 marque une étape dans le gouvernement de la mairie en fournissant aux dirigeants municipaux le cadre nécessaire à une démarche de changement qui se veut plus globale et plus cohérente, une illustration « *de ce que doit être le management moderne dynamique d'une collectivité territoriale* » (Projet de ville, 1991). Il est pensé comme un projet mobilisateur servant de cadre à la mise en place d'outils et de procédures devant concourir à une dynamisation active des services et une transformation des habitudes de travail. Il doit permettre un fonctionnement plus cohérent des services, une plus grande responsabilisation, une meilleure information et une plus forte mobilisation des personnels et donc une meilleure cohésion du système d'action municipale, par des groupes de travail réunissant le maire, les adjoints, le secrétaire général et les principaux chefs de service.

Ce projet n'a pas de statut juridique contractuel. Il n'a pas fait l'objet d'un vote du conseil municipal, ni d'une présentation auprès du comité technique paritaire. Il s'agit avant tout d'un dispositif managérial, une technique de pilotage de l'action municipale élaborée conjointement par les élus et les cadres de la mairie. Son inauguration s'accompagne d'un dispositif de communication interne, un journal du personnel communal, « Lignes Intérieures », en réponse au diagnostic de l'audit qui stigmatisait l'absence d'outils de mobilisation du personnel. Mais on ne peut toutefois pas réduire ce processus à une méthode : il est intimement enlacé dans les objectifs politiques de l'équipe municipale, englobant ses thèmes majeurs, lui fournissant calendrier et système de pilotage.

Le premier Projet de Ville est un document d'une cinquantaine de pages qui fixe les grands principes du cadre d'action des délégations et des services pour la durée du mandat. Il se présente comme une procédure annuelle d'évaluation et de redéfinition des objectifs, travail réalisé par le maire, les tandems et le secrétaire général sur la base des différents rapports d'activité. Son fonctionnement quotidien repose sur des groupes de projet chargés de réfléchir ou de mettre en œuvre les politiques particulières contenues dans les objectifs précédemment définis. Ils ont une fonction d'impulsion et d'accompagnement et visent l'instauration de nouvelles pratiques de travail selon des principes de transversalité, de décloisonnement et d'ouverture : il s'agit de doter l'administration d'une capacité de mise en œuvre de l'action publique qui dépasse le domaine d'attributions d'un service ou d'une délégation.

« La gestion des dossiers complexes de la ville doit donner lieu à une prise en compte de la transversalité des prestations, des programmes d'action et des politiques publiques. Cette transversalité est actuellement traitée sous la forme de groupes de projets associant élus et fonctionnaires » (Projet de Ville, 1995).

Le principe de composition consiste à rassembler des adjoints et des responsables de service potentiellement concernés par un axe prioritaire du Projet de Ville et capables d'en assurer la mise en œuvre. Ces groupes-projets sont systématiquement placés sous la responsabilité d'un fonctionnaire, jamais d'un élu, ces derniers étant toujours en nombre inférieur. En cela, ils se distinguent volontairement des commissions, où le rôle du fonctionnaire se limite à apporter un éclairage technique dans la constitution d'un dossier. Ici, l'élu se cantonne à contrôler l'absence de dérive vis-à-vis des objectifs fixés. Quand les commissions des délégations mènent une réflexion proprement politique, les groupes-projets relèvent du management transversal d'un dossier.

Parallèlement à ces mutations des modalités de pilotage de l'action publique, le Projet de Ville opère un transfert de techniques de gestion et de management issues du privé à partir desquelles la mairie va élaborer un nouveau mode de pilotage des services. Au nom de



l'amélioration des performances municipales, des outils de gestion financière et de gestion du personnel sont introduits. Les premiers traduisent « *un effort de rationalisation dans la gestion* » rendu nécessaire par une double volonté politique de limitation de la pression fiscale et de maintien d'un haut niveau de prestations. Pour résumer, cet effort prend la forme d'un système rigoureux de prévision et de suivi permettant de contrôler l'évolution des ressources et des dépenses avec la mise en place de tableaux de bord de gestion. Ces derniers, liés à la mise en place d'une comptabilité analytique et du contrôle de gestion sont des instruments conçus pour suivre à la fois la consommation des crédits et des moyens par services et par opérations (indicateurs financiers), et aussi l'état d'avancement d'un projet ou d'un dossier (schéma planning avec listage des phases et des tâches). Les outils de gestion du personnel visent à accroître la motivation et la responsabilisation du personnel municipal, autour du concept de « communauté de projet ».

« Nous pouvons être fiers d'avoir tout au long de l'année œuvré à faire de notre credo une réalité (...). Tous ensemble, nous pouvons réussir à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés ; car nous sommes tous acteurs du Projet de Ville, nous avons tous un rôle à jouer dans la vie de notre mairie. » (Projet de Ville, 1992)

Outre le renforcement des tandems, est aménagée une politique sociale incitative autour d'un contrat de type « contribution-rétribution », directement inspirée des techniques de motivation à l'œuvre dans le secteur privé. Le principe repose sur l'établissement d'un système de rétributions complémentaires de performances différenciées non plus en fonction des catégories de personnel mais selon l'activité des services. Ce système est régulé par un nouvel outil, l'entretien annuel, et par un dispositif classique mais redéfini, la fiche de notation. Un marché interne de l'emploi est organisé afin de permettre une certaine flexibilité dans la gestion des carrières et l'évolution des besoins en personnel des services.

L'ensemble de ces mesures visant à édifier un paradigme gestionnaire traduit la prégnance de valeurs managériales empruntées au secteur privé : performance, efficacité, efficience, rationalisation budgétaire, responsabilisation, motivation, etc. Cette dimension se cristallise également dans un référentiel entrepreneurial. Blagnac s'affiche, remporte des prix, communique autour de la symbolique de l'innovation pour se construire une image attractive à destination des acteurs économiques.

## **2.2- La multiplication des démarches innovantes ou la rhétorique entrepreneuriale**

Blagnac, ville laboratoire, multiplie les récompenses comme autant de signes de la reconnaissance de son exemplarité. Analysant les politiques de modernisation engagées par les collectivités territoriales et les administrations déconcentrées, Missoum et Selva

présentent le cas blagnacais comme un exemple de management moderne. Ils qualifient le Projet de Ville de « *modèle du genre, réfléchi, dynamique, innovateur, animé du souci de progrès pour les citoyens* » (1980 : 13) et parle de « *l'esprit d'innovation* » qui souffle sur la commune. Nous nous attarderons à ce titre sur deux aspects significatifs du référentiel entrepreneurial qui anime l'équipe municipal : la logique d'innovation (2.2.1) et le marketing public (2.2.2).

### **2.2.1- La volonté blagnacaise d'incarner l'innovation territoriale**

Au sein de l'agglomération toulousaine, la municipalité s'est attelée à se structurer une identité autour de la symbolique de l'innovation, faisant coïncider son image politique avec son image économique, largement déterminée par la présence massive d'industries en pointe de la technologie. Cela passe par un positionnement systématique sur des niches portant le marqueur de l'innovation : management, environnement, informatique. Concrètement, de nombreuses opérations et initiatives reçoivent des distinctions.

Sur le plan environnemental, la mise en place d'expériences pilotes en matière de géothermie, d'énergie solaire et de collecte sélective obtient, en 1980, le Laurier d'Or de l'environnement et du cadre de vie (voir plus haut).

Au niveau de l'informatisation, en 1983, la municipalité met en place B.L.A.G.N.A.C, Base Logistique pour l'Accès Généralisé à une Nouvelle Administration Communale, un serveur télématique avec réponse vocale permettant aux administrés d'être en permanence tenus informés des activités municipales. Le projet avait été lancé en 1980 dans le cadre de l'opération « Blagnac banlieue pilote »<sup>50</sup>. L'idée était d'utiliser le téléphone comme terminal d'un ordinateur installé à la mairie, pour favoriser la communication des Blagnacais avec l'administration communale et les associations. Chaque habitant, en composant un numéro déterminé est mis en contact avec l'ordinateur qui, prenant en charge de manière vocale les demandes de l'utilisateur, lui donne les informations recherchées. On pouvait ainsi demander une fiche d'état civil comme réserver un terrain de tennis. Ce projet obtient en 1984 une Marianne d'Or décernée par le comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration (CIIBA).

---

<sup>50</sup> En 1980, le projet blagnacais de réduction de la consommation énergétique, d'aménagement des espaces verts et renforcement des liaisons douces avec Toulouse obtient le titre de « banlieue pilote ». Voir *La Dépêche* 23 août 2001 ; ainsi que le reportage de l'INA : [http://www.dailymotion.com/video/xfdujy\\_blagnac-banlieue-pilote\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xfdujy_blagnac-banlieue-pilote_news)

La même année, l'équipe municipale mène une réflexion sur le porte-monnaie électronique, une carte de paiement, la « Carte Blanche », permettant l'accès aux diverses prestations sportives, culturelles sociales et scolaires, soit la quasi-totalité des structures municipales. La technique n'est pas encore au point, elle se révèle trop coûteuse. Le projet est mis en veille, mais sera réalisé au début des années 90.



cité par Soldano : 318)

« La monétique, c'est une idée qui date de 84. On l'a mise en place dix ans après. Moi, j'ai beaucoup poussé le dossier avec le secrétaire général d'ailleurs. Personnellement, j'ai beaucoup voyagé. Je me suis rapidement rendu compte que la carte de paiement était un outil de facilité. » (un ancien maire de Blagnac,

En 1989, la rencontre avec un constructeur cherchant un site d'expérimentation permet de lancer le projet avec l'ouverture de la patinoire. 15 000 cartes sont mises en circulation en 1992. Son activation se réalise en accord avec le Ministère de l'Economie et des Finances pour aménager les règles de gestion comptable, ce qui fera jurisprudence pour d'autres villes. Deux nouveaux prix sont remportés : le trophée « carte dans la cité », en 1991, décerné par le comité interministériel d'informatique et de la bureautique dans l'administration ; le trophée « Puce de silicium » à l'occasion des journées informatiques et collectivités locales.

Enfin, en 1994, à la suite de son Projet de Ville, la municipalité se voit attribuer la médaille du prix « Territoria » catégorie management. Celle-ci récompense l'important travail de réflexion mené sur le management municipal<sup>51</sup>.

Ces multiples récompenses sont immédiatement mises au crédit du Projet de Ville, qui incarne le succès d'une gestion moderne, rigoureuse et efficace, « *un concept de gestion bâti sur un management d'entreprise appliqué à gestion locale* » (Forum, n°56 : 4). En juin 1994, la mairie fait paraître un dossier spécial innovation dans le cinquante-sixième numéro de Forum. L'éditorial du maire s'inaugure par les mots « *Toujours mieux* ». De fait, les dispositions du maire à l'égard de la philosophie entrepreneuriale sont déterminantes dans les orientations de la commune à l'égard de la logique d'innovation. Le maire la définit autour de la prise de risque, une dimension qu'il considère comme relevant du métier d'homme politique : « *Quand on a fait Odyssud, il n'y avait pas beaucoup de monde qui y croyait. Si je n'avais pas été le moteur, ça ne se serait pas fait.* » (un ancien maire, cité par Soldano, 2000 : 317). Il assimile cette capacité à son statut de dirigeant d'entreprise et à sa formation technique, opposant « l'esprit d'entreprise » à « l'esprit pour faire » des fonctionnaires. La

<sup>51</sup> On notera également qu'en 1993, la ville reçoit le trophée du challenge du journal l'Equipe « ville la plus sportive de France » dans la catégorie des villes de moins de 30 000 habitants.

stabilité politique, soit la certitude de la pérennité du gouvernement urbain, serait aussi un des facteurs clés : elle autorise l'indispensable approche prospective que nécessite l'innovation : « *Quand 10 ans avant, vous savez ce que vous allez faire et sur les plans des équipements et sur le plan de l'organisation, ça permet d'avoir un fil conducteur formidable* » (un ancien maire de Blagnac, cité par Soldano, 2000 : 319). Pour poursuivre, le maire, en tant qu'entrepreneur, attend des retours sur investissement au plan électoral, ne manquant pas de communiquer largement sur les diverses récompenses :

« Au cours des dix dernières années, Blagnac fut plusieurs fois récompensée sur le plan national pour ses projets novateurs (...). Quelle satisfaction que notre volonté, qui passe parfois pour de l'audace, se trouve récompensée et reconnue par nos pairs » (extrait de l'éditorial du maire- Forum, juin 1994, n°56 : 2).

Au niveau des services, on compte sur les retombées inhérentes à ces gratifications pour mobiliser le personnel municipal et renforcer un sentiment d'appartenance à la ville.

« L'action municipale comprend, depuis plusieurs années, la réalisation de projets de développement et d'équipement ainsi que la mise en place de services innovateurs susceptibles de constituer des facteurs de mobilisation du personnel municipal » (Projet de Ville, 1991).

Le secrétaire général lui-même se veut un grand défenseur de cette stratégie permanente de l'innovation, se qualifiant d' « *animateur* », de « *formulateur* » et surtout de « *précurseur* » (cité par Soldano, 2000 : 310).

Toutefois, les ressorts de ce positionnement vis-à-vis de l'innovation dépassent les qualités singulières de quelques acteurs « visionnaires » : les caractéristiques de la composition sociale de l'équipe municipale et de la population contribuent profondément à générer une telle dynamique. Alors que Toulouse apparaît nationalement comme la « cité chérie des nouvelles technologies », attirant une population jeune, active et hautement qualifiée, communément désignée sous le vocable de « classes moyennes supérieures » (chercheurs, cadres, ingénieurs, techniciens, etc., majoritairement liés à l'activité aérospatiale), Blagnac concentre et incarne ces caractéristiques au sein de l'agglomération.

« C'est la richesse de Blagnac. Dans le conseil de quartier, il y a toujours le spécialiste. Pour le Transport en Commun en Site Propre, il y avait un spécialiste en roulement, il a étudié des trucs de folie, tous les calculs, tellement que les ingénieurs de Tisséo écoutent, et changent les données. (...) Ils nous ont amené des réponses ! C'est de l'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite,» (adjoint à l'urbanisme d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.1).

Autrement dit, l'environnement technologique de la ville est au-dessus des normes métropolitaines, ce qui influence autant les inclinations managériales de la municipalité que

ses orientations politiques. Le registre de l'innovation infuse naturellement sa gouvernance et ses objectifs.

### **2.2.2- Le recours au marketing public pour améliorer les « prestations »**

Avec le management et l'innovation, la mobilisation de techniques de marketing vient compléter l'adoption de l'esprit d'entreprise, toujours dans la quête d'une meilleure performance, ici dans la satisfaction des besoins des citoyens. En ce sens, le Projet de Ville de 1991 développe une idée centrale de la réforme : l'ouverture des services vers leurs publics. Les services prestataires se voient instituer trois objectifs communs : mieux connaître les publics bénéficiaires, maîtriser les prestations offertes, connaître les besoins et les demandes des populations ciblées. Les premières études auprès des usagers sont lancées en 1992 par le service sport et le service socioculturel. En 1993, la mairie va à nouveau solliciter des cabinets-conseils pour mener deux études dans le cadre des politiques sociales. L'opération s'achève en 1994 avec l'adoption d'une charte de qualité Petite Enfance et la mobilisation de plusieurs groupes-projets. La même année, une campagne d'information pilotée par l'assistant de gestion vise la sensibilisation des élus, des chefs de service et des responsables de structures au marketing public. Ce dernier est défini comme

« l'ensemble des méthodes et des moyens dont se dote une organisation publique pour être à l'écoute des préoccupations et des attentes des différents publics, adapter ses prestations aux besoins des usagers et promouvoir au sein de la population des comportements favorables à la réalisation d'objectifs relevant de l'intérêt général. »  
(Forum, n°56, juin 1994 : 4)

Une formation aux méthodes d'enquêtes et de sondages est également organisée pour les responsables administratifs désireux de mener des études auprès de leur public.

Le but de la démarche est double. D'une part, il s'agit de fournir aux habitants des services de qualité au meilleur coût, d'autre part, elle est un outil d'aide à la décision politique en matière d'investissement devant servir de base à l'évaluation des politiques engagées. En 1994, une cellule marketing est créée au sein de la direction générale, animée par un second assistant de gestion recruté par la mairie. Le marketing public vient s'ajouter aux autres dimensions développées pour élargir la palette des composants entrepreneuriaux du gouvernement blagnacais, « *symbole du modernisme* » (un ancien maire, cité par Eché, 1985).

Cependant, la dernière mandature va mettre brutalement fin au projet personnel du maire, sans pour autant en faire disparaître ses caractéristiques fondatrices. Au lendemain de la

réélection du maire en 1995, le Projet de Ville est d'abord abandonné. Les dirigeants municipaux ont tiré un constat d'échec d'une procédure jugée trop lourde, contestée par les syndicats et épuisante pour les cadres. Un de ses principaux animateurs, l'assistant de gestion recrutée en 1990 sur contrat, quitte l'administration. Néanmoins, au sein de la nouvelle équipe, on retrouve un expert dans le domaine du management, un universitaire qui a travaillé pour la Fiduciaire de France et auteur de plusieurs ouvrages sur le management stratégique dans les collectivités locales. Celui-ci reprend le travail engagé par l'assistant de gestion et impulse une nouvelle phase de la modernisation de la mairie en mettant en place des plans pluriannuels de programmation sur la base du contrôle de gestion. Cet élu va par la suite être à l'origine du pilotage stratégique du programme Constellation.

En novembre 1996, le maire est reconnu coupable de délit d'ingérence et condamné à 18 mois de prison avec sursis et cinq ans d'interdiction d'exercer tout mandat public. Quelques mois après sa sixième réélection, il est contraint de présenter sa démission au conseil municipal, accompagné d'un de ses adjoints. Des élus ont bénéficié de marchés passés entre la société privée dont ils sont salariés et actionnaires et la mairie. Le maire sera mis en examen une seconde fois pour corruption dans le dossier de l'implantation d'un hypermarché<sup>52</sup>. Son successeur est désigné à l'unanimité par un vote du conseil municipal. Il s'agit d'un conseiller municipal élu depuis 1989 et conseiller général, exerçant des fonctions dans la communication à Airbus.

---

<sup>52</sup> Cf annexe 18.





## Conclusion

La réflexion sur le management municipal rejoint l'originalité de la politique d'aménagement concerté pour marquer la singularité de Blagnac au sein de l'agglomération, au nom de l'ambition, explicite, de faire de Blagnac la centralité secondaire majeure de l'agglomération. En même temps, l'importance des investissements immatériels, audit, contrôle de gestion, marketing, communication interne et externe, procédure de planification et d'aménagement témoigne d'une recherche constante de domestication de la complexité et de l'incertitude.

Au regard de la grille d'analyse proposée par Tilly, ce chapitre informe au moins deux mécanismes, cognitifs et relationnels, de l'effet d'accumulation historique que nous souhaitons mettre en lumière dans la perspective de l'instrumentation du programme Constellation.

Du point de vue des mécanismes cognitifs, les instruments ont d'abord transformé les représentations portant sur les responsabilités politiques vis-à-vis de la croissance urbaine. On retiendra en particulier le souci de l'anticipation, de la cohérence, de la programmation, de la rationalisation de l'occupation des sols, de la maîtrise de la promotion privée par des contraintes qualitatives, de la maîtrise des prix du foncier. Les instruments ont aussi focalisé l'attention des décideurs sur les enjeux de pilotage, passant de la programmation planiste à la flexibilité de la gouvernance d'un projet. Au niveau managérial, ils ont infusé le référentiel entrepreneurial caractéristique du gouvernement des collectivités dans un contexte de décentralisation progressive. Les instruments contiennent des propositions de scènes d'action collective qui sont les lieux d'impulsion du changement de l'action publique. Toute ambition de changement passe prioritairement par la recomposition du système d'action, processus agencé par un instrument. Globalement, on dira que les instruments ont accompagné le passage à un régime de ville-acteur en responsabilisant les acteurs locaux et en structurant les initiatives municipales.

D'un point de vue relationnel, deux dimensions semblent saillantes. D'un côté, l'expertise extérieure comme principe de mobilisation et d'autonomie est érigée référentiel d'action. En effet, la sollicitation de l'AEPRAC ou de cabinets-conseils, la constitution de la SEMIB, illustrent le désir d'équiper la décision de compétences riches, variées et dégagées du fonctionnement classiquement admis de l'action publique. Elle manifeste également la quête d'indépendance vis-à-vis des institutions qui monopolisent traditionnellement sur le système métropolitain de production de la ville. À travers l'instrumentation du pilotage des projets en particulier, du changement en général, c'est toujours la stratégie de construction d'une

centralité majeure au sein de l'agglomération qui s'exprime. On parlera ici d'instrumentalisation des instruments. D'autre part, une redistribution des capacités d'action s'opère entre élus et techniciens municipaux, notamment les cadres. Celle-ci s'effectue au nom de l'efficacité et de la technicité des projets : dominants dans les commissions, les élus deviennent davantage des observateurs attentifs en situation opérationnelle. Au final, les instruments ont autant fourni un cadre normé aux acteurs pour structurer leur action, un générateur de règles du jeu, qu'ils ont été le relais des volontés de leurs instigateurs. Ils sont à la fois cadres et commissionnaires.

Au sein de ce processus d'instrumentation, une figure particulière se dégage, le maire. Son importance dans le gouvernement municipal préfigure le profil du leader territorial que la décentralisation contient en germe. Le maire ne doit plus seulement écouter, il doit posséder les multiples compétences qui rendent possible une gestion entrepreneuriale : « *la maîtrise technique des dossiers devient en elle-même source de légitimité, le maire devant pouvoir parler avec des interlocuteurs très divers, le langage du droit, de la gestion, de la communication, de l'urbanisme, de l'environnement, des ressources humaines* » (Le Bart, 2003 : 40). Présent et actif à tous les niveaux, le maire de Blagnac se réfère précisément à cette figure idéale typique de l'entrepreneur d'action publique. L'enquête de Catherine Soldano rend clairement compte de cette cristallisation des représentations autour de cette figure, soit pour contester son omniprésence et omnipotence, soit pour souligner des vertus objectives (compétences) et subjectives (vision, charisme). Son successeur va en suivre les traces, en reprenant une rhétorique similaire, celle du cadre industriel qui vise l'intégration de valeurs, de comportements et de cadres cognitifs puisés dans le monde de l'entreprise, de haute technologie de surcroît. Nous verrons dans le programme Constellation que la description de la dynamique des projets tend à se focaliser sur des personnalités souvent qualifiées d' « exceptionnelles », de « rares », et sur les relations que se sont tissées entre ce petit nombre d'individus supérieurement qualifiés.

Le tableau ci-dessous répertorie les principaux effets des catégories d'instruments étudiés dans ce chapitre<sup>53</sup> :

---

<sup>53</sup> Considérant les limites méthodologiques expliquées dans la note 1 de l'introduction de cette partie, nous n'avons pas produit de tableau synoptique des effets spécifiques de chacun des instruments abordés : le niveau d'approfondissement des enquêtes, de saturation des données, ne le permettait pas. Nous proposons donc simplement un tableau global.

Instruments	Médiation pragmatique			Médiation épistémique		Médiation interactive			
	Objectifs	Outil	Action	Schéma de rationalisation	Type de prescriptions	Type d'acteurs	Type de relations	Critères de sélection des acteurs	Distribution des capacités d'action
<b>Instruments d'aménagement et urbanisation</b>	Maîtriser l'aménagement et l'urbanisation de la commune.	Document d'urbanisme et instances de pilotage d'opération.	Zonage, principes de construction, management	Visibilité des enjeux, définition et articulation des compétences	Faibles (PUD) : pas de vocation opérationnelle. puis forte (POS, ZAC du Ritouret) : planification, opposable, puis itératives (ZAC du Grand Noble) : adaptation à un environnement incertain.	Élus, autorités déconcentrées, Agence, SEM, services techniques.	Concertation.	Compétence, légitimité administrative et politique.	La commune gagne en capacité d'action, en premier lieu le maire.
<b>Instruments de gouvernance</b>	Implanter un paradigme entrepreneurial dans l'action et la gestion municipale pour renforcer la cohérence des politiques engagées.	Cabinet-conseil, procédure du projet de Ville.	Diagnostic et recommandations organisationnelles, documents de référence sur les objectifs, marketing	Clarifie les attributions du conseil municipal et de son état-major.	Fortes : réorganisation du fonctionnement des services, évaluation.	Élus, personnel municipal, auditeurs.	Horizontales : vise un rééquilibrage entre légitimité politique et technique.	Privilégie la fonction publique très qualifiée et les aptitudes à l'innovation.	Pouvoir municipal ; état-major de l'administration municipale.

Dans son programme d'analyse historiciste, Tilly évoque un troisième mécanisme, dit « environnemental ». Ici, les mécanismes environnementaux sont intimement liés à ce qui rend toutes ces démarches possibles, à savoir un potentiel économique incomparable pour une ville de cette taille. La municipalité se déploie pour l'exploiter de façon optimale, ce qui la conduit à se tourner vers les autres communes du Nord-Ouest de l'agglomération pour se constituer en espace de développement. C'est l'objet de notre chapitre 4.

## Chapitre 4

### Des instruments de structuration d'un espace de développement local

*« Nous- Airbus- sommes à Blagnac pour très longtemps, et je ne vois pas quel serait l'événement qui serait de nature à nous faire quitter la ville », Jean Pierson, administrateur-gérant d'Airbus de 1985-1998 et initiateur de projet A 380 (cité par Zulinani, 2006 : 231).*

Jobert et Muller définissent le territoire comme un espace de mise en cohérence (1987 : 139), conception qui emboîte les dimensions spatiales et politiques. Elle renvoie à l'idée d'interactions conduisant à la production de sens, autorisant le déploiement d'autres actions, et permettant d'œuvrer au développement de solidarités locales (Farvaque, 2002). Le territoire comme ressource pour l'action publique engage l'analyse sous l'angle du local, qui, par rapport à la réalité du territoire, serait un point de vue : *« Le "local" désigne donc plus qu'un territoire administratif, il signifie un empilement de territoires institutionnels, chaque segment administratif, chaque institution ayant sa propre définition de son territoire et de son "local" »* (Demazière, 1995 : 33). Dans une perspective proche, Alain Bourdin dissocie le territoire, substantiel, du local, qui relèverait du procédural, la donnée préexistante, de ce qui s'apparenterait plutôt à un choix et à un problème. La localité découlerait ainsi *« d'un processus permanent, réflexif et sociétal de délocalisation, de relocalisation et de définition des formes territoriales. Elle se caractérise comme milieu localisé dans des lieux souvent atopiques, c'est-à-dire sans définition territoriale. Elle se constitue donc à partir des effets spécifiques de la coprésence (de l'être ensemble) associés au (plutôt qu'inscrits dans le) lieu »* (2000 : 88-89). Le local s'apparente alors à un espace de relations entre acteurs et institutions.

Le processus de territorialisation de l'action publique conduit les collectivités à penser l'ajustement territorialisé de leurs pratiques. Autrement dit, elles doivent penser une définition locale du cadre spatial pertinent de l'action publique. Sommées d'assurer leur propre développement, elles doivent envisager une nouvelle échelle, infra-nationale et supra-communale, permettant une meilleure identification des problèmes et une meilleure adéquation des solutions. La pertinence économique et sociale succède ainsi aux anciens

critères politico-administratifs pour dessiner des espaces de développement où l'action publique pourra se déployer avec efficacité (Douillet, 2001).

La ville de Blagnac, et plus globalement le Nord-Ouest de l'agglomération font figure d'illustration quasi idéale typique de ces mutations de fond. Blagnac est une commune riche bénéficiant des apports financiers de l'installation aéroportuaire et de l'implantation historique de l'industrie aéronautique nationale sur ce site. Bénéficiaire de décisions étatiques qui lui échappe, Blagnac s'attelle à développer une efficacité relationnelle pour exploiter pleinement son potentiel économique. La citation mise en exergue illustre cette solidarisation d'un acteur industriel avec une ville qui contraste avec la déterritorialisation présumée de l'économie mondialisée (Veltz, 2004). À Blagnac, des liens se sont construits et sont appréciés pour les bénéfices mutuels qu'en retirent les parties prenantes (1). Mais face à Toulouse et à l'implantation hypothétique d'une structure intercommunale à l'échelle de l'agglomération, le poids politique de la commune demeure faible. Son propre territoire est sous influence multiple, considérant le statut de l'aéroport, dont la conception a été confiée à la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Toulouse et la gestion à une société dans le cadre d'une convention de concession consentie avec l'Etat jusqu'en 2046. Enfin, son ambition de développement économique est limitée par un potentiel d'accueil qui n'est pas infini. C'est donc à la fois l'aire d'influence de Blagnac et l'exercice de sa souveraineté sur son propre territoire qui s'en trouvent atteints. Dès lors, la municipalité va se tourner vers plusieurs communes du Nord-Ouest, souvent encore semi-rurales, largement résidentielles mais disposant d'une réserve foncière importante. Elle va impulser une démarche intercommunale extrêmement soutenue et intégrée qui va progressivement former un espace de développement revendiquant des intérêts et une identité partagée autour notamment du développement économique, urbain et environnemental (2).

## **1- La prégnance du secteur aéronautique au sein du Nord-Ouest toulousain : entre interventionnisme de l'État et efficacité relationnelle.**

Le Nord-Ouest toulousain, accueillant cet équipement structurant qu'est un aéroport international, bénéficie d'une importante concentration d'implantation d'activités industrielles, de bureaux d'études et de services. Cela confère à Blagnac un statut économique et géographique de privilégié, décisif pour mener une politique ambitieuse d'urbanisation et de modernisation de son management municipal. Lorsque la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse est créée en 2001, la majorité des communes, dont Toulouse, limitent voire suppriment leur service de développement économique. À rebours, Blagnac conserve ce service stratégique, illustrant la politique volontariste qu'elle mène, particulièrement depuis le début des années 80, s'appuyant sur une implantation ancienne du secteur aéronautique décidée par l'Etat<sup>54</sup> (1.1). Interventionnisme étatique, stratégies de firmes et stratégies politiques sont alors les composantes d'un long processus de constitution de liens étroits entre Blagnac et plusieurs groupes industriels (1.2)

### **1.1- Une implantation ancienne du secteur aéronautique orchestrée par l'État**

L'aviation devient, après la Première Guerre mondiale, un secteur stratégique pour l'État qui décide d'éloigner cette activité des lieux de conflits. Présentant les avantages d'être loin des fronts du Nord et de l'Est, et de disposer d'installations industrielles militaires liées à l'Etat (arsenal, cartoucherie, poudrerie, plusieurs régiments, hôpital militaire, état-major régional), Toulouse accueille les premières entreprises aéronautiques dans le Sud-est avec l'implantation des usines Latécoère, puis l'épopée glorieuse des pionniers de l'aéropostale : Mermoz, Saint-Exupéry, Didier Daurat, Henri Guillaumet... Au milieu des années 30, le Nord toulousain s'ouvre véritablement à l'aéronautique, avec la fondation de la société Dewoitine, qui devient Société Aéronautique Française quelques années plus tard, spécialisée dans les avions de chasse. Nationalisée en 1937, elle est rebaptisée Société Nationale de Construction Aéronautique du Midi (SNCAM). L'entreprise installe une nouvelle unité de production à Saint-Martin du Touch proche de l'aérodrome de Blagnac, désormais principal terrain d'aviation civile de la région toulousaine.

---

<sup>54</sup> Voir le rapport dirigé par Jean-Marc Zuliani, *Localisation des activités économiques et insertion dans l'espace urbain : approches sectorielles et spatiales, processus et acteurs*, PUCA, pôle Dynamiques spatiales et Aménagements, Février 2006.



La nationalisation de l'industrie aéronautique par le Front populaire, puis l'effort de guerre, amènent à conforter l'infrastructure d'ingénierie, de production et d'essai qui va connaître un nouveau développement après-guerre. Deux sites en prise directe avec les pistes de l'aéroport concentrent les activités aéronautiques : dans la partie sud de la commune de Blagnac, puis au niveau du site toulousain voisin de Saint-Martin du Touch. Au cours des années 50 et 60, l'activité consistant à la gestion complète du développement de projets aéronautiques s'affirme dans le cadre de divers projets (Armagnac, Languedoc, Caravelle, Concorde) pendant que l'industrie aéronautique civile se restructure en raison de nouvelles phases de concentration à partir d'entreprises publiques ou à capitaux d'État.

Suite aux conséquences des bombardements, Blagnac accueille l'aviation commerciale, alors que Lasbordes devient un aéroclub et Montaudran (au Sud de Toulouse) sert aux essais des avions Latécoère. Le tournant intervient avec l'installation de Sud-Aviation, qui devient la Société Nationale des Industries de l'Aviation du Sud (SNIAS) puis Aérospatiale. De cette société naît le premier avion de ligne commercial français d'après-guerre, La Caravelle, dont la première ligne commerciale est inaugurée par Air France le 6 mai 1959. Suivront le Concorde puis la gamme Airbus et ATR (Avion de Transport Régional).

Parallèlement à la production d'avions, les années 1955-1970 sont marquées par l'arrivée de nouvelles entités de recherche et d'enseignement de haut niveau dans le cadre du processus de déconcentration des activités aéronautiques et spatiales. Au cœur des Trente glorieuses, l'État gaulliste mène une modernisation de l'industrie française, des industries de pointe notamment, suivant les objectifs fixés par le Plan. Simultanément, une réflexion est engagée sur l'économie territoriale, axée sur l'idée d'une meilleure répartition des activités, d'un rééquilibrage régional de la croissance économique. La nécessité de développer quelques villes majeures face à l'hyperconcentration parisienne, les huit « métropoles d'équilibre » (ce concept est établi par le 5<sup>e</sup> plan, 1966-1970), conduit l'action vers la constitution de pôles régionaux de recherches et de nouvelles industries autour desquelles se grefferaient des activités induites. C'est la théorie de l'« industrie industrialisante ». Dans ce but, Toulouse reçoit un ensemble de financements, à hauteur de 37 millions de francs. Blagnac, comme Toulouse, comme beaucoup de villes de l'agglomération, va profiter de cette convergence d'entreprises politiques et industrielles. Mais elle bénéficie en plus des effets de l'aéroport.

Le premier aéroport est ouvert en 1953. Il est désaffecté au profit d'un second bâtiment plus moderne en 1974, l'actuel aéroport, administré par la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Toulouse. Il se situe au 4<sup>ème</sup> rang en France, avec une forte croissance. Il est au centre des débats des pouvoirs publics et constitue le sujet principal du schéma directeur

de l'agglomération. Air littoral a récemment mis en service un « hub ». Le site a été préféré à celui de Mérignac à Bordeaux. C'est une preuve de dynamisme du pôle aéronautique : il semble attractif aux yeux des firmes nationales et internationales. L'aéroport est le plus gros pôle d'emploi de la région. Le développement du trafic aéroportuaire qui coïncide avec celui de Toulouse, est significatif de celui de Blagnac.

## **1.2- La structuration de Blagnac en tant qu' « aéroville »**

Une aéroville est un lieu de polarisation multi-fonctionnelle regroupant divers secteurs de l'économie sans qu'un d'entre eux écrase les autres. L'aéroville est un nouveau type de concentration reposant sur les activités tertiaires inhérentes à la présence d'un équipement aéroportuaire. Elle se caractérise par la convergence d'une ouverture vers l'international et le national (hubbing), d'une disponibilité de terrains à moindre prix par rapport au centre-ville, de facilités d'accès. Elle fait généralement coexister une fonction de transport et de communication, une fonction d'accueil, une fonction de production, une fonction de direction d'entreprise.

Blagnac est une « aéroville » quoique particulièrement spécialisée autour du secteur aéronautique : elle attire des entreprises qui recherchent la proximité de l'aéroport. De nombreux établissements prestigieux ont ainsi choisi Blagnac pour implanter une de leurs directions. Ils peuvent être directement liés à la production aéronautique ou relever de la sous-traitance et des services nécessaires à cette activité. Ces entreprises recherchent les atouts de localisation d'une place centrale.

Le développement de la plate-forme aéronautique est largement dû à l'Aérospatiale. En 1970, elle décide de créer Airbus industrie, un consortium avec Deutsche Aerospace pour le lancement d'un programme de conception et de commercialisation d'un petit-porteur européen, l'Airbus A300. L'union prend la forme d'un Groupement d'Intérêt Européen<sup>55</sup>. L'Aérospatiale résultait de la fusion récente de Sud-Aviation et de Nord-Aviation, tandis que Deutsche Airbus regroupait Messerschmitt-Bölkow-Blohm et VFW-Fokker. Malgré le retrait de l'Angleterre, Hawker-Siddeley conserve la sous-traitance des ailes. CASA (Espagne) rejoint le GIE en 1971 pour développer l'Airbus A300, qui vole pour la première fois le 28

---

<sup>55</sup> Le choix de cette formule coopérative répondait aux limites généralement constatées au sein des entreprises de coopération internationale. Le GIE devait permettre d'une part une meilleure coordination industrielle afin d'accélérer le processus de décision technique ; d'autre part, de simplifier l'interface avec les clients, désormais en face d'un interlocuteur unique pour la négociation, la signature du contrat et le service après-vente. Pour un développement analytique de la genèse du consortium, voir Muller, P. (1989), *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, L'Harmattan.

octobre 1972. Airbus Industrie s'installe au Nord-Ouest de Toulouse en 1974, avenue Latécoère, dans le bâtiment Centrenda, près de l'aéroport de Blagnac, les premiers halls d'assemblages arrivant en 1982.



*Siège d'Airbus Industrie (source : google.earth)*

Suivant une logique de concentration, la British Aerospace, la Fokker (Hollandaise) et la CASA (Espagnole) ont rejoint Airbus Industrie. L'exemple de Rockwells Collins (maintenance de haute technologie) peut aussi être cité. Cette société américaine a choisi de s'implanter à Blagnac dès 1978. En 1997, elle décide de s'agrandir et reste fidèle à Blagnac qui facilite son accession à un terrain adapté.

Parallèlement, de nombreuses entreprises s'installent à Blagnac dans le cadre de leur agrandissement. C'est le cas de Aéroconseil (bureau d'études), et de Aérovision (prise de vue Air/Air). Des firmes comme Daimler Benz Aerospace, Seditec Hugues Aircraft System, Dassault, Hoenywell, etc., ont aussi choisi Blagnac pour s'implanter. La sous-traitance forme un tissu dense de PME et PMI à Blagnac. De nombreuses sociétés, notamment dans le domaine de l'informatique (Unilog, Data, Soft France, Diaf, Inforsud, Silicom, etc.) s'y installent depuis les années 70.

	<b>Nombre</b>	<b>Taux de création (%) 2001-2006</b>
<b>Ensemble</b>	1328	17,2
<b>Industrie</b>	69	11,6
<b>Construction</b>	109	31,2
<b>Commerce et réparations</b>	882	18,5
<b>Services</b>	268	9,0

*Nombre d'entreprises par secteur d'activité dans la commune de Blagnac en 2011 (Source : INSEE)*

De l'industrie aéronautique dépendent de nombreux services générateurs d'emplois sur la commune comme l'ingénierie et les études techniques (2360 personnes) qui constituent la sous-traitance d'étude, le conseil en informatique (800 personnes) ou la réalisation de logiciels (400 personnes). Les activités aéroportuaires (environ 600 personnes) sont aussi prépondérantes, auxquelles il faut ajouter les services afférents qui regroupent les agences de voyages, les organisations de transports internationaux, les locations de véhicules. L'ensemble fait de Blagnac est un des pôles économiques les plus attractifs de l'agglomération.

Blagnac est ainsi la deuxième commune en termes d'emplois sur l'agglomération après Toulouse. Son ratio population/emplois (ce ratio qui indique le niveau de spécialisation d'un territoire) est en 2008 de 0,7 selon l'INSEE, soit plus d'un emploi pour un habitant. Elle est aussi devenue la deuxième commune après Toulouse en gain de salariés sur la période 1990-1999 avec plus 6500 emplois créés, 13722 sur la période 1999-2008. Ces emplois profitent largement aux blagnacais puisque 41,4% d'entre eux y travaillent en 2008 (Source : INSEE). Globalement, l'accroissement de l'emploi de Blagnac dépasse le phénomène du rééquilibrage de l'emploi au profit des communes de banlieue. Cette dynamique se localise petit à petit sur les communes voisines, notamment Cornebarrieu.

On retiendra donc que le dynamisme de Blagnac doit d'abord être rapporté à des choix historiques, de l'État, de grands groupes industriels, qui dépassent sa propre échelle stratégique. L'ensemble génère une structure d'opportunités dont l'exploitation optimale relève de la responsabilité des élus. Les équipes municipales successives vont s'employer à capitaliser sur ces potentialités en élaborant des cadres de développement favorables aux entreprises.

### **1.3- De la spécialisation à la spécification : l'exemple de l'association « Blagnac Expansion »**

Le trait majeur de la stratégie de Blagnac est l'interface entre la planification communale, les aménagements fonciers et l'essor de l'industrie aéronautique. Dès les années 70, la mairie facilite l'implantation du GIE Airbus. Elle œuvre également avec le consortium pour encourager le déplacement du collège Mermoz afin de permettre l'extension du siège social en 1991 et l'implantation des services après-vente en 1993. Cet exemple illustre à la fois la philosophie de la commune et la réceptivité des industriels. Blagnac, puis le SIVOM qu'il va former avec les communes alentours, mène une politique de réserve foncière systématique dans l'optique d'offrir toujours plus de terrains à des prix maîtrisés aux entreprises.

Du côté des industriels, dès les années 70, la direction locale d'Aérospatiale prend conscience de l'importance d'avoir dans son personnel des élus locaux et notamment des maires parmi les communes proches du site aéronautique. Intégrés à la gestion de la commune, on comprend qu'ils peuvent mieux défendre les intérêts du secteur sur le plan de l'implantation, de l'extension des activités industrielles, des infrastructures de circulation et de transport. Entre les cadres de l'aéronautique et les collectivités, des liens étroits se mettent en place. Les intérêts d'une activité économique particulière s'entrelacent alors avec ceux d'un territoire, jouant tant sur les stratégies économiques que sur l'inconscient politique. EADS et sa filiale Airbus héritent de cette culture « citoyenne », de cette politique de proximité institutionnelle, marque de la firme Aérospatiale. À l'intérieur de la firme, des réunions régulières sont tenues par les élus communaux et maires de secteur, salariés, détachés ou retraités d'Airbus. L'entreprise accorde à ses employés du temps supplémentaire pour mener à bien leurs mandats locaux. En 2011, les deux plus grosses communes de l'agglomération, Colomiers et Blagnac sont dirigées par deux cadres d'Airbus. Le maire de Beauzelle, son adjoint, ainsi que quatre conseillers municipaux sont issus du secteur aéronautique, soit 20% du conseil municipal. La présence du personnel d'Airbus se retrouve aussi dans diverses associations de riverains pour la défense de l'environnement, du cadre de vie. Cette imprégnation institutionnelle des enjeux aéronautiques sera décisive, tant dans le choix final par Airbus du lieu d'implantation du site pour l'Airbus A 380 que pour le management de l'opération d'aménagement.

« C'était un fait que, quand on voit Toulouse, au travers de l'histoire de Toulouse, il y a des décideurs politiques de Toulouse qui ont été, et même certains qui sont encore d'origine aéronautique. C'est normal ! Encore heureux ! Sinon cela voudrait dire que les gens qui ont des responsabilités industrielles ne peuvent jamais avoir des responsabilités politiques ! Donc, il est clair qu'à Toulouse, on a trouvé des responsables politiques qui étaient encore des industriels, ou qui ont été dans

l'aéronautique. En ce sens, ils avaient peut-être plus que les autres la compréhension de l'objet. Sensibles. » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.1)

Le maire de Blagnac au moment où le programme Constellation s'enclenche, est une figure emblématique de cette imbrication : il est salarié d'Airbus, maire de Blagnac et vice-président de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, dirigeant, au début du programme Constellation, les commissions aménagement urbain et développement aéronautique. Selon lui, l'implication des salariés d'Airbus dans la vie locale « *ne correspond pas à du lobbying de la part d'Airbus mais à la simple raison que ces personnes vivent et travaillent sur le site ou dans les communes avoisinantes* » (cité par Zuliani, 2006, p. 57). Il n'en demeure pas moins qu'il sera un acteur décisif dans l'accueil du hall de montage de l'Airbus A380, en impulsant les synergies politiques locales, en acceptant de déplacer la base de loisirs pourtant récente, Pinot Barricou, en usant parfois de son réseau personnel pour accélérer l'avancement du projet.

Cette intrication entre enjeux locaux et logiques de firmes trouve une expression instrumentale. En 1986, la municipalité crée un outil partenarial, Blagnac Expansion, dont le financement est assuré par la taxe professionnelle. Elle regroupe des élus, des services municipaux et une majorité d'entreprises de services pour réfléchir à la création d'équipements structurants et de prestations communes qui favoriseraient l'intégration spatioéconomique des entreprises dans les zones d'activités tertiaires. Cet outil a ainsi pour missions la gestion de la pépinière d'entreprises et l'installation d'un centre d'affaires situé dans la ZAC du Grand Noble. Il est également un relais entre le monde de l'entreprise et les services municipaux : réalisation d'équipements sportifs avec l'appui des entreprises, mise en place d'un sponsoring culturel et sportif, réflexion sur l'évolution de l'emploi, etc. Cette cellule œuvre aussi à une proximité d'échanges et de coopération entre les entreprises elles-mêmes, à travers la fondation d'un club d'affaires, qui comprend une multitude de commodités, comme un restaurant ou des salles de sport. Elle permet d'autre part de promouvoir l'ensemble du pôle aéronautique à travers des manifestations culturelles telles que la Foire Internationale de Toulouse ou le Salon International des Technologies et Énergies du Futur (SITEF). A cet égard, Blagnac-Expansion collabore avec la ville de Colomiers, seconde commune de l'agglomération sur le plan démographique, et également espace d'accueil d'activités d'origine aéronautique. Elle doit favoriser la rencontre entre des acteurs habituellement peu enclins à dialoguer, à travailler ensemble, et ainsi participer à la production d'une coopération pertinente entre toutes les parties prenantes du système de production. Elle promeut l'idée d'une efficacité relationnelle, où la compétitivité économique et territoriale reposerait en partie sur l'édification de structures réticulaires interservices et transectorielles. Un tel instrument est typiquement chargé de baliser une



trajectoire territoriale de la spécialisation vers la spécification. Pour Colletis, Gilly et alii (1999), la spécialisation d'un territoire se fonde sur une structure organisationnelle forte du tissu économique dominée par une activité industrielle ou un produit. Cette proximité organisationnelle est établie sur une cohérence d'activités permise par des externalités technologiques. La spécification relève d'un niveau d'intégration encore plus dense. Ici, en plus de la pérennité d'une combinaison productive, le tissu territorial cherche à se doter d'une capacité de réaction face à de nouveaux problèmes productifs. Il doit pouvoir identifier de nouvelles potentialités de développement, organiser ou réorganiser le déploiement de ses ressources et actifs. Cela nécessite une coordination des acteurs, autorisée par l'existence d'un maillage interne du tissu qui favorise les mises en relation. La spécification est rendue possible par des pratiques historiques de coopération, qui s'actualisent dans le développement de relation hors marché, c'est-à-dire des relations informelles d'apprentissages basées sur ces connaissances tacites, d'origine relationnelles (Rallet, Torre, 1995).

Blagnac cultive donc sa qualité de fournisseur privilégié de ressources relationnelles. Dans l'autre sens, Airbus participe largement à nourrir et à entretenir ces ressources pour s'assurer la présence d'une sensibilité, voire de compétences techniques, parmi les dirigeants politiques locaux. On retrouve ici l'idée d'une économie mondialisée paradoxalement fortement dépendante des liens tissés avec des lieux (Veltz, 1996, 2000, 2002) qui sont générateurs d'indivisibilités (Guilly, Depuy, 2005). Dans cette perspective, le territoire est compris comme un système à la fois spatial et social, dont le développement se joue au carrefour des logiques des firmes et de ses dynamiques propres. Mieux, selon Aydalot (1986), cette dynamique de fertilisation croisée structure des facultés d'innovation, soutenant la thèse des « *milieux comme incubateurs d'innovation* » :

« L'entreprise innovante ne préexiste pas aux milieux locaux, elle est secrétée par eux. Les comportements innovateurs dépendent essentiellement de variables définies au niveau local ou régional. En effet, le passé des territoires, leur organisation, leur capacité à générer un projet commun, le consensus qui les structure sont à la base de l'innovation. L'accès à la connaissance technologique, la présence de savoir-faire, la composition du marché du travail et bien d'autres composantes des milieux locaux déterminent des zones de plus ou moins grande innovativité » (p.10).

Cette approche souligne la dimension territoriale des réseaux d'acteurs multiples (entreprises, agences gouvernementales, universités...) dans l'adoption d'innovations : « *dans la perspective des milieux innovateurs, le territoire est entendu comme une organisation liant entreprises, institutions et populations locales en vue de son développement économique, l'accent ici aussi est mis sur les entreprises* » (Crevoisier, 2001



: 157). Le territoire devient alors une entité « socio-historique » où se sont réalisés des apprentissages croisés, où se sont partagées des expériences, où s'est lentement constitué un réseau. L'ensemble compose un stock de ressources invisibles au sein duquel les firmes puisent pour gagner en compétitivité :

« Pour reprendre une métaphore sportive, la compétitivité a besoin de "sucres rapides", mais aussi de "sucres lents". Les ancrages territoriaux, qui permettent la constitution lente d'un "capital social", et qui sont liés en général à des mécanismes "publics" de constitution de ressources de longue durée, comme la formation des compétences et des infrastructures, sont ainsi, en définitive, des ancrages temporels autant que spatiaux » (Veltz, 2002 : 90).

L'instrument de mise en interface que constitue Blagnac Expansion émerge en sens comme la traduction explicite et technique d'un processus plus latent et relationnel, inscrit dans la durée, ce qui contraste avec la vitesse, temps traditionnellement admis du monde économique. Un autre instrument, plus politique, va permettre à Blagnac d'intensifier sa stratégie de constitution d'une aire d'influence au sein de l'agglomération : le SIVOM Blagnac Constellation.

## 2- Une intercommunalité de projet pour former un espace de développement

En matière d'intercommunalité, on tend le plus souvent à distinguer deux perspectives selon le niveau d'intégration d'un projet commun (Gilbert, 1997). D'une part une intercommunalité de gestion, qui viserait modestement à rationaliser l'offre de services publics locaux et les conditions de son financement pour davantage d'efficacité. Son moteur est principalement économique, et le comportement de chaque collectivité impliquée est dicté prioritairement par une analyse coût (celui de la participation à l'intercommunalité) / avantage (économies réalisées grâce à la structure intégrée). L'intercommunalité de projet porte un tout autre niveau d'ambition en termes d'horizon partagé. Elle implique au minimum la mise en commun de réflexions sur l'avenir d'un espace territorial, sur les stratégies de développement possible et souhaitable, soit une intercommunalité d'étude et de concertation. Elle vise à réduire l'incertitude par des processus collaboratifs destinés à élaborer des projets de développement local. En ce sens, elle équipe l'espace intercommunal des mécanismes et des institutions nécessaires à la réalisation d'un projet commun dans des conditions adéquates d'efficacité, de transparence et d'équité. Les acteurs attendent de ce projet des externalités positives pour tous, les institutions intercommunales ayant pour but de partager les coûts, les financements, les risques, et les bénéfices. En tant que « *création institutionnelle* » (Tesseirenc, 1994), elle se heurterait le plus souvent à un déficit d'institution de l'activité collective (Lyet, 2008) : construction problématique d'un équilibre des pouvoirs entre autorités diverses, difficulté à produire des arbitrages, légitimité incertaine des instances régulatrices, précarité des dispositifs, fragilité des orientations prises et des processus normatifs nécessaires à l'assise de l'action, etc.

Contre ces limites couramment constatées, le SIVOM Blagnac Constellation nous est décrit comme exemplaire en matière d'institutionnalisation d'une gouvernance partenariale. Cette exemplarité serait atteinte grâce à l'édification d'outils de mise en cohérence du développement des communes membres. À l'étroite dans ses frontières territoriales et dans son aire influence politique, la commune de Blagnac va articuler sa stratégie de développement à une démarche d'ouverture puis d'intégration des communes voisines au sein d'un SIVOM, qualifié de « *grand projet de l'an 2000* »<sup>56</sup> (2.1). Outre le partage convenu de compétences, ce SIVOM va surtout s'affirmer sur la base de trois spécificités : le partage de ressources financières, une réflexion de nature prospective sur l'aménagement qui se

---

<sup>56</sup> *La Dépêche du Midi*, 23 mars 1995.

matérialise par l'édification d'instruments communs, et l'émergence d'un « esprit SIVOM », qui s'apparenterait à une identité territoriale de nature supra-communale (2.2).

## 2.1- Des communes rassemblées en dépit de problématiques contrastées

Fondé en 1996, le SIVOM Blagnac-Constellation rassemble six communes du Nord-ouest de Toulouse : Blagnac, Beauzelle, Cornebarrieu (les trois communes directement concernées par le Programme Constellation), Seilh, Mondonville, Aussonne. Cette structure intercommunale revêt rapidement la philosophie du projet blagnacais : maîtriser l'expansion urbaine, équilibrer offre résidentielle, d'équipement, de services et d'emplois, assurer son indépendance vis-à-vis de Toulouse voire concurrencer la métropole pour attirer des entreprises. Elle doit toutefois composer avec des problématiques contrastées : bien que liée par une vocation résidentielle marquée (2.1.1), leur propension à intégrer les enjeux contemporains de l'urbanisation des communes périphériques, tant aux niveaux du logement que du développement économique diverge considérablement (2.1.2).

### 2.1.1- Des communes qui partagent un fort attrait résidentiel

Les six communes qui composent le SIVOM sont géographiquement proches, et jouissent d'une certaine cohérence géographique, entre la Garonne et la forêt de Bouconne. Il couvre 7 180 ha, ce qui représente 20 % de la surface du Grand Toulouse, et compte 38864 habitants en 1999 (6,3% de la population du périmètre actuel du Grand Toulouse), c'est-à-dire à la veille du lancement du programme Constellation.



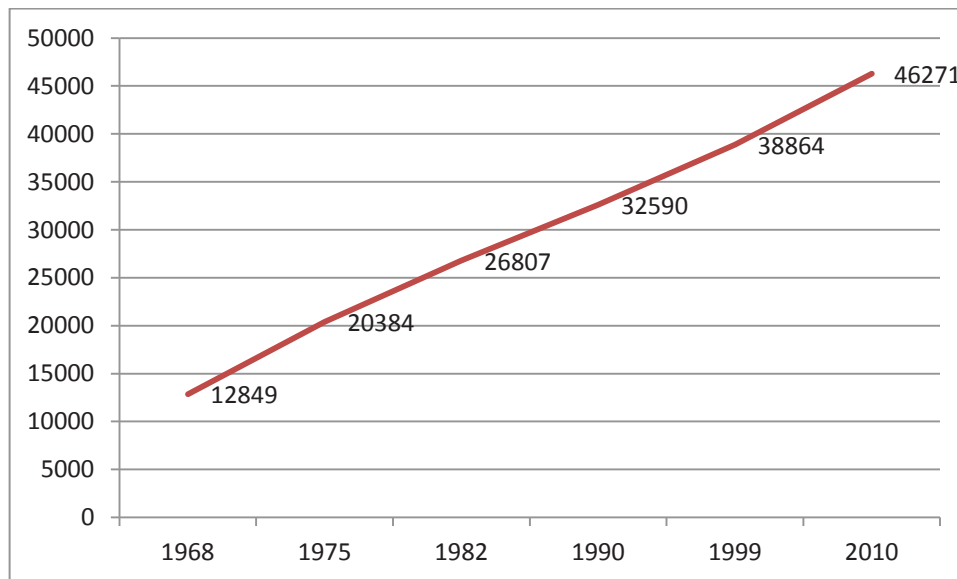
*Les communes du SIVOM Blagnac Constellation (Source : AUAT)*

Cette évolution est exceptionnelle au sein de l'agglomération toulousaine puisque le taux de croissance du SIVOM est le plus important du périmètre de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse et du Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine (SDAT). L'expansion démographique est principalement due aux dynamiques résidentielles. Ce secteur et surtout les communes périphériques (à l'exception de Blagnac), accueillent en majorité des ménages en accession à la propriété, très souvent des familles bi-actives avec enfants. Le recensement de 1999 montre un accroissement de population de presque 2% entre 1990 et 1999, soit le plus fort taux d'accroissement démographique de l'aire urbaine, et de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse.

<b>Communes</b>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Superficie en ha</b>
<b>Aussonne</b>	4223	1400
<b>Beauzelle</b>	5375	442
<b>Blagnac</b>	20590	1700
<b>Cornebarrieu</b>	4693	1900
<b>Mondonville</b>	1897	1200
<b>Seilh</b>	2086	600
<b>Total</b>	38864	7200

*État chiffré des communes du nord-ouest en 1999 (Source INSEE)*

Beauzelle est la seule commune à ne pas voir sa population croître : elle a perdu 0,1% entre 1990 et 1999 et peine dorénavant à en gagner. Blagnac, Cornebarrieu et Aussonne sont des communes à croissance intermédiaire : elles ont connu des taux de croissance de 2%, 2,4% et 0,6% par an (mais Aussonne passera à 3,8% sur la décennie suivante) sur la même période. Les communes de la 3<sup>ème</sup> couronne comme Seilh, Aussonne et Mondonville connaissent une croissance exponentielle de leur population grâce au phénomène de périurbanisation. Ainsi, Seilh connaît un taux de croissance annuel de 11%, et Mondonville de 3,6%.



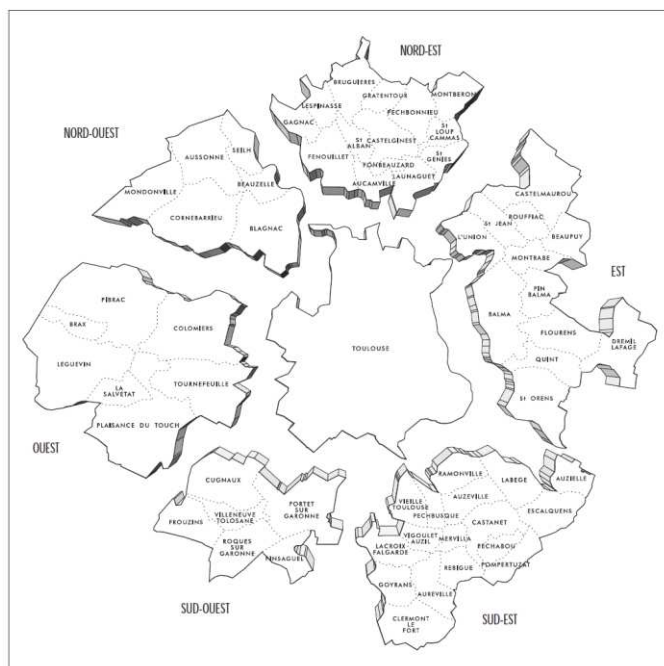
Évolution de la population du SIVOM Blagnac Constellation (Source : INSEE)

Les deux tiers des logements ont été construits après 1975, dont un quart après 1990. Cette tendance à une forte croissance du parc de logements se vérifie d'ailleurs sur la période récente avec un taux d'évolution du nombre de logements aussi important entre 1996 et 2003 que sur la décennie précédente.

59 % de la construction neuve produite sur les territoires du SIVOM Blagnac Constellation est réalisé sur Blagnac entre 1996 et 2003. Mais ce poids devrait s'inverser dans les 5 ans à venir (malgré Andromède) puisque 60 % des constructions se feront sur les cinq communes périphériques de Blagnac.

Lorsque le SIVOM est fondé le 13 juin 1996 (Seilh ne l'intègre qu'en 1997), le Schéma de Directeur de l'Agglomération Toulousaine (SDAT) est en phase de révision. Celui-ci institutionnalise la cohérence de Blagnac Constellation en en faisant un « pétale ». Il souligne l'existence d'une centralité sectorielle où doivent être localisées les fonctions urbaines. Le SDAT désigne surtout Blagnac Constellation comme un « *espace foncier stratégique* » (p.212), tant pour son potentiel résidentiel, en particulier pour les communes de seconde couronne, que pour son potentiel économique, qualifiant le secteur de « *Porte aérienne de l'agglomération* » :

« Blagnac, et plus globalement le secteur sont identifiés comme un pôle économique majeur en matière de recherche et de production aéronautique. L'une des vocations prioritaires pour le secteur est de conforter cette économie d'excellence et de développer autour de cette spécificité des activités économiques plus diversifiées. Le secteur dispose, pour asseoir sa vocation, d'importantes potentialités foncières aux abords immédiats de la plate-forme aéroportuaire : le site Blagnac-Constellation » (p.213).



*Les six secteurs identifiés par le SDAT (p.260)*

Pourtant, en dépit de cette cohérence des enjeux démographiques, les six communes sont loin d'être touchées par les mêmes problématiques, tant sur les plans économiques qu'urbains.

### **2.1.2- Des problématiques économiques et urbaines contrastées<sup>57</sup>**

Tandis que Blagnac a fait du développement économique et de la mixité fonctionnelle le credo de son évolution, les autres communes du SIVOM suivent une trajectoire souvent très différente. Sur le plan économique, la commune de Cornébarrieu est celle qui se rapproche le plus de Blagnac, avec un ratio population/emploi de 1,94, c'est-à-dire près d'un emploi pour deux habitants. Parmi les 2091 actifs occupés en 1999, 24% exercent leur emploi à Cornébarrieu, ce qui représente 29% des emplois de la commune. La commune a en effet connu un fort développement des emplois sur son territoire, capitalisant sur une activité économique diversifiée. On trouve d'abord des commerces, des services et des artisans répondant aux besoins quotidiens de la population. Mais, par sa proximité aux deux bassins d'emplois importants de Blagnac et Colomiers, la commune attire aussi de nombreuses PME. Elles concernent deux domaines : l'aéronautique et la santé. Cornébarrieu profite en effet de la présence de la plus grande clinique de France en termes de lits, la clinique des Cèdres, avec une capacité de 603 lits et places. Elle est régulièrement bien classée dans les

<sup>57</sup> Nous développons ici plus finement les cas de Beauzelle et de Cornébarrieu, notamment les plans économiques, parce qu'elles sont directement concernées par le programme Constellation. L'analyse de leur morphologie urbaine et de leurs caractéristiques architecturales est abordée avec davantage de précision dans le chapitre 6.



différentes enquêtes réalisées par des magazines d'information. Concernant l'aéronautique, une partie des pistes de l'aéroport Toulouse-Blagnac s'achève sur la commune et couvre 69 ha. Se sont installées des entreprises telles que la SIDMI (Société Industrielle Aéronautique du Midi), PRODEM ou encore Mazère Aviation. L'électronique et l'informatique suivent en s'implantant dans le centre-ville, notamment la STEA. Le potentiel foncier de la commune destiné à l'accueil de nouvelles entreprises n'était pas encore épuisé avant AéroConstellation, la principale explication résidant dans le Plan d'Exposition au Bruit au voisinage des aérodromes. Une réserve foncière avait été réalisée, sous la forme d'une zone d'aménagement différée, la Z.A.D Cassiopé, aujourd'hui le terrain de la future expansion d'AéroConstellation.

La vocation résidentielle est particulièrement prégnante pour Beauzelle qui est, contrairement à Cornebarrieu, fortement urbanisée. Elle se traduit par un ratio population/emploi très élevé de 7,06. La zone d'activité du Garossos, qui accueille les commerçants, artisans, et petites entreprises constitue la principale zone de développement économique de la commune. En 1999, 14,55% des résidents actifs travaillaient à Beauzelle. L'équipe municipale tente alors de diversifier la vocation de la commune en accueillant de nouvelles activités, conduisant à une baisse de 4,3 points de son ratio. Ces nouvelles activités sont essentiellement de nature industrielle, alors que les entreprises de service sont majoritaires.

Aussonne, Seilh et Mondonville se calquent par ailleurs sur le modèle économique de Beauzelle en termes de ratio population/emploi, à savoir que peu des actifs travaillent au sein des communes. Proposant peu d'emplois, leur vocation résidentielle domine largement, générant des migrations pendulaires (entre domicile et lieu de travail) considérables. Si, d'un point de vue urbain, leur densité les rapproche davantage de Cornebarrieu, le type de développement les rassemble et les différencie à nouveau de Blagnac. Fortement marquée par l'activité agricole jusqu'à la fin des années 80 encore, la période allant de 1988 à 2000 voit une forte perte des surfaces cultivées, alors que la culture céréalière, majoritaire sur le territoire du SIVOM, a tendance à exiger des surfaces toujours plus importantes. Cette évolution pose la question de la reprise des fermes par des jeunes agriculteurs, tandis que l'âge de plus de la moitié des exploitants excède 55 ans. Le déclin de l'activité agricole semble inéluctable et se fait au profit de l'urbanisation des communes. Celle-ci se réalise suivant un mouvement de périurbanisation relativement classique : construction de pavillons sous la forme de lotissements, régie par la promotion privée. Taille importante des logements à destination de familles de cadres moyens ou supérieurs, faible densité, spécialisation territoriale (cité-dortoir), et étalement urbain sont les traits majeurs d'une



urbanisation peu planifiée, se faisant au grès des opportunités foncières saisies par les promoteurs.

Cette rapide monographie suffit à faire émerger les moteurs stratégiques de l'intégration au SIVOM de chacune des communes. D'un côté, Blagnac peut maintenir sa politique de développement économique en proposant une offre foncière mutualisée aux entreprises, tout en maintenant une offre résidentielle importante. De l'autre, les communes peuvent enfin entrevoir une diversification et enregistrer de nouvelles ressources en accueillant des activités économiques, sinon simplement profiter de la redistribution de la taxe professionnelle généreusement accordée par Blagnac. La présence d'intérêts pour chaque partie prenante motive donc l'établissement de cette structure intercommunale, mais sans en expliquer fondamentalement la cohérence. Celle-ci est en effet assurée par des temps d'apprentissage institutionnel qui se réalisent durant des processus d'élaboration d'outils de réflexion commune.

## **2.2- Des apprentissages institutionnels réifiés par des outils de réflexion commune**

La formation d'un espace de développement est régie par deux dynamiques entrelacées. La première caractérise la production d'ordres locaux, c'est-à-dire la définition localisée de l'action publique entre les différents acteurs. On parle d' « *institutionnalisation de l'action publique* » (Duran, Thoenig, 1996). La seconde souligne l'avènement de nouvelles formes d'action, de nouveaux modèles relationnels, de nouveaux modes de raisonnement, de nouvelles capacités collectives construites dans l'interaction entre acteurs (Crozier, Friedberg, 1977). On parle « *d'apprentissages institutionnels* ». Ces deux processus participent à faire émerger durablement un nouvel acteur collectif servant de cadre de référence pour l'action publique, soit « *un espace d'interdépendance et d'action collective entre les participants au processus de l'action publique* » (Balme, 1997 : 180).

Ici, le SIVOM émerge progressivement comme l'espace de production de cet ordre local, c'est-à-dire l'échelle territoriale jugée pertinente pour activer des projets, des solidarités et mutualiser des ressources. Cette prise de conscience est permise par le partage d'intérêts qui dépassent les seules économies d'échelle pour s'affirmer à un niveau plus stratégique. Concrètement, cette cohérence se forme d'une part à travers des instruments, qui sont simultanément des outils de marquage vis-à-vis de l'extérieur et des temps d'apprentissage institutionnel (2.2.1), d'autre part via la revendication d'une identité territoriale surplombant celle des communes (2.2.2).

## 2.2.1- Des instruments qui institutionnalisent la cohérence territoriale

En 1996, les objectifs fondateurs du SIVOM Blagnac Constellation s'organisent autour de l'idée d'un développement territorial cohérent rendu possible par un système de solidarité. Le SIVOM est donc conçu comme une instance de propositions, de concertation et d'études sur le développement du secteur Nord-Ouest et de réalisation d'équipements publics structurants, c'est-à-dire comme une intercommunalité de projet.

Trois objectifs ont été retenus. Les deux premiers considèrent la nécessité d'une étude globale des perspectives d'aménagement, de développement économique, socioculturel et de loisirs du territoire du SIVOM. L'enjeu est de contribuer directement à l'élaboration du nouveau schéma directeur de l'agglomération toulousaine de 1998, autrement dit de conserver la mainmise sur les orientations le concernant. C'est pourquoi les élus n'ont pas voulu en rester aux réflexions du SDAU et ont 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. Assisté par l'agence d'urbanisme de Toulouse, il est élaboré en 1998 et réactualisé en 2003. Il participe à l'élaboration d'une vision prospective des aménagements et à un repérage des territoires d'enjeux. Il dicte les principes d'aménagement du secteur qui seront repris dans le futur SCOT de l'agglomération, mais il n'a pas de valeur juridique telle qu'elle est précisée dans le code de l'urbanisme.

« Il était souple, évolutif. Il traduisait un projet d'aménagement du secteur qui était réellement partagé par les communes. Il l'est toujours, et c'est toute sa valeur. L'intérêt commun des communes, c'était le potentiel économique, ce qui s'est confirmé par la suite. Ce SIVOM s'est organisé et a souhaité, dans le prolongement de l'exercice du schéma directeur, travailler sur un schéma d'aménagement qui définirait les différents territoires de développement d'habitat, la politique de développement en matière d'accueil de populations, la politique de développement d'activités économiques, la politique de développement en matière environnementale. L'idée, c'était de fonder la politique d'aménagement de ce secteur sur des valeurs fortes en matière de préservation de l'environnement. Ce travail a été réalisé en amont du schéma directeur et s'est prolongé après. Le secteur Nord-Ouest est le seul, avec le SICOVAL<sup>58</sup>, qui est arrivé avec un vrai projet » (Un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse).

À ce schéma de secteur s'ajoute un projet de développement reposant sur plusieurs approches complémentaires autour de l'accueil des nouveaux habitants, la pérennisation des exploitations agricoles, la protection de l'environnement, la réalisation d'équipements

---

<sup>58</sup> Le Syndicat Intercommunal des Coteaux et de la Vallée de l'Hers, créé en 1974, est la première expérience intercommunale réellement intégrée menée au sein de l'agglomération toulousaine. Il réunit quatre puis six petites communes de la banlieue toulousaine (Sud-Est). Ce syndicat entreprend d'élargir son activité à l'urbanisme, l'aménagement et au développement économique. D'abord simple laboratoire, cette structure prend une véritable stature politique dans l'agglomération au début des années quatre-vingt. Forte de son ancienneté, elle est aujourd'hui reconnue pour la qualité de coopération engagée par ses membres. Voir Jaillet, M.-C, Jeanmart, D. (1993), *Le SICOVAL, à la rencontre de ses habitants et de ses élus*, Université de Toulouse-Le Mirail, dact. décembre.

publics et le renforcement des infrastructures de réseau de transport en commun. Mais c'est surtout la mise en place d'une politique foncière commune qui concentre l'essentiel de la réflexion et qui donne tout son intérêt au SIVOM, avant de lui conférer sa puissance. La politique foncière élaborée est en effet inscrite dans les statuts du SIVOM dès sa création, afin d'être un outil-levier pour ses futurs aménagements. Cela lui permet d'y réaliser des ZAC, d'exercer dans les secteurs délimités et à l'exclusion de tout autre, un Droit de Préemption Urbain, en lieu et place des communes<sup>59</sup>. Cela renforce les communes dans leur lutte contre la spéculation foncière qui s'accroît dès la fin des années 90. Simultanément, cette politique foncière vise la conduite d'opérations de développement économique<sup>60</sup>.

Après le schéma de secteur, le projet de développement et le DPU, le partage de la taxe sur le foncier bâti est le troisième outil, peut-être le plus décisif à défaut d'être le plus visible, qui nourrit la cohésion du SIVOM.

« À Blagnac et à Cornebarrieu, ils ont vraiment cet esprit syndical, c'est le seul SIVOM où il y a une redistribution financière. (...) On le doit aux deux maires. Il faut le dire. (...) J'aurais été à leur place, j'aurais dit oui, mais j'aurais réfléchi ! Parce que eux aussi, il faut qu'il fasse passer ce message aux conseils municipaux ! Parce que ce sont des millions de francs qui s'en vont des caisses de la ville. Ce n'est pas évident » (un maire d'une commune du SIVOM, n.1).

Alors que Blagnac, et dans une moindre mesure Cornebarrieu, accueille la majorité des entreprises du Nord-Ouest, les communes ont accepté de mutualiser cette manne financière, parti-pris intercommunal décisif pour lui donner une portée politique. Cette solidarité assure dès lors à Blagnac un véritable leadership qui renforcera son poids au sein de la future Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse : « *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 a donc posé les prémisses de son développement par des réflexions en amont sur l'aménagement de son territoire. Celles-ci sont cristallisées dans des instruments qui institutionnalisent un périmètre de territorialisation de l'action publique et marquent une frontière symbolique avec des instances susceptibles d'inférer sur leur projet de territoire.

« 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

---

<sup>59</sup> « Afin de mieux aménager l'espace, les communes transfèrent au SIVOM, dans les secteurs délimités à l'exclusion de tout autre, leurs compétences prévues à l'article L 212.4 du Code l'urbanisme : initiative de proposer la création par l'Etat de pré ZAD et ZAD prévue à l'article L 212.1 du code de l'Urbanisme et sa désignation en tant que bénéficiaire du droit de préemption » (Extrait de l'article 2 des statuts du SIVOM Blagnac Constellation).

<sup>60</sup> Les ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud vont inaugurer une politique d'habitat intercommunal qui s'articule à la vocation économique initiale des réserves foncières, soit une démarche de mixité fonctionnelle qui n'était pas envisagée à l'origine du SIVOM.

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 imposer à la communauté d'agglomération qui a la compétence des schémas de secteur. Donc, nous, on a une idée très précise de notre développement, mais de là à donner une impulsion au reste de la communauté d'agglomération (...) Chacun est resté très roitelet dans son domaine » (Un maire d'une commune du SIVOM, n.2).

On peut concevoir cette structure intercommunale comme un mécanisme de défense d'intérêts périurbains face à la commune centre, au moment où se construisent des instruments de cohérence métropolitaine comme le SDAU ou le SCOT. Desjardins (2009) a déjà étudié la production de consensus autour de documents flous, généraux ou de l'addition de projets locaux dès lors que les instruments d'aménagement de l'agglomération étendent leurs périmètres. Nous verrons dans le chapitre 5 la portée de ces attitudes défensives quand la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse se formera : ce secteur se présente comme solidaire, poussé par une dynamique propre qui influencera les orientations portées par la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, notamment qualitatives, au sein du programme Constellation.

### **2.2.2- Un espace de développement renforcé par l'épanouissement d'« esprit SIVOM »**

Au sein du SIVOM Blagnac Constellation, la constitution d'un espace de développement sur la base d'instruments techniques se double d'une rhétorique identitaire ou culturelle. Cette intercommunalité disposerait, selon ses dirigeants, d'une ressource excessivement rare pour ce type de structure, généralement destinée à générer des économies d'échelle pour les communes membres : elle serait reconnue par les habitants, pourvue d'une « identité politique » autonome, là où tous les observateurs de l'intercommunalité stigmatisent un déficit symbolique. Les élus parlent de « culture SIVOM » ou d' « esprit SIVOM », formules récurrentes dans nombres d'entretiens.

« Je crois que notre SIVOM a une grande valeur. Premièrement, les habitants s'y identifient complètement. (...) Ils ont ce sentiment d'appartenance à ce territoire, qui est Blagnac Constellation, tel qu'il a été défini. Nous, on le voit par rapport aux associations qui désirent tout le temps ce label. (...) Je suis sûr que cela a beaucoup aidé dans l'appropriation du projet. C'est un vrai projet de territoire. Ce qui fait que même les communes qui n'étaient pas tellement concernées directement étaient parties prenantes (...) Mais on avait déjà travaillé sur le développement du territoire, on avait déjà des valeurs partagées et ça, c'est évident que cela a aidé. Cela a facilité les choses. Et puis les élus se connaissaient. Ils avaient cette volonté de faire ensemble. Entre techniciens, on se connaissait aussi. C'est une vraie spécificité. Elle nous a nous-mêmes étonnés au début. Franchement, quand on a créé le logo du SIVOM, c'était juste avant les élections municipales de 1994, on nous propose "Blagnac Constellation". Je me suis dit les élus ne vont jamais accepter ça, à quelques mois des municipales, les élus de Blagnac peut-être ! Mais les autres... D'abord, cela a été on n'y va, super ! Et il n'y a pas eu un débat dans une commune

pour le remettre en cause ! Et les majorités, et les oppositions ont adhéré au concept. Ils ont adhéré, parce que cela paraissait évident aux populations : oui, on est de Blagnac Constellation ! » (un DGS d'une commune du SIVOM).

Cet « esprit SIVOM » sert le secteur Nord-Ouest dans sa quête d'une certaine autonomie et cohérence, tout autant qu'il contraste avec une culture intercommunale encore embryonnaire à l'échelle de l'agglomération. Durant nos entretiens, le faible engouement pour cette intercommunalité d'agglomération de la part des membres du SIVOM est régulièrement manifesté sous la forme d'une comparaison entre Blagnac Constellation et la CAGT. Il en ressort une opposition assez forte entre les deux structures, souvent déclinée sans l'angle de l'identité et du projet : l'une reposerait sur une cohérence territoriale, un projet lié à une solidarité politique et économique intercommunale, une reconnaissance citoyenne derrière une appellation consensuelle, l'autre serait balbutiante, sans projet ni reconnaissance, en quête de légitimité, avant tout technicienne et soucieuse de son propre fonctionnement. Idéalement, les deux instances intercommunales ne sont pas en concurrence puisque les enjeux ne sont pas les mêmes et ne sont pas appréhendés à la même échelle. La Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse a une réflexion globale des enjeux alors que le SIVOM doit mener des actions sur son champ de compétences. En ce sens, les compétences du SIVOM ont fait l'objet d'une redéfinition en 2003 suite à l'arrivée d'AéroConstellation et à la création de la CAGT. La mise en place de la Taxe Professionnelle Unique a engendré un manque à gagner. La CAGT est aussi devenue compétente en matière de planification avec le SCOT. Ces deux compétences étant dévolues au SIVOM, des changements ont dû être effectués pour reverser ces prérogatives au Grand Toulouse. Mais le maintien du SIVOM Blagnac Constellation souligne l'intention de ce territoire de conserver indépendance et identité, volonté qui seront motrices dans des stratégies déployées par les élus, tant pour articuler la définition des compétences de la CAGT aux spécificités du programme Constellation (chapitre 5) que dans le portage de préoccupations qualitatives sur les aspects urbains (chapitre 6), architecturaux et industriels (chapitre 8) des projets.

## Conclusion

L'étude de l'histoire du Nord-Ouest toulousain rend compte d'un processus de territorialisation de l'action publique. On peut dans un premier temps raisonnablement le lier à l'implantation de l'industrie aéronautique qui, en impulsant l'économie et en irriguant les différentes équipes municipales, a progressivement inscrit les habitants dans une communauté de destin avec une aventure industrielle. La territorialisation de l'action publique doit beaucoup à cette fertilisation croisée qui s'opère entre le Nord-Ouest toulousain et les industriels, engendrant une efficacité relationnelle décisive au sein de l'économie mondialisée pour les industriels, et offrant des opportunités de développement aux communes. L'association Blagnac Expansion est simultanément le fruit et le vecteur de ce cheminement historique. Elle tente de mutualiser un certain nombre de ressources construites par les acteurs locaux, à travers des processus d'innovation et d'apprentissage (Kirat, Lung, 1997).

Ensuite, le passage de la réalité territoriale à l'idée d'ordre local s'opère par un processus d'institutionnalisation de différentes scènes partenariales régies un instrument de constitution d'un espace local, le SIVOM Blagnac Constellation. Celui-ci se dote d'outils, le schéma de secteur, la politique foncière commune, la mutualisation des ressources fiscales. Ils motivent l'intérêt intercommunal et organisent la cohérence territoriale qui s'officialise et s'affiche pour produire un effet de distinction. Elle est consacrée par l'apparition d'un « esprit SIVOM », formule qui rejoint la notion d'identité, pour exprimer l'existence d'une symbolique territoriale.

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux niveaux de médiation opérés par le SIVOM Blagnac-Constellation :

	Médiation pragmatique			Médiation épistémique		Médiation interactive			
Instruments	Objectifs	Outil	Action	Schéma de rationalisation	Type de prescriptions	Type d'acteurs	Type de relations	Critères de sélection des acteurs	Distribution des capacités d'action
<b>SIVOM Blagnac-Constellation</b>	Construire une intercommunalité de projet. Conserver une indépendance stratégique vis-à-vis d'une éventuelle intercommunalité d'agglomération.	Schéma de secteur, politique foncière commune, mutualisation des ressources fiscales.	Institutionnalisation de l'action collective, apprentissage institutionnel.	Documents de référence communs, production de connaissances (recours à des experts locaux).	Faibles juridiquement pour les documents d'aménagement, mais fortes en termes d'engagement dans le collectif.	Communes du Nord-Ouest de l'agglomération toulousaine.	Concertation mais domination de Blagnac qui importe ses référentiels économiques et d'aménagement maîtrisé.	Adhésion au projet, proximité avec Blagnac.	Blagnac renforce son poids politique, les autres communes gagnent en capacité de financement. Blagnac a le leadership.



On retrouve au final les dimensions constitutives d'un espace de développement dégagées par Douillet (2001) : une décision publique qui dépasse le cantonnement institutionnel, des relations renouvelées entre les collectivités, la promotion d'un cadre spatial d'action publique redéfini par les problèmes, des normes d'intervention publique localement construites par opposition à l'application indifférenciée de règles générales. Au sein du programme Constellation, les apprentissages institutionnels réalisés par les communes seront simultanément significatifs de leur faculté à élaborer des décisions à partir de montages collaboratifs complexes, mais aussi générateurs de mécanismes de filtrage vis-à-vis d'acteurs institutionnels « étrangers » à cet ordre local. De même, l'efficacité relationnelle déployée en matière de développement économique va constituer un avantage majeur dans la course pour l'obtention du hall d'assemblage de l'Airbus A380.



## Conclusion de la partie II

Au moment d'achever cette enquête historique sur le Nord-Ouest toulousain, saisi par le prisme des instruments qui ont équipé son développement, plusieurs traits méritent d'être soulignés et retenus dans la perspective du programme Constellation. Suivant la méthode de Tilly, nous proposons en introduction de cette partie de rendre compte d'un processus d'accumulation historique d'institutions, de représentations, de pratiques, faisant l'hypothèse que la compréhension de ces manifestations antérieures apporterait des éléments significatifs de compréhension du Programme Constellation. Or, il nous semble que notre propos a permis d'esquisser un paradigme d'action publique, dans les deux interprétations de la notion appliquée aux sciences sociales et rappelées par Jobert (1995) : « *l'ensemble des croyances de valeurs reconnues et de techniques qui sont communes à un groupe donné* » ; « *les solutions concrètes qui, réemployées comme modèle ou comme exemple, peuvent remplacer les règles explicites en tant que base de solutions pour les énigmes qui subsistent dans la science normale* » (p. 17). Ces deux volets témoignent selon Jobert de l'importance des recettes, dimension particulièrement révélatrice du développement du Nord-Ouest toulousain.

On commencera d'abord par évoquer la cohérence du programme Constellation au regard du passé blagnacais en termes de développement urbain, puis le ruissellement récent de ces pratiques sur les autres communes du SIVOM. La ZAC Andromède, aussi novatrice soit-elle au niveau local, n'est qu'une illustration supplémentaire d'une volonté politique de distinguer l'aménagement de Blagnac des autres communes de l'agglomération. Les ingrédients ne se différencient guère des précédentes opérations, sinon dans leurs proportions : moyens économiques importants, architectures des arènes collaboratives très sophistiquées et en marge des dispositifs traditionnels, mixité des fonctions, réflexion sur la typologie des bâtis et la dimension des logements, etc. Les quartiers Andromède et Monges-Croix du Sud y ajouteront des préoccupations en lien avec leur temps : développement durable, sûreté urbaine. L'ensemble converge pour manifester une ambition municipale constante, faire de Blagnac la première commune périurbaine de l'agglomération en termes d'attractivité. Le programme Constellation parachève cet objectif, confirmant son influence économique et lui offrant un poids démographique bien plus consistant.

On soulignera de façon concomitante les effets d'aubaine que la volonté de maîtrise de la croissance urbaine a rendus possibles. Pinot, Grand-Noble II, Cassiopée, et espaces « zadés » vont intégrer un ensemble de terrains également impliqués dans un schéma de développement intercommunal pour offrir à AéroConstellation un terrain de plus de 300 ha,

largement suffisant pour les industriels voire pour de futurs développements de la ZAC. Autant qu'une coïncidence heureuse, cette disponibilité foncière résulte de vingt années de pratiques volontaristes en termes d'aménagement, d'urbanisation et de développement économique.

Enfin, on notera surtout la cristallisation de ces pratiques dans des instruments de régulation de l'action. Notre démarche proposait d'en faire des épisodes qui émergeraient comme particulièrement riches de conséquences et de causalités pour interpréter la philosophie du programme Constellation. Plusieurs instruments ont ainsi équipé les décideurs et jalonné leur progression : Plan Urbain Directeur, Plan d'Occupation des Sols, Zones d'Aménagement Concerté, SEMIB, AEPRAC, Audit et Projet de Ville, Blagnac Expansion, SIVOM Blagnac Constellation, schéma de secteur, politique foncière commune. Chacun incarne des objectifs, impulse des actions, génère un environnement prescriptif, peut configurer des relations, distribuer des capacités d'action. Plus globalement, ils agencent un certain nombre de scènes d'acteurs qui sont aussi importantes pour les décisions qu'elles produisent que pour les apprentissages institutionnels qu'elles activent. Leurs effets se mesurent en termes de représentations, de dispositions, de connaissances, de solidarités, d'identité. Ils emboîtent une réalité politique dans une réalité géographique, générant ainsi un effet de localité qui se traduit par l'émergence de modalités et de périmètres d'action publique davantage définis par des projets que par des frontières administratives.

Au-delà des médiations techniques d'ordre pragmatique et épistémologique, c'est la visée de coordination de l'instrument qui semble déterminante dans cette institutionnalisation d'un système partenarial intégré. L'exploration de cette dimension relationnelle nous informe finalement sur les modalités de constitution d'un ordre local, qui privilégie progressivement la découverte et l'acquisition de nouvelles capacités collectives, l'apprentissage de nouvelles « façons d'être ensemble », porteuses de nouvelles façons de raisonner (Crozier, Friedberg, 1977). L'évolution des relations entre les différents acteurs du « système d'action » importe autant que le changement de « contenu » même de l'action. L'investissement dans l'instrumentation signifie donc d'abord la construction de nouvelles normes régulant les relations entre les acteurs concernés, soit l'avènement d'un nouvel ordre social et politique local : un système localisé, contingent, de règles et de normes qui régulent les rapports entre des acteurs interdépendants et qui produisent de l'action collective.

Le programme Constellation va largement capitaliser sur les apprentissages institutionnels qui ont permis l'institutionnalisation de cet ordre local. Sur le volet urbain, le mode de production de choix adopté consacre l'approche concertée, multi-niveaux, multi-acteurs et souligne les solidarités préexistantes contre les « ingérences » métropolitaines. Sur le volet

industriel, l'histoire du développement économique du Nord-Ouest, les fertilisations croisées entre entreprises et territoires, l'assimilation politique des enjeux industriels vont peser dans le choix d'implantation du site de la chaîne d'assemblage de l'A380, puis dans la conduite du projet. Cette conduite va également s'inscrire dans un processus d'instrumentation de l'action qui va baliser la captation d'une fenêtre d'opportunité. C'est l'objet de notre troisième partie.



## ***Partie III***

# ***L'instrumentation pour saisir une fenêtre d'opportunités***

*Instruments et institutionnalisation de  
l'activité collective au sein de  
l'agglomération toulousaine*

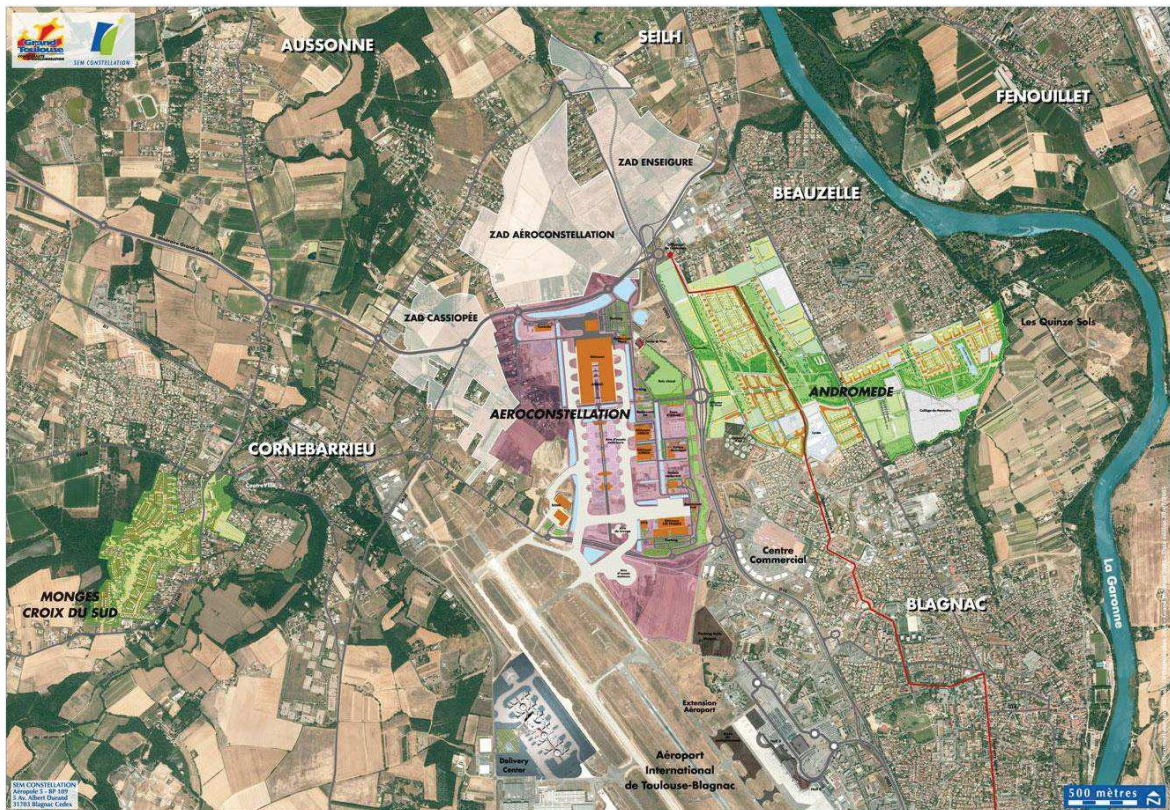




La mise en lumière de la structure d'opportunités décrite dans la partie précédente permet de désacraliser la portée prométhéenne du projet d'Airbus. Toutefois, le programme Constellation reste indéfectiblement lié à un événement fondateur : Le 23 juin 2000, l'agglomération toulousaine est désignée par Airbus pour accueillir le hall de montage de l'Airbus A 380. Cet événement, indépendant de toute prospective, va constituer une « *fenêtre d'opportunités* » non seulement sur le plan économique, mais aussi au niveau urbain. La notion de « *fenêtre d'opportunités* » souligne que les choix et les stratégies des acteurs épousent une conjoncture qui offre de nouvelles options et agissent sur les décisions. Elle offre l'occasion de rompre avec des manières de faire et des représentations dominantes, en servant d'alibi, de principe de justification aux nouvelles orientations. Comme le souligne Kingdon, « *without the prospect of an open window, participants slack off. They are unwilling to invest their time, political capital, energy, and other resources in an effort that is unlikely to bear fruit* » (1984: 167). Les « *fenêtres d'opportunités* » sont essentielles aux autorités publiques pour mobiliser les réseaux d'acteurs et engager des dynamiques d'action collective.

Ici, la visibilité internationale apportée par la ZAC AéroConstellation, la symbolique de l'innovation colportée par Airbus, conduisent plusieurs décideurs locaux à amorcer une entreprise de reconceptualisation de la fabrication de la ville sur deux ZAC, Andromède et Monges-Croix du Sud, qui avaient pourtant déjà fait l'objet de dossiers de réalisation par les définisseurs urbains habituels. Le programme Constellation inaugure donc une forme de management qui « *s'efforce d'exploiter les événements et les forces les plus diverses de façon positive par rapport à ses objectifs stratégiques* » (Ascher, 2004 : 82).

Se développant sur plus de 500 ha, le programme Constellation constitue l'opération d'aménagement la plus importante de l'agglomération depuis les quartiers du Mirail. En outre, l'ensemble se réalise sous la forme d'une extension de villes, configuration unique à 10 km de Toulouse.



*Les trois ZAC du programme Constellation dans le Nord-Ouest toulousain (Source : grandtoulouse.org)*

Toutefois, plus que ses dimensions, ce sont les modalités de conception des projets qui interpellent. Sur le volet industriel, l'agglomération a dû, dans des délais raccourcis par la pression d'Airbus, fédérer des collectivités généralement peu enclines à coopérer pour des raisons de divergences politiques et d'opposition centre/périphérie. Sur le volet urbain, les porteurs mettent en avant des méthodes délibératives innovantes pour souligner l'ambition d'opérations ayant vocation à renouveler les manières de faire la ville à Toulouse.

La conjugaison de cette « fenêtre d'opportunités » sur plusieurs terrains est rendue possible par un processus d'institutionnalisation de l'activité collective qui prend la forme d'une démarche d'instrumentation. En effet, le fonctionnement habituel de l'action publique territoriale toulousaine laisse entrevoir un certain nombre de limites au regard de l'ampleur des questions à traiter : absence d'entité intercommunale rassemblant les différentes sensibilités politiques, indigence de la culture urbaine, cloisonnement des systèmes d'acteurs, divergence des représentations urbaines, etc. Plusieurs instruments vont être créés ou mobiliser pour surmonter ces écueils et ainsi équiper efficacement les décideurs pour réaliser leurs projets.

Le **chapitre 5** entreprend d'étudier les effets et le fonctionnement de deux instruments très différents conçus pour amorcer AéroConstellation. Le premier prend la forme d'un protocole d'accord intitulé « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité ». Élaboré avant la décision finale d'Airbus d'attribuer le hall d'assemblage à l'agglomération toulousaine, il détaille la proposition toulousaine, fixe les engagements de chaque partenaire. Au préalable, les premières pages érigent un « mythe identitaire » qui tricote l'histoire de la région avec une aventure aéronautique. Le second instrument s'apparente davantage à une institution entendue au sens classique du terme : c'est la création de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse le 1<sup>er</sup> janvier 2001. La nécessité d'afficher une unité politique lors de la mise en concurrence avec Hambourg orchestrée par Airbus pour accueillir le hall de montage, puis de constituer un interlocuteur unique et solide financièrement dans l'interphase avec l'industriel, va servir de ferment à l'édification d'une communauté d'agglomération. L'analyse de ces instruments est précédée de la genèse d'AéroConstellation – et donc du programme Constellation-, préalable indispensable pour comprendre le sens des décisions des acteurs.

Le **chapitre 6** est consacré aux opérations d'urbanisme, plus précisément à leur première phase. Élus, techniciens, urbanistes candidats et experts vont en effet s'engager dans un long processus de concertation en amont du lancement opérationnel dans le but de générer à la fois une culture urbaine et un cadre de construction des choix adossés à une philosophie d'apprentissages croisés. On attend des opérations Andromède et Monges-Croix du Sud qu'elles constituent une locomotive qualitative pour l'ensemble de l'agglomération. La poursuite de ces ambitions est arrimée à deux instruments. La « charte des valeurs » doit unifier les représentations urbaines des décideurs des communes concernées par les ZAC, alors que leurs paysages urbains respectifs sont très différents. Elle est également chargée d'amorcer un dialogue entre les décideurs locaux, les experts et les urbanistes candidats, afin de privilégier la production d'un projet simultanément en phase avec les attentes locales et avec les problématiques contemporaines de l'urbanisme. Le « marché d'étude de définitions simultanées » fait entrer les projets dans une phase plus concrète, puisqu'il se conclut par le choix d'un parti urbain. Toutefois, l'étude montre encore le souci des porteurs des projets de repousser le temps des choix définitifs et de faire de cette procédure l'instrument de la constitution d'un groupe homogène lié par des valeurs, des règles de fonctionnement, une vision « indigène » des enjeux urbains.



## Chapitre 5

### Des instruments qui institutionnalisent une union politique

*« La famille a besoin de se retrouver. Quand une famille politique est déchirée, elle se retrouve sur les fondamentaux. Le pacte AéroConstellation... tout ça, ce sont des histoires de mecs ou de femmes. Tout ça, cela revient à se raconter des histoires. On ne vit que parce qu'on se raconte des histoires »* (un élu blagnacais, président de la SEM Constellation).

À l'aube d'accueillir l'équipement qui pourrait définitivement consacrer le leadership de l'agglomération toulousaine sur l'industrie aéronautique européenne, les responsables locaux se trouvent face à la nécessité d'exprimer ce qui les rassemble pour en faire le socle de leur engagement dans ce projet. Cette opération consiste à travailler la mémoire territoriale, à partir d'une opération de sélection entre les symboles destinés à consolider, mettre en scène et afficher une identité locale. À rebours du mythe de l'enracinement territorial du local qui génère un effet de naturalisation, Bourdin (2000) montre que le local est une construction de l'esprit des hommes qui le définissent en fonction d'objectifs singuliers. La citation mise en exergue en témoigne pour le programme Constellation : « se raconter » des histoires revient à définir un horizon commun, certes rassembleur, mais également artificiel pour arrimer les choix à une symbolique, les rendre plus légitimes. Lucien Sfez (1978, 1999) parle d' « *images symboliques* », de type publicitaire, qui sont reliées par une « *opération symbolique* » qui leur fournit un récit porteur de sens : « *C'est à l'aide de ces images que les décisions urbaines sont prises et les utopies traduites en réalisations. La vie des citoyens fourmille d'images de ce genre, lancées sur la place publique. Il s'agit de s'en servir pour faire passer un projet, lui donner corps par un nom, une image. Les images symboliques forment bien la réserve du politique et le stock renouvelable d'instruments de suggestion pour ne pas dire de sujétion* » (1999 : 122).

Ce chapitre développe la genèse du Programme Constellation, contingent à un événement, les décisions par Airbus de lancer un nouvel avion puis d'implanter son hall d'assemblage au sein de l'agglomération toulousaine. Ce processus met en mouvement les acteurs locaux qui considèrent cette opportunité comme indispensable pour le développement territorial (1).



Saisir l'opportunité offerte par Airbus passe donc par l'affichage puis l'institutionnalisation d'alliances, simultanément pour gagner la confiance de l'industriel, pour lui offrir un interlocuteur technique et politique, et pour sécuriser les dispositifs de coopération. Cette institutionnalisation est réifiée par deux instruments. Le premier, qualifié de « pacte fondateur » par les acteurs, met d'abord en lumière un mythe identitaire rassembleur, tissant l'histoire du territoire et de ses habitants avec l'aventure de l'aéronautique. Cette déclaration fait suite à l'engagement des acteurs au sein d'un « Protocole », et précède une troisième partie, technique, qui dresse des référentiels opératifs sous la forme d'une analyse essentiellement juridique. Le second instrument, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, répond à la nécessité d'unifier le pilotage afin de faciliter le traitement technique du projet et rassurer chaque participant du partage équitable des retombées économiques. Sa constitution se fait alors au carrefour de stratégies opportunistes, ce qui aboutit à une architecture managériale complexe et à une définition de ses compétences peu en phase avec l'histoire communautaire locale (2).



## **1- La genèse d'AéroConstellation : stratégie de firmes, logique de développement local**

Le programme Constellation trouve ses origines dans un projet industriel qui va aboutir à la décision de monter une Zone d'Aménagement Concertée, qui sera baptisée « ZAC AéroConstellation ». Cette opération doit permettre à Airbus d'opposer à son concurrent Boeing un rival sur le segment des gros-porteurs long-courriers (1.1). À cette stratégie de firme fait écho une logique de développement local, à savoir la structuration à Toulouse d'un secteur industriel, d'une économie, d'une offre de formation autour d'une compétence et d'une identité aéronautique historique (1.2). Celle-ci va conduire les décideurs locaux à s'investir intensément dans une compétition agencée par Airbus entre les deux villes « airbusiennes » disposant d'une compétence d'assemblage, Toulouse et Hambourg (1.3).

### **1.1- Le pari d'Airbus du gros-porteur long-courrier : de l'A3XX à l'A380**

Après la Deuxième Guerre mondiale, les longs courriers américains monopolisent le marché<sup>61</sup>. Les Douglas DC-4, puis DONC-6, Lockheed Constellation puis Super Constellation, le Boeing 707 et le Douglas DC-8 règnent sur les routes transatlantiques. L'Europe maintient seulement une présence minimum dans le domaine des courts et moyens-courriers, avec, notamment, le succès du Vickers Viscount, un avion britannique, produit à 438 exemplaires. L'Allemagne est complètement absente des marchés civils (elle est sous la sanction d'une interdiction de 10 ans en matière de développement aéronautique et spatial) et la France, avec la Caravelle (1959 pour le premier vol commercial), connaît un succès technique mais pas commercial (278 exemplaires produits). Dès 1960, on commence à envisager le successeur de ce biréacteur. Contrairement aux compagnies américaines, qui exercent une pression sur les constructeurs en faveur d'avions trimoteurs à capacité transcontinentale, les compagnies européennes se focalisent sur un avion plus petit (de l'ordre de 250 sièges contre plus de 300) au rayon d'action plus court (entre 1500 et 2500 km) : « *C'est en fonction de cette divergence de spécifications que la formule bimoteur ne fut jamais sérieusement étudiée aux États-Unis, alors qu'en Europe, elle allait s'imposer sans opposition réelle* » (Muller, 1989 : 43). Par ailleurs, l'attention en termes de vols transatlantiques se concentre sur la solution supersonique, jugée plus concurrentielle face au monopole américain. Dès lors, quand le GIE Airbus se forme, le 18 décembre 1969, il se

---

<sup>61</sup> Pour une présentation complète du contexte de la création de l'Airbus A300, voir Muller, P. (1989), *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, p. 33-44.

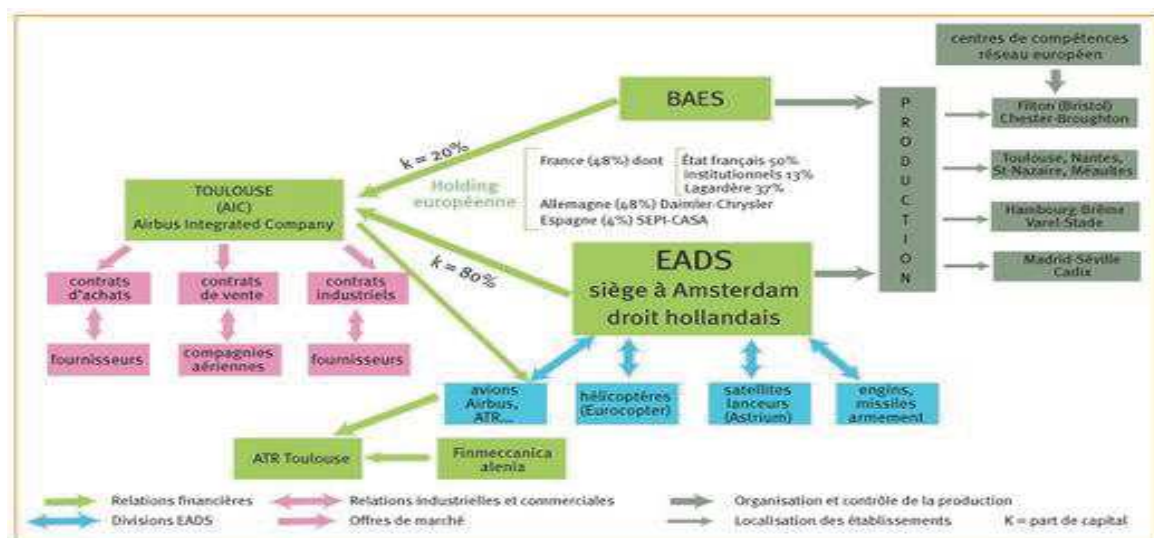
rabat sur un projet d'avion de transport domestique régional européen, un biréacteur, un autobus du ciel, dans le droit fil de la Caravelle, mais capable d'embarquer beaucoup plus de passagers. Ce sera l'A300. Progressivement, le GIE Airbus entreprend d'élargir sa gamme. En 1988, Airbus sort l'A320, le premier avion civil à commandes de vol électriques (une fonctionnalité initialement très controversée) notamment grâce à l'expérience accumulée sur le Concorde. C'est le premier avion de sa catégorie (*narrow body* de 150 places environ) conçu depuis le Boeing 737, datant des années 60, et désormais l'avion de ligne le plus produit dans le monde.

En 1987, Airbus lance le projet de ses deux plus gros porteurs, les Airbus A330 et A340. Ce dernier est déjà un challenger du Boeing 747. L'Airbus A340-400, le plus grand de l'époque, peut transporter 295 passagers en 3 classes et jusqu'à 440 en configuration charter, alors que le Boeing 747-400 dispose de 440 sièges en trois classes et jusqu'à 600 en mode charter. Pour Airbus, lancer un nouveau programme encore plus ambitieux que l'A340 permettrait de compléter sa gamme et d'occuper le dernier secteur monopolistique de Boeing. Plus de trente concepts sont explorés. En 1990, Jean Pierson, dirigeant d'Airbus Industrie de 1985 à 1998, crée la surprise en présentant, dans un coin du Chalet Airbus au salon de Farnborough, une vue d'artiste d'un avion étrange : deux fuselages d'A340 juxtaposés, offrant la forme d'une paire de jumelles. Mais les études d'aérodynamique évacueront le projet des couloirs jumeaux. Un an plus tard, en pleine guerre du Golfe, nouvel effet d'annonce du dirigeant lors du salon du Bourget : Airbus réfléchirait à un avion plus gros et plus économique que le 747.

Le gros-porteur long-courrier s'apparente surtout à une arlésienne que le leader mondial, Boeing, et l'ambitieux challenger européen, Airbus, alors numéro 3 derrière Douglas, agitent lors des grands rendez-vous de l'aéronautique. Peu d'observateurs y croient réellement, mais les effets d'annonce ont pour but de déstabiliser l'adversaire et d'orienter les alliances. Ainsi, en réponse au discours du Bourget, Boeing lance l'hypothèse d'un rapprochement avec DASA, partenaire de longue date du GIE Airbus. Pour beaucoup, le gros-porteur est un projet trop important pour les Européens, seuls les Américains semblent suffisamment dimensionnés. Mais, plus que l'engagement d'un projet, l'avionneur américain cherche surtout à diviser les partenaires européens et à convaincre de l'échec inévitable d'un nouveau gros-porteur. Pourtant, le 2 avril 1996, Airbus crée une division spéciale pour la conception de l'A3XX, la *Large Aircraft Division*, qui regroupe une petite équipe d'une vingtaine de personnes. Boeing réagit en annonçant son intention de commercialiser une version allongée du 747. Mieux, il fusionne avec Douglas. Mais Airbus n'abdique pas,

persuadé de la supériorité d'un avion conçu non pas dans les années 60<sup>62</sup>, mais au tournant du XXIe siècle. Des représentants de quatorze compagnies aériennes sont conviés à Carcassonne à la fin de l'année 1996, les aéroports sont consultés, ainsi que les autorités de certification. Quelques invariants apparaissent : coût d'exploitation du siège réduit de 15% par rapport aux avions les plus rentables du marché, un triple pont dont deux destinés aux passagers et un au cargo, des procédures d'évacuation révisées, etc. En 1997, la configuration générale est figée.

En juin 2000, l'European Aeronautic Defence and Space company (EADS) est créée par la fusion des principaux avionneurs français, allemands et espagnols avec les secteurs de l'espace et de la défense.



Structure partenariale du groupe EADS en 2002 (Jalabert, Zuliani, 2005)

L'industrie aéronautique civile spécialisée dans la production des avions moyens et longs courriers devient alors un duopole industriel mondial, entre Airbus et Boeing. Une guerre de gammes s'ouvre entre les avionneurs. Elle stigmatise davantage encore l'absence de rival airbusien au long-courrier gros-porteur B747 qui équipe toutes les compagnies aériennes jusqu'aux années 90. En revanche, l'avionneur européen devient leader sur le marché mondial des moyens et petits porteurs (de l'A318 à l'A321) en nombre d'avions produits, mais pas en valeurs financières. Le prix d'un B747 assure en effet de plus fortes recettes à Boeing. Cependant, les lancements successifs des A 330, puis A340-500 et 340-600 permettent à Airbus de concurrencer progressivement son rival américain dans cette gamme des gros-porteurs longs courriers. La question se pose néanmoins quant au profil d'appareils à proposer aux compagnies aériennes pour les 20-30 années à venir, dans un contexte de

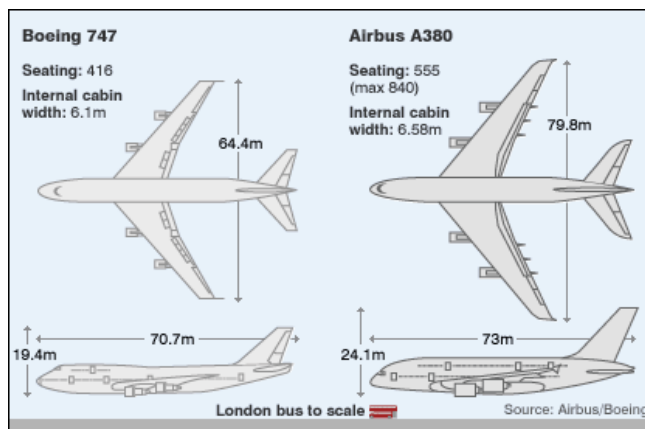
<sup>62</sup> Le Boeing 747 fit son premier vol le 9 février 1969, et son premier vol commercial le 22 janvier 1970. Il fut le seul « très gros porteur » commercial jusqu'à l'arrivée de l'Airbus A 380.

croissance du trafic et de saturation à venir des grands hubs aéroportuaires, en particulier en Asie. Deux scénarios divisent les experts du marché aéronautique :

- les besoins vont s'orienter vers des transports classiques de ville à ville avec des moyens-courriers ;
- les besoins vont provenir des carrefours aéroportuaires géants, les hubs, avec des gros-porteurs longs courriers.

Avec l'A3XX, Airbus opte pour la seconde conjoncture. Le projet existe depuis plusieurs années dans les bureaux d'études, mais sa finalisation dépend d'abord de la restructuration industrielle, d'accords gouvernementaux et de précommandes de compagnies aériennes, appelées « expressions publiques d'intérêt ». La décision est prise de lancer le programme quand celles-ci s'élèveront à 100. Ce seuil est atteint peu avant le 23 juin 2000, date de l'annonce de la répartition des tâches industrielles entre les partenaires du GIE pour l'A3XX. Les deux X laissent alors la place à un 8 et un 0. Le 8 est un chiffre porte-bonheur chez les Asiatiques, premiers clients de l'avion, il symbolise également le double pont passager. Noël Forgeard annonce aussi la transformation d'Airbus en société de plein exercice.

Les caractéristiques de l'avion sont celles d'un appareil deux-ponts pouvant transporter de



550 à 800 passagers selon les versions (A380/700, 800, ou 900) sur des distances de 14 500 kilomètres sans escale. Chaque aile mesure 40 mètres de long et pèse 40 tonnes ; la longueur totale est de 73 mètres ; la hauteur maximale au sol est de 24,1 mètres et la masse maximale au décollage est de 560 tonnes. Sa réalisation nécessite un investissement de 11 milliards d'euros,

pour un prix catalogue de 260 M€. Le nouvel avion doit transporter de 35 à 40% de passagers de plus que le B-747, pour un coût du siège au kilomètre inférieur de 15 à 20% et une longévité de vie de 10% supérieure. Il doit en outre satisfaire aux nouvelles normes environnementales, à savoir une plus faible consommation de carburant, de moindres rejets de gaz dans l'atmosphère et des moteurs moins bruyants.

Ces performances commandent l'adoption d'innovations sur de nombreux aspects. Sur le plan des matériaux, le caisson central de voilure est élaboré en fibre de carbone, tandis qu'un nouveau matériau, le glare (alliage d'aluminium et fibres de verre), est introduit pour la réalisation de diverses pièces. Au total, 30% des pièces de l'avion sont fabriquées en matériaux composites et nouveaux alliages, plus légers que les pièces métalliques et plus

résistantes à la corrosion et à l'usure. De nouvelles applications techniques sont déployées autour de la répartition de la masse de l'appareil sur les 20 roues des trains d'atterrissage, ainsi que sur le vortex, le tourbillon produit par les quatre moteurs lors du décollage impliquant les profils de voilure. Mais c'est surtout en termes de logiciels embarqués que l'A380 multiplie les innovations, avec l'introduction du principe dit d' « avionique modulaire intégrée ». Un maximum de calculateurs de bord est regroupé dans des modules électroniques communs à plusieurs fonctions. Le bénéfice des technologies permet des gains de poids, de volume, de coûts d'exploitation et de maintenance. Le saut dans le volume de logiciels embarqués va amener Airbus à recourir à des partenariats stratégiques localisés le plus souvent dans sa proximité géographique immédiate, ce qui va contribuer à développer le complexe aéronautique toulousain.

## **1.2- L'importance du maintien du secteur aéronautique pour l'agglomération toulousaine**

L'histoire de l'aviation française croise très tôt celle de la région toulousaine, permettant de constituer une image, une identité, celle d'une terre de précurseurs pour l'aéronautique. Dès 1890, l'ingénieur Clément Ader, originaire de Muret, commune d'une Sud de Toulouse, met au point le premier avion, Eole, et invente le mot « avion ». On peut parler à Toulouse « *d'atmosphère industrielle* » pour qualifier ses liens avec l'aéronautique. Ce concept, développé par Marshall en 1890, décrit un processus culturel qui favorise l'apprentissage et l'acquisition de compétences pour un métier : « *Lorsque de grandes masses d'hommes dans la même localité sont engagés dans des tâches similaires, (...), la compétence (ou le savoir-faire) requise dans leur travail est dans l'air et les enfants la respirent en grandissant* » (cité par Courlet, 1994 : 15). Tandis que la notion de « district » proposée par la Marshall qualifiait une concentration de petites et moyennes entreprises spécialisées dans des produits traditionnels, Grossetti (2004) montre, en s'appuyant entre autres sur l'étude de la situation toulousaine, que cela ne constitue qu'un cas particulier de « système productif local ». On pourrait en effet utiliser cette dernière notion pour analyser diverses formes productives (technopoles, systèmes locaux de sous-traitance, activités rares à marché mondial, services métropolitains et systèmes agroalimentaires, pour reprendre sa typologie proposée en page 17) dès lors que l'on admet que le voisinage proche joue un moindre rôle que les réseaux sociaux, dont les effets de proximité se situent pour l'essentiel à l'échelle de la ville : « *Pour bénéficier des effets de proximité au sein d'un système productif local, il ne suffit pas d'en respirer l'air plus ou moins pollué, il faut rencontrer des gens, nouer des relations, construire des réseaux. Cela prend du temps et ne s'effectue pas par simple présence dans les lieux* »

(Grossetti, 2004 : 10<sup>63</sup>). Cela s'effectuerait en particulier par l'encastrement des liens individuels dans des structures collectives. Plus tard, Grossetti, Guillaume et Zuliani (2006), montrent qu'avec l'informatisation et surtout le passage d'Airbus au numérique, le système productif local est devenu « système de compétences locales », dans la mesure où les professionnels disposent d'une compétence désormais transectorielle :

« La part d'informatique embarquée dans les avions va croître de façon exponentielle au fil des différents modèles, alors que les méthodes de production des logiciels se rationalisent et se standardisent. Il devient de plus en plus courant de voir des ingénieurs passer d'un secteur à un autre, soit en changeant d'emploi, soit simplement, en restant dans la même société de services, en passant d'un contrat à un autre » (p. 4).

Cette atmosphère garantit la robustesse du système en favorisant à la fois l'éducation, l'échange d'idées et d'expériences, la coopération et l'innovation.

Le développement du secteur aéronautique toulousain trouve son explication dans un effet d'accumulation historique organisé autour de deux événements : un choix de positionnement de cette activité en raison de son éloignement du front allemand lors de la Première Guerre mondiale, la déconcentration impulsée par le général de Gaulle au nom de la logique des « métropoles d'équilibre » (voir notre chapitre 4). Le XXe siècle a vu la transformation de la production aéronautique, son industrialisation, son passage d'une logique d'arsenal marquée par une impulsion étatique, à une logique de marché où prévalent des principes commerciaux (Muller, 1989). Toulouse, théâtre privilégié de ces mutations, s'est progressivement dotée d'une compétence globale et d'un réseau d'entreprises consacrées à l'aéronautique extrêmement dense. Celui-ci s'est petit à petit structuré autour d'un acteur central, Airbus Industrie<sup>64</sup>. Le site toulousain se caractérise alors par l'intégration poussée des trois niveaux de fonctionnement, quand les autres villes françaises et européennes sont plus spécialisées :

- Activités de direction et recherche-développement
- « customisation »
- services après-vente

Airbus a impulsé l'agencement d'un véritable système productif connecté à son activité, avec la territorialisation régionale de son réseau de sous-traitants<sup>65</sup>, notamment autour de la métropole. En effet, les exigences de coordination et de suivi de travaux requièrent une

---

<sup>63</sup> Manuscrit auteur : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/47/69/44/PDF/MG-SPL.pdf>, consulté le 13 juin 2012.

<sup>64</sup> Pour un exposé complet sur la place de l'aéronautique dans l'agglomération toulousaine, voir Jalabert, G., Zuliani, J.M. (2009), *Toulouse, l'avion et la ville*, Toulouse, Privat.

<sup>65</sup> On définira ici un sous-traitant comme un établissement qui réalise sur le compte d'un ou plusieurs industriels des secteurs aéronautique et spatial, selon un cahier des charges préétabli, la fabrication de pièces, de produits, d'éléments d'ensembles ou de sous-ensembles.



densification géographique des interactions. La métropole toulousaine concentre 53% du chiffre d'affaires lié au secteur aéronautique et plus du tiers des établissements sous-traitants de la filière aérospatiale sur les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine. Ceux-ci se déclinent entre les grands partenaires équipementiers devenus systémiers<sup>66</sup>, les sous-traitants industriels, la constellation des entreprises de services, notamment informatiques, et le cas spécifique d'une firme spécialisée en management de projet, AéroConseil.

<b>Nom</b>	<b>Spécialité</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Localisations</b>
<b>Latécoère</b>	Câblage, porte, caméras, éléments fuselage	1837 (+800 filiales)	Toulouse, Labège, Gimont (32)
<b>Thalès Avionics</b>	Systèmes électroniques et informatiques embarquées, alimentation électrique	630	Toulouse
<b>Microturbo (SNECMA)</b>	Moteurs annexes, conditionnement air	440	Toulouse
<b>Hurel Dubois (SNECMA)</b>	Nacelles moteurs	280	Colomiers
<b>Rockwell Collins</b>	« Routeurs », systèmes, navigation télécoms	520	Blagnac
<b>Honeywell</b>	Freins, système gestion de vol	250	Blagnac
<b>Goodrich</b>	Nacelles, toboggans, trains d'atterrissage	280	Colomiers
<b>Liebherr Aero.</b>	Systèmes aéronautiques, conditionnement en air	720	Toulouse, Campsas (82)
<b>Ratier Figeac</b>	Hélices, vérins, pièces structures	990	Figeac (46)
<b>SOCATA</b>	Éléments structures	650	Tarbes (65)

*Principales entreprises partenaires d'Airbus dans la région toulousaine (Jalabert, Zuliani, 2006).*

Cet ancrage territorial est renforcé par une coopération de plus en plus étroite avec les laboratoires de recherche publics et privés. Les réseaux interprofessionnels interviennent fortement dans cette organisation, favorisant la constitution d'un milieu propice à la recherche (Zuliani, Grossetti, 2004): le relationnel, la territorialisation et le regroupement d'activités entraînent une polarisation des services informatiques de haut niveau et un rassemblement de compétences pour coordonner l'ingénierie et les applications préalables au développement. Cela prévaut en particulier pour les activités de systèmes embarqués, dont le perfectionnement caractérise les avions d'Airbus. Des liens étroits entre les activités R&D et les laboratoires académiques qui cultivent à Toulouse une compétence historique dans les technologies de systèmes (Laboratoire d'Automatique et d'Analyse des Systèmes, Office Nationale d'Études et de Recherches Aérospatiales- Centre d'Études et de

<sup>66</sup> Le terme « systémier » désigne les partenaires d'Airbus qui ont la responsabilité financière et technique d'un module en « risque partagé ». Ils investissent eux-mêmes dans la recherche-développement et s'assurent en contrepartie, pour la durée de vie du programme, la livraison et l'entretien des ensembles produits.



Recherches de Toulouse, Centre Européens de Recherche et de Formation avancée en Calcul Scientifique, Laboratoire d'Ingénierie et de Sûreté de fonctionnement), se sont constitués (voir annexe n. 3).

Enfin, des relations entre industries et systèmes de formation sont naturellement forgées, pour constituer le premier pôle national de formation destiné aux industries aéronautiques. Jusque dans les années 1960-1970, le recrutement se divisait entre ingénieurs surtout formés au niveau national et des cadres moyens, techniciens supérieurs et ouvriers, principalement formés au niveau régional. Depuis les années 80, une partie importante des cadres proviennent de l'appareil de formation toulousain et régional. L'offre locale s'est aujourd'hui beaucoup diversifiée entre les lycées professionnels et techniques, les IUT et les écoles d'ingénieurs. On compte ainsi trois grandes écoles nationales, l'ENAC (École Nationale d'Aviation Civile), l'ENSAE (École Nationale Supérieure de l'Aéronautique et de l'Espace) et l'ENSICA (École Nationale Supérieure d'Ingénieurs en Constructions Aéronautiques), d'où sont issues chaque année 400 ingénieurs-diplômés. Par ailleurs, l'INSA (Institut National des Sciences Appliquées), l'ENSEEIH (École Nationale Supérieure d'Electrotechnique, d'Electronique, d'Informatique et d'Hydraulique de Toulouse) et l'université Paul Sabatier dispensent des formations relatives aux techniques de l'aéronautique avec, notamment, l'ingénierie électrotechnique et électronique et l'automatique.

Au total, l'ancrage industriel et urbain d'Airbus est assez unique en Europe, et sa part dans l'économie et le marché du travail significative. Le site toulousain conçoit les appareils dans ses propres bureaux d'études (2200 personnes), collabore avec les organismes de recherche et d'essais spécialisés sur des programmes européens, nationaux et régionaux (ONERA-CERT, 300 chercheurs ; CEAT : 500 personnes), recourt à 600 entreprises industrielles et de services (PME partenaires, équipementiers, sous-traitants de capacité ou de spécialité), localisées à 85% dans l'aire urbaine et le reste en région (Tarbes, Figeac, Mazères, etc.).

	Établissements	Employés
1954	107	4067
1988	117	8474
1995	172	10142
1998	371	15534
2001	428	19841
2004	410	21992

*Établissements et employés dans l'industrie aéronautique en Haute-Garonne (Sources : INSEE)*

Analysant en 2007, le poids de l'aéronautique que l'économie toulousaine, l'INSEE Midi-Pyrénées, différencie l'effet direct (salariés des constructeurs), l'effet indirect (sous-traitants, prestataires de services et fournisseurs) et l'effet induit (dépenses des salariés des deux premiers secteurs induisant des emplois dans le commerce, les services et la construction). Les effets induits sur l'emploi et sur l'économie sont plus difficilement quantifiables. On les distingue généralement entre :

- les activités liées aux besoins du secteur : travaux publics, transports, imprimerie, commerce de gros matériel divers, hôtellerie, restauration ;
- les investissements publics consentis à son profit : travaux, aides à la formation ou à la recherche ;
- la consommation de ses personnels, c'est-à-dire l'infusion des salaires dans l'économie locale et ses effets sur l'emploi.

Pour l'année 2005, le résultat est de 55 000 salariés : 41% par effet direct, 28% par effet indirect, 31% par effet induit : « *Dans la région, deux emplois salariés de la construction aéronautique créent donc en moyenne trois emplois indirects ou induits. C'est l'effet induit ou multiplicateur de l'activité économique du secteur* » (p.5), concluent les auteurs de l'enquête. Le nombre de personnes qui vivent de l'aéronautique atteindrait 140 430. Ces chiffres montrent la vulnérabilité de l'économie toulousaine aux aléas de ce secteur : toute augmentation ou réduction d'effectifs entraîne par répercussion des effets positifs ou négatifs<sup>67</sup>.

L'accueil du hall de montage de l'Airbus A380 constitue donc non seulement un enjeu de maintien de prestige et de confirmation de l'identité locale aux yeux de la France et de l'Union Européenne, mais aussi un enjeu économique et social déterminant, puisque c'est

<sup>67</sup> Cette étude est postérieure au programme Constellation. Elle nous permet seulement de donner au lecteur une idée de l'emprise de l'aéronautique sur l'économie locale, à défaut d'indiquer précisément le poids de cette influence au moment du lancement du programme.

une large part de l'économie, de l'emploi, de la recherche et de la formation qui gravite autour de l'activité aéronautique en général, d'Airbus en particulier. Les retombées d'AéroConstellation sont annoncées comme significatives, bien que les chiffres soient variables. Selon les versions, on parle au moment du lancement de 12000 emplois (Claude Delpy, président de l'Union Patronale Ariège Pyrénées dans *La Dépêche du Midi* du 10 mai 2001), de 3000 emplois directs et 6000 indirects (maire de Blagnac et conseiller pour Airbus, dans *La Dépêche du Midi* du 8 novembre 2001)<sup>68</sup>. En outre, un peu plus d'un an après la décision d'Airbus d'implanter le hall d'assemblage à Toulouse, l'explosion d'une usine d'engrais chimique, AZF, le 21 septembre 2001, qui cause 30 morts et 2500 blessés, inaugure un profond traumatisme que les premières pierres d'AéroConstellation vont participer à dissiper. La convergence de ces différents facteurs va donc grandement conduire les élus à se mobiliser pour assurer la venue de ce vivier d'emplois annoncé : « *Airbus a une place non négligeable dans l'économie toulousaine. Ils savaient qu'il y avait l'enjeu du maintien de la place de Toulouse dans l'aéronautique européenne. Si l'A380 nous échappait, c'était une perte non négligeable pour l'agglomération toulousaine* » (un technicien intercommunal). Mais, originellement, la candidature toulousaine est loin d'être techniquement satisfaisante. Elle doit en outre faire face au dossier d'Hambourg, très avancé.

### **1.3- Toulouse face à Hambourg : une compétition au bénéfice d'Airbus**

En dépit des atouts toulousains en matière de compétences aéronautiques, la domiciliation du hall d'assemblage de l'A380 ne lui est pas, en apparence, acquise. En effet, le partenaire allemand exige depuis plusieurs années un partage plus équitable des tâches industrielles, à mesure qu'il rattrape son retard consécutif à la Deuxième Guerre mondiale. Cette demande a été satisfaite avec l'obtention de l'assemblage des déclinaisons de l'A 320. Dans cet élan, son site d'Hambourg candidate désormais pour l'A 380 **(1.3.1)**. Ce dynamisme contraste avec la faible réactivité des acteurs toulousains, peu inquiets et surtout peu concernés par un projet auxquels ils ne croient pas **(1.3.2)**. La candidature toulousaine remporte pourtant cette compétition dont on peut interroger la sincérité, pour mieux cerner son caractère stratégique pour Airbus **(1.3.3)**.

---

<sup>68</sup> Ces projections seront largement revues à la baisse consécutivement au le plan de restructuration engagé par Airbus, Power 8, qui fait notamment suite au retard de livraison des premiers appareils A380.

### 1.3.1- Hambourg revendique une compétence d'assemblage pour l'A380

La compétence de Toulouse en matière d'assemblage d'avion n'est pas remise en question. La France et le plus souvent Toulouse ont d'ailleurs systématiquement obtenu l'assemblage de tous les avions, sans jamais que des alternatives ne soient évoquées, si bien que « *tout le monde a toujours pensé qu'Airbus était une société française, toulousaine* » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Mais Airbus, puis EADS, est un groupe européen, notamment marqué par l'importance du partenaire allemand. Amoindrie à l'origine par sa défaite et les destructions consécutives à la Deuxième Guerre mondiale, l'Allemagne s'est progressivement reconstituée une industrie aéronautique performante et commence à revendiquer une part croissante de l'activité liée à Airbus. L'assemblage d'un avion, s'il sollicite des savoir-faire particulièrement complexes, représente aussi l'acquisition d'un certain statut au sein du consortium :

« En termes d'heures travaillées, l'assemblage, c'est relativement peu de choses, 3 ou 4% je crois. Par contre, celui qui détient la chaîne d'assemblage est le maître d'œuvre de l'avion. Parce qu'un avion, c'est fait de pièces qui deviennent des sous-ensembles, qui deviennent des ensembles, qui deviennent des tronçons, et c'est celui qui est à la chaîne d'assemblage qui organise l'ensemble de la pyramide. C'est celui qui a les investissements les spectaculaires, parce qu'ils sont à la taille de l'avion, c'est celui qui fait voler l'avion » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Avec l'augmentation des cadences de production de l'A320, puis la diversification de la gamme autour de ce produit (318, 319, 321), les Allemands, situés à Hambourg sur le site de Finkenwerder, exigent le doublement de la chaîne et obtiennent l'assemblage des dérivés. Leur réussite les amène à revendiquer cette nouvelle compétence pour l'A380.

En 1998, Airbus s'apprête à étudier de près cette candidature. Située au bord de l'Elbe, l'usine Airbus d'Hambourg constitue, avec ses 450 entreprises, le second site d'Airbus derrière Toulouse (600 entreprises). Autour de Hambourg gravitent plusieurs établissements Airbus, dans les petites villes de Stade (1 200 salariés), Nordenham (2 000 emplois), Varel (1 100), avec chacun ses particularités : usinages de pièces longues, outillages, bâtis... Le centre de Finkenwerder (8 000 salariés), sur la rive gauche de l'Elbe en aval de Hambourg, est spécialisé dans l'étude de l'ensemble des structures d'appareils, la production de tronçons de fuselage, l'hydraulique et enfin la « customisation », c'est-à-dire l'habillage interne des avions, fauteuils, supports bagages, blocs sanitaires et cuisines, décoration. Cette activité a généré le développement d'entreprises notamment de design, capables de s'adapter à des commandes variant selon les compagnies aériennes.



*Le site Airbus de Hambourg, Finkenwerder (source : Airbus)*

La force de ce dossier tient dans la simplicité de son argument principal, en l'occurrence la facilité de son accès maritime qui en fait un espace *a priori* pertinent pour y implanter des installations de taille critique. Une flottille de navires à fond plat entreprend déjà de consolider les fonds vaseux et sablonneux de l'Elbe afin d'agrandir la piste d'envol de l'usine allemande.

« Maintenant, un avion, ce sont les plus gros tronçons possible qui arrivent en chaîne d'assemblage, le plus équipé possible. Il faut donc les transporter, et pour les transporter et les faire converger vers une chaîne d'assemblage, la voie la plus évidente, c'est la voie maritime. Parce que les usines qui par ailleurs font les tronçons, sont en bord de rivière ou en bord de mer » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Le volontarisme hambourgeois s'associe à l'argument géographique pour conjointement considérer cette candidature avec sérieux et mieux mettre en évidence l'atonie de l'attitude toulousaine vis-à-vis du projet.

### **1.3.2- La lente constitution du dossier toulousain**

#### *La recherche d'espace : de Saint-Martin à Blagnac-Cornebarrieu*

Du côté de Toulouse, l'engagement est beaucoup moins intense. D'abord, les dirigeants et les ingénieurs ne sont pas vraiment convaincus du sérieux du projet, habitués au jeu des effets d'annonces stratégiques entre Américains et européens. Depuis longtemps, le gros-

porteur long-courrier est devenu un serpent de mer, un objet de plaisanteries. Ensuite, si d'aventure une telle chose devait se produire, elle reviendrait naturellement à Toulouse :

« En matière de conception, les bureaux d'étude se trouvent ici. Côté assemblage, nous faisons cela depuis toujours, de la Caravelle au Concorde jusque l'Airbus. Quant à la mise en vol, elle est également toulousaine, c'est la cerise sur le gâteau, un autre monde, un peu à la Kourou. Un monde d'élite dans lequel on n'entre pas comme ça » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroContellation, n.1).

C'est dans ce climat de suspicion et de trop d'assurance que s'appréhende le dossier de l'A3XX. Il amène l'ensemble des acteurs locaux à un investissement minimum : *« Localement, en 98, on parlait encore de l'A3XX, tout le monde en parlait mais on ne parlait pas de ce que ça impliquait d'un point de vue industriel. L'élément déclencheur, c'est le nouveau maire de Blagnac, qui s'est rendu compte qu'ils allaient accueillir le site sur Hambourg. Ici on dormait toujours »* (un technicien intercommunal).

En avril 1998, Airbus adresse à tous ses partenaires industriels européens un appel d'offres interne. Hambourg, Rostock, Saint-Nazaire, Toulouse et Séville répondent. Sont évalués la question de l'aéroport et les critères touchant aux pistes, leur longueur, leur résistance au poids lors des roulages et des phases de décollage atterrissage, leur sécurité générale, la fréquence des essais au sol et en vol, le poids de l'avion selon ses différentes configurations, les contraintes liées à l'environnement et au voisinage urbain. Seuls deux prétendants retiennent véritablement l'attention, DASA avec Hambourg et Aerospatiale-Matra avec Toulouse.

À Toulouse, l'hypothèse d'une quarantaine d'hectares de terrain sur l'implantation des anciens ateliers Bréguet Dassault, sur le site de Saint-Martin, est la première envisagée. Airbus aurait alors une simple opération de renouvellement industriel à réaliser. Cependant, Saint-Martin a l'inconvénient de présenter un terrain enclavé, interdisant toute extension à l'avenir. Or, cela ne s'accorde pas avec la politique foncière expansionniste d'Airbus liée à son désir de s'aménager la possibilité de pouvoir développer différentes versions d'un avion. En effet, le constructeur gèle de nombreux terrains tout autour du site aéroportuaire en mettant des options en vue d'une expansion territoriale avec l'accord des municipalités, qui établissent un zonage spécifique, ou avec un opérateur comme la Société d'Équipement de Toulouse et de Midi-Pyrénées dans le cadre d'une ZAD. Ces terrains sont donc trop étroits dans l'éventualité d'étendre les capacités de production.



Une anecdote fait état d'une rencontre informelle entre le maire de Blagnac et le directeur d'Airbus sur le site actuel d'AéroConstellation<sup>69</sup>. La zone se partageait alors entre des réserves foncières qui appartenaient à l'État pour l'extension de l'aéroport, la base de loisirs Pinot et Grand-Noble II de la commune de Blagnac, la ZAC de Cassiopée de Cornebarrieu et sept propriétaires. « *C'est à vous* », aurait dit le dirigeant d'Airbus. « *À Blagnac et à Cornebarrieu* », aurait répondu le maire. « *Mais sur Cornebarrieu, c'est aussi à vous n'est-ce pas ?* », faisant allusion à l'alliance réifiée par le SIVOM. La politique de réserve foncière amorcée par le SIVOM devient ainsi un atout majeur.

« On a eu une chance inouïe ! Le SIVOM Blagnac Constellation avait engagé en 95 un schéma de développement auprès de l'AUAT qui avait prévu les aménagements du territoire du SIVOM (les grands projets d'infrastructures sur le territoire du SIVOM, les grandes zones de développement avec leur affectation). On retrouvait Blagnac III c'est-à-dire l'extension de l'aéroport, le projet Pégase d'Air France (accueillir le bâtiment d'Air France, déjà négocié), Cassiopée (Cornebarrieu), Andromède, et Monges-Croix du Sud, etc. » (un technicien intercommunal)

Les regards se tournent donc vers le nord-est des pistes de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, en face des installations Clément Ader où sont assemblés les A320, A330, et A340. Le périmètre d'études concerne 380 ha dans lequel le périmètre de l'opération d'aménagement



*Les 300 ha de la candidature toulousaine  
(Source : grandtoulouse.org)*

porte sur 320 ha composés d'une première phase de réalisation de 220 ha et d'une possibilité d'extension de 100 ha. Il ne présente a priori aucun risque naturel et sa morphologie semble propice à l'accueil de bâtiments industriels. Le territoire se situe dans le secteur nord-ouest de l'agglomération toulousaine sur la Rive Gauche du cours aval de la Garonne, à environ 1 km de celle-ci. Il est formé de vastes espaces appelés « terrasses alluviales » de la Garonne. Le site est positionné plus précisément sur la première terrasse qui domine le fleuve d'une vingtaine de mètres. De relief plat, il est drainé par le ruisseau de Garrossos, affluent de la Garonne.

<sup>69</sup> Cette histoire nous a régulièrement été contée, elle est aussi rapportée dans l'ouvrage de Jean-Christophe Nothias (2004), *Le site d'assemblage de l'Airbus A380. Le nid du géant*, Turin, Agnès Viénot Editions. Les versions varient, nous reprenons la plus courante. L'histoire tiendrait ici autant lieu de mythe fondateur que de fait historique.



Son état paysager découle de l'impact de son ancienne vocation agricole (maraîchage, cultures céréalières) : il est essentiellement composé de plaines, en partie en friche. Il est également marqué par une extension de l'habitat sous forme disséminée et non organisée, notamment sur les communes de Cornebarrieu et d'Aussonne. L'espace est principalement occupé par la base de sport et de loisirs de Pinot, équipement public récent de la commune de Blagnac, qui comporte un centre équestre, un cynodrome, une piste de bicross, un buggy et mini-racing car, un complexe de jeu de raquettes et divers terrains de jeux. Une partie du site est concernée par la ZAC Grand Noble II à vocation d'activités industrielles et tertiaires (voir notre chapitre 3). Le site se compose donc de deux parties :

- la première partie est détenue par l'État pour 37 ha environ et par la commune de Blagnac pour 171 ha environ. Les deux ensembles constituent une surface de 208 ha d'un seul tenant. C'est cette partie qui doit regrouper les équipements indispensables afin de proposer des terrains équipés aux industriels désireux de s'installer dans un premier temps ;
- la deuxième partie du site, d'une surface d'environ 152 ha est composée de propriétés privées, de dimensions variables. Ces terrains doivent constituer des réserves d'extension future.

La situation foncière est effectivement très favorable. Il présente en outre l'avantage de disposer sur place de la « matière grise » d'Airbus, déjà implantée aux alentours de Blagnac. En septembre 1999, le protocole Etat-Région-Département-Grand Toulouse- SIVOM Blagnac Constellation qui valide cette solution est signé (voir plus loin). Outre l'apport de cette proposition, cette union politique ajoute un nouvel atout au dossier.

« C'est un politique qui se rend compte, "moi, ma responsabilité politique, c'était de tout faire pour que ça marche, sinon ça peut être une catastrophe". Déjà, ils ont pris conscience de l'enjeu, c'est normal. Un politique qui n'a pas conscience des enjeux, la fois d'après, il ne faut pas le prendre ! » (Un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.1)

Mais demeure une faiblesse majeure, l'absence d'ouverture maritime, critère important pour l'acheminement des différentes pièces en provenance des différents sites de production.

#### *Un accès à la mer pour l'agglomération toulousaine*

L'argument central de la candidature hambourgeoise, l'adossement de l'usine à l'Elbe met le doigt sur la lacune toulousaine que beaucoup d'observateurs jugent insurmontable. Un avion Airbus étant un assemblage de morceaux les plus finalisés possible élaborés par les différents pays partenaires, l'enjeu de l'acheminement de ces parties est central.

À l'origine du projet industriel, Airbus n'imagine pas autre chose qu'un passage par les airs :  
« *tailler une route suffisamment large sur plus de 250 km entre Bordeaux et Toulouse pour*

*faire passage à un quadrilatère, seul un fou aurait osé pareille absurdité* » (Ingénieur DDE, chef de projet Itinéraire à Grand Gabarit). La route est donc considérée comme la pire des solutions, et les premières études concernent des modes de transport différents. Toulouse défend également un point de vue tout aéronautique, en proposant l'utilisation des avions transporteurs de fuselages et de voilure des précédents Airbus, les Bélugas. Le principe consiste à transporter jusqu'au site de la Final Assembly Line (FAL) des demi-tronçons sectionnés horizontalement. Pour les voilures, Toulouse soumet l'idée de conserver ce mode de transport très opérationnel, avec une légère innovation : utiliser un piggyback. En plaçant une galerie sur le « toit » d'un A340, on peut y attacher les immenses voilures de l'A 3XX et relier le pays de Galles -où elles sont assemblées- à Toulouse par les airs. Les tests en soufflerie, les dessins d'ingénieurs, les études budgétaires en font une solution crédible. Autre argument, les Américains de Boeing ont utilisé cette technique pour la navette spatiale et les Russes ont accroché sur un petit quadrimoteur à hélices, l'Antonov 22, les voilures d'un Antonov 124, dont les dimensions sont identiques à celle de l'A3XX. Mais Hambourg conteste le dispositif : le demi-tronçon représente un changement dans la répartition des tâches industrielles entre partenaires, tandis le tronçon complet respecte les règles établies. En défendant l'hypothèse du tronçon complet, Hambourg sanctifie la solution de transport par la mer et naturalise son propre dossier.

Sentant la difficulté et les tensions, et avant de trancher la question de l'attribution de l'assemblage final, Airbus industrie demande fin 1999 qu'on explore toutes les alternatives à cette obligation de transport : l'aéroglesseur, le dirigeable, le train. L'expertise des services de l'État est mobilisée.

La solution du train est la première écartée, car elle nécessite le dégagement de tout l'environnement de la voie, outre les problèmes de caténaires, de signalisation, de criminalité et de croisement avec les autres trains. Une deuxième voie est ouverte avec le dirigeable. On effectue des relevés météorologiques, une veille technologique sur les produits existants. Mais cette hypothèse ne résiste pas.

« Le dirigeable plaisait beaucoup aux écologistes. Dans ce domaine, nous étions confrontés à l'absence de solution viable. Aucun industriel ne commercialise des dirigeables pour des transports de cette dimension. Les préétudes ont montré qu'il fallait mettre en œuvre un dirigeable de 300 m de long et 200 m de diamètre pour soulever les pièces concernées. Sur le papier, avec un crayon et une calculatrice, on peut lever plus de 200 t. Mais la réalisation est plus incertaine et l'innovation comme la réalité charrient de lourdes incertitudes -et pas seulement celles de la météo. À elle seule l'assurance d'un tel transport devenait un gouffre financier » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

La troisième idée apparaît plus réaliste aux ingénieurs, celle de l'aéroglesseur. La Garonne est inspectée entre Bordeaux et Toulouse, la Direction Régionale de l'équipement charge le

futur chef d'équipe de l'IGG de jouer une scène racontant l'A3XX sur le fleuve en aéroglisser. Le principal handicap était le franchissement des ponts.

« Les études de terrain ont montré qu'il fallait, dans un grand nombre de cas, quitter le fleuve pour contourner les ponts. Cela suppose des aménagements forts coûteux. Mais l'aéroglisser a perdu la partie sur un sujet ô combien délicat. Avec une puissance sonore de 100 dB à tout juste 25 m de distance du convoi, le niveau de bruit est comparable à celui d'un Concorde au décollage. À raison de six passages par semaine, les riverains étaient certains de devenir sourds avant même d'être transformés en militants anti-aéroglisser. La traversée d'Agen par la Garonne se serait faite aux boules Quiès et sous les jets de pierres. » (ingénieur DDE, chef de projet IGG)

L'hypothèse routière retient à l'origine peu l'attention, surtout depuis Toulouse où le tout aérien est culturel. L'usage des autoroutes pour la circulation de convoi de gabarit exceptionnel est quasiment impossible. En effet, la hauteur des ponts autorisant rarement mieux que 4 m 75 de haut ainsi que les perturbations engendrées sur un trafic routier important lors de la fermeture de la voie fermaient cette option. Celle d'un Itinéraire à Très Grand Gabarit terrestre semble donc s'imposer. Début 2000, les équipes d'Airbus et les personnes mandatées par l'État se réunissent pour explorer ce qui depuis le début est qualifiée de « la pire des solutions » : la route.

« C'était la solution la plus complexe, parce qu'on devait traverser beaucoup de problèmes locaux et régler des questions administratives, juridiques, financières et humaines très délicates. Plus traiter tout un tas de questions techniques sur le terrain en termes d'aménagement et d'exploitation » (Ingénieur de la DDE, chef de projet IGG, cité par Nothias, 2004 :17)

L'idée d'une liaison à Grand gabarit permettant le passage de transport très volumineux entre Bordeaux et Toulouse avait déjà existé par le passé, suivant l'idée qu'une grande métropole industrielle doit se soucier des facilités d'accès en matière de transport. En ce sens, défendant le projet devenu urgent dans la perspective de l'A380, Jean-Claude Gayssot, alors ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, en rappelle la nécessité lors d'une allocution à l'Assemblée Nationale le 3 avril 2001 (voir Annexe n. 4).

« Bordeaux et Toulouse sont les deux métropoles régionales du Sud-Ouest qui doivent établir et conforter des liaisons efficaces avec les autres pôles technologiques de la France ainsi qu'avec les autres régions industrielles d'Europe, et développer des synergies dans leurs activités de pointe. Or, l'absence d'infrastructures de capacité suffisante pour assurer des transports exceptionnels entre ces deux pôles d'excellence entrave leur développement. L'A380 n'est pas seul concerné. Toute l'industrie aéronautique et les industries de pointe le sont également. »

Un recensement des besoins industriels montre qu'un Itinéraire à Grand Gabarit aurait de nombreux clients potentiels, par exemple la ligne B du métro de Toulouse qui ferait transiter de gigantesques tronçons de roue du tunnelier. Les premières hypothèses de tracé traversent deux régions, quatre ou cinq départements, quarante-neuf communes (à un an

des élections...) et trois tribunaux administratifs. Dans les campagnes landaises et gersoises, la rumeur circule : des villages entiers vont être rasés pour laisser passer l'avion géant. Une réunion au ministère de l'Équipement et des Transports rassemble les deux présidents de Région, cinq présidents de Conseil Général, le dirigeant d'EADS, le maire de Blagnac et les représentants de l'État. Un accord est trouvé.

Le 17 juin 2000 (six jours avant l'annonce finale du lancement et du partage industriel), après plus de 1000 km de routes nationales et départementales parcourus, un premier rapport de reconnaissance clarifie les possibles : « *Il a été inventé le dispositif multimodal : le grand bateau de pleine mer, la barge, et puis le transport routier. Quand on y réfléchit de près, c'est très tiré par les cheveux. Quand il y a la moindre tempête, le ponton doit être neutralisé pendant un certain temps* » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Cependant, ce document va, selon la DDE, jouer un rôle important dans le choix du constructeur aéronautique en faveur de Toulouse.



### 1.3.3- Toulouse remporte l'assemblage à l'issue d'une concurrence savamment orchestrée par Airbus

Alors que la limite de la candidature toulousaine tient dans son absence d'accès à la mer, celle d'Hambourg se situe dans le faible espace disponible. En entreprenant de consolider le fond vaseux et sablonneux de l'Elbe, l'objectif de DASA est de gagner cent hectares sur le fleuve qui s'élargit aux abords de l'usine Airbus. Mais, selon les Toulousains, la piste resterait trop courte pour un décollage en charge maxi avec configuration cabine achevée et le plein de kérosène. L'avion passerait trop près des riverains au moment du décollage. Ces riverains sont situés dans les quartiers aisés de la rive droite, juste en face des établissements des DASA-Airbus : « *Faire décoller l'A380 sur Blankenese, l'autre rive de l'Elbe, c'est comme tenter un décollage sur Neuilly ou sur Vieille Toulouse* » (un élu de l'agglomération toulousaine et conseiller d'Airbus, cité par Marc, 2006 : 51). Les riverains déposent une plainte auprès du tribunal administratif, qui ne la rejettera que le 20 février 2001, délais peu rassurants pour un industriel pressé.

Le site de Hambourg Finkenwerder, en aval de la zone portuaire, sur la rive sud de l'Elbe, est donc pris en étau entre des zones urbanisées et les installations du port. Il ne peut

s'agrandir qu'en gagnant des territoires sur un bras du fleuve classé réserve naturelle (140 ha). Le projet de polder est coûteux, il est surtout contesté par de nombreuses associations de défense de l'environnement qui recourent à plusieurs procès et obtiennent le report des travaux jusqu'en début 2002.

L'autre reproche adressé à la candidature hambourgeoise est le coût du développement d'un second pôle d'excellence en matière de conception, d'assemblage et de mise en vol qui ferait doublon avec Toulouse. Cette option aurait d'ailleurs été fatale à l'équilibre économique du Concorde, selon certains analystes. Cet argument stigmatise simultanément la jeunesse de cette expertise récemment acquise pour les dérivées de l'A320 : « *L'assemblage, c'est quand même un métier, Toulouse sait le faire. C'est une chose de recopier une chaîne, c'en est une autre de faire un développement* » (responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). À Toulouse, et en France plus généralement, outre les compétences techniques, c'est surtout le consensus politique qui rassure l'industriel, inquiet des contestations citoyennes hambourgeoises, de la puissance des Grünen allemands. En France, les écologistes et plus particulièrement le parti des Verts sont les seuls à contester systématiquement la pertinence du projet selon deux arguments :

- le déséquilibre territorial occasionné par la concentration d'une activité sur une seule région,
- le choix de la route pour acheminer les sous-ensembles de l'A380 de Langon à Blagnac :  
« Quand on milite pour des transports plus écologiques, le train en particulier, ce n'est pas en construisant toujours et plus d'autoroutes qu'on y arrive. Quand on voit que l'État gèle tous les crédits pour le ferroviaire et pour les transports collectifs urbains. Voir que sans concertation aucune, en l'espace de quelques semaines par loi d'exception, se décider la construction d'une route comme celle de l'A 380 et faire fi quasiment de toutes les procédures de concertation locale, c'est quelque chose d'aberrant, sur le plan démocratique. C'est aussi la destruction d'espaces naturels, ce faisant. » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.2)

Dans une tribune au journal *Le Monde*, plusieurs élus « Verts » dénoncent un « *projet inepte, cas d'espèce exemplaire d'un développement non durable* » (21 juillet 2001, voir annexe n. 5). Ils précisent que « *sur le choix du site de production de l'A380, ils se sont coordonnés au niveau européen avec les Verts de Hambourg pour rechercher une possibilité de localisation pertinente, aboutissant à une proposition sur Saint-Nazaire qui réunirait des arguments de logistique (port, site Airbus) et de solidarité (bassin industriel en reconversion)* ». Toutefois, les écologistes sont isolés dans ce combat. La France est alors régie par une cohabitation. Les principaux partis cautionnent totalement le projet et l'idée du maintien de la localisation toulousaine.



« Les écologistes français se sont battus contre l'arrivée de ce projet à Toulouse, comme les écologistes allemands. Je ne pense pas que le fait qu'ils soient peut-être plus puissants en Allemagne, ait fait la différence. Ce sont plutôt des éléments de portage politique et de synergie politique qui ont donné des signes, en plus des gros enjeux industriels qui nous échappent un peu (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.2)



Le 23 juin 2000, Toulouse obtient la prestigieuse activité d'assemblage, les essais fonctionnels, les essais statiques, les essais de vibrations et la mise en vol, soit « *uniquement ce qui est indispensable pour faire voler l'avion* » (responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.1), Hamburg reçoit l'aménagement commercial, la peinture, l'assemblage du fuselage arrière, l'aménagement cabine. Saint-Nazaire s'occupe des tronçons avant et central pour lesquels Nantes, Meaulte et Hamburg sont également producteurs de sous-ensembles.

*Partage industriel et dispositif d'acheminement des ensembles de l'A380 (Source : Zuliani, Jalabert, 2005)*

Puerto Real, près de Cadix en Espagne produira l'empennage arrière horizontal. Stade, au nord de Hamburg aura la responsabilité de la dérive verticale, la plus grande jamais assemblée dans l'aviation civile.

Les voilures seront assemblées à Broughton au pays de Galles. Les quatre trains principaux seront réalisés par Goodrich au Canada, le train avant par Messier à Bidos dans les Landes et les premiers moteurs seront livrés par Rolls-Royce. Les essais fatigues du caisson central avec ses deux voilures se feront à Dresde. L'aéroport de Toulouse-Blagnac sera le point

d'envol des avions destinés aux clients très éloignés, l'A380 pouvant y décoller à pleine charge. Hambourg aura la livraison des avions aux clients européens et proche-orientaux. Ce partage règle l'enjeu des balances commerciales, considérant que le point d'envol vers le client détermine le pays d'enregistrement de la vente. Officiellement, Toulouse aurait gagné grâce à trois garanties, l'attractivité du site, les compétences techniques et le consensus politique.

« La proposition Bréguet [l'ancien terrain] n'aurait pas tenu face à Hambourg. Mais avec la ZAC AéroConstellation, Toulouse s'est donnée une carte maîtresse. La rentabilité de la ZAC est prouvée et l'aménagement urbain offre des perspectives d'emploi et de croissance aux communes. Toulouse gagne la compétition. Le dispositif retenu marie la faisabilité industrielle et la recevabilité politique entre partenaires. (...) L'État a joué son rôle sur la route en votant une loi autorisant la création d'une voie exceptionnelle qui sera réalisée dans le délai record de trois ans. La mise en place d'une extension de nationale est généralement évaluée à une dizaine d'années » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Toutefois, derrière cette argumentation qui s'appuie sur des éléments essentiellement techniques, de nombreux observateurs et acteurs du projet font état d'une mise en concurrence fictive à visée stratégique. Airbus et son président, Noël Forgeard, farouche défenseur de la candidature française, n'auraient jamais réellement songé à constituer un second pôle d'excellence, pour des raisons économiques d'une part, par respect pour la tradition aéronautique toulousaine dont nombre de dirigeants sont issus d'autre part. Ainsi, même le motif invoqué des limites de la piste de décollage de l'usine hambourgeoise est raillé en coulisses. Il serait évoqué pour des raisons commerciales, davantage que pour des contraintes techniques.

« La piste de l'aéroport d'Hambourg était trop courte. C'est la réalité que l'on met en avant, parce qu'elle est technique, elle n'est pas susceptible d'appeler des *a priori* politiques divers que je ne connais pas et qui pourraient être difficiles à interpréter de façon honnête. (...) Aujourd'hui, l'avion part à Hambourg pour se faire habiller, intérieur, extérieur, aux couleurs de la compagnie qui l'a achetée, l'aménagement intérieur, les sièges, etc., les équipements commerciaux d'exploitation. Soit il est destiné à moyenne distance et il part d'Hambourg vers sa destination finale, ou il revient à Toulouse pour aller à l'autre bout de la Terre. *C'est un peu un scénario de bande dessinée*, cela m'a toujours paru suspect. Cela fait un peu gadget, quand on voit les enjeux...» (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

La mise en concurrence aurait donc eu vocation à contester artificiellement la rente de position toulousaine afin d'obtenir un apport maximum des autorités locales : un nouveau site en conformité avec les ambitions expansionnistes airbusiennes, plutôt que les anciens ateliers Bréguet, un soutien technique et politique pour le cheminement des ensembles, des



facilités administratives et législatives, l'appui de la puissance publique notamment pour les expropriations, un partage du portage financier de l'ensemble de l'opération afin de limiter l'investissement direct à son usine et à une partie de l'itinéraire à Très Grand Gabarit. Nous rendrons compte de l'efficacité de cette stratégie dans le chapitre 7.

Ce détour par la genèse du projet nous a paru nécessaire pour situer les enjeux respectifs qui motiveront le fonctionnement particulier des instruments de coopération tout au long de l'itinéraire de concrétisation, objet de la partie IV. Surtout, il est indispensable pour saisir les motifs de la constitution de deux instruments majeurs du programme Constellation, le document intitulé « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité » et la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse. Ceux-ci formalisent la convergence des intérêts et institutionnalisent le système d'acteurs porteurs du programme.

## 2- Formaliser l' « union sacrée »<sup>70</sup> pour l'Airbus A 380

La recevabilité politique de la proposition toulousaine a constitué un de ses principaux atouts. Cette « union sacrée » ne fonctionne pas uniquement sur du déclaratif. Elle s'arrime à des instruments qui produisent un récit et établissent sa robustesse en définissant les règles du jeu et les engagements. En décembre 1999, le conseil régional Midi-Pyrénées, le conseil général de la Haute-Garonne, le district du grand Toulouse, le SIVOM Blagnac Constellation et l'État signent un document intitulé « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité ». Ce protocole traduit la prise de conscience politique sur le plan local de l'enjeu que représente l'accueil du hall de montage de l'Airbus A380 sur la région. Les acteurs le qualifient de « *pacte fondateur* » ou d'« *accord fondateur* » (2.1). Ce protocole, qui évoque, en fin de document, la nécessité d'instituer un interlocuteur suffisamment robuste financièrement et légitime politiquement pour assurer la maîtrise d'ouvrage au nom de tous les partenaires, trouve, deux ans plus tard, une traduction institutionnelle à travers la création de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse. Cette structure intercommunale, née au carrefour d'opportunités et largement définie à la suite de stratégies localisées, doit assurer le pilotage de la plus vaste zone aéronautique d'Europe en moins de trois ans (2.2). Fondamentalement différents dans leurs natures et leurs vocations respectives, « Pacte fondateur » et CAGT se rejoignent pour subvenir à un déficit d'institutionnalisation de l'activité collective au démarrage d'une opération capitale pour l'agglomération. Ils sont chargés de produire des irréversibilités dans les engagements, de fabriquer de la projection partagée, autrement dit de la localité.

### 2.1- « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité » : ériger un mythe rassembleur pour former un « pacte fondateur »

Le protocole « AéroConstellation- Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité » est l'aboutissement d'un travail mené par un petit groupe constitué de maires et de représentants de l'État à l'œuvre dès les prémices du programme (2.1.1). En l'absence d'un acteur territorial clair et légitime, ce groupe fait office d'interlocuteur pour un industriel qui a besoin d'assurances, notamment au niveau juridique pour l'affectation des sols (2.1.2). Finalement, le groupe parvient à fédérer l'ensemble des collectivités et des acteurs locaux, qui vont garantir leur engagement au sein du protocole, à la fois fiction rassembleuse autour

---

<sup>70</sup> Le Point du jeudi 22 avril 2004, n°1649. Cette rhétorique de la sacralisation, s'il peut au premier abord évoquer un effet journalistique, prend tout son sens quand on participe aux différents événements populaires organisés autour d'AéroConstellation et de l'A 380. Voir l'Annexe n. 7.

d'une symbolique territoriale et assurance pour l'industriel (2.1.3). Sa signature va générer un effet dopant pour les différentes administrations, où l'émulation va pousser chacun à respecter les engagements pris (2.1.4).

### 2.1.1- La genèse du pacte : l'industriel en quête de repères politiques

Pour Airbus, la localisation de la chaîne d'assemblage à Toulouse apparaît comme la solution la plus élémentaire, au regard de son histoire et de la concentration des compétences qui s'y trouvent. Cependant, l'importance de ses besoins pour ce nouveau projet ne lui permet de le gérer seul, sinon dans les anciens ateliers Bréguet, qui ne sont pas satisfaisants. Mais l'aménagement d'un espace dont Airbus n'est pas le propriétaire change les règles du jeu, le recours aux pouvoirs publics devra largement dépasser les pratiques qui ont présidé jusqu'alors. Il ne s'agit pas ici de favoriser l'implantation de l'activité économique par des dispositifs incitatifs, mais bien de coproduire un objet industriel en répondant à un cahier des charges, à une forme de carnet de commandes. Airbus cherche un partenaire et peine à identifier localement celui qui détient simultanément la puissance financière et la légitimité politique : « *Quand on comprend qu'il faut faire une ZAC, et qu'il faut que ce soit la collectivité qui... le Grand Toulouse n'existe pas encore. Ce sont des SIVOM, des trucs et des machins. Quand j'ai demandé à mon assistant de me faire un organigramme, il était infoutu de me le faire !* » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). L'État, à travers la préfecture de Région Midi-Pyrénées, est alors le premier acteur public contacté par Airbus. En raison d'une part de son investissement traditionnel dans les grands projets industriels, en général, ceux de l'aéronautique en particulier, et surtout à cause de l'absence d'un acteur local suffisamment dimensionné et consensuel pour traiter de tels enjeux.

« Le président Airbus a rencontré en juin 99 le représentant de l'État. (...) L'agglomération de Toulouse n'était pas structurée. Il n'y avait pas de communauté agglomération, simplement un district du grand Toulouse, qui regroupait Toulouse et une quinzaine de communes. Mais il n'y avait pas la zone aéroportuaire dedans. Sur celle-ci, il n'y avait qu'un vague SIVOM, sans moyen, dont le président était le maire de Blagnac. Au niveau des élus, l'industriel manquait de repères. C'est pour cela qu'il s'est tourné vers le représentant de l'État, pour lui dire, " je voudrais monter un projet, comment je fais ? " » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

L'État joue un rôle de rassembleur, qu'il maintiendra par la suite tout au long du projet en assurant le plus souvent des fonctions de coordination en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage. Au côté du préfet et d'un cadre de la DDE, un élu local est toutefois particulièrement présent, le maire de Blagnac, conseiller général, également conseiller auprès de la direction générale d'Airbus France, après en avoir été chargé de mission auprès du directeur des relations humaines et chef du département de l'information et de la

communication d'Aérospatiale Toulouse. Il est légitime dans la perspective d'une localisation sur sa commune et sur celle de Cornebarrieu. C'est « *l'aiguillon, le visionnaire pour l'aménagement urbain* » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Mais son potentiel financier est quasiment nul : « *Au SIVOM, il n'y a personne, une demi-secrétaire, un quart ou 1/10 de personnel communal, et puis, ils n'ont quasiment pas de budget* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1). Le SIVOM Blagnac Constellation qu'il préside finance quand même les préétudes. Il entreprend surtout de fédérer les élus de l'agglomération toulousaine autour de la nécessité de concourir à l'appel d'offre: « *Il avait ses entrées partout, pareil au niveau politique. Il est mal avec personne. Il était bien avec les socialistes, le président du conseil Général, il était bien avec le maire de Toulouse, de droite. Cela a beaucoup servi* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). Il dispose en ce sens du pouvoir du marginal-sécant, « *c'est-à-dire d'un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer un rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires* » (Crozier, Friedberg, 1977 : 86). Un trio composé du préfet de Haute-Garonne, d'un cadre de la DDE 31 et du maire de Blagnac s'active donc à mobiliser les élus locaux.

« Première question : on se dit, comment motiver les troupes ? Comment motiver les élus ? Pendant quelques mois, nous avons porté le bébé. Qu'est-ce que ça veut dire ? Sur Toulouse, vous connaissez un peu le contexte, tout le monde ne s'aime pas d'un amour tendre. Il a donc fallu trouver un système pour les faire mettre autour de la table. Cela a été des petits déjeuners entre guillemets "politiques" organisés par le préfet » (ingénieur DDE, chef de projet IGG)

Finalement, un dîner organisé au sein du bâtiment Saint-Exupéry d'Airbus Toulouse rassemble le préfet de Haute-Garonne, le président d'Airbus, le président de Région, le président du Conseil Général, le maire de Toulouse et Président du District de Toulouse, le maire de Blagnac et Président du SIVOM Blagnac Constellation.

« Il a fallu que chacune des structures politiques, que ce soit les mairies, le département, la région, se mettent autour d'une table en disant "mais moi, commune, conseil général, conseil régional, à travers les responsabilités d'aménageur, de réalisation d'équipements, je dois financer un certain nombre de choses". Donc, pour financer un certain nombre de choses, il faut que je prenne les décisions politiques, que je mobilise des budgets, que je les fasse porter, et que je mette en place des équipes pour les réaliser » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.1).

L'accord est trouvé, les principes du partage des responsabilités financières entre les collectivités d'une part, entre les collectivités et Airbus d'autre part sont posés. Reste à assurer la conformité de la proposition de localisation toulousaine avec les règles régissant l'occupation des sols. Ces règles vont se construire au sein d'un groupe restreint d'acteurs représentatifs du futur pacte : le « groupe poulet-mayonnaise ».

## 2.1.2- La sécurisation juridique du pacte : le « groupe poulet-mayonnaise »

Durant le mois de juin 1999, un groupe de pilotage informel se réunit de plus en plus fréquemment à la mairie de Blagnac, souvent le soir, après les journées de travail respectives de chacun. Ce groupe, composé du maire de Blagnac, d'une personnalité récemment recrutée pour réactiver la SEMIB<sup>71</sup>, du directeur de la Société d'Équipement de Toulouse Midi-Pyrénées, du secrétaire général de la préfecture de Région, de deux cadres de la DDE 31, du Directeur Général des Services Techniques (DGST) de Toulouse et du directeur de l'établissement d'Aérospatiale Toulouse, se baptise « le groupe poulet mayonnaise », en raison du caractère systématique – et hautement gastronomique- de son régime alimentaire. Son rôle est d'abord de recevoir chaque acteur institutionnel et industriel afin de maintenir la cohérence de la candidature toulousaine et la cohésion du système d'acteurs.

« Tous ces rendez-vous ont permis que les gens puissent s'exprimer, disent ce qu'ils avaient à dire, signifier leur opposition de manière suffisamment active, précoce, pour que cela ne puisse pas être bloquant. On identifiait un problème, quelqu'un qui faisait la tête, avait quelque chose qui le gênait, suffisamment tôt pour que cet équilibre à trouver ait le temps de se mettre en place » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1).

Mais, rapidement, un nouveau défi de nature à ralentir vigoureusement le projet se dresse devant ce groupe de pilotage : l'application, au 1<sup>er</sup> janvier 2001, de la loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU), dont les décrets d'application sont en cours de rédaction et qui modifiera profondément le régime d'application des sols, à travers un nouvel instrument, le Plan Local d'Urbanisme (PLU). À cette date, les communes devront engager plusieurs enquêtes publiques susceptibles de bloquer la progression de la ZAC et donc du programme industriel. Blagnac et Cornebarrieu devront donc soumettre leur PLU à leurs administrés. Attendre sans savoir les effets de la législation est impossible. La paranoïa s'ajoute à l'inquiétude : Boeing serait en train de débusquer des citoyens qui se sentiraient lésés par un tel projet et leur proposerait un soutien juridique.

« On devait consolider des actes juridiques et on n'avait pas la loi, donc c'était gravissime. Il nous fallait le meilleur, c'est-à-dire le rédacteur des décrets ! Je l'appelle, il me dit qu'il n'a pas le temps. Je lui demande "qu'est-ce qu'il te reste dans ton calendrier ? ". Il me répond "rien, je suis pris pendant deux mois, pour le moment, il ne me reste que la nuit". Je lui dis "chiche" ! Silence. "Tu me dis la nuit, mais comment on fait ? ". "Tu pourras prendre l'avion le soir à 20 h 30, on vient te chercher à l'aéroport, on travaille jusqu'à une heure du matin, et tu reprends l'avion à six heures, à 8 heures, tu es à la Défense". (...) Et, lui, cela l'intéressait parce qu'il voyait

---

<sup>71</sup> Pour rappel, la Société d'Économie Mixte Immobilière de Blagnac (SEMIB), a été fondée en 1973 à l'initiative de Blagnac comme outil de production de ses ZAC. Voir chapitre 3.

l'application concrète de loi qu'il était en train de rédiger sur le terrain. Il en voyait les difficultés. C'était une étude simultanée ! » (ingénieur DDE, chef de projet IGG)

Concrètement, ce travail d'écriture ne doit pas excéder deux mois. Les DGST de Blagnac et de Cornebarrieu sont mobilisés. Le jour, les décrets sont rédigés, la nuit, ils sont appliqués et parfois réinstruits à la lumière des difficultés rencontrées sur le terrain :

« Il y avait un nombre de procédures, une complexité des procédures absolument invraisemblables. Plus on entrait dans une procédure, plus on s'apercevait que "ah oui mais... " : est-ce qu'on a bien fait telle publicité, bien pris la délibération, est-ce qu'on a bien mis ce qu'il fallait dans cette délibération, pas trop mais suffisamment etc., on avait des calendriers gigantesques ». (Ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1).

Tout doit être fait pour éviter d'éventuels recours juridiques à caractère suspensif. De son côté, Airbus exerce beaucoup de pression pour accélérer le rythme de réalisation :

« On sentait bien qu'il y avait cette espèce de réticence, "ils vont nous planter, avec leurs procédures". (...) Je crois que personne n'avait de doute sur les capacités techniques, mais il y avait deux cultures qui se rencontraient. L'une qui se prétendait très réactive, très efficace, l'autre qui était la garante du droit et du " si on fait ça, on va nous planter le projet, faites nous confiance" mais qui avait à cœur de démontrer que l'on pouvait aussi être efficace quand on nous en donnait les moyens » (un DGS d'une commune du SIVOM).

Deux rafales de sept et onze enquêtes publiques sont entreprises : « *Les gens nous demandaient ce qu'on leur racontait, pourquoi on faisait toutes ces enquêtes, il voulait savoir une fois pour toutes ce que l'on voulait faire* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1). Les PLU soumis font état de la future ZAC AéroConstellation, mais aussi de deux quartiers, Monges-Croix du Sud pour Cornebarrieu et Andromède pour Blagnac et Beauzelle. Cette proximité entre une usine monumentale et Andromède, seulement séparées d'une route pourrait interpeller les habitants. Les enquêtes publiques sont menées discrètement sur la base d'une information presque inexistante. L'objectif non avoué est atteint : les registres de l'enquête demeurent totalement vierges. Par la suite, un député Vert de la Gironde fera une sortie virulente à l'Assemblée Nationale visant le volet routier pour stigmatiser la faiblesse de la concertation au regard de l'enjeu.

« Les Verts, avec plusieurs associations, en particulier France Nature Environnement, demandent, au nom des principes de cohérence, de transparence et de démocratie de proximité, que s'instaure un débat public sur ce projet. La commission nationale du débat public a été saisie et elle a répondu par la négative. On se demande bien à quoi elle sert. » (Noël Mamère, Assemblée Nationale, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 2001, p. 4236)

Une concertation plus intense aurait pu aboutir à des contestations plus « dynamiques » de la part des riverains qui aurait entraîné de nombreux retards. Quelques mois plus tard, l'explosion de l'usine AZF, l'émotion et le violent rejet de l'idée d'implanter des activités

industrielles à proximité des habitations, confirmeront tout l'intérêt de cette constitution précoce des deux PLU directement concernés par la ZAC.

En l'absence de mobilisation, ces derniers sont rapidement conçus et validés « *La loi avait été votée, les décrets d'application étaient en écriture, et nous, je dis bien "nous", on a mis en application des décrets de la loi alors que le stylo n'était pas sec !* » (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.1). Blagnac et Cornebarrieu sont ainsi dotés des premiers PLU de France, réalisations qui impressionnent les industriels. Le groupe « poulet mayonnaise » a ainsi doublement sécurisé la candidature toulousaine entre les partenaires d'une part, sur le plan administratif d'autre part. Le pacte peut désormais être ratifié.

### **2.1.3- La formalisation officielle du pacte : entre « mythe identitaire » et double sécurisation**

En septembre 1999, les conditions sont enfin réunies pour ratifier le « pacte fondateur », sobrement intitulé « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité », rédigé par l'AEPRAC. Les principaux acteurs en sont signataires : dans l'ordre, les présidents du Conseil régional, du Conseil Général, du SIVOM Blagnac-Constellation et l'Etat, représenté par le préfet de Région Midi-Pyrénées. L'ensemble du document comporte 87 pages réparties comme suit :

- « Une ambition partagée » (p.3) ;
- « Protocole », (p. 4-7),
- « Introduction » (p.8) ;
- « La Région, ses Départements, Toulouse et son agglomération » (p. 9-18), avec pour sous-sections « Environnement, Accueil, Services, Tourisme et Culture » (14-16), « Le secteur Ouest et Nord-Ouest » (p.17) ;
- « L'Industrie Aéronautique : un site en synergie avec les sites existants » (p. 19-37), avec pour sous-sections « L'industrie aéronautique » (p.20-28), « Recherche, Formation et Emploi », (p.29-32), « Des besoins : un Site », (p.33-34), « Le Site » (p.35-38) ;
- « Les Équipements Existants » (p.39-40), « La Maîtrise Foncière » (p.41-44), « La Libération des Sols », (p. 45-50) ;
- « Le Schéma d'Aménagement » (p. 51-55) ;
- « Les Incidences Financières » (p.56-57) ;
- « La procédure d'aménagement retenue » (p. 58-85) avec pour sous sections « Calendrier prévisionnel des procédures » (p.62), et des annexes (p.63-85).



L'ensemble raconte les liens indissociables entre un projet industriel et un projet de territoire. En effet, une relecture thématique et analytique montre que le pacte est d'abord l'expression d'un mythe identitaire, puis l'organisation d'une action publique en soutien du programme de l'A380.

#### *L'expression d'un mythe identitaire*

Le document s'inaugure par la proclamation d'un système d'acteurs rassemblé pour le projet. Il commence ainsi par déclarer « Une Ambition Partagée » (p. 3) des signataires qui affirment « *leur volonté et leur détermination pour agir ensemble afin de créer et de réaliser une opération d'aménagement à vocation de parc d'activités aéronautiques. Ce parc s'inscrit dans la dynamique économique et industrielle de la région toulousaine pour le XXI<sup>e</sup> siècle* ». Union dans le présent, union dans le futur, ce projet n'est pas qu'un acte ponctuel, il annonce les moteurs qui présideront le développement de la région toulousaine : rassemblement et industrie aéronautique. La suite développe un récit qui établit une communauté de destins entre l'activité aéronautique et la région Midi-Pyrénées, « *berceau de l'aéronautique* », en lien avec « *les grands noms de l'aviation* » et « *les grands moments qui ont marqué des étapes décisives de l'histoire et du progrès de l'aéronautique également* » et, enfin site de « *la conception et [de] la mise au point d'appareils prestigieux* » (p.4). Les mots « histoire », « tradition » et « identité », « image » sont couramment mobilisés pour exprimer des liens inextricables entre aéronautique et territoire toulousain : « *L'identité aéronautique née de l'aventure de l'Aéropostale, est associée à des capacités d'innovation et de développement dont bénéficient l'image et l'activité de l'ensemble de la région Midi-Pyrénées* » (p. 23). La rhétorique reprend finalement celle qui avait présidé les choix de décentralisation de la production aéronautique sur Toulouse. Lucien Sfez montre à ce titre que dans un premier temps, loin d'être effective, « *la vocation aérospatiale relève donc de l'imagerie populaire : Ader, Mermoz, Caravelle, Concorde, mots évocateurs liés à Toulouse. Il faut noter toute la puissance de ce thème. Il est admis par tous, personne ne le critiquera. Aucune alternative ne sera recherchée* » (1992 : 490). Le mythe identitaire générerait donc un « allant de soi », une « génétique territoriale » qui naturalise plus qu'elle ne justifie.

Après le passé, le document décrit le présent, à savoir l'imposante et performante activité aéronautique toulousaine : « *le secteur des industries de l'aéronautique et spatiale est aujourd'hui le premier secteur économique de Midi-Pyrénées et de la Haute-Garonne* », « *au niveau de l'aéronautique civile et de l'espace, Toulouse est considérée comme le premier pôle européen et le deuxième mondial* » (p.5). La région est d'abord un espace dynamique sur le plan démographique avec une augmentation de la population qui la classe

au côté des régions les plus dynamiques de France. Au côté des chiffres qui en témoignent, des illustrations d'avion, pour mieux maintenir le lien de cause à effet (des A340 en phase de montage et un ATR2-500, p. 9). S'ensuit un exposé de son industrialisation dans sa diversité (pôle aéronautique, pôle tertiaire, plateforme chimique, spatiale, biotechnologie, électronique, météo), pour mieux conclure que « *le pôle de l'aéronautique a contribué à forger l'image de Toulouse et de son agglomération* » (p.13). Car, globalement, il s'agit toujours de vanter la richesse toulousaine en matière d'activité aéronautique : « *Au plan social, la longue tradition industrielle, la technologie de pointe, le savoir-faire des entreprises ont contribué à former des générations de personnels, ingénieurs, cadres spécialisés et passionnés dont l'existence constitue une irremplaçable richesse humaine, propre à Toulouse* » (p.5). Cette richesse poursuit son développement grâce à son offre de formation, nationalement le premier pôle universitaire hors Paris et surtout le leader français en formation destinée aux industries aéronautiques, qui s'adosse à « *un fort potentiel dans les domaines de la recherche* » (p.29). Ces ressources humaines trouvent un débouché naturel dans le pôle aéronautique toulousain, dont l'ampleur fait l'objet de plusieurs pages : données sur les emplois directs et indirects (p.20), sur les livraisons, la croissance des constructions, sur le nombre d'établissements, leur dispersion sur le territoire du Grand Toulouse (p. 19-22). Est alors rappelé la large palette des activités installées : « *une filière complète* », « *une plate-forme de savoir-faire* », des « *aérostructures* » nombreuses et internationales, une avionique « *référence incontournable en matière de développement de calculateurs centraux de commande et de gestion de vol* », « *des gammes performantes d'avions civils* », « *un pôle de référence en matière d'essais et de contrôle* », une « *compétence de pointe* » sur la maintenance, etc. (p.23-28). Enfin, élément important, ces atouts sont notamment concentrés dans les secteurs Ouest et Nord-Ouest de l'agglomération, dont « *l'une des vocations prioritaires (...) est de conforter cette économie d'excellence et de développer autour de cette spécificité des activités économiques diversifiées* » (p.17). La lecture de ce tableau fait de l'agglomération toulousaine un territoire dont la pertinence pour tout projet aéronautique est incontestable. Mais elle doit pourtant s'adapter aux défis à venir si elle veut maintenir ce statut.

La référence à un futur qui continue de s'écrire sur la même partition que l'aventure aéronautique est le troisième temps du document. Cet avenir réclame un nouveau site au regard des prévisions : dans les vingt prochaines années, il faudrait construire 700 avions par an, soit plus de trois avions par jour ouvré, répartis de façon probablement égale entre Boeing et Airbus (p.33). S'y ajouteront des activités secondaires de maintenance, de remise à niveau ou de reconversion de la flotte existante. L'ensemble mobilisera des activités complémentaires de sous-traitance qui devront s'implanter à proximité du donneur d'ordres. Ces tendances stigmatisent une lacune toulousaine et souligne « *des besoins* » :

« Les sites actuels d'activités aéronautiques ne disposent plus d'espaces d'une superficie suffisante pour faire face aux besoins à moyen et long terme. Il est donc prévu d'organiser un ensemble cohérent, disposant des équipements publics, offrant aux industriels désireux de s'installer ou de s'étendre à proximité des installations existantes, des terrains dont les caractéristiques géométriques, les équipements et les possibilités d'accès répondent à leurs besoins » (p.33).

Or, comme le démontre la suite, « *un site s'y prête* », et offre « *la certitude de disposer des terrains satisfaisant aux besoins des industriels pour les 30 prochaines années* » (p.34). Ce site, situé au Nord de l'Aéroport de Toulouse-Blagnac sur les communes de Blagnac, Cornebarrieu et Aussonne sur une surface de plus de 400 ha, serait idéal du point de vue de sa morphologie, de sa topographie, de son climat, de sa géologie et hydrologie, de sa végétation et milieu biologique, de son bâti, de l'environnement socio-économique, et des infrastructures de transport. Cet espace est donc susceptible d'être facilement transformable et rapidement exploitable pour une zone industrielle de taille critique. La suite relève donc du projet et de l'action publique à enclencher.

Passé, présent et futur de l'agglomération toulousaine et de l'aéronautique sont tricotés ensemble. Cette dimension du document a vocation à élaborer un « récit mythique » de la région Midi-Pyrénées pour mieux naturaliser la construction de cette nouvelle zone d'activité aéronautique. Un mythe identitaire qui mobiliserait intensément les Toulousains : « *Nous notons d'ores et déjà une forte synergie de la population toulousaine autour de ce projet, du développement de l'activité et de l'emploi dans un domaine phare de l'industrie toulousaine* » (p.83). Selon Barthes (1957), la fonction du mythe n'est pas de masquer le réel, mais d'en privilégier certains aspects, d'enjoliver le passé et parfois le présent, les connexions entre les deux étant renforcées afin de produire un effet d'historicité, suivant un mécanisme de « *privation d'histoire* ». D'ailleurs, la compétition avec Hambourg, qui pourrait faire office de « *trahison* », et qui est motrice de ce pacte, n'y est jamais évoquée. Lucien Sfez (1993) parle d'opération symbolique, à travers laquelle un imaginaire collectif se forme via un processus de discrimination parmi différentes images. Jalabert et Zulinani (2009) rappellent en effet que Toulouse a été accrochée à d'autres mythes identitaires au cours du temps : titre de capitale des Wisigoths ; le pastel au Moyen-âge, mythe de valeur économique, un en termes de patrie aussi, celle du radical-socialisme, fort influent sous la IIIe République, un mythe sportif qui perdure, le Rugby, auxquels nous rajoutons un mythe agricole, la violette de Parme, introduite vers 1860. Le pacte n'en fait évidemment pas état, il choisit un mythe. Selon Segaud et Ratouis (2001), « *le mythe fait fondation dans la mesure où il apparaît comme une histoire collective à travers laquelle s'organise l'ordre de l'univers. Y sont véhiculées plusieurs dimensions : l'imaginaire, le réel et le symbolique. Savoir appris au fil des années, nourri d'expériences communes et relations aux autres, il n'est en aucun cas solidifié, mais*

se construit et se décline sur la même mode : celui du progrès, de la solidarité, de la démocratie. C'est à partir de lui que s'élabore une philosophie de l'action. On peut évoquer un "mythe rationnel", comme une sorte de catégorie anthropologique, pour qualifier cette philosophie » (p. 140). Pour Bourdin (2003), l'établissement d'une symbolique locale est une opération majeure, une réponse récurrente à l'affaiblissement des solidarités dans les grandes villes. Ainsi, le document exprime une histoire toulousaine de l'aéronautique qui est à la fois mythe et réalité, composée d'informations factuelles et d'une rhétorique plus lyrique qui ne manque de rappeler une communauté de destin entre des héros (« Ader, Latécoère, Dewoitine, Mermoz, Saint-Exupéry », p. 4), des prouesses technologiques (« Late 631, Dewoitine 520, Armagnac, Caravelle, Concorde, Airbus... », p. 4) et un lieu, la région Midi-Pyrénées, théâtre de ces exploits. Le mythe est donc conforté par l'évocation glorifiée des aspects les plus spectaculaires de cette histoire et par le choix d'un passé moderniste récent, lié à l'aviation. Celui-ci tient lieu de temps fondateur d'une identité régionale confortée par l'existence matérielle d'une multitude d'équipements, d'écoles, de laboratoires, etc. qui naturalisent le mythe en générant un effet de réalité. L'ensemble produit un effet de « patrimonialisation » de la collectivité territorialisée (Guérin, 2005), c'est-à-dire concourt à la désignation de ce qu'un groupe considère comme son bien commun hérité de ses ancêtres. À travers ce patrimoine, « construction sociale négociée », la collectivité se raconte dans le temps, ce qui « participe à la désignation du collectif qui le possède » (Ibid. : 163). Ce patrimoine se raconte également dans l'espace, il sert de « marqueur territorial » (p.164). Ce territoire, plus imaginé qu'objectif, est une convention (Léniaud, 1992), en ce sens qu'il est le fruit d'un travail discursif et d'interprétation (Grange, Poulot, 1997).

Dans l'étude, l'expression du mythe préfigure toujours les engagements opérationnels des partenaires, une façon de reconnaître un patrimoine identitaire commun avant d'agir. L'union est destinée à en faire l'élément constitutif central de leur futur. L'effet de l'expression de ce mythe dans un tel document doit participer à convaincre Airbus du caractère incontournable de l'agglomération toulousaine pour son nouveau projet. Mais, en générant cet allant de soi, ce sentiment de continuité *a priori* déconnecté de toute contingence, il s'agit aussi d'atténuer un autre aspect du pacte, moins avouable : la mobilisation de la puissance publique en faveur d'un industriel.

#### *L'engagement d'une action publique auprès « des industriels »*

Le deuxième niveau de lecture du document met en lumière des motifs plus concrets et urgents. Le « Protocole », après avoir assuré la valorisation du mythe identitaire, énonce un certain nombre d'engagements sans ambiguïté de la part des collectivités locales et de l'État (voir l'encadré ci-dessous). Ceux-ci montrent qu'il n'est pas simplement ici question

d'énoncer de vagues orientations, mais bien d'actions à mener dans un futur très proche. Cela explique qu'à l'aune de s'engager dans un processus complexe et coûteux, chaque partenaire suit une logique assurantielle s'attachant, dans le cadre d'un « dispositif de confiance » (Karpik, 1996), à limiter les marges de manœuvre et les zones d'incertitude sur le comportement des autres, à se prémunir d'une éventuelle défection.

« Les collectivités s'engagent :

- À créer, équiper et mettre à disposition du développement des activités du secteur aéronautique, la première tranche de 220 hectares d'une zone d'aménagement concerté qui à terme pourra couvrir 320 ha, sans solution de continuité au nord de la plate-forme aéroportuaire de Blagnac. Cette zone bénéficiera des viabilisations nécessaires (voiries, fluides, réseaux, accès, taxiway...) Et des services communs rendus nécessaires par sa vocation aéronautique (accueil, gardiennage, service de prévention et de soins, services incendie, traitement des déchets, chaufferie, air comprimé,...). La réalisation de cette zone d'aménagement concerté fait l'objet d'une étude de faisabilité annexée au présent protocole qui établit ses déterminants techniques, juridiques et financiers ainsi que le calendrier de mise en œuvre. Elle décide d'engager immédiatement la révision du schéma directeur de l'agglomération toulousaine et des plans d'occupation des sols concernés.
- À constituer une structure unique de maîtrise d'ouvrage qui pourrait être un syndicat mixte associant les collectivités parties au présent engagement. Jusqu'à la création de cette structure, les partenaires chargent le SIVOM de Blagnac constellation de lancer les études préopérationnelles de ZAC et s'engage à en supporter conjointement le coût. Par ailleurs, les signataires décident de la constitution d'un comité de pilotage associant tous les intervenants de l'opération.
- À accueillir sur cette zone, dans des conditions financières avantageuses toute implantation d'activités liées à l'aéronautique et connexes. Pour les opérations créatrices nettes d'emplois, génératrices de ressources fiscales nouvelles significatives, l'accueil sur cette zone se fera dans les conditions financières optimales compatibles avec la réglementation nationale, communautaire et internationale
- À lancer immédiatement les études préopérationnelles de ZAC et à relancer les études techniques tendant à la programmation des infrastructures déjà envisagées dans le secteur et utile à la desserte de la future ZAC, notamment l'aménagement de la route départementale 1 et le nouvel échangeur sur la RD 902.

L'État soutient cette initiative des collectivités locales et s'engage :

- À mobiliser le concours de ses services pour assister le maître d'ouvrage dans le montage et la conduite de l'opération.
- À apporter un soutien financier au projet selon les modalités d'intervention en vigueur et dans le respect de la réglementation.
- À assurer le déplacement du radar dans des conditions compatibles avec le calendrier de réalisation de ZAC. » (p. 6-7).



Il s'agit donc de libérer un espace sous influences multiples, tandis qu'un « *Plan d'organisation* » de la future zone d'activité est déjà esquissé (p. 51), avec une « *stratégie opérationnelle* » (p.55) et une appréhension des « *incidences financières* » (p. 56).

On prend alors conscience que ce qui pouvait s'apparenter à une charte rassembleuse, est simultanément un dossier de ZAC, extrêmement précis, avec des analyses tant sur le terrain que sur le management public de l'opération. On parle ainsi de « *scénario retenu* » (p.58), avec la conduite simultanée de trois procédures, la révision du SDAT, la révision du POS, déjà en cours (voir plus haut), et la mise en place d'un outil opérationnel d'aménagement, la ZAC :

« La ZAC est l'outil opérationnel le mieux adapté au type d'opération du Parc d'Activités Aéronautiques qui forme un tout et une opération unique. Pour une meilleure gestion et le respect des délais fixés, il sera utilisé de façon suivante :

- Création d'une ZAC selon la procédure de l'article R.311-16-1 du Code l'Urbanisme : le PAZ est soumis à l'enquête publique avant la création de la ZAC.
- Maintien et adaptation de la ZAC de Grand Noble II » (p. 60).

Mais l'aspect le plus frappant d'un point de vue opérationnel tient dans la précision du planning (« *calendrier prévisionnel des procédures, scénario retenu* »), et l'étroitesse des délais au regard d'un projet d'une telle envergure : « *À compter de la décision initiale, le délai d'accomplissement des différentes procédures est de 14 mois* » (p.61). En introduction, le document avait déjà annoncé que « *les délais définis par l'étude de faisabilité permettent d'atteindre l'objectif de mise à disposition des terrains constructibles aux dates souhaitées par les industriels* » (p.8, je souligne).

La connaissance du contexte de la constitution de cette étude permet évidemment de comprendre les enjeux qui motivent à la fois cet engagement total de la puissance publique et de telles contraintes calendaires. Mais, ce qui est plus surprenant, c'est l'absence de référence au donneur d'ordre, l'instigateur d'une telle mobilisation, Airbus. Dit autrement, rien dans le document ne justifie explicitement les raisons d'une telle urgence dans la réalisation de ce pôle. Des stratégies rédactionnelles subtiles sont parvenues à faire habilement disparaître Airbus, devenu « les industriels », et son besoin précis, devenu celui de la région, de ses départements, de Toulouse et son agglomération. Certes, Airbus ne sera pas le seul industriel à disposer de la ZAC et de ses équipements. Mais aucun autre industriel ne réclame un tel empressement. Cette mise sous silence de l'élément déclencheur n'est pas anodine et dévoile toute la finesse déployée par les porteurs politiques du projet pour masquer ce qui peut être perçu comme une véritable aide publique. En effet, pour Boeing, il est clair qu'Airbus ne respecte pas les règles du marché : « *La vérité, c'est qu'Airbus sort des*

*avons de bonne qualité et compétitifs. Mais le fait qu'il ne soit pas, comme nous, une société privée rend les comparaisons difficiles. J'attends avec impatience le moment où Airbus aura le même statut que nous* » (dirigeant de Boeing, dans *La Dépêche* du 9 février 1999, voir Annexe, n. 6). À Toulouse, on craint que le concurrent américain se tourne vers Bruxelles pour stigmatiser le soutien de l'État et des collectivités aux porteurs de l'A3XX. L'article 92 du traité de Rome régule les attributions de subventions d'un État ou d'une collectivité à une entreprise. De même, des règles en matière d'aides publiques ont été édictées par l'Organisation Mondiale du Commerce International et, surtout, des accords bilatéraux ont été signés entre l'Union Européenne et les États-Unis concernant le secteur de l'aéronautique civile commerciale de grande capacité. Une action de Bruxelles pour faire respecter les traités, accords et règles, est à craindre, ce qui conduirait Airbus à choisir entre Hambourg et Airbus selon ce critère. Hambourg est également menacée, puisque les pouvoirs publics participent financièrement au comblement des cent hectares d'Elbe qui agrandissent la piste de Finkenwerder : « *Nous devons être capables de suivre à concurrence de ce que Hambourg faisait, mais en respectant les contraintes européennes et les règles de l'OMC* » (un élu de l'agglomération toulousaine). En même temps, il fallait composer avec la pression d'Airbus soucieux de faire supporter un maximum d'investissements sur les pouvoirs publics :

« A vous de créer les aménagements qui sont de votre responsabilité. Si vous créez une ZAC et que vous ne mettez pas des voiries, des routes pour amener le personnel à la ZAC... On leur a dit "très bien, mais les routes, il faut les faire !". (...) Nous, Airbus, Air France, on va payer. Mais il y a un contexte autour, et ce contexte, il est chez vous. Et donc il faut qu'au fond, vous débloquez les crédits à travers vos propres responsabilités d'aménageur pour le faire » (responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Nous verrons dans la quatrième partie de cette thèse que cette double pression, respect des réglementations commerciales et tractations avec Airbus ne cessera d'être la toile de fond du projet quand il entrera dans sa phase opérationnelle. Le pacte ne met donc pas fin à ce jeu de négociation tendue entre les autorités publiques et l'industriel. Il génère cependant une émulation entre les signataires qui joue un rôle significatif dans le respect des délais.

#### **2.1.4- L'effet du pacte : adhésion et émulation entre les collectivités locales**

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les modalités opérationnelles du programme, qui feront l'objet de notre dernière partie, mais plutôt de rendre compte des effets du pacte sur l'intensité de la mobilisation de chaque acteur public. Le récit des techniciens, par tradition



pris en étau entre des contraintes de terrain et l'instabilité des élus pour des raisons politiques ou électoralistes, permet de saisir son efficacité.

Dans un premier temps, le pacte permet d'envisager le passage à l'action puisqu'il arrête un certain nombre d'éléments techniques et définit les engagements de chaque partenaire. Rassuré de l'indéfectibilité de ses partenaires, chacun devient enclin à lancer la partie du programme qui lui a été attribuée. Ainsi, pour les techniciens, la signature du « pacte fondateur » entre les politiques marque le véritable lancement du projet :

« L'implication des collectivités s'est faite à travers la mise à disposition du foncier, et puis à travers un certain nombre d'éléments qui ont fait l'objet d'un accord, que les intervenants appellent "l'accord fondateur". C'est un document qui a un peu manifesté la naissance du projet AéroConstellation » (Un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

Ensuite, ce passage à l'action est guidé par un comité de pilotage rassemblant la plupart du temps les techniciens en charge des dossiers de chaque collectivité. Plutôt qu'une addition d'actes, phénomène généralement observé au sein des projets multipartenariaux toulousains, comme, par exemple, pour la politique de la ville, les collectivités ont choisi de faire du comité de pilotage le centre nerveux de l'opération. Un processus d'apprentissage institutionnel a permis une institutionnalisation de l'action collective. Contre toute attente, les acteurs ont maintenu cette modalité d'action au-delà de ses prérogatives initialement définies, et malgré l'effacement de l'Etat, qui avait un statut d'assistant à maîtrise d'ouvrage pour la coordination du comité.

« Cette habitude a été prise de se mettre autour de la table et de régler des petites choses. Cela pouvait être des choses très matérielles. Cette façon de travailler à perdurer jusqu'en décembre 2004. Ce qui est quand même assez étonnant parce que les permis de construire ont été accordés début 2002, et après c'était l'aménagement. L'aménageur avait sa convention publique d'aménagement signée, il y avait un maître d'ouvrage, les industriels étaient en place. Mais le comité de pilotage a continué à se réunir quand même. Cela continue à me surprendre. En tant qu'État, moi, j'avais changé de casquette, puisque je n'étais plus assistant à maîtrise d'ouvrage (...). Mais le comité de pilotage continuait à se réunir » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1).

Troisième effet, le pacte a produit une adhésion permanente au projet. Il a favorisé les prédispositions de chacun à la coopération, réduisant les tentations stratégiques, les attitudes de freinage pour faire peser l'incertitude sur les autres :

« Ce qui m'a frappé dès le début, et cela a continué durant toute l'opération, c'était l'adhésion complète de tout le monde au projet. Tout ne s'est pas déroulé si facilement que ça, il y a eu des moments un peu pénibles. Mais ce n'est venu à l'idée de personne de produire quelque chose qui aurait pu être vraiment bloquant » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1).

Le dernier effet du pacte se rapporte au climat d'émulation qui s'est instauré entre les collectivités, rappelant de façon positive pour le projet les relations d'associés-rivaux qui président entre les partenaires.

« Après, quand on voit le conseil général qui avait la RD1 à faire, le président avait dit qu'elle serait mise en service en 2004, il a respecté son engagement. Parce qu'il se dit, "moi, je livrerai le premier, moi, je montrerai l'exemple, je ferai la première inauguration". Il a pris en main son ouvrage, il s'est donné un challenge. (...) Une émulation un peu de tout le monde. Aucun technicien n'avait envie de voir son chef en disant "ils sont tous à l'heure, sauf moi "» (un responsable projet AéroConstellation pour Airbus, n.1).

L'ensemble de ces conséquences amène les techniciens à comparer cette mobilisation au « management de projet », ou à la « culture d'entreprise » qui se seraient substituées au fonctionnement classiquement admis des relations entre les collectivités, où on souligne davantage des « jeux politiques ». Le pacte, les enjeux clairement perçus qu'ils portaient, auraient donc participé à requalifier les rapports entre les partenaires, substituant des relations de confiance à des postures stratégiques. La construction d'un système d'acteurs fonctionnant sur un régime de confiance serait dès lors l'apport essentiel de cet instrument, « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité ». Plus que la validation d'éléments concrets, le pacte fondateur est chargé de créer un groupe, c'est-à-dire une entité collective où les membres établissent des frontières, se dotent d'un nom, d'une histoire commune (Mullins, 1973). Ils instituent entre eux « des rapports sociaux caractéristiques et fixés » (Merton, 1965 : 240-241), instaurant un climat de quiétude stratégique. Cette cohésion engendrée par le projet va trouver une traduction institutionnelle au sens classique du terme : la création de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse.

## **2.2- La construction d'une Communauté d'Agglomération contingente au Programme Constellation**

La rapidité de la construction d'une Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse peut étonner lorsqu'est rapportée l'histoire chaotique de l'intercommunalité locale. Cette incapacité des communes à accrocher des compétences à une structure intercommunale intégrée s'explique par les rapports traditionnellement tendus entre les villes-centres et les communes périphériques. Mais ceux-ci se doublent à Toulouse d'une configuration politique complexe qui exacerbe les tensions (2.2.1). Dès lors, le caractère opportuniste de cette structure apparaît nettement : il s'agit d'abord de piloter AéroConstellation et de partager équitablement ses retombées économiques. Ce caractère contingent pèse sur la structure, désormais maître d'ouvrage, travaillée par des stratégies qui influencent la définition de ses compétences et sa reconnaissance (2.2.2).

### **2.2.1- L'indigence historique de la culture intercommunale toulousaine**

Pendant longtemps, l'agglomération toulousaine a échappé aux tentatives étatiques de structuration intercommunale, pourtant largement soutenues par un grand nombre de techniciens (notamment ceux de l'Agence d'urbanisme) et de chercheurs soucieux de gestion rationnelle du développement urbain (DAFU, 1997 ; Beringuier, Boudou, Jalabert, 1971 ; Coppolani, Jalabert, Levy, 1984 ; UTM, CIEU, ERMOPRESS, LEREP, 1987 ; Jalabert, 1995). La principale raison tient dans la complexité des rapports entretenus entre la ville centre, Toulouse et les communes périphériques. Ces relations sont d'abord liées aux déséquilibres démographiques, Toulouse écrasant les municipalités voisines. Les explications sont aussi politiques. Toulouse s'est vue gouvernée par une équipe de centre droit (à partir de 1972), alors que la majorité de l'agglomération était à gauche, fédérée par le Conseil Général.

À l'origine, l'intercommunalité est perçue comme un produit étatique, gaulliste, vigoureusement dénoncé par des élus locaux majoritairement radicaux-socialistes. Dès lors, l'enjeu de la structuration de l'agglomération et de la constitution d'une entité supra communale s'exprime essentiellement pour ou contre la ville-centre. Du point de vue de Toulouse, il s'agirait de limiter la concurrence sauvage à laquelle se livrent les communes de la périphérie, davantage soucieuses du libre exercice de leur souveraineté que du développement harmonieux de l'ensemble urbain. Vu du côté des communes de l'agglomération, il s'agit essentiellement de limiter l'emprise toulousaine sur le développement de l'agglomération, afin d'accueillir toujours plus d'activités économiques ou administratives, notamment celles en provenance des délocalisations d'origine étatiques.

Ainsi, le processus de constitution d'une concertation intercommunale est émaillé de plusieurs échecs cinglants. La difficile mise en place d'une Agence d'urbanisme, institution indépendante chargée d'assister les métropoles dans un travail de prospective territoriale à l'échelle de l'agglomération et généralement dirigée par un grand corps de l'Etat, Les Ponts et Chaussées, en témoigne. Le maire de Toulouse, Louis Bazerque, préfère développer l'urbanisation sur sa seule commune en s'appuyant sur son propre outil d'urbanisme, l'AMUT (Atelier Municipal d'Urbanisme de Toulouse). Colomiers, deuxième ville de l'agglomération en termes de population, se dote en réponse de sa propre SEM. Après plusieurs échecs, l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine, premier organisme d'étude d'agglomération, voit le jour en 1972. Auparavant, le Livre Blanc de l'agglomération toulousaine, conçu en 1968 par une éphémère Agence, avait suscité l'unanimité des maires de l'agglomération contre lui. Selon le maire de Colomiers, seconde ville de l'agglomération, le projet consacrerait la suprématie toulousaine sur les communes de la périphérie. À l'inverse, le maire de Toulouse de l'époque, refuse un organisme technocratique, imposé par l'Etat et qui privilégierait les communes périphériques. Dès lors, en 1970, cette même Agence prend soigneusement soin de « noyer » la question d'un schéma d'agglomération en produisant une étude sur l'aire MTM (Montauban-Muret-Toulouse) qui prône le développement axial de cet ensemble pour mieux éviter la question des rapports entre Toulouse et les communes voisines.

Par la suite, dix années (1972-1982) de péripéties sont nécessaires pour voir le SDAU approuvé, pour une première révision dès 1984. En 1983, seuls 33 POS sur 63 communes du SDAU étaient approuvés, dont 9 déjà mis en révision. Le POS toulousain met près de sept ans pour être achevé, entre 1972 et 1979, il est accompagné d'un Projet de Ville en 1993. Ces deux instruments marquent par le caractère autocentré de l'évolution de la ville qu'ils promeuvent (Jalabert, 1995). Ils prônent le développement de la ville sur elle-même, profitant des espaces disponibles pour créer de nouvelles zones ou densifiant des secteurs déjà occupés. Ils s'inscrivent à cet égard dans la continuité de la politique d'isolement communal décrite par Coppolani (1971), même si le fonctionnement d'agglomération oblige à développer des institutions qui n'ont d'ailleurs pas de caractère supra-communal.

Concrètement, les élus municipaux envisagent une intercommunalité qui se cantonnerait aux limites de la collaboration technique classique : assainissement, eau, électricité ou transports. Seul le SICOVAL (voir notre chapitre 4) engage une réelle réflexion intercommunale ambitieuse. En 1992, la création du district du Grand Toulouse consacre plus l'éclatement de l'agglomération que son unité.

« La position officielle sur l'agglomération, c'était non seulement on ne veut pas une intercommunalité forte, mais en plus, on veut en faire une aussi faible que possible pour

couper l'herbe sous le pied à des lois qui tenteraient éventuellement de nous l'imposer. On allume donc un contre-feu à la loi de 1992 qui se prépare dans les esprits. Faisons vite une intercommunalité minimum, pour qu'on nous laisse en paix parce qu'on n'ira pas ennuyer ceux qui en ont déjà une. C'est comme ça que s'est fait le district de l'agglomération toulousaine, qui a fini par être créé en août 1992, je crois » (ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Toulouse).

Cette structure, qui regroupe 15 communes pour plus de 500 000 habitants, revendique le rang de plus grand District de France. Il intègre une commune de droite du secteur Nord, en deuxième couronne, Castelnau ; quatre communes de l'Est, L'Union, Quint, Saint-Orens, municipalités également de droite ; les autres étant toutes dans le secteur Ouest ou Sud-Ouest, dont les deux plus importantes de l'agglomération, Colomiers et Blagnac, et quelques autres dépassant les 10 000 habitants, telles Tournefeuille ou Cugnaux, cette dernière ayant basculé à droite en 1989. Le maire de Toulouse y dispose donc d'une majorité certaine, et peut alors accepter une structure sans pouvoir de nuisance sur sa politique intratoulousaine de Projet de Ville et de révision du POS. Surtout, pour toutes les communes, ce choix est motivé par le désir d'échapper aux exigences d'une communauté de ville beaucoup plus contraignante en termes de pouvoir et de redistribution fiscale. Le District peut disposer d'un budget propre nourri par des taxes additionnelles dans la fiscalité locale, ou n'être simplement alimenté que par un transfert de parties de budgets par chacune des communes. Il ne fait nullement obligation aux partenaires d'harmoniser le taux des taxes, ni d'assurer une justice redistributive entre communes riches disposant de ressources grâce aux activités qu'elles hébergent, et communes plus pauvres où domine la fonction résidentielle. Ainsi, le district toulousain dispose d'un budget de 100 millions de francs (quand, par comparaison, celui de Nantes compte 1560 MF, pour 21 communes et 550 000 résidents), consacré à 80% aux services incendie.

La prégnance des enjeux politiques fait donc obstacle à l'avènement d'une rationalité d'agglomération : d'un côté des communes de droite, peu nombreuses, alliées à la municipalité toulousaine ; de l'autre, des communes de gauche rassemblées derrière le Conseil Général. On observe alors la création d'une multitude de formules syndicales : le SICOVAL, le syndicat mixte de la technopole, le SINEDE au Nord-Est, le SIVOM Blagnac Constellation, le SICOLAN à l'Est, la Communauté de Communes du Muretain au Sud, l'Association 632 à l'Ouest, la Communauté de Communes du nord, le Syndicat Intercommunal d'Expansion Economique, le SIDEXE à l'Ouest, etc. Ces multiples formules traduisent des opportunités, des alliances politiques, des intérêts communs, qui rassemblent le plus souvent les communes soit pour faire des économies d'échelle sur l'offre de services, soit pour exploiter une nouvelle ressource. Le SICOVAL, puis le SIVOM Blagnac-Constellation, sont les deux plus grosses structures à engager une véritable réflexion prospective commune. Au SICOVAL, la taxe professionnelle perçue par la communauté qui

en fixe le taux, est répartie en deux dotations, l'une de solidarité communautaire, l'autre de compensation selon divers critères. Cette forme d'intégration particulièrement élaborée contraste avec la souplesse du District du Grand Toulouse. Celui-ci ne réduit donc pas la galaxie des structures communautaires : « *De fait, la loi de février 1992 semble devoir déboucher dans l'agglomération toulousaine sur des effets contraires à ses objectifs, c'est-à-dire un accroissement de la complexité des dispositifs de coopération intercommunale déjà complexe* », remarque Jean-Yves Nevers (1994). L'avènement du District du Grand Toulouse s'apparente donc davantage à un os à ronger pour l'État qu'à une entité rassembleuse et intégrée, la mosaïque des agencements intercommunaux forme autour de la ville-centre une structure en « pétales de marguerites » spécialisés (Estèbe, 2001).

Toutefois, Nevers (2001) estime que la multiplication des « proto-gouvernances sectorielles », qui apportent des solutions ponctuelles et sectorielles aux problèmes rencontrés, compense partiellement l'absence de structure institutionnelle unifiée. Il parle de gouvernance fragmentée, « à la carte » : « *cette gouvernance éclatée a répondu d'une façon souple et pragmatique aux principaux enjeux urbains au fur et à mesure où ceux-ci sont apparus dans les divers champs des politiques locales* » (p.13). Selon les opportunités, des alliances peuvent se former, disposition qui préfigure l'union pour AéroConstellation :

« Air Inter s'est délocalisé de Paris vers le sud. Il y avait deux agglomérations concurrentes. À Montpellier, le contact a été épouvantable. Ici, la seule vraie difficulté aurait pu être la division qu'il y avait entre Blagnac, Colomiers, Toulouse... Ces trois communes étaient susceptibles d'accueillir Air Inter. Ils ont eu l'intelligence de s'entendre. (...) Tous les trois ont tenu un discours unique, en disant, "quel que soit la commune que vous choisirez, nous serons ensemble avec vous de la même façon. Il n'y a pas de division chez nous ". Cela a remporté la décision » (un ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Toulouse).

Petit à petit, la pression démographique constante et la spécialisation fonctionnelle progressive des territoires au sein de l'agglomération esquissent une métropole de fait qui réduit les oppositions centre-périphérie mais ne construit pas un acteur institutionnel unifié, doté d'un pilotage intégré. Divisions politiques, conflits d'intérêt entre centre et périphérie et stratégies localisées et contingentes convergent vers l'absence de réflexion métropolitaine globale, avec des acteurs politiques qui se détournent délibérément des dispositifs incitatifs mis en place par l'État pour rationaliser le développement local. On a vu ainsi le désarroi d'Airbus au moment d'identifier un interlocuteur politique légitime recouvrant l'ensemble de ses besoins. Pourtant, derrière cet éclatement se dessine une certaine inclination à la réactivité dès lors que des opportunités apparaissent. La possibilité d'accueillir le hall d'assemblage de l'A380 constituera en ce sens une occasion qui va définitivement faire basculer le sort de l'intercommunalité toulousaine.



## **2.2.2- La Communauté d'Agglomération contingente au Programme Constellation, « intercommunalité d'opportunités »**

*ZAC cherche maître d'ouvrage : unifier le pilotage, partager les retombées financières*

La spécificité du projet d'Airbus a souligné le caractère indispensable d'une instance de gouvernement local multi-acteurs et multi-niveaux : un projet dont les effets irrigueront bien au-delà des frontières des communes hôtes, un terrain sur plusieurs communes qui ne disposent par des moyens adéquats pour accompagner le programme à la hauteur des attentes de l'industriel, l'illisibilité de la carte institutionnelle locale pour un entrepreneur, etc.

Le pacte fondateur est l'illustration même de l'existence d'une entité territoriale supra-communale informelle dont les enjeux économiques et sociaux se croisent autour d'une « histoire », d'une « tradition », d'une « image », d'une « identité ». AéroConstellation met en lumière l'existence de ce ciment identitaire, mais ce n'est pas suffisant. Car, sur le plan strictement technique, la conduite puis la gestion de la ZAC exigent l'institutionnalisation de cette identité. Considérant l'impact de l'implantation de cette zone d'activité, l'État ne peut plus continuer de piloter l'opération en jouant son rôle d'animateur rassembleur. Or, l'acteur disposant potentiellement de l'essentiel des ressources, le District du Grand Toulouse, n'est pas propriétaire des terrains. Blagnac et le SIVOM Blagnac Constellation ont à peine les moyens de financer les premières études. Dès lors, comment se passer de la puissance financière de Toulouse ?

« Le territoire de cette zone n'était pas dans le district du grand Toulouse. Donc, premièrement, il fallait trouver au niveau politique un consensus pour étendre un peu le potentiel de l'agglomération et lui donner une légitimité pour aménager une zone d'activité » (ingénieur DDE 31, membre de l'équipe IGG, n.1).

Sans plus de précisions, le pacte fondateur s'était en ce sens engagé à « *constituer une structure unique de maîtrise d'ouvrage qui pourrait être un syndicat mixte associant les collectivités parties au présent engagement* » (p.6). Plus loin, il précise qu'au regard de l'étalement du terrain sur trois communes, trois POS, soit un potentiel exponentiel de procédures et de contentieux, « *il est préférable de n'avoir qu'une seule personne publique compétente pour diligenter une procédure de modification du projet* » (p.75). Cette « structure unique », demandée par l'industriel qui désire travailler avec un seul interlocuteur institutionnel clairement identifié, doit se former dans l'urgence pour que la ZAC ait enfin à sa tête une maîtrise d'ouvrage cohérente.

« Le prétexte de la création de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse était l'opération AéroConstellation. Sinon, il n'y avait pas d'urgence particulière, mais



cela a été l'occasion de mettre en place une structure d'intercommunalité qui aujourd'hui, bien évidemment, fait bien autre chose. Mais le prétexte a été l'arrivée et l'urgence de réalisation » (cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1)

Un autre évènement va coïncider avec AéroConstellation et convaincre les élus de créer cette communauté jusque-là impossible : la loi Chevènement et Voynet de 1999. Elle opère un compromis entre la position radicale défendue par les grandes villes d'une autorité d'agglomération élue au suffrage universel direct et disposant sur son territoire des compétences communales, départementales et régionales, et le jeu d'alliances à la Toulousaine. Sans trancher, elle préserve les arrières en conservant nombre de dispositions de l'ancien régime (communauté d'agglomération et communauté de ville demeurent plus intercommunales que supracommunales et les délégués sont toujours élus au 2<sup>o</sup> degré, au moins jusqu'en 2007), mais elle introduit trois ruptures, à la fois symboliques et décisives :

- une « carotte » financière : prime renforcée à l'intercommunalité, la fameuse Dotation Globale de Fonctionnement<sup>72</sup>,
- une simplification de l'édifice avec la suppression des districts.
- un renforcement de la solidarité avec la Taxe Professionnelle Unique sur les entreprises (TPU).

Rassurés par la logique de distribution des compétences qui ménage leur souveraineté, les élus des communes périphériques voient surtout l'intérêt de cette double entrée financière, la DGF et la TPU, notamment les communes à fort caractère résidentiel qui abritent une population riche mais qui disposent de peu de moyens pour se développer. Autrement dit, l'opportunité financière va stimuler les instincts intercommunaux.

« On ne peut pas dire que la motivation intercommunale était très forte. Ce qui a précipité les choses, c'est le projet d'Airbus, l'arrivée de l'A3XX. On a vu tout de suite qu'il y avait une possibilité de taxe professionnelle très importante. Les communes se sont dit qu'il fallait partager cette taxe professionnelle et donc créer une structure de communauté d'agglomération. Plus la dotation... Au départ, le Grand Toulouse a surtout été créé pour partager ces ressources » (cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

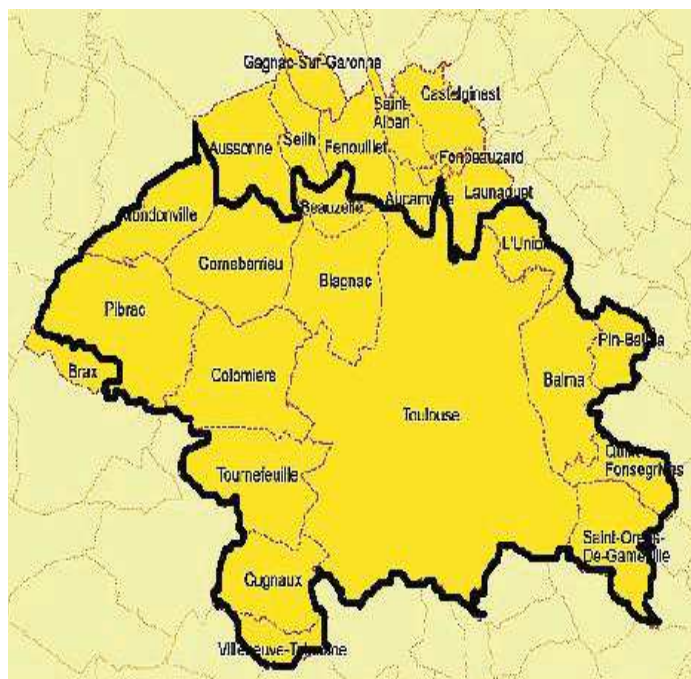
Le choix de la formule institutionnelle, une Communauté d'Agglomération, plutôt qu'une Communauté Urbaine, comme les dimensions de l'agglomération toulousaine l'y invitent témoigne encore de cette frilosité et du maintien de la suspicion à l'égard d'une telle structure : *« C'est la solution du pauvre. Les esprits n'étaient pas mûrs pour une*

---

<sup>72</sup> « La dotation par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération créées, ou issues de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale, avant le 1er janvier 2005 est fixée à 250 F au 1er janvier 2000. L'évolution de ce montant ne peut être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances. » Art. L. 5211-29 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

*Communauté Urbaine, dont les compétences sont plus importantes, nécessitent un plus grand partage. Sur Toulouse, l'esprit communautaire naît à peine »* (un technicien intercommunal).

Le passage en Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse est acté le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Il élargit la structure à 25 communes, soit plus de 600 000 habitants pour 366 km<sup>2</sup>, mais n'inclut pas le SICOVAL (ni, d'ailleurs, le Muretain, structure intercommunale du Sud-Ouest de l'agglomération) faisant de l'agglomération toulousaine l'unique cas français de coexistence de deux communautés d'agglomération. Ses compétences sont définies de façon très large : développement économique, protection de l'environnement, politique de logement et d'aménagement du territoire communautaire.



*Le territoire de la CAGT (en noir, les limites de l'ancien district)*

La CAGT devient de fait le maître d'ouvrage de la ZAC AéroConstellation et, pour sa première opération, elle doit conduire la réalisation en moins de trois ans de la plus vaste zone aéronautique d'Europe. En outre, sous la pression des communes du SIVOM Blagnac Constellation, elle doit aussi intégrer deux autres ZAC à proximité d'AéroConstellation, Andromède et Monges-Croix du Sud.

**« On a intérêt à créer un territoire intelligent »**

« Avant, comment ça se passait ? Chacune des communes se battait pour avoir son industriel, une concurrence complètement débile. Quand l'industriel de Colomiers avait des employés qui habitaient à Balma, Balma avait des habitations, et l'autre avait la taxe professionnelle. C'est stupide. Parce que, globalement, on peut dire que l'habitation coûte plus cher aux communes et rapporte moins. Il y en avait un qui avait des bénéficiaires, les autres avaient des écoles... Je pense que la loi a été quelque chose de positif pour essayer de dire "on est dans une agglomération, on a un intérêt commun de développement. Ce n'est pas la peine de se faire concurrence, si l'agglomération se développe, tout le monde est tiré en avant. Après on peut faire une politique d'aménagement intelligente". Avant, chacun voulait sa zone. Non. On a intérêt à créer un territoire intelligent, pas la peine de faire des zones industrielles, des conneries comme ça. Si je fais une grande zone industrielle, elle a une vocation d'agglomération. Je pense que la loi a permis aux politiques de se mettre autour d'une table et de prendre de la hauteur en disant "comment, tous ensemble, veut-on que notre agglomération s'aménage ?". Et si j'ai une bonne politique de pôle, on peut discuter. Après, derrière, je peux avoir une politique de grande voirie, de grande voie de desserte, je peux en découler beaucoup de choses. C'est ma perception des choses, je ne suis pas un spécialiste. Ça a calmé beaucoup de débats. » (responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n. 1)

*L'intégration de la compétence d'habitat sous la pression du SIVOM Blagnac-Constellation*

Pour les communes du SIVOM Blagnac-Constellation, l'implantation de la ZAC AéroConstellation est une aubaine financière apportant une taxe sur le foncier bâti supplémentaire, mais elle implique d'engager une réflexion sur l'accueil des futurs employés d'Airbus. Les élus s'inquiètent d'avoir à gérer seuls l'arrivée programmée de nouveaux habitants en lien avec la croissance des activités inhérentes à l'implantation de la zone d'activités. Ils vont donc entreprendre de solidariser deux ZAC à vocation d'habitat avec AéroConstellation, Andromède et Monges-Croix du Sud, qui existaient auparavant sous des formes plus ou moins avancées.

« On a mené cette opération assez loin, puisque lorsqu'on a refilé le bébé au Grand Toulouse, qui s'était constitué, on a donné un projet déjà existant, avec trois ZAC qui étaient prévues, et qui étaient indissociables. On avait obtenu qu'elles soient indissociables. Pour des raisons très évidentes : une grosse structure comme le Grand Toulouse qui n'était pas encore bien dégrossie ne se pencherait pas sur les problèmes des ZAC d'habitation. Elle n'aurait qu'un seul intérêt, la ZAC AéroConstellation. Donc, on leur a refilé un bébé tout prêt, et la communauté d'agglomération l'a repris, puisqu'elle en avait compétence. Elle a été obligée de s'exécuter » (un maire du SIVOM, membre de suivi AéroConstellation).

Mais cette démarche est contestée par plusieurs élus délégués à la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse. Ils voient davantage dans cette greffe de la compétence d'habitat une stratégie, achever une urbanisation en profitant de subsides

intercommunaux, qu'une nécessité impérieuse. Cette solidarisation servirait surtout à justifier l'urgence et l'intégration d'un niveau de qualité particulièrement élevé :

« Les gens qui travaillent à Lagardère [nom donné au site d'assemblage], ils sont déjà installés à Toulouse. Ce sont en priorité les gens qui travaillaient sur les autres chaînes. Ils sont venus travailler là. Par contre, on a embauché pour les autres chaînes, et les embauches n'étaient pas sur Blagnac, elles étaient sur Saint-Martin ou sur Colomiers. En fait, il aurait fallu renforcer les capacités d'accueil de Saint-Martin et de Colomiers ! À Saint-Martin, ils n'ont pas fait grand-chose. (...) Le marketing, c'est volontaire parce que la seule façon de justifier les ZAC, c'est de l'associer avec AéroConstellation. Avec ça, on fait passer l'urgence, on fait passer la qualité, il fait passer le tout là-dessus. " Il faut être digne de l'A 380 "... Ce n'est pas vrai ! » (un élu délégué l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1)

Dès lors, la ZAC AéroConstellation devient un élément d'un ensemble global, mêlant activité industrielle, activité tertiaire et habitat, le programme Constellation. Cette stratégie de quelques élus va directement peser sur la définition des compétences de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, les éléments de composition du programme Constellation se généralisant en règles communautaires.

« C'est lié à cette intercommunalité d'opportunité. On n'aurait jamais dû avoir compétence en matière d'habitat. Il y a des Communautés d'Agglomération qui n'ont pas de compétence en matière d'habitat. On aurait dû limiter l'aménagement communautaire pour du développement économique. C'est la spécificité du programme Constellation qui était un tout, dans la corbeille de la mariée, qui a amené le Grand Toulouse à prendre la compétence en matière d'aménagement communautaire à vocation d'habitat, mais avec des critères de surface de plus de 50 ha, car l'opération de Monges-Croix du Sud faisait 57 ha » (un technicien intercommunal).

Le processus de construction de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse se situe donc au carrefour de différentes opportunités. D'abord, la possibilité d'accueillir le hall d'assemblage de l'A380 impose la nécessité d'un pilotage à la fois légitime territorialement, politiquement et robuste économiquement. Elle s'associe à la loi Chevènement pour laisser entrevoir une perspective de cagnotte suffisamment attractive pour éveiller les « instincts intercommunaux ». Parallèlement, les élus du SIVOM Blagnac-Constellation y voient l'occasion d'achever leur urbanisation en faisant d'AéroConstellation une opération d'aménagement urbain globale, le programme Constellation. Leur stratégie fonctionne, ce qui influence la définition des prérogatives générales de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse. Celle-ci se voit attribuer une compétence d'habitat, fonction en principe significative d'une intercommunalité intégrée, alors que la culture communautaire toulousaine ne l'appelle pas. Au final, les attributions de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse sont fortement corrélées à une généralisation des propriétés du programme Constellation. La commission « AUDAS » pour Aménagement, Urbanisme, Développement Aéronautique et Spatial en est la parfaite illustration : « *Mon président a souhaité, c'est*

*original, avoir la présidence de la commission aménagement urbain et aussi développement aéronautique et spatial* » (un technicien intercommunal). Les deux objets sont étrangement rassemblés dans une même commission qui semble bien lourde en contenu. La cohérence même de la commission est discutable, sauf si on la rapporte à l'enjeu spécifique du programme Constellation. Dans cette perspective, effectivement, l'articulation de l'urbanisme et de l'aéronautique est naturelle. On ajoutera que cette commission est justement présidée par le maire de Blagnac, alors président du SIVOM Blagnac Constellation. On terminera en précisant qu'à la première restructuration du Grand Toulouse, cette formule « originale » a disparu... mais l'adjoint au maire de Blagnac préside la commission « Urbanisme et Projets urbains »...

Ce contexte particulier ne sera pas sans effet sur la place de la maîtrise d'ouvrage dans la conduite du programme, qui se réalise à partir d'une architecture managériale complexe, fruit de ces différentes forces en tension.

### **2.2.3- Une maîtrise d'ouvrage travaillée par des stratégies locales**

#### *Une architecture managériale tardive et complexe*

La Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse est maître d'ouvrage mais, concrètement, mais elle n'est opérationnelle ni sur le plan technique, les services sont en phase de structuration, ni sur le plan politique, les élus attendant les élections municipales avant d'assurer leurs fonctions au niveau intercommunal. Or, Airbus est dans l'urgence. Il fixe le calendrier, réclame des décisions rapides tant pour l'aménagement de la ZAC que pour l'engagement financier des pouvoirs publics, exigeant toujours plus. Sous la pression de l'industriel, l'aménagement avance sur tous les terrains, le site AéroConstellation et l'itinéraire à Grand Gabarit, qui doit permettre l'acheminement des pièces de l'avion. La DDE 31 et la préfecture de région continuent de représenter la puissance publique, mais avec la préoccupation constante de bien identifier les limites de leur légitimité :

« Parce que de 1999 à avril 2001, c'était intéressant, il fallait faire des choses pour que tout soit possible, que tout puisse démarrer au moment opportun. Mais ne pas en faire trop, parce que l'organe délibérant ne serait là qu'en avril 2001. Donc, je dirais que tout le monde a un petit peu navigué à vue. La gestion des incertitudes, on était en plein dedans ! On a mis en route un maximum de procédures sans "faire à la place de ... ". On mettait les choses en place mais c'était pour qu'après la suite soit prise » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1).

En outre, les investissements de la CAGT dans l'opération AéroConstellation sont considérables, fixés à hauteur de 158 millions d'euros, répartis sur plusieurs postes. En premier lieu, les prises en charge financières de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse au titre de l'opération d'aménagement qui concernent :



- la totalité des équipements spécialisés pour les activités aéronautiques, baptisés « équipements d'intérêt général » (voir chapitre 7) ;
- la prise en charge, au travers du bilan de la ZAC, des équipements publics spécifiques d'assainissement pluvial (appelés « waterways ») ainsi que des principaux espaces verts paysagers.

Le Grand Toulouse prend aussi en charge les diverses études et travaux préalables à la phase d'aménagement proprement dite, par l'intermédiaire d'une convention de mandats d'études, initiée en 2000 avec le SIVOM et transférée de plein droit au Grand Toulouse. Cette convention concerne les trois ZAC AéroConstellation, Andromède et Monges-Croix du Sud.

Pour piloter la construction de la ZAC AéroConstellation, la CAGT met en place un dispositif articulant deux sociétés d'aménagement, la Société d'Équipements de Toulouse Midi-Pyrénées, la SETOMIP, et la SEM Blagnac Constellation, société fondée sur les bases de la SEMIB sans réelle activité depuis plusieurs années. En effet, afin de s'assurer du respect de la cohérence programmatique qu'ils ont insufflée et de la défense de leurs intérêts communaux, les élus poursuivent une logique ancienne, décrite dans le chapitre 3. Au désir de conserver leur indépendance vis-à-vis de Toulouse, ils ajoutent la crainte de voir leurs préoccupations diluées dans des considérations communautaires. Ainsi, alors que la SEM de Toulouse, la SETOMIP, signe une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée pour aménager AéroConstellation, créant même pour l'occasion une antenne à Blagnac, elle n'est pas sollicitée pour conduire les ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud. Dans le droit fil de leurs pratiques historiques, les élus du Nord-Ouest ont préféré recourir à une autre SEM, bâtie pour l'occasion sur les bases administratives de la SEMIB. Rebaptisée « SEM Blagnac Constellation » (elle deviendra « SEM Constellation » en cours de projet), elle est structurée par une nouvelle recrue, une personnalité locale ayant travaillé au sein de l'AUAT puis pour le SICOVAL, dans le but de conduire la réalisation d'une importante zone d'activité, Labège Innopôle. L'ambition est de faire de cette SEM un outil de management de projet urbain, tandis que la SEMIB se limitait essentiellement à des opérations de construction. Elle s'occupera des opérations d'habitat, premier projet dont elle souhaite faire sa vitrine, afin d'incarner un renouveau toulousain en matière d'urbanisation, dans un marché local désormais composé de trois SEM. Leurs aires urbaines de référence correspondent aux trois centralités majeures de l'agglomération : la SEM Blagnac Constellation, la SEM de Colomiers, et la SETOMIP<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Le 21 mars 2008, le candidat du parti socialiste, Pierre Cohen, devient le maire de la ville de Toulouse, mettant fin au morcellement politique de l'agglomération. L'effet sur l'intercommunalité est immédiat : la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse devient une Communauté Urbaine le

La SETOMIP est une société ancienne, créée en 1956, dont le métier est à la fois l'aménagement et la construction d'équipements publics pour les collectivités : l'aménagement urbain dont les zones d'activités, les zones d'habitats, les zones mixtes, les opérations en raz campagne et de plus en plus d'opérations dites « de restructuration urbaine ». La SETOMIP mène systématiquement les opérations toulousaines en matière d'habitat, d'activités, de superstructures et d'équipements, sa présidence étant assurée par le maire de Toulouse. Son territoire est très centré sur l'agglomération toulousaine mais elle a également vocation à travailler sur l'ensemble de la région Midi-Pyrénées. Partenaire traditionnel de Toulouse, principal pourvoyeur de fonds, elle s'impose pour piloter l'aménagement de la ZAC AéroConstellation :

« Je ne sais pas trop pourquoi la SETOMIP. Le district a dit oui, mais c'est aussi Toulouse qui met sa puissance financière, ce qui nous fournit un fonds de roulement sans emprunter du départ jusqu'à la fin. Toulouse a dit "il faut que la SETOMIP suive ça... ". Ils ont une relation de confiance » (un technicien intercommunal).

Le Grand Toulouse lui confie deux missions :

- Une mission d'aménageur, qui consiste à acquérir les terrains, à réaliser les équipements d'infrastructures publiques (qui sont ensuite remis aux collectivités) y compris les espaces verts, réseaux, voiries, etc., à vendre les terrains viabilisés aux industriels, donc à trouver les accords juridiques qui conviennent, et parallèlement à porter l'opération financièrement à moyen terme.
- La seconde mission est une mission de mandataire de la collectivité pour réaliser les Équipements d'Intérêts Général, c'est-à-dire des équipements publics communs loués aux industriels présents sur la zone.

À l'image de la SEM Blagnac Constellation, cette opération se doit d'être emblématique pour la SETOMIP. Dans un contexte toulousain souvent décrié pour l'irrationalité de sa croissance urbaine et pour l'indigence architecturale de ses produits (notamment les produits défiscalisés de type résidences fermées avec digicode, piscine et petits logements)<sup>74</sup>, elle est parfois montrée du doigt en tant qu'actrice historique de l'aménagement de l'agglomération.

---

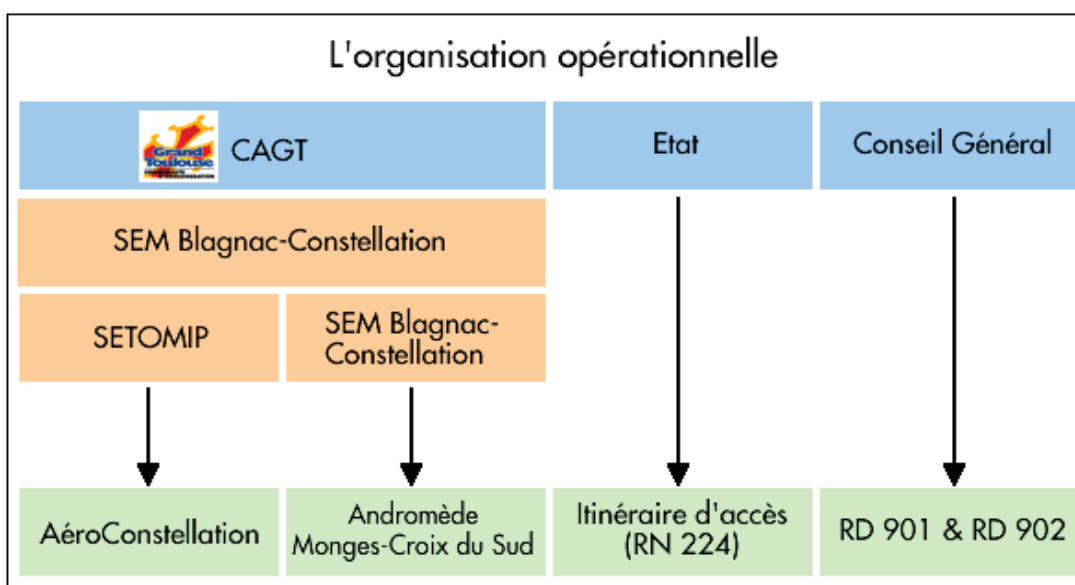
24 décembre 2008. Trois ans plus tard, les trois SEM fusionnent pour former Oppidea, la SEM du Grand Toulouse.

<sup>74</sup> Voir Golovtchenko, N. (dir.), Posas, S., Ferguson, Y., (2005) « De quelles compétences avons-nous besoin pour édifier la cité ? Photographie de l'état des représentations des producteurs de la ville », *Les Entretien de la Cité*, rapport de recherche pour le Pôle Régional de Compétences en Formation Continue des Professionnels de l'Architecture et du Cadre de Vie, juin 2005, 81 p.



AéroConstellation constitue l'occasion de rénover ses manières de faire, de s'appuyer sur une réalisation d'envergure pour incarner un discours innovant.

La Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse signe donc avec les deux SEM, une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, attribuant le pilotage d'AéroConstellation à la SETOMIP et les ZAC à vocation principale d'habitat, Andromède et Monges-Croix du Sud, à la SEM Blagnac Constellation.



Source : [www.grandtoulouse.org](http://www.grandtoulouse.org)

Officiellement, au sein de ce groupement de SEM, chacune est co-signataire de l'ensemble des décisions, manière de signifier l'indissolubilité du programme Constellation et d'assurer la cohérence de ses sous-ensembles entre eux. Dans les faits, l'aménagement d'AéroConstellation devant largement celui des deux autres ZAC, la coopération baissera en intensité quand il sera question d'habitat.

« L'aménagement, c'est un peu compliqué donc on s'est entendu avec la SEM Blagnac Constellation pour dire que le mieux c'était effectivement de travailler en bonne intelligence ensemble mais en même temps que chacun soit responsable de son opération juridiquement. On avait envisagé une collaboration réelle au début, et puis on s'est dit que c'était difficile parce qu'on était en plein boom, alors que la SEM Blagnac Constellation était dans les études de définition. On était bien informé au début, et puis après un peu moins. (...) *On aurait été tenté de s'en occuper aussi*, mais ce n'est pas une mauvaise chose » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

Le programme Constellation, pensé comme un concept unifié et sous maîtrise d'ouvrage communautaire, est donc finalement piloté par deux SEM, par ailleurs concurrentes d'autres opérations et présidées par des élus traditionnellement davantage dans l'opposition que dans la coopération. Chacune voit dans le programme Constellation l'opportunité d'exprimer

et d'afficher son savoir-faire, tout en étant sous une maîtrise d'ouvrage, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, elle-même désireuse, surtout du côté des techniciens, de démontrer à travers ce projet la pertinence de son échelle de gouvernement. Mais, à peine née, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse est déjà travaillée par des luttes d'influence qui tendent à réduire sa reconnaissance en tant que maître d'ouvrage.

#### *Une maîtrise d'ouvrage en mal de reconnaissance*

Alors que la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse est maître d'ouvrage du programme Constellation, première opération qu'elle souhaite emblématique de sa gouvernance, elle est en difficulté pour faire reconnaître son statut et sa pertinence au sein du projet. Quand AéroConstellation est achevée, que les superlatifs tombent simultanément sur la qualité du projet et sur son pilotage par Airbus et les collectivités, le Grand Toulouse n'est pas visible, ni par les médias, ni par les élus qui personnalisent leur action et valorisent leurs institutions d'appartenance électorale. La CAGT va alors organiser des journées portes ouvertes sous la forme de quatre week-ends du 16 octobre au 7 novembre 2004, destinées à promouvoir l'institution vis-à-vis du grand public (voir notre encadré page suivante). Une chargée de mission en communication est recrutée pour organiser l'événement.

« Le Grand Toulouse insiste pour se réapproprier le projet en organisant quatre week-ends de visite. C'est un coup de gueule très cher. Nous, on nous a pris pour une banque, le banquier veut communiquer sur ce qu'il a payé. Toulouse n'a pas encore commencé à récupérer le projet, même si certains élus parlent du projet comme si c'était le leur » (un technicien de l'agglomération).

Ce déficit de reconnaissance publique se double d'une remise en question de la pertinence de la gouvernance intercommunale du programme par les élus et les techniciens des communes. Ceux-ci se sont regroupés au sein d'un comité de suivi, certes régulièrement abrité par la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, mais qui a fonctionné sur un mode de personnification de l'action et de dynamique de groupe restreint davantage que sur des mécanismes de gouvernance intercommunale. AéroConstellation serait une histoire d'hommes, bien plus que l'illustration d'un mieux-faisant territorial agencé par la CAGT (voir notre chapitre 7) : « *Mon sentiment, c'est qu'elle ne s'est pas beaucoup investie. Est-ce que ça change quelque chose ?* » (un membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1). Plus profondément, c'est l'ambivalence de son mode de gouvernance et de ses aspirations qui fait débat. Le programme Constellation, notamment dans son volet urbain, s'est largement construit à un niveau local, mobilisant les acteurs des communes concernées qui ont manœuvré pour conserver un maximum d'autonomie, marginalisant progressivement l'ingérence intercommunale. Cette évolution stigmatise l'absence de réflexion organisationnelle de fond sur l'interface projet communautaire/projet communal, au sein d'une institution édiflée dans l'urgence.

« Les choses sont allées très vite et qu'il n'y a jamais eu un débat, une réflexion de fond sur l'organisation. Est-ce qu'on veut une structure centralisée avec ses compétences qui administrent ? Ou est-ce qu'on veut une structure d'agglomération qui préserve une part de proximité et qui s'adapte à des territoires ? Avec des orientations fortes qui sont posées au siège central, et puis qui sont déclinées sur le terrain au plus près. Mon sentiment, c'est qu'on appelle cette réflexion et que pour l'instant on est dans un système central, mais que paradoxalement le fonctionnement est dans un système décentralisé » (un DGS d'une commune du SIVOM).

Au final, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, qui porte la responsabilité financière du programme Constellation, est marginalisée à la fois sur le volet industriel, où Airbus et « Toulouse », au sens générique du terme, sont largement exposés ; et sur le volet urbain, où elle est victime d'une stratégie de relocalisation de la décision orchestrée par les élus. La CAGT a bien l'autorité, mais n'a pas le pouvoir (Duran, 2009). Cette relocalisation souligne la faiblesse de la culture intercommunale. Elle se réalise sous l'effet de la mobilisation d'instruments de concertation originaux, objets de notre chapitre à venir.

**Journal de terrain vol.1, dimanche 29 octobre, samedi 5 novembre & mardi 8 novembre 2004, p. 14-17\***



**Dimanche 29 octobre :** il est 15h30. Voilà déjà plus d'une demi-heure que nous avançons en accordéon sur la départementale 902. Nous sommes partis tard, mais les visites s'achèvent à 17h. De notre position, on peut voir la longueur de la file. Certains quittent prématurément le cortège, ils abandonnent. Nous, on ne peut pas, c'est le boulot. Mais une rumeur circule entre les automobilistes : nous sommes trop nombreux, tout le monde ne pourra pas entrer.

Il est 16h. De loin, on aperçoit des agents de sécurité qui se positionnent, échantent avec les automobilistes à deux doigts du Saint Graal. Ils font demi-tour. On ne peut plus entrer. Nouvelle tentative la semaine prochaine, la dernière chance.

**Samedi 5 novembre, 14h :** Nous sommes partis plus tôt, et le samedi, pour conserver la possibilité d'une ultime tentative, demain. L'affluence est à nouveau spectaculaire, *La Dépêche* parlera de plus de 20 000 visiteurs par week-end, ce qui aura entraîné de grosses difficultés de trafic. Nous mettons effectivement 1h30 pour atteindre le parking en partant de Toulouse, contre une vingtaine de minutes habituellement.

À l'entrée de la ZAC, un logo de la CAGT se dresse au sommet d'une sorte de totem. Le

---

\* Cette partie du journal n'a pas été rédigée en qualité de doctorant, mais de chargé de recherche.

message est clair : vous êtes ici sur les terres du Grand Toulouse. « *Nous avons payé, nous communiquons* », s'énervait le chef de service, « *un coup de gueule qui coûte cher* ». Le dispositif d'ordre est impressionnant : « *carte d'identité svp, appareils photo interdits* ». Vous avez dit ZAC publique ? Une poche est distribuée, contenant flyers, stylo et... pas de CD-ROM, rupture de stock.

Si l'attente est longue, la visite est brève, une dizaine de minutes environ. Les déplacements s'effectuent sur un petit train, personne ne s'échappera pour se perdre dans l'usine secrète, d'où parle un guide. Ses premiers mots sont pour Lagardère, héros d'Airbus dont l'Arche porte le prénom et le nom – « *vous êtes ici sur les terres d'Airbus* »- et non pour la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, balancée au milieu d'une série de partenaires que personne n'écoute, l'attention étant fixée sur l'entrée du hall. Le véhicule s'arrête quelques secondes après avoir pénétré le hall de montage. Des secondes de silence au sein d'une caverne dont on attend le monstre. Le public peut furtivement apercevoir un morceau de l'A 380, le reste étant protégé des regards par des bâches. « *C'est tout ?* ». Il est déçu. Nous sortons déjà, c'est fini.

**Mardi 8 novembre :** Nous avons un rendez-vous éclair avec la chargée de communication pour ces journées, officiellement pour obtenir le fameux CD-ROM. « *Les techniciens sont contents, parce que le Grand Toulouse s'est montré, il y avait beaucoup de monde. Mais en fait, il n'était pas au centre de l'attention. Tout le monde est venu voir le gros avion et les gens sont plutôt déçus* » (chargé de mission « Journées Portes Ouvertes » pour la CAGT).

Nous regardons le CD-Rom offert. Le logo du Grand Toulouse trône, au côté de celui d'Airbus. Le contenu ne montre pas non plus l'appareil. Il dévoile des chiffres, ceux de l'apport du Grand Toulouse en particulier, et des plans interactifs, qui mettent en valeur les aménagements et les équipements financés par la CAGT.



## Conclusion

L'exploration de la phase amont du versant industriel du programme Constellation permet simultanément d'informer la dynamique d'un grand projet métropolitain et un certain nombre de ressorts de la logique d'instrumentation.

D'abord, les grands projets, impliquant nécessairement la mise en place d'un système multi-partenarial, imposent un degré minimal d'institutionnalisation de l'action collective. Ici, le besoin d'institutionnalisation semble exacerbé par la mise en concurrence avec Hambourg, face à laquelle elle devient un atout vis-à-vis d'Airbus en recherche de lisibilité politique et d'assurances. Elle prend initialement la forme d'un pacte fondateur, « AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement et Faisabilité », qui selle l'alliance politique. L'intitulé est explicite : il faut s'engager avant de faire.

Dans une première partie, le document doit rassembler les signataires autour d'une vision partagée de l'histoire, du présent et du futur de l'agglomération. Il s'agit d'établir l'identité de ce « nous » qu'AéroConstellation sollicite : « rappeler qui nous sommes avant d'énoncer où nous allons ». Ce « nous » est au centre de la dynamique territoriale. Proactif, il proclame l'unité indéfectible et « naturelle » des collectivités face aux défis de l'avenir. Pour autant, il ne s'assimile pas à une fusion. Le dossier distribue les responsabilités respectives de chacun, dans le but de réduire les éventualités de comportement stratégique, de développer une logique assurancielle, sécurisante. La solidarité ainsi instituée est organique au sens durkheimien : les éléments du tout sont dotés d'une vie propre. Ces préalables doivent permettre d'élaborer un groupe qui est cimenté par la proclamation de l'adhésion au mythe identitaire qui le sous-tend. Il s'agit ici d'inscrire les relations activées au sein du système d'acteurs dans un dispositif de confiance.

Dans sa seconde partie, le « nous » est déjà mis en action à travers le développement de caractéristique de la ZAC qui édictent des « *référentiels opératifs communs* » (de Terssac, 2002 : 19). Les signataires s'accordent sur les fondamentaux du projet : lieu, dimensions, procédures, pilote, etc. L'enjeu n'est pas d'arrêter des décisions techniques mais d'établir de façon large un certain nombre de repères pour les acteurs avant qu'ils entrent dans un processus opérationnel complexe et parsemé d'incertitudes. Au final, l'instrument n'évitera pas des conflits et des négociations, mais il enracinera l'adhésion.

La création de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse pour piloter le programme Constellation s'intègre dans un contexte similaire et mobilise sensiblement les mêmes acteurs et intérêts. Elle résulte aussi d'une logique identique, à savoir rassembler

des collectivités autour de ce qu'elles ont en commun pour mieux élaborer des projets partagés, formaliser une cohérence stratégique métropolitaine. Intercommunalité d'opportunités, elle est amenée, contrairement au pacte, à survivre au programme Constellation. Mais le passé est ici bien moins rassembleur, il ne crée pas cet effet de naturalisation de l'union. Dès lors, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse est travaillée par des stratégies à la fois en tant que maître d'ouvrage et dans la définition de ses compétences. Tandis que dans le pacte, l'instrument définit les relations entre les collectivités, l'instrument CAGT est lui totalement défini par le fonctionnement antérieur du système d'acteurs. D'un côté, l'instrument semble structurant, de l'autre, il est plutôt restructuré par des comportements d'appropriation stratégique.

Le tableau ci-dessous offre une vision synoptique de la portée des différents instruments abordés :



Instruments	Médiation pragmatique			Médiation épistémique		Médiation interactive			
	Objectifs	Outil	Action	Schéma de rationalisation	Type de prescriptions	Type d'acteurs	Types de relation	Critères de sélection des acteurs	Distribution des capacités d'action
<b>« AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité »</b>	Afficher une unité politique.  Rendre irréversibles les engagements.	Protocole d'accord entre les collectivités locales.	Définition de la zone à aménager. Montage d'un dispositif partenarial.	Construction d'un mythe territorial.  Désignation de l'espace octroyé.  Sécurisation juridique.	Tournées vers les engagements des partenaires.  Peu de contraintes techniques.  Contraintes calendaires.	Dirigeants des collectivités.	Quiétude stratégique, émulation.	Participer au financement de la ZAC.	Airbus est indirectement fortement doté.
<b>Communauté d'agglomération du Grand Toulouse<sup>75</sup></b>	Construire un interlocuteur robuste et légitime à Airbus.  Garantir le partage des retombées financières.	Structure intercommunale intégrée.	Portage politique, technique et financier du programme Constellation.	Lisibilité territoriale.  Identification et simplification de la maîtrise d'ouvrage.  Sécurisation juridique et politique.	Niveau de structuration insuffisant pour peser efficacement.	Élus délégués des communes membres,  Techniciens.	Consensuelles : AéroConstellation est fédérateur.	Désignation des élus délégués par les communes membres.	CAGT a l'autorité (capacité de maîtrise d'ouvrage de projet complexe et onéreux d'AéroConstellation), mais pas le pouvoir.  Les élus de Blagnac, Cornebarrieu et Beauzelle (financement de ZAC).

<sup>75</sup> Description réalisée au regard du programme Constellation seulement, en qualité d'intercommunalité d' « opportunités ».

Le volet urbain du programme Constellation confirme une dynamique métropolitaine à deux vitesses. Quand la ZAC AéroConstellation amorce une réelle émulation entre les collectivités territoriales au nom d'une projection partagée, les ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud participent davantage à relocaliser le projet, c'est-à-dire à replacer les capacités d'action entre les mains des élus des communes. Les instruments qui vont être mobilisés agiront comme de vecteurs de cette relocalisation. Ils sont l'objet de notre chapitre 6.

## Chapitre 6

### Des instruments pour amorcer de nouvelles manières de faire la ville

*« Il y avait un bruit qui courait : on va chasser les habitants du Mirail et ils vont venir habiter à Blagnac. C'était l'une des peurs qui paralysait un petit peu les élus. L'autre, c'était de dire, avec toutes vos théories, avec vos architectes, vous allez nous faire de l'architecture moderne, et nous, on veut des choses que l'on a l'habitude de voir. De l'architecture bien tranquille, on veut de la maison individuelle parce que 80 % des Français veulent de la maison individuelle. Il y avait des plans, mais il y avait aussi des images. C'était des grands cris, parce qu'on sortait de la maison individuelle » (Assistant à maîtrise d'ouvrage urbanisme).*

Le caractère prométhéen d'AéroConstellation dépasse les promesses d'emplois, de ressources, d'identité ou de prestige territorial. Les élus ont œuvré pour adosser à la zone industrielle des ZAC à vocation principale d'habitat et ainsi conférer à Andromède et Monges-Croix du Sud le statut d'opération communautaire. Ils vont également arguer la nécessité d'introduire des formes d'urbanisation à la hauteur de leur impressionnant voisin. Les élus des communes, les techniciens de la CAGT et les dirigeants de la SEM Constellation s'entendent sur la nécessité de développer une urbanisation innovante qui n'aurait pas à rougir devant la haute technologie airbusienne. Le projet urbain devient l'occasion de produire un récit, *« de le diffuser, de lui donner un caractère officiel »* (Bourdin, 2005b : 76). Le programme Constellation naît de cette volonté de réunir AéroConstellation, Andromède et Monges-Croix du Sud autour d'un concept unifié fondé sur les vertus de l'innovation : *« Andromède est né dans le même berceau qu'AéroConstellation et les mêmes fées ont eu pour elle quelques bontés »* (maire de Blagnac lors d'un discours d'inauguration). Monges-Croix du Sud et Andromède, devront incarner le renouveau urbain toulousain. Elles seront donc, comme leur voisine industrielle, *« exemplaires »*.

Les enjeux sont importants, notamment pour Andromède, située face à AéroConstellation, 210 ha à cheval sur les communes de Beauzelle et de Blagnac. L'opération doit accueillir 4000 logements, dont 20% de logements sociaux, 70 ha d'espaces verts et d'équipements sportifs, 200 000m<sup>2</sup> SHON de bureaux, 11 000 m<sup>2</sup> de commerces et de services de proximité et de nombreux équipements publics et une ligne de tramway, opérationnelle en

2010. Monges-Croix du Sud est comparativement une opération plus modeste mais tout aussi ambitieuse qualitativement et conséquente pour Cornebarrieu. Sur 57 ha, elle doit compter 900 logements, avec toujours 20% de logements sociaux, des espaces verts sur 12 ha et des équipements publics (groupe scolaire, crèche, médiathèque).

AéroConstellation semble ouvrir une « fenêtre d'opportunités » pour amorcer une reconceptualisation et une « repolitisation » de la fabrication de la ville, remèdes à une situation décriée pour la faiblesse de sa réflexion, son système d'acteurs cloisonné et le registre à la fois dérégulé et bureaucratique au sein duquel la ville se développe. La citation mise en exergue, qui relate la tension des premiers débats sur les formes urbaines d'Andromède et Monges-Croix du Sud, illustre la difficulté de l'ambition affichée. Elle traduit en ce sens « l'imagerie » urbaine (Chalas, 2003)<sup>76</sup> locale qui associe certaines notions, densité, hauteur, logements collectifs, à une expérience urbaine, Le Mirail, des quartiers des années 60 et 70 devenus particulièrement sensibles. Consécutivement, l'agglomération toulousaine souffrirait de l'indigence de sa culture urbaine. Celle-ci frapperait ses élus, ses services techniques, voire les professionnels locaux qui ont conformé leur offre aux caractéristiques d'un système de production décrit comme fortement dérégulé (1)<sup>77</sup>.

L'exemplarité des nouveaux quartiers nécessiterait donc une reconfiguration globale du système de production de la ville, à savoir ses représentations, ses compétences, ses définisseurs habituels, et, plus transversalement, ses modalités de conduite de projet. Pour amorcer ces mutations, les porteurs d'Andromède et Monges-Croix du Sud comptent sur deux instruments, la « charte des valeurs » et le « marché d'étude de définitions » (MED). La première est rédigée à l'issue d'un séminaire de deux jours suivant un double objectif : faire bouger les lignes des représentations des élus et des techniciens, souder un groupe autour d'une vision partagée des valeurs incarnées par un territoire. Le MED doit traduire cette unité en « référentiels opératifs » communs. Nous montrerons que ces deux instruments génèrent un effet paradoxal, à savoir qu'ils agencent simultanément une pluralisation des acteurs

---

<sup>76</sup> Chalas définit l'imagerie comme « un ensemble de préjugés, des idées toutes faites, des lieux communs et des clichés qui sont dans l'air du temps et qui ne manquent jamais de resurgir en tout premier lieu dans une conversation et, a fortiori, dans un entretien dès que celui-ci commence » (2004 :10).

<sup>77</sup> Cette section s'appuiera largement sur l'enquête citée en introduction générale de cette thèse et dont le dispositif méthodologique est développé en section 3 de cette même introduction et en fin de chapitre 2. Voir Golovtchenko, N. (dir.), Posas, S., Ferguson, Y., (2005) « De quelles compétences avons-nous besoin pour édifier la cité ? Photographie de l'état des représentations des producteurs de la ville », *Les Entretiens de la Cité*, rapport de recherche pour le Pôle Régional de Compétences en Formation Continue des Professionnels de l'Architecture et du Cadre de Vie, juin 2005, 81 p.

pertinents, et des mécanismes sélectifs à l'entrée de ces espaces de négociation par ailleurs jugés novateurs (2).

## 1- Une culture urbaine à construire contre les deux tropismes de l'urbanisation toulousaine

À Toulouse, élaborer des quartiers « exemplaires » autour d'AéroConstellation passe par la dilution des représentations urbaines locales. En effet, selon les professionnels locaux, celles-ci ont contribué, depuis les années 70, à développer l'agglomération toulousaine de façon incohérente. Notre enquête montre que deux tropismes polarisent les discours et les représentations : un quartier fonctionnaliste porté par une grande ambition mais que l'imagerie locale qualifie d'échec, et l'étalement urbain. Les ambitions urbaines se heurtent d'abord au quartier structurant des représentations urbaines régionales, Le Mirail, dont l'ancrage dans l'imaginaire local tend à discréditer toute entreprise de production d'un urbanisme fortement conceptualisé (1.1). Ce qui est considéré comme un échec de la pensée urbaine se double de l'engouement des Toulousains, à l'image des français, pour la maison individuelle, stimulé par des dispositifs nationaux, qui ont fait de ce mode d'habiter l'horizon idéalisé de toute trajectoire résidentielle. À Toulouse, ce phénomène est accentué par un fort imaginaire ruraliste (Marconis, 1996) et surtout par l'absence de contraintes géographiques (1.2). Ces deux tropismes ont contribué à façonner une approche du développement urbain local fortement mise en cause par les professionnels (1.3).

### 1.1- L'emprise du traumatisme du Mirail sur les représentations urbaines locales

Comprendre l'histoire du quartier du Mirail est indispensable pour appréhender l'imaginaire social latent à tout projet urbain midi-pyrénéen, tant il fixe le sens commun local. Sa mythologie, cette « *parole choisie par l'histoire* » nous dit Barthes (1957 : 181), en fait la « cité-ghetto » de Toulouse. Elle se nourrit de clichés, d'images péjoratives et déformées, associant une forme urbaine, la densité, et une architecture, les grands ensembles, à une catégorie de population, elle-même stigmatisée pour son désœuvrement, son profil ethnique, sa violence (Stébé, Marchal, 2009). L'imagerie locale nous dit que le Mirail est un échec (Jalabert, 2009), que son explication est urbaine (un concept incompréhensible, la « densité »<sup>78</sup>), architecturale (les grands ensembles, la « hauteur ») et politique (l'incapacité

---

<sup>78</sup> La densité, nous le verrons plus loin, est un élément cristallisateur de représentations et de tensions, caractéristique non seulement de l'imagerie toulousaine mais aussi de ce que Chalas appelle l'« ignorance » : « *Cette ignorance se définirait plutôt comme une absence de culture urbanistique, une certaine indifférence à l'égard des savoirs de toute nature, juridiques, sociologiques, politiques, économiques, esthétiques, techniques et produits sur la ville par les urbanistes, les architectes, les élus et autres experts* » (Chalas, 2004 : 8). En effet, si le caractère massif des grands ensembles génère une impression de densité, le quartier du Mirail est peu dense : 60 logements et 94,5 habitants à l'hectare pour la Reynerie, quartier phare du Mirail, contre 120 logements et 141,7 habitants à l'hectare pour les Chalets, quartier cosu situé dans l'hypercentre de Toulouse. Cette

à trouver des solutions). Les élus, s'ils n'ont pas toujours le même degré de vulnérabilité à ce mythe, doivent toutefois composer avec lui. Les urbanistes parlent de traumatisme pour la profession et de blocage politique et culturel. La reconstitution des faits rappelle l'ambition initiale, souvent ignorée des habitants : le Mirail devait être le centre moderne de Toulouse (1.1.1). Ses difficultés n'ont pas été immédiates et ne peuvent se réduire à la trame urbaine (1.1.2).

### 1.1.1- Un projet fonctionnaliste de « Toulouse bis »

Avec un territoire communal plus vaste que celui de Paris (118,30 km<sup>2</sup> contre 105,40 km<sup>2</sup>), Toulouse, avant les années 60, offre l'image d'un grand village<sup>79</sup>, comportant une zone urbaine et une zone rurale à peu près égales en superficie. Concentrée essentiellement sur la rive droite de la Garonne, elle se compose encore de petits faubourgs dispersés, constituant les noyaux de vastes domaines agricoles. Quelques tentatives de planification ont été engagées, avec le plan d'urbanisme de Jaussely en 1928 (qui n'aura jamais été appliqué), puis en 1943, 1947 et 1955 avec les plans Nicod<sup>80</sup>. Mais c'est seulement en 1965, pendant l'opération du Mirail, que la ville commence véritablement à réguler sa croissance urbaine avec le schéma Badani, axé sur la circulation. La ville est par ailleurs longtemps restée la première commune agricole du département, restant faiblement peuplée : en 1945, la ville compte 230 000 habitants sur 3000 ha, soit 75 hab./ha.

« Cette ville n'a jamais été une grande ville industrielle. Souvent décrite comme une cité au passé glorieux, mais un peu assoupie, elle connaît un développement et une croissance qui appellent inévitablement une adaptation de ses structures et de son cadre aux exigences de la modernité » (Jaillet, Zendjebil, 2006 : 86).

---

comparaison est systématiquement donnée par les professionnels locaux lors de nos entretiens. Charmes et Saoumi (2009), rappellent que « *la perception de la densité dépend beaucoup des formes architecturales. Les quartiers de tours ont la réputation d'être très denses, mais en réalité, nombre de grands ensembles de tours et de barres ont une densité équivalente à celle des maisons en bande qui, elles, paraissent peu denses* » (ouvrage non paginé).

<sup>79</sup> Jalabert (2009) nuance cette image qualifiée de mythique : « *Gros bourg encore rural, a-t-on pu dire de Toulouse des années 1950. Et même, au tournant des années 70, "gros village", écrivait à propos de l'agglomération toulousaine des années 1960, reprenant des chercheurs plus anciens, Jean Coppoloni ou Jacques Godechot, un chercheur scientifique de haut niveau, parisien il est vrai, en transit temporaire dans un plan de carrière qui le ramènerait vers la capitale. Toulouse accueillait alors 40 000 étudiants et produisait l'avion Concorde après tant d'autres, des Latécoère aux Caravelle. Ce qui était tout de même une belle performance pour un village* » (p.107).

<sup>80</sup> Les orientations générales du plan Nicod de 1947 sont fondées sur un triple constat : le territoire de la ville est beaucoup trop étendu par rapport à sa population et les coûts d'urbanisation imposent une densification de la ville ; l'attractivité de la ville doit être limitée pour maintenir l'équilibre du maillage territorial des petites agglomérations voisines ; Toulouse est une capitale administrative, culturelle, économique et commerciale mais n'a pas vocation à un développement industriel. L'objectif est de permettre à la ville de relier aux réseaux d'assainissement tous les lotissements créés pendant l'entre-deux-guerres, d'arrêter la propagation du pavillonnaire, de créer un système de voirie qui relie tous les quartiers et de densifier un périmètre d'agglomération volontairement réduit à 4025 ha au profit d'un vaste secteur rural destiné à l'activité agricole, afin de stopper l'extension (Marfaing, 2009, Papillault, 2008).



À partir des années 1950, l'État organise la reconstruction et crée des capitales régionales (voir chapitre 4). Toulouse est alors dotée d'un centre aéronautique et chimique important avec des usines et des centres de recherche et d'enseignement (voir chapitre 5). L'élection d'un nouveau maire en octobre 1958, Louis Bazerque, membre de la SFIO, qui fait campagne sur le thème du logement, corrobore les ambitions de l'État pour la ville. Il annonce la volonté de passer de « *Toulouse de la Renaissance à la renaissance de Toulouse* ». L'État délocalise plusieurs grandes institutions sur Toulouse qui amènent un afflux de population. Celui-ci est également dû à la croissance des Trente-Glorieuses et à l'essor des industries nouvelles dans la ville, poussant à l'exode rural. Quelques années plus tard, les rapatriés d'Afrique du Nord accentueront la croissance démographique de Toulouse et nécessiteront une inflexion du plan Nicod. En 1962, on compte déjà 325 000 Toulousains. Entre 1962 et 1968, la ville enregistre un taux de croissance démographique de 14% (Jaillet, Zendjebil, 2006 : 86).

Le nouveau maire, soutenu par l'État, préconise des zones d'urbanisme plus ciblées. Les premiers grands ensembles apparaissent, comme Empalot et Bagatelle au Sud-Ouest de Toulouse. L'État réalise à cette époque un premier bilan des grands ensembles et réoriente sa politique pour mettre en place de véritables plans d'aménagement urbain. Une nouvelle procédure naît de ce constat, les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP). Les ZUP sont des procédures d'État dont les communes sont les relais. Leurs maires y voient une occasion d'obtenir des financements exceptionnels pour construire de nouveaux quartiers. Le logement collectif reste au cœur du dispositif urbain, mais les ZUP apportent des innovations : copropriété horizontale, groupements d'habitations, petits collectifs, etc. L'idée de programmation est mise en avant pour remédier aux lacunes des grands ensembles : le logement doit être accompagné de tous les équipements nécessaires à la vie quotidienne, ainsi que le travail par la création de zones industrielles et commerciales (Girard, 2008). Il s'agit donc de créer des entités urbaines autonomes de la ville historique. Le Mirail est une des premières tentatives de ce type d'urbanisation.

« Il fallait faire quelque chose, on avait une expansion démographique qui était assez importante à la fin des années 50 et début 60. On sentait que nous allions avoir l'afflux des rapatriés d'Afrique du Nord qui allaient rester dans le Midi. Mais il y avait des opérations qui se multipliaient tous azimuts. Et c'était la mode des ZUP, des Zones à Urbaniser en Priorité, qui dans l'esprit de ceux qui les avaient créées, allaient permettre ensemble, en même temps, les équipements et les habitations... » (André Castaing, directeur de la SETOMIP, 1956-1967, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 28).

Le 15 septembre 1960, l'État entérine la proposition municipale de créer une ZUP de 803 ha sur la rive gauche de la Garonne, qui donnera naissance au projet du Mirail. Le terrain d'expansion choisi se situe à l'ouest de Toulouse (rive gauche), à cinq kilomètres du centre-

ville, sur 800 hectares de verdure. Cette ZUP, la plus grande jamais créée en France (elle est deux fois supérieure à la seconde située à Nîmes, Jaillet, Zendjebil, 2006), est présentée comme n'étant ni une « cité satellite autonome » ni un grand ensemble, mais comme la réalisation de la Toulouse moderne, miroir de la ville (DRAC Midi-Pyrénées, 2006).

« C'est pour que Toulouse de demain puisse respirer largement, que ses différentes activités s'y manifestent d'une façon aussi commode et aussi rationnelle que possible que nous avons envisagé la réalisation d'un nouvel ensemble urbain de 100 000 habitants. Libérés partiellement du poids des contingences qu'impose l'existence d'une ville ancienne, nous pourrions à cet endroit de Toulouse édifier des structures urbaines nouvelles, où l'esprit créateur des architectes pourra se donner libre cours, afin de donner aux hommes un climat conforme aux besoins et au mode de vie moderne » (Bazerque, 30 décembre 1964, cité par par Gruet, Papillault, 2008 : 43).

En 1961, la municipalité lance un concours national d'urbanisme, formulant l'intention de créer une cité en vue d'accueillir 100 000 personnes. Le programme prévoit la création, dans un délai de dix ans, de 20 à 25 000 logements, 75% de logements HLM, 20% de maisons

individuelles et 5% de logements de standing. Le concours est remporté en 1962 par un groupe d'architectes : Woods, Josic, Candilis, élève de Le Corbusier et architecte en chef du projet.

Le terrain étant assez éloigné du centre, 5 km, leur projet de base était de créer un morceau de ville complet composé de commerces, de bureaux et d'habitations. Le parti urbain et architectural s'articule autour de grands immeubles linéaires, distribués par des « rues aériennes » au pied desquelles se trouvent les



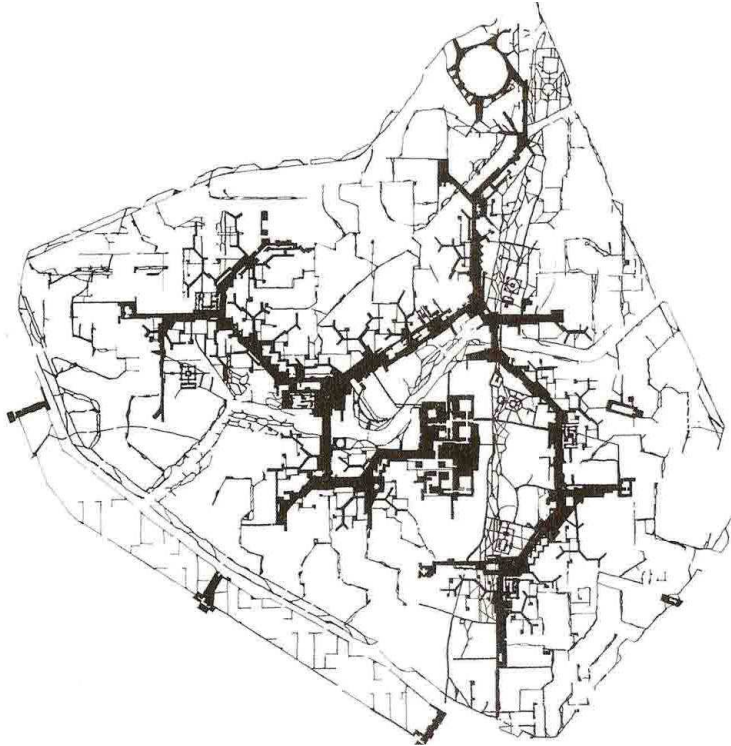
Source : tomirail.net

équipements publics. Une dalle le long de ces immeubles assure la séparation des circulations entre piétons et voitures. Progressivement, en s'éloignant de cette ossature urbaine, la densité décroît, passant des grands immeubles linéaires à de petits immeubles collectifs puis à des maisons individuelles, le tout entouré de vastes zones vertes (Papillault,

2008). Les espaces verts sont généreux (libération optimale du sol permise par la hauteur des constructions) et très dessinés. L'idée générale est d'unir architecture et urbanisme, avec un assemblage à la fois vertical et horizontal, pour constituer, dans l'esprit des architectes, un « tissu ».

L'équipe d'architectes lauréate appartient à un groupe de recherche baptisé *Team Ten*, qui applique au Mirail leur concept de *stem* (« tige »), c'est-à-dire l'idée d'une « ossature urbaine permanente » susceptible de s'adapter aux différentes conditions de réalisation d'une réalisation par étapes :

« Il est clair qu'une composition purement formelle ne peut convenir à une société en évolution rapide, car la nature d'une telle composition est statique, précise et fixe. (...) Au lieu de faire des bâtiments flexibles, le but est désormais une garantie de flexibilité du complexe urbain qui lui permettra d'engendrer des éléments à vie courte aussi bien que ceux à vie moyenne. (...) Une organisation linéaire (une ligne n'a ni dimension ni forme) est le reflet d'une société ouverte.» (Candilis, Josic & Woods, cité par Marchand, 2003 : 130).



*Le plan lauréat pour Le Mirail de l'équipe Candilis, Josic & Woods (source : laacourneuve.com)*

C'est l'idée de « mobilité », qui vaut aussi pour principe constructif dans l'organisation intérieure du logement, capable de s'adapter à la croissance de la famille. La ville doit se suffire à elle-même (« Cette composition nous permet la réalisation harmonieuse et rationnelle par étape c'est-à-dire par quartier et dans notre cas chaque quartier est une ville complète », Georges Candilis, 1993, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 88) et reprend les préceptes fonctionnalistes de la charte d'Athènes (Candilis et Woods ont dirigé le chantier de l'unité d'habitation de Marseille), tout en recherchant davantage d'humanité : la séparation des piétons et des voitures privilégie la rue dans sa fonction de lieu de rencontres et d'échanges pour les habitants, par opposition au concept de zonage du mouvement moderne.



*Les rues aériennes (Source : pss-archi.eu)*

« Les CIAM d'avant-guerre étaient tellement fiers avec le slogan du Corbusier : "il faut détruire la rue corridor". Remplacée par quoi ? Par des espaces corridors. Alors on s'est retrouvé après la guerre, avec des choses comme ça à l'infini, la rue n'existait plus. L'idée de la rue est très importante, la rue ou la place pour l'homme et non pas pour la circulation automobile » (Georges Candilis, 1993, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 86)

Ce principe, dit de « la continuité » rompt donc délibérément avec le Mouvement Moderne, en privilégiant la courbe, l'oblique et l'aléatoire au thème de l'espace corridor, espace public encadré par des immeubles linéaires. Concrètement, deux niveaux de circulation sont mis en avant : un niveau souterrain pour les voitures, et un aérien pour les piétons. Par le biais de dalles et de coursives, il était rendu possible de circuler d'un immeuble à l'autre, d'un quartier à l'autre, du nord au sud sans toucher terre : « *la rue redevient le domaine du piéton libéré de l'esclavage de l'automobile* », titre la presse (DRAC Midi-Pyrénées, 2006 : 6). Le *Team Ten* met ainsi en avant l'idée d' « interrelation » des fonctions.

Les travaux commencent en 1964 par le quartier Bellefontaine, puis la Reynerie, avec un lac de 3.5 hectares et un parc de 15 hectares où de nombreuses essences sont représentées et qui reste une des attractions du Mirail. Il sera inauguré en 1974. La construction de Bellefontaine s'achève en 1972 (3000 logements, 20 000 habitants, 5000 emplois), seule partie totalement respectueuse des principes initiaux. Fin des années 60 début 70, venir vivre au Mirail est considéré comme un privilège, celui de vivre une expérience, un choix de vie où les échanges, les rencontres et la socialisation étaient favorisés et accélérés par l'architecture du lieu elle-même. En arrivant à Toulouse on peut lire sur les panneaux « *Toulouse, son urbanisme : le Mirail* ». Le Mirail était la première ville nouvelle de France.

« Au début des années 70, Le Mirail est mis en scène de manière idyllique et s'adresse aux classes moyennes. La campagne de publicité lancée par la SETOMIP en 1969 vante une "ville à vivre en liberté" qui fait du "Miralien" un roi, qu'il soit piéton, conducteur, satisfait de pouvoir garer sans difficulté sa voiture. Il sera un habitant épanoui, heureux de pouvoir accéder à l'école sur place, de la maternelle à l'université, d'avoir à sa disposition gymnase, piscine, centre socioculturel, services, commerces » (Jaillet, Zendjebil, 2008 : 275).

Le projet relève pleinement de la rhétorique de la modernisation par l'urbanisme, décrite par Donzelot (2006), reprenant les fondamentaux du progressisme. Il fait l'objet d'une attention

médiatique internationale et promet de devenir une vitrine toulousaine, le nouveau centre de la région.

« Il y avait dans le schéma directeur des années 70 l'idée d'un centre régional, qui se situait au Mirail. Cela manifestait une chose que j'ai pu vérifier ensuite, en tout cas mathématiquement : depuis 15 ans, aujourd'hui encore, et sans doute pour un moment, le centre géométrique de l'agglomération, c'est le Mirail. À 20 minutes du Mirail, il y a un nombre de gens qu'on ne retrouve à aucun autre endroit de l'agglomération. » (un ancien dirigeant de l'agence d'urbanisme en 1992)

Un grand centre commercial régional doit également s'implanter, un « Junior Département Store », rassemblant Carrefour, l'Épargne, les Galeries Lafayette et les Nouvelles Galeries. Finalement, seule l'Épargne monte ce supermarché de 17 000 mètres carrés de surfaces de ventes, « Géant Épargne », les autres s'orientant vers la commune de Portet-sur-Garonne. Mais cette opération est mal vécue par les urbanistes, qui craignent une concurrence difficile pour le centre commercial Bellefontaine : « *Les urbanistes de l'équipe Candilis ne cachent pas, à cet égard, leur mécontentement face à cette brutale intrusion de la société de consommation. Ils estiment que les autorités auraient dû au moins attendre que la cité nouvelle trouve d'abord son équilibre* » (Le Monde, 3 juin 1970, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 161).

Le 21 mars 1971, le quartier du Mirail est l'enjeu principal des élections municipales, en raison de multiples difficultés, avec, en point d'orgue, la question de la promotion privée qui tarde à venir construire. Consécutivement, un processus d'homogénéisation sociale s'affirme. Finalement, Le Mirail, jamais réellement achevé, va devenir la « cité à problèmes » de l'agglomération toulousaine, l'incarnation du déni de ville pour la région Midi-Pyrénées.

### **1.1.2- Un quartier rapidement en difficulté**

Les raisons avancées de la dégradation de l'image du Mirail qui conduisent à la qualification de « ghetto » relèvent de plusieurs ordres. On évoque ainsi simultanément des problèmes politiques, tant locaux que nationaux, des problèmes de procédure et de commercialisation qui auraient amené à une dénaturation d'un concept urbain prometteur. On souligne pourtant les limites des partis urbains et architecturaux. Combiné à une montée de la délinquance, l'ensemble de ces difficultés a généré une dégradation rapide du quartier, donnant à un projet de « *quasi-ville nouvelle* » un « *destin de grand ensemble* » (Jaillet, Zendjebil, 2006).

La première difficulté est d'ordre politique. Durant la réalisation concrète, Louis Bazerque ne bénéficie pas d'un appui constant de l'État. Le projet souffrira d'abord de l'absence de versement des nombreuses subventions exceptionnelles promises qui vont participer à déséquilibrer le programme. Le retard des versements du Fonds National d'Aménagement



Foncier et Urbain a également reporté l'acquisition de nombreux terrains et dès lors favorisé la spéculation. Ensuite, entre deux ministres favorables, Pierre Sudreau, ministre de la Construction (1958-1962) et Edgar Pisani, ministre de l'Équipement (1966-1967), le maire de Toulouse doit négocier avec Jacques Maziol, d'autant plus critique vis-à-vis du projet qu'il est conseiller municipal gaulliste d'opposition. Or, le projet du Mirail divise la municipalité. Son modernisme et son ambition contrarient les intérêts des petits propriétaires fonciers fortement représentés au sein du Conseil Municipal. Pour répondre à leurs intérêts, Bazerque doit accepter d'affecter des droits à construire sur le reste du territoire communal. Il doit par ailleurs composer avec l'opération de rénovation urbaine engagée par la municipalité précédente dans un des quartiers anciens du centre-ville, celui de Saint-Georges. Cela contribue à diluer l'effort d'urbanisation quand l'ambition portée sur le Mirail nécessiterait une concentration exclusive.

Des difficultés sont également apparues en raison des partis urbains et architecturaux qui ne s'encadraient pas dans les procédures existantes et déroutaient les promoteurs. Le grand projet a souffert d'un cadre procédural inadapté : « *si le projet du Mirail avait bien l'ambition d'une ville neuve, il n'a pas bénéficié du cadre organisé pour les villes nouvelles, mais a dû se contenter des "habits" d'une ZUP* » (Jaillet, Zendjebil, 2006 : 89). L'organisation spatiale de l'ossature était par exemple inhabituelle, posant des problèmes en matière de copropriété : une dalle publique, des garages privés, un passage piéton public, une emprise d'immeuble privée :

« On a dû le dire à Candilis : "Mettez un peu d'ordre dans vos trucs, qu'on puisse faire la part du privé et celle du public ". Avec les coursives, les parties communes... c'était un casse-tête pour ceux qui étaient appelés à faire des règlements de copropriété » (Germain Tarrius, Directeur de l'Atelier Municipal d'Urbanisme de Toulouse, 1993, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 112).

Les juristes toulousains, sollicités pour inventer de nouvelles formules juridiques, créent un Institut d'Études Juridiques sur l'Urbanisme et la Construction (IEJUC). Dans la lignée de la Défense et de Montparnasse, un système de copropriété verticale appelé « *copropriété publique-privée "en volume"* » est inventé.

Faire entrer les promoteurs dans les contraintes du projet était tout autant problématique. En plus d'une charge foncière jugée trop élevée, le plan-masse n'autorisait pas un découpage en programmes inférieurs à 100 logements. Surtout, construire au Mirail revient à aménager des champs, de surcroît face aux 3000 HLM et leurs populations traditionnellement associées qui ont inauguré le programme. En outre, l'ambition égalitariste de l'équipe de Candilis, à savoir l'absence de différence entre logements sociaux et logements privés, se heurte à la volonté de distinction que les promoteurs mettent en avant comme argument de vente de leurs produits : « *Pour vendre, les promoteurs ont besoin de pouvoir personnaliser*

*leurs logements, or manifestement, les appartements de Candilis étaient banalisés »* (Jean-Marie Lefèvre, Agence Candilis, Josic, Woods, 1993, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 116). Pour toutes ces raisons, le risque était jugé excessivement important. Pour les contraindre, le maire essaie d'imposer le principe selon lequel pour construire 100 logements en milieu urbain, les promoteurs doivent en construire 100 au Mirail. Ce règlement ne sera jamais vraiment respecté, et, au final, entre 1959 et 1968, 44 000 logements seront autorisés hors du Mirail, le maire cédant ainsi simultanément aux promoteurs et aux petits propriétaires fonciers. Parallèlement, le programme doit affronter la concurrence inattendue d'un autre projet particulièrement ambitieux, une ville neuve portée par Colomiers, commune périphérique jouxtant la ville de Toulouse. Conçue pour loger 30 000 habitants, cette opération apparaît comme le miroir inversé du Mirail : pas d'architecte-urbaniste de renom, une configuration procédurale contrôlée, un système de maîtrise publique simple, une maîtrise foncière facilitée par un territoire communal « zidé ». À côté de ce projet discret et maîtrisé, celui du Mirail, fortement médiatisé mais contesté, semble irréaliste.

L'ensemble de ces difficultés cristallise les enjeux lors des élections municipales de 1971, appelées « la bataille du Mirail », où les opposants mènent campagne contre le projet de Candilis. La défaite de Bazerque face à Pierre Baudis, son ancien adjoint chargé des affaires sociales, scelle le sort de l'architecte-urbaniste<sup>81</sup>. Le projet est profondément remanié dans le but d'attirer enfin les promoteurs : « *Les quelques cadres qui y ont un logement ont l'impression de vivre à Sarcelles, estime le nouveau maire, et il convient de briser ce cercle vicieux en attirant la promotion privée, de telle façon que le Mirail soit en osmose entre Aubervilliers et Neuilly. C'est pourquoi je me propose de placer la nouvelle tranche autour du futur lac de la Reynerie, sous le signe de l'eau et des arbres, afin d'en faire la vitrine du Mirail.* » (Pierre Baudis, *Le Monde* du 7 mai 1971, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 266).

---

<sup>81</sup> En décembre 1971, Georges Candilis se retire : « *On se reconnaît avec certains, on se sépare avec d'autres... Quand un visiteur se sent gêné dans une maison, s'il est poli, il s'en va. C'est mon cas.* ». Propos tenus par Georges Candilis lors de la conférence-débat « Toulouse en 1982 », le 16 décembre 1971 (Cité par Jaillet, Zendjebil, 2006 : 93). Candilis fournira toutefois un dernier plan pour le Mirail, en avril 1981.



Dès lors, le développement des nouvelles phases de la première tranche contraste nettement avec le projet initial. Réduite au minimum, la dalle s'appauvrit. Le site paysager le plus attrayant, autour du lac artificiel, est accaparé par la promotion privée qui repousse en seconde ligne les logements HLM et s'attelle à distinguer visuellement ses immeubles, mettant fin au rêve égalitaire de Candilis.



Le site de la Reynerie (source : blogarchi.ladepeche.fr)

Le troisième quartier, dont le plan a été bouleversé par l'implantation de l'Université et de l'École d'Architecture, fait presque disparaître la dalle et laisse une large place à l'habitat individuel. La seconde tranche, engagée en 1975, rompt totalement avec le projet Candilis. Le programme retenu juxtapose une série de ZAC : une ZAC résidentielle, les Pradettes, avec 65% de logements individuels (contre 5% pour le parc immobilier de Bellefontaine)<sup>82</sup>, et une ZAC d'activités de haut niveau technologique pour Basso Cambo, séparée des quartiers d'habitat par un réseau viaire primaire surdimensionné. L'ensemble offre une impression de quartier « patchwork » bien éloignée de la cohérence recherchée par les porteurs du projet initial.

De fait, la composition finale du quartier semble rendre son appropriation extrêmement difficile. La trame viaire, notamment, apparaît comme surdimensionnée et extrêmement complexe, ce qui nuit à l'appréhension globale du quartier :

---

<sup>82</sup> Guy Hersant, adjoint à l'urbanisme de 1971 à 2001, dit à ce propos : « Pour les Pradettes, j'ai dit en deux mots : "Je veux l'anti-Mirail." C'est-à-dire un bassin de vie qui suppose une certaine densification, non pas artificielle, voulue, forcée, mais naturelle parce que les individus sont attirés par les services qu'on leur propose, un quartier analogue à ce que moi j'ai connu dans mon enfance, soit un village avec une place, avec un marché public bien sûr, l'église, le commissariat de police, la discothèque, tout cela entouré d'une certaine densité R+3 et non R+13, elle-même entourée de maisons pour ceux qui ne veulent pas habiter en collectif, avec des services » (cité par Gruet, Papillault, 2008 : 272). On retrouve l'association entre en hauteur et densité, ainsi que l'imaginaire rural à travers la forme villageoise, l'ensemble constituant une imagerie qui sera très structurante dans les années à venir.

« pour ne parler que des voies automobiles, on passe directement d'une autoroute urbaine à 2x2 voies encerclant le quartier, à des voies dites "tertiaires" de faible gabarit se terminant en impasse au pied des bâtiments. Cette organisation contribue puissamment à l'isolement du quartier, à la perte de repères dans l'espace, qu'il s'agisse de piétons ou de conducteurs automobiles » (Leclerc, 2008 : 177).

La lisibilité des espaces est perçue comme confuse, générant un effet de « no man's land » : de nombreux espaces sont difficiles à pénétrer, à s'approprier, parce qu'ils sont vastes, mais sans usage explicitement suggéré. Les espaces au sol restent ainsi très morcelés dans les usages, bien qu'appartenant pour l'essentiel au domaine public. Il s'agit souvent d'espaces résiduels : mauvaise situation des aires de stationnement ; manque de hiérarchie entre les voies publiques ; les voies de desserte et les voies de stationnement ; non-affectation des espaces en pied d'immeuble occasionnant une confusion entre usage public et privé ; des espaces en hauteur sur dalle également sans distinction public/privé ; etc. Il en résulte une faible appropriation de ces espaces par les habitants, dès lors dégradés, délaissés et obsolètes. De plus, la spécialisation des différents lieux se traduit par une faible fréquentation qui aggrave le sentiment d'insécurité. La dalle et les rues aériennes, partis forts du projet, ne rencontrent pas le succès attendu. La dalle faisait fonction de rue, « *c'est-à-dire le séjour collectif* » (Georges Candilis, 1971, dans le film « *Le Mirail année zéro* »), avec des magasins, des crèches, des écoles primaires, des banques, des postes, les entrées d'immeuble, etc. La montée progressive de la délinquance, les difficultés économiques rencontrées par les commerçants ont conduit à sa désertion. Jugée trop onéreuse et toujours en proie à des problèmes de qualification publique/privée, elle est réduite à son minimum, et remplacée par de simples passerelles. Les rues aériennes ou coursives ont fait face à des problèmes similaires de responsabilité :

« Il y a eu des problèmes réglementaires. Candilis a dit "ces coursives ne sont pas des coursives mais des rues qui communiquent d'un bâtiment à l'autre", et d'un propriétaire à l'autre, bien entendu. Seulement, si ce sont des rues, il aurait fallu que ce soit la ville qui en soit propriétaire. Au fond, pour prendre au pied de la lettre le projet de Candilis, il aurait fallu – c'est de l'utopie- que la collectivité construise une structure dans laquelle les constructeurs seraient venus mettre leur boîte. Autrement, qui a la responsabilité de ces rues, si ce n'est le propriétaire qui les a construites ? Elles font partie intégrante de l'immeuble qui a été construit, elles n'ont aucun caractère de service public et la preuve c'est que de place en place on a barré les rues d'une propriété à l'autre. Parce que ceux qui étaient propriétaires en HLM en ont eu marre de voir les gosses des locataires venir faire les andouilles chez eux (...) il y a tout un tas de problèmes que l'on a complètement éludés » (André Castaing, directeur de la SETOMIP 1965-67, cité par Gruet, Papillault, 2008, p. 220).

Le parcours de ces rues aériennes souffre également d'un manque de lisibilité : des grands ascenseurs placés à tous les noyaux des tripodes desservent les coursives d'où on peut rejoindre les appartements par des cages d'escaliers où parallèlement aux grands ascenseurs, on trouve aussi de plus petits ascenseurs permettant une desserte directe du

logement. Les coursives vont aussi être victimes, comme la dalle, des difficultés économiques : réduction de surface, suppression des commerces, suppression des petits ascenseurs de desserte. Cette dernière décision va pénaliser les personnes âgées, les personnes à mobilité réduite et les mères à poussette. Sous la pression des promoteurs et d'habitants échaudés par des problèmes de sécurité, les rues aériennes sont murées.

La composition sociale du quartier s'éloigne de la mixité idéalisée, on accuse l'architecture : « *Les logements construits sont presque tous de la catégorie HLM : pas de variété, donc, de la composition sociale des quartiers* » (*Le Monde*, 18 octobre 1973, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 267). Privé de sa cohérence, critiqué pour son parti urbain et architectural initial, sujet à une montée de la délinquance, le Mirail n'attire plus. En outre, les classes moyennes, premières destinataires de l'opération, voient leur trajectoire résidentielle aiguillée par un nouveau tropisme, la maison individuelle (voir plus loin). Cela les amène progressivement à quitter le quartier, exode accéléré par la rapide dégradation de son image :

« Au début des années 80, soit en moins de 10 ans, l'image du Mirail a basculé : il est devenu un grand ensemble, glacé, triste, véritable labyrinthe dans lequel il est impossible de s'orienter... Puis au fil des mois, le diagnostic se fait plus dur : le Mirail est devenu, dans les représentations collectives largement alimentées par les discours médiatiques, un ghetto présentant tous les stigmates et les caractéristiques des "quartiers dont on parle" » (Jaillet, Zendjebil, 2008 : 275).

Le Mirail perd alors tout élément de mixité, pour devenir un parc social de fait. Au final, le secteur Grand Mirail se développe sur une surface de 520 ha et accueille 42 700 habitants, dont 10 000 logements sociaux et 8 500 logements privés, comprenant 18 copropriétés (3700 logements). Il est composé de quartiers bénéficiaires de la Politique de la Ville : Bellefontaine, Reynerie, Bagatelle, La Faourette- Papus-Tabar-Bordelongue, auxquels s'ajoutent Mirail Université, le secteur de la place de Milan et le centre régional de Basso Cambo. Les quartiers du Mirail concentrent dès lors plus de 35% du parc social de la ville et incarne, dans l'imaginaire régional, la « cité à problèmes » de l'agglomération : chômage, émeutes, incivilités, etc.<sup>83</sup> :

« En 1990, Le Mirail répond à la plupart des critères qui identifient la géographie prioritaire de la politique de la ville : la moitié des habitants sont "étrangers", là où ils ne sont à Toulouse que 8% en moyenne. Les jeunes de moins de 20 ans y représentent plus du tiers de la population (ils sont 20% à Toulouse). Enfin, 1 actif sur 5 est au chômage contre seulement 13% à Toulouse. L'écart s'est encore accru entre 1990 et 1999 puisque, si le chômage a atteint 18% pour l'ensemble de la population active toulousaine, il est de 36% à Bellefontaine et de 40% à la Reynerie. Autant de

---

<sup>83</sup> « Pour l'année 2000, les statistiques de la Maison de la Justice et du Droit indiquent que 26% des jeunes mineurs ayant fait l'objet de mesure de rappel à la loi, d'incivilité ou de réparation sont originaires du secteur du Grand Mirail ; de plus, la moitié des mesures de traitement des incivilités proviennent des commissariats de Bagatelle et Bellefontaine » (Source : Convention territoriale du Contrat de Ville 2000-2006).

chiffres qui attestent « l'efficacité » du tri urbain et de la « relégation » des populations immigrées ou d'origine immigrée et/ou pauvres dans les quartiers du Sud-ouest toulousain. » (Jaillet, Zendjebil, 2006 : 95)

S'y déploie donc tout l'arsenal de dispositifs de politique de la ville, Habitat Vie Social, Développement Social des Quartiers, Contrats de ville, pacte de relance, Contrats Urbains de Cohésion Sociale, sans réelle effet sur son image aux yeux des autres habitants. En 2000 s'amorce un Grand Projet de Ville qui prévoit la destruction de 30% du cadre bâti.

Ce qui est vécu comme un échec hante depuis toute entreprise d'un aménagement un minimum conceptualisé et stigmatise « les grands ensembles » comme le germe de la misère sociale. « Hauteur », « densité », « collectif », sont des tabous dans toute la région Midi-Pyrénées, qui souffre des conséquences d'un territoire mité, l'un des plus étalés d'Europe. Toute ambition urbaine se heurte à l'imaginaire du Mirail et de ses tours, limitant les nouvelles constructions à trois niveaux : « *Chaque fois qu'on a un projet d'immeuble, on nous dit "vous allez nous faire le Mirail dans le coin". Tout le monde sait de source sûre qu'on est en passe de récupérer les gens du Mirail* » (un maire d'une commune de la région Midi-Pyrénées, n.1). Pour les architectes locaux, Le Mirail, cité internationalement comme exemple lors de sa construction pour ses vertus novatrices, s'apparente à une blessure narcissique.

« Il y a un traumatisme pour l'ensemble du corps des architectes dans l'erreur de la ville moderne tel qu'on l'a mise en place. Notre part de responsabilité dans le dessin de ces quartiers, de cette ville, de cette périphérie, cette banlieue qui s'est mise en place, est énorme. Il nous faut intégrer cette idée d'un traumatisme, c'est presque psychanalytique, pour pouvoir avancer » (un urbaniste toulousain, n.1).

Au final, le projet du Mirail nourrit un traumatisme à de nombreux niveaux. Sur le plan urbain, il condamne durant plusieurs années le discours portant sur l'enjeu de densification face aux conséquences de l'étalement urbain. Il va également conduire à la fermeture du système de production de la ville vis-à-vis des acteurs extérieurs. Cela se manifeste par le recours récurrent à la régie directe et par l'absence de grand concours international. Sur le plan financier, il va amorcer une ère d'orthodoxie budgétaire engagée par les futures municipalités. Enfin, sur le plan politique, avec la nouvelle équipe se réclamant du centre droit, la fracture centre/périphérie va être exacerbée au détriment de toute démarche globale à l'échelle de l'agglomération (voir le chapitre précédent). L'ensemble explique, selon les architectes et urbanistes toulousains rencontrés, les lacunes du système de production local de la ville : une désertification du champ de la pensée urbaine, un développement urbain se faisant largement sur mode dérégulé sans direction politique affirmée, processus qui consacre un éclatement métropolitain sous forme d'archipel. C'est l'objet de nos développements à venir.

## 1.2- La « ville en archipel » : l'éclatement de l'urbanisation de l'agglomération toulousaine

L'agglomération toulousaine a, comme la plupart des régions françaises, étalé son urbanisation dans les communes périphériques sur le modèle de la maison individuelle et du lotissement, horizon idéalisé de toute trajectoire résidentielle des ménages<sup>84</sup>. L'avènement de cette forme d'aménagement urbain traduirait l'évolution des modes de vie, mobilité, hédonisme, individualisme, usages des nouvelles techniques de communication, etc. Elle évoque également des modes de sociabilité antérieurs avec, en filigrane, le mythe du village comme image idéalisée du vivre ensemble : une forme urbaine porteuse d'une harmonie perdue entre les hommes, entre les hommes et la nature. Mais aussi une campagne offrant plaisirs et opportunités de la ville : « *On a tous un rêve : avoir une ferme place du Capitole. Une ferme en plein centre-ville, son espace, son jardin, et le médecin, le cinéma, les magasins à côté* » (adjoint à l'urbanisme d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.1). Notre enquête montre que l'habitant périurbain mobilise des aspirations en apparence contradictoires que les urbanistes peinent à appréhender sans les stigmatiser.

Après avoir dominé le XIXe siècle et le début du XXe, le modèle pavillonnaire ressurgit en tant que phénomène massif après la vague des grands ensembles et des zones à urbaniser en priorité (ZUP) des années 60 (Aquachar-Charpentier, 1997). Entre 1970 à 1984, près de 3 millions de logements, pour l'essentiel sous forme d'habitat individuel, ont été produits dans les périphéries des villes, grandes et moyennes. Le contexte de crise des années 70 (crise économique, désordres sociaux, ...), a conduit l'Etat à répondre aux diverses revendications en termes de logements en engageant une politique favorable à la maison individuelle, dite d' « aide à la pierre ». Cela passe par plusieurs étapes : des concours pour stimuler ce type d'habitat, une série de circulaires pour freiner la construction des logements collectifs verticaux, un certain nombre de mesures pour parachever la nouvelle politique du logement et de l'urbanisme (instauration de Zone d'Intervention Foncière et d'un Plafond Légal de Densité, refus du mitage, réforme du lotissement, ...), et enfin une réforme du système de financement du logement (loi du 3 janvier 1977) pour accélérer le processus d'accession à la propriété. Ces mesures nationales sont relayées par les pouvoirs locaux sous l'effet de la loi décentralisatrice de 1981 qui transfère aux maires d'importantes compétences en matière d'urbanisme. Ces derniers voient dans le développement de

---

<sup>84</sup> Une enquête de l'INSEE menée en 2002 et intitulée « *De plus en plus de maisons individuelles* » montre que l'habitat individuel poursuit sa progression, représentant 62,2 % des logements construits depuis 1997. Elles sont « *situées de plus en plus souvent en zone rurale ou en périphérie des villes* » (Jaquot, 2003 :1) et de plus en plus spacieuses (108m<sup>2</sup> en 2002 contre 105 en 1996) tandis que la surface moyenne des appartements stagne autour de 65 m<sup>2</sup>.



l'habitat périurbain une réponse efficace à l'exode rural. Cette nouvelle population permet en effet de revitaliser le commerce et l'artisanat, d'empêcher la fermeture des écoles et d'alimenter les finances communales par la taxe d'habitation. Cette offre rencontre une forte demande sociale de la part de ménages attirés par les valeurs portées par le milieu rural, rejetant l'urbanisme progressiste des années 50-70 et qui cherchent à se créer un patrimoine sûr. Cette tendance se renforce par l'augmentation rapide du prix du foncier. Cela conduit à une pénurie de logements en zones denses exacerbée dans un contexte de forte croissance démographique.

L'agglomération toulousaine, plus qu'ailleurs, développe cette modalité d'urbanisation, s'insérant dans un imaginaire ruraliste encore très prégnant.

« La société de Midi-Pyrénées a longtemps été dominée par les aspects ruraux, et même agricoles, de la région. Les villes ont toujours été de dimension modeste, et hors Toulouse, à la croissance récente, le sont restées. Ces villes d'ailleurs, sauf quelques cas, vivent dans une osmose permanente avec le territoire rural environnant. Le succès de l'habitat pavillonnaire avec sa maison individuelle et son jardin, est particulièrement remarquable dans la région. Il correspond, en partie, à ce besoin d'espace propre aux anciens ruraux, qui constituent l'essentiel de la population des villes moyennes de la région » (Borday, 1995, ouvrage non paginé).

Surtout, elle se sent peu concernée par le discours naissant sur les dangers du mitage et de l'étalement, grâce à sa spécificité géographique.

« Chaque nouvel habitant occupait 900 m<sup>2</sup>. Ça a très bien marché dans une géographie que vous connaissez, qui est plane. Toulouse est la seule ville de France où sur 360°, vous avez des axes dans tous les coins et où le développement peut être infini. (...) On a une tendance à une très forte consommation de l'espace disponible mais qui d'un côté, à l'époque, n'a pas grande valeur (ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Toulouse).

La région toulousaine, avec ses reliefs faiblement marqués et son absence d'obstacle naturel majeur, apparaît, aux yeux des promoteurs, comme une réserve foncière inépuisable. La périurbanisation de l'agglomération est dès lors fulgurante<sup>85</sup>. Alors qu'entre 1962 et 1999, la ville de Toulouse a connu une relative stabilité démographique (passant de 324 000 à 390 000 habitants), le nombre de résidents hors de la ville et dans les limites de l'aire urbaine a plus que quintuplé (AUAT, 2002). Cette diffusion dépasse désormais les limites administratives du département de la Haute-Garonne (comme de celles de la région Midi-Pyrénées) et s'inscrit dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse. Les « migrants alternants » et les « navetteurs » se multiplient : 60% de la population de

---

<sup>85</sup> Pour une analyse de la périurbanisation et la pavillonnarisation de l'agglomération toulousaine voir la thèse de Lionel Rouge dirigée par Marie-Christine Jaillet et Jean-Paul Laborie, (2005), *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement du territoire, Toulouse II Le Mirail. Notre propre enquête explore les représentations des producteurs de la ville mais ne donne d'éléments quantitatifs.

l'agglomération ne vit pas dans la ville centre, bien que les trois cinquièmes y travaillent toujours. 79% des périurbains changent chaque matin de commune pour se rendre sur leur lieu de travail, contre 22% de « navetteurs » pour les habitants de Toulouse (AUAT, 2002). Cette extension se fait cependant tardivement, en raison d'une superficie communale importante de 12 000 hectares conjuguée à une gestion de l'agglomération allant dans le sens de la concentration. Cet ensemble d'éléments a permis de contenir l'urbanisation dans les limites de la commune. Les années 70 sont alors le temps du rattrapage, et Toulouse va se conformer aux tendances lourdes du territoire français, faisant déborder l'urbanisation au point de transformer l'agglomération en une vaste aire urbaine de presque un million d'habitants, aujourd'hui l'une des plus étendues de France, mais également l'une des moins denses.

La pavillonnarisation de la périphérie toulousaine est l'expression formelle de cet étalement. Le parc immobilier est composé pour les trois quarts de ce type d'habitat et occupé, aux trois quarts, par des propriétaires ou des accédants à la propriété. Le pavillon n'est pas une nouveauté dans le paysage de l'agglomération toulousaine : Marconis rappelle que « *Toulouse est restée longtemps une grande ville avec de petites maisons, présentant de ce fait des densités faibles* » (1996 : 248). Le développement urbain de l'entre-deux-guerres s'est en particulier réalisé selon une trame pavillonnaire lâche. De petites maisons de conception souvent modeste, entourées de petits jardins, ont été construites de façon dispersée ou sur des lotissements contribuant à renforcer le caractère rural, ou de « grand village » de Toulouse. En raison de l'ampleur de sa superficie, la commune est pendant longtemps parvenue à contenir à l'intérieur de son propre périmètre les formes d'habitat qui ont successivement accompagné l'extension spatiale de son urbanisation. Durant les années 60, la croissance démographique des communes périphériques augmente de près de 60 %, et leur urbanisation prend essentiellement la forme de l'habitat individuel (74,7% en 1990 selon l'AUAT).

<b>Part des maisons individuelles dans l'agglomération</b>	<b>1975</b>	<b>1990</b>
<b>Toulouse</b>	21,4 %	20,6 %
<b>Périphérie</b>	66,7 %	74,7 %
<b>Total Unité urbaine</b>	33,5 %	40,8 %

Évolution de la part de la maison individuelle dans l'agglomération, entre 1975 et 1990

(Source : AUAT)

La conséquence de cet essor de la maison individuelle, à l'échelle du pôle urbain entre 1962 et 1999, est une localisation de la production de logements à près de 88% en dehors de la



commune de Toulouse. Cette urbanisation a progressé de manière diffuse, d'abord vers la proche banlieue puis vers les campagnes environnantes, incohérence renforcée par l'absence de structure intercommunale ayant l'habitat pour compétence (à l'exception du SICOVAL). Il en résulte une des densités les plus faibles de France, avec seulement 240 habitants au kilomètre carré en 1999. À titre de comparaison, l'aire urbaine de Lyon comprend 498 habitants/km<sup>2</sup>, celle de Marseille 535 habitants/km<sup>2</sup>, Lille 1 172 habitants/km<sup>2</sup>, seule celle de Bordeaux est un peu moins dense avec 238 habitants/km<sup>2</sup>. L'agglomération devient polycentrique, elle semble se dissoudre dans un magma urbano-rural, une rurbanité étalée où les néo-centres des communes périphériques, avec leurs centres commerciaux, leurs bowlings, leurs cinémas et parfois leurs salles de spectacle concurrencent la ville-centre. On peut alors qualifier les communes de l'aire toulousaine de « *villes émergentes* » (Dubois-Taine, Chalas, 1997). Ce concept apporte une contradiction à l'épistémè de la fin de ville, de la fin de l'urbain, qui traduit le développement périurbain au détriment des centres, considérés comme seuls porteurs d'urbanité. Françoise Choay, notamment, publiait en 1994 un article marquant intitulé « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », dans le catalogue qui accompagnait une exposition du centre Georges Pompidou sur « *La ville, art et architecture en Europe, 1830-1993* ». Selon elle, « *nous assistons à la dédifférenciation et à l'effacement du type d'agglomération que l'Occident a appelé ville et dont, en dépit de ses banlieues, la métropole de la seconde moitié du XXe siècle fut le dernier avatar. Support mouvant des sociétés mobiles, cet espace indifférencié qui refuse centrement et circonscription, demeure inassumé par ses producteurs, méconnu tant par ceux qui le peuplent que par les analystes professionnels* » (2006 : 165). À rebours de ce paradigme, Dubois-Taine et Chalas proposent la notion de « *ville émergente* » pour nommer une ville en train de se constituer et dont la composition spatiale est déterminée par les mutations contemporaines : rapport au travail, démocratisation, hédonisme, nouvelles techniques de communication. Ces changements de fond « *n'ont été ni anticipés ni maîtrisés par les urbanistes, les politiques, les chercheurs. Les habitants profitent des opportunités liées à ces innovations pour mener les modes de vie urbains qu'ils entendent mener, car ce sont eux qui font la ville* » (Chalas, 2009 : 85). Chalas et Dubois-Taine expliquent comment ces libertés motrices, qui génèrent la périurbanisation, contreviennent à la doxa urbaine traditionnelle, faite de mise en ordre et de rationalisation. Notre propre enquête montre en ce sens que pour les urbanistes locaux, la « *ville émergente* » désigne surtout l'absence de volontarisme en matière d'urbanisation, ce qui conduit à un étalement de la ville jugé problématique.

« La "ville émergente" désigne la façon dont la ville se fait, ou plutôt comment elle ne se fait pas. Globalement, on n'en produit pas depuis quelques décennies en France, en relation avec toute la problématique de l'étalement urbain, de la ville qui se fait toute seule, avec les concepts de ville émergente, de ville du chaos, etc. C'est avancé souvent comme des théories, de mon point de vue, ce ne sont pas du tout

des théories, c'est surtout une façon de se laver les mains, de se déresponsabiliser sur la façon dont la ville n'est pas produite. » (un urbaniste toulousain, n.2)

Les observateurs critiques de ce desserrement de la ville en dénoncent les coûts en les rapportant aux trois piliers du développement durable (Chevalier et alii, 2010). On pointe d'abord sur les effets écologiques de ce déploiement de l'urbanisation qui fait le lit de la motorisation individuelle et de la minéralisation des sols avec de nombreux effets directs : recharge problématique des nappes phréatiques, mise en danger de sites naturels, déclin de la biodiversité, etc. Sur le plan économique, ce sont les coûts de création et de gestion des réseaux qui sont soulignés dans un premier temps, puis le difficile financement par des communes souvent sans grandes ressources car largement résidentielles, de toute une gamme de services (écoles, associations, crèches, etc.) exigés par les habitants. On s'inquiète enfin de la hausse des prix du foncier, des logements, de la possibilité de se loger en général pour les générations futures.

« L'étalement urbain, tout le monde en est conscient mais pas sur le fond, notamment sur la question du lien social. C'est aussi maintenant par rapport à tout le foncier qui a été consommé. S'il n'y a plus de foncier, le foncier augmente. Dans l'agglomération toulousaine, le prix d'un terrain est plus important que le prix de construction » (un urbaniste toulousain, n.2).

D'un point de vue social, la ville desserrée contesterait l'antériorité sédentaire, paroissiale ou communautaire de la ville dense, dans laquelle la proximité était porteuse de lien. Elle dessinerait une « ville en archipel » où les différents îlots, souvent éloignés des grands axes, tendent à susciter une sorte d' « *amorphisme urbain* » (Bordreuil, 2000 : 176), à savoir une désolidarisation de la résidence et de la circulation. Cette forme est questionnée dans sa capacité à doter les espaces urbains d'un capital identitaire, car elle ne contiendrait pas des possibilités d'engagements relationnels pour leurs habitants. C'est ici que notre enquête montre une différence importante entre les élus et les professionnels.

« Une fois, un maire m'a demandé de faire un immeuble qui ressemble à une grosse maison. Un maire qui pendant 20 ans n'a pas voulu d'immeuble, et qui aujourd'hui les accepte uniquement parce qu'il est pénalisé, il n'a pas voulu d'immeuble, donc il n'a pas voulu de logements sociaux. Qu'est-ce que vous voulez faire ? Il n'y a rien à répondre ! Un maire qui est là depuis 30 ans ! Il n'y a rien à dire. C'est effarant. C'est triste. On ne peut pas parler d'urbanisme, d'architecture, de cité. On ne peut parler de rien. Il veut une ville de lotissements, ça lui plaît. Sa conception de la ville, ce sont des maisons. Il y a une population avec des maisons qui coûtent très chers, qui se vendent 500 000, 700 000 euros, ça lui va très bien en termes de population. C'est ce qu'il recherchait. C'est ciblé. Les gens qui sont là, il ne faut pas les heurter, il faut faire des maisons » (un architecte toulousain, n.1).

On se rapproche de la « réaction urbanistique », de l' « idéologie contre-pavillonnaire », dénonciation ancienne, mais toujours prégnante aujourd'hui, d'un « désordre spatial »

(Raymond, Haumont, Dezès, Haumont, 2001 : 48)<sup>86</sup>. S'y ajoute une accusation de refus de la mixité sociale que le développement pavillonnaire avec ses grandes parcelles porterait de manière masquée (Charmes, 2011). Pour les élus des communes périurbaines, le développement pavillonnaire incarne pourtant une référence en termes de sociabilité, l'« âme villageoise », à laquelle la « ville dense » ferait obstacle. Celle-ci serait en train de disparaître, et les élus tenteraient de la restituer à travers leur projet urbain.

« On ne peut pas la rationaliser, mais la favoriser du moins, en tenir compte, c'est comme ça, c'est la vie qui veut ça. On a tous tendance à se replier, vivre individuel, la TV, le confort ; avant c'était beaucoup plus agricole, on s'organisait ensemble, on se donnait des coups de main, comme pour les vendanges, le cochon ; il y avait une nécessité économique qui imposait l'obligation de vivre ensemble. Il faut en termes d'urbanisation et en termes de possibilités de structures, se permettre de créer ou de maintenir ces liens sociaux. » (un maire d'une commune de la région Midi-Pyrénées, n.2).

Le village renvoie à un certain mode de vie qui privilégie le sens de la collectivité, des attitudes citoyennes plus qu'un habitus consumériste, perçu comme propre aux habitants des grandes villes. Le centre du village porte cet idéal sociétal, cette « *identité de village qu'on ne veut pas perdre* » (un maire d'une commune de la région Midi-Pyrénées, n.2). Une aspiration qui convergerait, selon Pinson et Thomann (2001), avec les représentations des habitants. Ceux-ci, en dépit une identité communale brouillée par leur multi-appartenance, accorderaient une grande importance à ce centre : « *Il est cité parmi par une majorité de famille parmi les cinq lieux ou destinations les plus significatifs de leur environnement, toutes dénominations confondues, c'est-à-dire aussi bien sous le terme générique de "village" que sous son nom propre ou celui des divers lieux-dits qui le composent* » (p.152). Charmes et Saoumi (2009) rappellent que « *même au cœur des grandes métropoles, l'idée du village fait rêver. Ce rêve possède plusieurs dimensions. L'une des plus importantes a trait à la sociabilité. Si l'anonymat des villes offre une grande liberté d'action et de pensée, il peut aussi être angoissant. (...) Le rêve du village, c'est aussi le besoin d'un point d'ancrage dans la ville, le besoin d'habiter un lieu à l'échelle humaine, et*

---

<sup>86</sup> Dans la Charte d'Athènes, Le Corbusier définit la banlieue comme le « *domaine des pauvres hères que ballottent les remous d'une vie sans discipline* » (22), précisant que « *siège d'une population indécise, vouée à de nombreuses misères, bouillon de cultures de révoltes, la banlieue est souvent dix fois, cent fois plus étendue que la ville* » (20). Raymond et alii (2001) énoncent les différents niveaux de critique qui frappent le pavillon. Né au XIXe siècle, il est jugé antimoderne. Créé par la bourgeoisie à destination de la petite bourgeoisie, il est jugé anti-égalitaire. Plus globalement, le pavillon s'attirerait les foudres de « *la France du changement* », c'est-à-dire de « *ceux qui pensent que les modifications techniques et économiques rapides que connaissent les pays industrialisés doivent s'accompagner de transformations sociales et psychologiques et que le rôle des hommes de progrès est de favoriser l'ensemble de cette évolution* » (p.95). Les auteurs précisent que le pavillon symbolise un état de chose que la France du changement souhaite éliminer : la stabilité du pavillon contre la mobilité géographique de la modernité, l'accumulation de l'inutile contre la société de consommation, la distinction contre l'égalité sociale, l'individualisme du pavillon contre la personnalité collective du grand ensemble.

*non pas seulement une mégalopole* » (ouvrage non paginé). À nouveau, notre enquête montre une autre appréciation des urbanistes locaux :

« On voit des architectes faire ce que l'on appelle, l'horrible mot, le "noyau villageois", dire "on va créer des lieux de centralité artificiels en essayant que cela prenne". Pourquoi cela n'est pas satisfaisant ? Ce n'est pas archaïque, mais c'est décalé. C'est-à-dire qu'il y a un niveau d'artificialité des choses dans le noyau villageois, pour moi c'est un peu comme la "culture Disney", on va mimer dans la forme quelque chose, sans se poser plus de questions » (un urbaniste toulousain, n.1).

Pour les pavillons (et sa forme urbaine souvent associée, le lotissement) comme pour le village, il y aurait donc, comme le suggèrent Raymond et alii, un « *écart entre la pensée des Français en général et la pensée des élites* » (2001 : 53). Cet écart ressort fortement dans nos interviews. Il est stigmatisé par les professionnels comme une absence de culture, de vision urbaine.

### **1.3- La stigmatisation de l'absence de vision urbaine par les professionnels locaux**

Les acteurs des différents terrains que nous avons investis, qu'ils soient nationaux ou régionaux, dressent unanimement le diagnostic d'une urbanisation toulousaine totalement incohérente, en retard sur les prises de conscience à l'œuvre au sein des grandes métropoles françaises. L'agglomération toulousaine souffrirait de l'absence d'une vision urbaine clairement exprimée. La brique rose génère une cohérence illusoire qui certes enchante les profanes mais ne convainc pas les experts qui expriment le besoin conjugué d'une restauration de la culture urbaine locale, et d'une grande figure, sur le modèle montpelliérain (Négrier, 2001).

À Toulouse, la technique d'urbanisme privilégiée est la ZAC, car elle présente le grand avantage de pouvoir déroger au POS. Au hasard des libérations ou des récupérations foncières, les opérations se multiplient, prenant la forme de partenariats public-privé dessinant un patchwork urbain sans recherche de mise en cohérence particulière : « *La ZAC est une suite d'objets posés là, sans que la ville y ait imposé de direction ferme, cachant par sa densité les équipements comme le Palais des Sports* », témoigne un architecte dans la revue *Urbanisme et Architecture* en septembre 1991 (cité par Jalabert, 2009 : 158). On reproche aussi aux élus leur peu de goût pour l'architecture, « *le geste architectural n'est pas à la mode à la mairie de Toulouse* » (un promoteur, cité par Jalabert, 2009 : 156) et l'absence d'une approche personnelle, subjective de la ville : « *cela n'est porté par aucun sentiment profond quand au vécu de la ville, il n'y avait pas de foi dans cette chose-là. Je trouvais qu'il y avait une grande incompréhension de ce qu'est la ville* » (un ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme). Le gouvernement toulousain revendique en réponse la recherche

d'équilibre, de « douceur », exprimée par le slogan « *l'ambition d'une ville forte, l'équilibre d'une ville douce* », sous-titre du Projet de Ville de 1993 : « *le maire ne voulait pas d'une architecture spectaculaire, contemporaine, qui aurait introduit une rupture avec l'environnement. Il avait en permanence cette préoccupation de l'équilibre, de formes qui épouseraient immédiatement la ville existante et qui ne heurteraient pas les toulousains* » (un ancien DGS de la mairie de Toulouse). Cette posture justifie également la sollicitation quasi systématique des professionnels locaux plutôt que de « signatures » nationales : « *je refuse de céder aux effets de mode. Je préfère faire travailler des architectes toulousains qui ont une sensibilité très profonde de la ville* » (le maire de Toulouse, 1983-2001, cité par Jalabert, 2009 : 156). Toutefois, cet équilibre tant recherché traduirait surtout un repli sur la conservation de la ville historique. On la protège par des réglementations, mais cela ne génère pas une vision innovante et dynamique de l'agglomération pour le futur. Le maire (1983-2001) déclarait ainsi, dans la revue *Urbanisme* (1992) : « *Au cours de la décennie (1980), la construction d'immeubles d'habitations et de bureaux s'est considérablement accrue, ce qui a commencé à altérer des quartiers d'habitat traditionnel et a souvent été perçue comme une forme d'agression par les habitants. Nous avons donc durci les règlements du POS* » (cité par Jalabert, 2009 : 155). Pour les architectes et les urbanistes locaux, ces dispositions en faveur d'un « équilibre », d'une « ville douce », contre l'« agression » des immeubles, ne constituent pas un discours urbain clairement défini. En outre, plusieurs facteurs nourrissent un sentiment partagé de « dépolitisation », c'est-à-dire la faible occupation politique du champ de la pensée urbaine.

Le sentiment de dépolitisation repose dans un premier temps sur la dérégulation du système de production au sens économique du terme. Cette idée se rapporte à des concepts de « ville spontanée » ou de « ville du chaos » qui manifestent surtout une opposition à la planification, au volontarisme urbain. Ils décrivent des villes qui se seraient construites sans plan, et qui résulteraient d'une somme d'actions individuelles. La ville postindustrielle ou postmoderne, par opposition à la ville moderne keyno-fordienne serait celle du chaos, (des)organisée par le marché et laissant peu de place à la volonté politique et à l'intervention des habitants (Koolhaas, 2000, 2002). À Toulouse comme pour de nombreuses villes, cette posture politique serait la conséquence presque paradoxale de la décentralisation. Les territoires et leurs élus sont certes investis de nouvelles responsabilités notamment en matière d'aménagement, mais ils ne disposent ni des compétences, ni des moyens financiers pour les assumer. Les préoccupations financières deviennent rapidement prégnantes : « *Dans les collectivités, on passe de la technique triomphante des années 70 à la consécration de la finance dans les années 90. Particulièrement dans celles qui ont une croissance rapide, avec le risque d'explosion des finances communales* » (un ancien



directeur de l'agence d'urbanisme de Toulouse). Dans la commune de Toulouse, cette donnée semble primer sur toutes autres considérations, notamment en raison de la facture laissée par le Mirail (La SETOMIP aurait une dette de plus de 16 millions de francs à l'égard de l'État, selon *Le Monde* du 18 octobre 1973, cité par Gruet, Papillault, 2008 : 267) que la nouvelle équipe municipale doit régler. Son action vise donc prioritairement à assainir son budget en réduisant sa dette et ses investissements, tandis que la ville connaît une des plus importantes croissances démographiques de France<sup>87</sup>. Cette stratégie est menée par un conseiller, qui deviendra secrétaire général des techniques, polytechnicien recruté en 1983 qui restera en poste jusqu'au retour de la gauche, en 2008. Il est couramment appelé le « maire bis » de Toulouse, expression qui, au-delà des faits, rend compte de l'univers fantasmatique auréolant le personnage. Un homme éloigné des médias, qui œuvrerait secrètement à la gestion de la ville tout en laissant, dans la lumière, des élus « porteurs de causes » tenir un discours séduisant :

« Il est l'homme de l'ombre. Il a été appelé à l'époque par le fils Baudis, c'est un polytechnicien qui était dans l'aviation civile. On a dit qu'il faisait couple avec Baudis, sur une répartition des rôles où l'un était le maire médiatique "regardant de ses yeux bleus dans le fond des yeux chaque Toulousain", l'autre tenant les rênes et le cordon de la bourse, un "maire bis", ça a beaucoup été décrit comme ça. Au moment de la passation de pouvoir de Baudis à Douste-Blazy, il y a eu des interrogations sur sa place et son rôle : le couple allait-il se poursuivre ou passé le temps de la mise en place, Douste-Blazy allait reconsidérer l'organisation du pouvoir et le mettre à distance. Mais le couple a poursuivi, Douste-Blazy étant, il ne l'a jamais caché, sur un projet d'accès à des fonctions ministérielles et nationales. Du coup, il a maintenu quelqu'un qui connaissait tout l'appareil, qui avait exercé le pouvoir. » (un urbaniste toulousain, n.3)<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> En plus d'un solde naturel positif, l'agglomération toulousaine constitue depuis deux décennies une destination privilégiée pour les migrants intérieurs. Cette croissance démographique entamée dans les années 1980, qui avait permis l'expansion du marché immobilier local surtout dans le créneau des lotissements, ne s'est pas démentie dans les années 1990, avec un taux annuel de 1,53 % entre 1990 et 1999 qui place Toulouse aux côtés de Montpellier dans le peloton de tête actuel des aires urbaines françaises à plus forte croissance.

<sup>88</sup> Sur un registre relativement similaire, on peut lire dans la presse nationale, un article intitulé « Le grand argentier » : « *Inconnu du grand public, bien que Toulouse Mag l'ait nommé Homme de l'année 2003, Pierre Trautmann passe pour être l'homme le plus puissant du Capitole, certes après le maire, mais avant tous les adjoints. Discret, pour ne pas dire secret, cet Alsacien de 60 ans, fêru de golf et adepte de la petite reine, refuse de rencontrer la presse, invoquant le devoir de réserve du fonctionnaire municipal: "Je ne suis pas un élu." Recruté par Dominique Baudis, en 1984, comme secrétaire général de la mairie, il a mis en place le concept de "dette zéro - déficit zéro", alors cher au jeune édile. Maîtrise drastique des dépenses et de l'augmentation de la pression fiscale, autofinancement des investissements guident depuis l'action de ce polytechnicien austère, devenu directeur général des services. Ce qui explique que, durant les quatre dernières mandatures, Toulouse ait été la seule grande ville de France sans adjoint aux finances. Le pouvoir que détient ce bossueur acharné- la lumière de son bureau brille souvent dès 5 heures du matin - et cet interlocuteur incontournable sur tous les dossiers, ne manque pas de créer une certaine confusion politique, dénoncée par l'opposition* » (*L'Express* du 7/12/2006). Après avoir quitté Toulouse pour Nice en 2008 suite à la victoire du candidat socialiste, il est revenu, désormais retraité, conseiller l'ex-maire et candidat UMP. On peut ainsi lire sur *ladépêche.fr* du 7 juillet 2011 : « *Lorsqu'il était aux affaires, l'omnipotent directeur général des services, à l'origine du dogme de " la dette zéro", avait mis les services municipaux en coupe réglée. "On disait qu'il était le véritable maire" se souvient un ancien élu socialiste d'opposition. À droite, les élus de l'époque, qui considèrent que sa frilosité budgétaire est en*

Il est l'instigateur d'une démarche célèbre qui a contribué à l'image extérieure positive de Toulouse, la « dette 0 » : « *Il entrevoit les miracles que peut amener, en termes financiers, la concession d'un certain nombre de choses. Il va beaucoup pousser à ça, dans une ville où ce n'est pas la tradition. Il n'investit pas, il fait investir le privé* » (un ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Toulouse). Rapidement, Toulouse concède la gestion de l'eau à la Compagnie Générale des Eaux (devenue Vivendi puis Véolia) et de nombreux parkings souterrains à Vinci.

En matière de construction, le recours à la promotion privée apparaît comme une solution rapide, économe et efficace pour une majorité des communes midi-pyrénéennes (nous verrons, dans le chapitre 8, comment se régulent ces rapports).

« On est dans un système où le coût de gestion des espaces est renvoyé aux copropriétaires, il y a une forme de privatisation de coût de gestion de la ville. Je viens d'apprendre que la ville, en l'occurrence son directeur général des services, y est extrêmement favorable, car c'est une manière de faire peser les coûts d'entretien. Il n'y a plus besoin d'organiser une voirie organisant des parkings. On organise la ville comme une juxtaposition de copropriétés. C'est en cohérence avec le discours sur la dette zéro. C'est un modèle libéral, qui pose plein de problèmes sur la question de l'espace public » (un urbaniste toulousain, n.4).

Cette privatisation de la gestion et du système de construction conduit au deuxième facteur structurant du sentiment de dépolitisation : le confinement de la production urbaine à des considérations purement techniques et financières consacre les services techniques au détriment du politique. Pour la ville de Toulouse, c'est à nouveau l'emprise du DGS qui est évoquée, tandis que pour des élus de villes périphériques, ce serait davantage la réalité technique du terrain qui l'emporterait sur la vision politique.

« La méthode est simple : sur le devant la scène, on laisse des personnalités qui tiennent des discours forts, sincères, sur les habitants du Mirail, sur la démocratie de proximité, les fameux Comités Consultatifs de Quartier, l'Agenda 21. Il est difficile pour l'opposition de réagir : tout y est. Dans la réalité, c'était autre chose. Mais au niveau symbolique, dans la capacité rhétorique, il y a tout. Avec le DGS, au fond qui tient les rênes, qui laisse se produire ces discours tout en laissant progresser la privatisation de la ville » (un urbaniste toulousain, n.4).

« Quand l'élu arrive, il est en phase totale avec la population ; sur la base d'un programme. Les deux premières années, on explique les mécanismes aux élus, qui leur permettent de prendre conscience, d'avoir une vision beaucoup plus globale ; ce n'est pas son métier *a priori*. Une fois que c'est digéré, ils ont une vision qui s'est éloignée de la population » (Un DST d'une commune de la région Midi-Pyrénées).

---

*grande partie responsable de la perte du Capitole en 2008, ne sont guère enthousiasmés par son retour. "Pas mal d'élus font la tronche. Ils se souviennent qu'il a serré tous les budgets, freiné de grands projets et considèrent que l'on a joué petit bras" explique un conseiller municipal UMP. »*



Au sein de la commune de Toulouse, le pilotage de la production urbaine respecte une tradition de régie directe par des services techniques importants à la sectorisation très affirmée. Cette tradition est souvent associée à un rejet de la figure de l'architecte consécutif au Mirail :

« Il y a une espèce de paradoxe : on a fait confiance à des architectes, dans les années 60, pour qu'ils nous donnent des thèmes, une forme pour la ville de demain. Et ils se sont plantés, eux-mêmes disent et écrivent que c'est un échec. (...) Comment peut-on faire encore confiance aux architectes là-dessus ? Donc ils sont partis, au début, pour faire un plan sans les architectes » (un urbaniste toulousain, n.1).

Le fonctionnement de cette régie nous est décrit comme extrêmement bureaucratique, cheminant à partir d'une logique d'accumulation d'actes des différents services : « *Il y a d'abord celui qui fait la voirie, puis celui qui fait l'éclairage, celui qui fait les espaces verts, celui qui règle la sécurité, les services ensuite. Cela donne quelque chose de non coordonné, hétérogène, cela ne fait pas ville* » (un urbaniste toulousain, n.1). Ce pilotage par la juxtaposition découle de services particulièrement soucieux de rendre visible leur action, ce qui les amène à freiner les dispositifs de coopération inter-service qui risqueraient de diluer la lisibilité de leur participation. Par conséquent, ces pratiques limitent les chances de voir émerger de véritables chefs de projet, porteurs d'une démarche multi-acteurs et intersectorielles adaptée aux enjeux urbains contemporains : « *Il y a une grande rigidité à nommer un vrai chef de projet. Quelqu'un qui ait une délégation suffisante, directement connecté à l' élu décisionnaire ou au directeur général des services pour avoir le droit de réunir les chefs des autres services* » (un urbaniste toulousain, n.5). Enfin, cette pesanteur technocratique tend à fermer le système de production urbaine, gardé par une administration jalouse de ses prérogatives. La difficile implantation d'une agence d'urbanisme, généralement dirigée par un grand commis de l'État en témoigne (voir chapitre 5). À partir du début des années 90, la pertinence de cette Agence est à nouveau questionnée. En effet, la tradition d'une direction indépendante des jeux locaux par la nomination d'un ingénieur du corps des Ponts et Chaussées est abandonnée, au profit d'une logique de recrutement local, avec une personnalité maintenue en place depuis lors. L'Agence est ainsi régulièrement qualifiée d' « annexe des services techniques de la ville » par ses contradicteurs. L'ensemble converge vers un constat : « *A Toulouse, les urbanistes n'ont pas de nom* » (un élu d'une commune du SIVOM), tant les décisions urbaines se prennent dans l'anonymat des services, sans identité, sans identifiant.

Libéralisation (au sens où la ville se ferait toute seule, sans volonté et vision politique pour réguler la production de la promotion privée) et bureaucratisation de la production urbaine s'associent pour formuler le troisième facteur d'un sentiment de « dépolitisation », la perte ou

l'absence de culture urbaine. Tandis que les urbanistes locaux se tournent vers Montpellier<sup>89</sup>, une des villes précurseur de la reconstruction de l'image d'un territoire par l'urbanisme, ils s'accordent pour dénoncer les carences culturelles des élus en matière d'urbanisme : « *On n'est pas sur la même base culturelle. Une culture, c'est connaître le panel de ce qui peut exister. Savoir goûter à plusieurs choses pour pouvoir dire où est-ce qu'on se situe au moins, "ce qu'on aime, ce que l'on n'aime pas"* » (un architecte toulousain, n.1). Cette indigence culturelle des élus locaux réduit les possibilités d'échange entre les urbanistes et les élus, fixés sur des modèles locaux, bloqués par l'imagerie héritée du Mirail. En outre, le déficit culturel des élus rejoindrait un désintérêt progressif pour l'urbanisme des professionnels eux-mêmes.

« Le projet urbain à l'école d'architecture de Toulouse, cela a été mis en place il y a six ou sept ans, mais au forceps. On s'est fait tirer dessus à boulets rouges. Si on avait pu nous virer, cela aurait été très bien. (...) Pourquoi j'évoque cette réalité, parce qu'après à l'autre bout, professionnellement, je refuse du boulot parce que je ne trouve pas de compétences, de professionnels compétents. Alors qu'il y a du boulot à ne plus savoir quoi en faire, tellement les besoins sont importants. Ce qui s'est passé, c'est qu'on a des besoins qui sont parmi les plus forts en Europe de ce point de vue aujourd'hui, parce qu'on est le pays d'Europe le plus affecté par l'étalement urbain, où les processus d'urbanisation ont été les plus catastrophiques » (un urbaniste toulousain, n.2).

La majorité des architectes se serait moulée dans la commande locale, essentiellement de nature architecturale et formulée par les promoteurs, tandis que l'urbanisme serait demeuré le domaine préservé des services techniques.

Les trois facteurs de dépolitisation se rejoignent pour nourrir un regret, celui de l'absence d'un commandement fort qui pourrait soutenir une entreprise urbaine ambitieuse, défendant les urbanistes dans leur interface avec les promoteurs et les services techniques. On distingue en toile de fond la nostalgie d'une relation privilégiée perdue, suivant le modèle du « Prince et de l'architecte » (Ragon, 1977), qui fonctionnait selon un principe d'immédiation des rapports entre urbanistes et élus. Souvenons-nous de la citation mise en exergue au début de cette thèse : « *Après, la ville a besoin d'un prince, s'il n'y a pas de prince, il n'y a pas de ville. Ça a été l'évêque, le féodal, Paris, le gouverneur... La ville a toujours eu son commandement, et à l'heure actuelle, il y a certainement un défaut de commandement, à égalité avec les fondamentaux* », regrettait un urbaniste d'État de la région Midi-Pyrénées. Par cette impossibilité d'identifier clairement un dirigeant qui pourrait à son tour définir des

---

<sup>89</sup> « Le goût de la forme urbaine, ce n'est pas quelque chose de toulousain. Dix ans auparavant, à Montpellier, on a pu lancer Antigone, avec quelqu'un qui est d'ailleurs originaire d'ici. Cela a donné une importance nouvelle à la forme urbaine. En réinventant des choses, des places, des remblais, rendre l'espace public vivant avec l'ambition que la foule se retrouve comme autrefois... » (un ancien directeur de l'Agence).

priorités et des personnes pour les porter, les urbanistes perdraient de leur influence. La « dépolitisation » de la production de la ville marquerait donc la dilution de deux autorités, celle du politique et celle des urbanistes, tous deux garants de la cohérence et du sens de la ville, au profit d'un marché dérégulé et incertain quant à ses effets sur l'espace ainsi produit. En réponse, la visée première du programme Constellation, élaborer de nouveaux quartiers, se double d'une mission heuristique : il fabrique certes des objets, mais s'érige aussi en concept. La communication du programme Constellation se construit en effet autour de sa vocation à l'exemplarité avec pour symbolique l'image de la double vitrine, industrielle, avec AéroConstellation, urbaine, avec Andromède et Monges-Croix du Sud. Il s'agit de réoccuper le champ de l'innovation urbaine, considérée comme désertée depuis Le Mirail, en proposant une représentation rassurante et conviviale de l'urbanisme densifié. Si la promotion de cette rupture annoncée passe par des événements « culturels », son cheminement opérationnel s'inaugure par des pratiques instrumentées, à travers deux dispositifs : la charte des valeurs et le marché d'études de définition simultané.

## **2- Des instruments qui génèrent une vision indigène de l'aménagement urbain**

La déconstruction des représentations urbaines locales, la reconceptualisation et la « repolitisation » du champ de la fabrication de la ville sont perçues comme les enjeux déterminants de la réussite d'Andromède et Monges-Croix du Sud. Les pilotes du projet vont décider de les poursuivre à travers un long processus d'apprentissage collectif dans le but de fédérer un groupe d'acteurs restreint doté des représentations nouvelles cohérentes avec l'ambition portée. Ainsi, le choix des urbanistes et des partis est la conclusion d'une longue phase de concertation, qui s'ouvre sur l'établissement d'une « charte des valeurs » (2.1) et aboutit à un concours dans le cadre d'une procédure localement inédite, le marché d'étude de définitions (2.2).

### **2.1- La « charte des valeurs » : la formation d'un groupe autour d'un « monde urbain commun »**

La charte des valeurs intervient très en amont des projets, alors que les propositions des définisseurs habituels de la ville ont été rejetées. Elle n'agence donc pas une concertation autour d'éléments matériels, revendiquant même l'absence de toute œuvre figurative comme condition nécessaire à l'ouverture et à la richesse des échanges. Faisant face à des configurations urbaines respectives particulièrement contrastées (2.1.1), cet instrument est chargé d'unifier les représentations (2.1.2) pour ensuite former un groupe homogène, cohérent culturellement et politiquement (2.1.3).

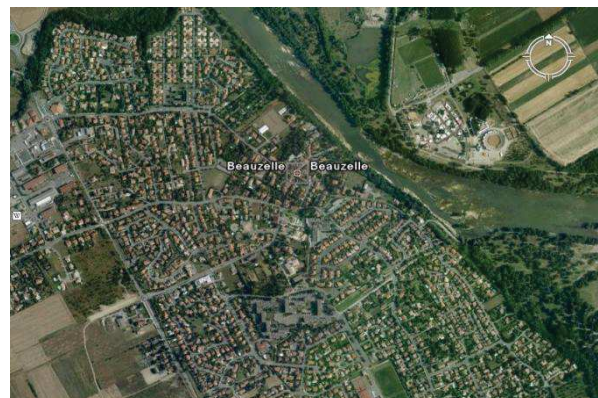
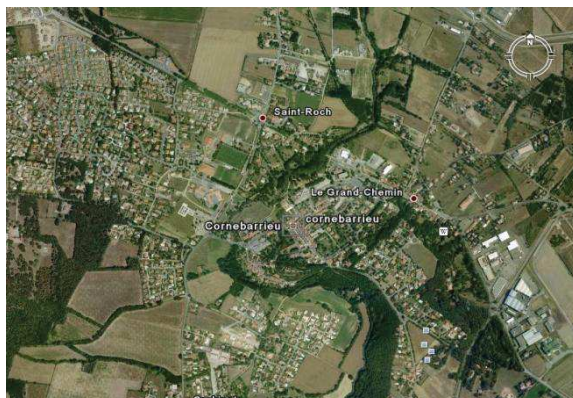
#### **2.1.1- Des configurations urbaines contrastées**

Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu, les trois communes impliquées par Andromède et Monges-Croix du Sud sont géographiquement proches, mais connaissent des problématiques urbaines différentes. Blagnac est une ville moyenne plurifonctionnelle qui a su développer un volontarisme urbain et économique mais qui ne peut plus contenir l'importante croissance de ses activités dans ses limites communales. Beauzelle et Cornebarrieu sont des communes périurbaines dont la vocation résidentielle prime sur leur développement économique. On les qualifie notamment de « citées dortoirs » (surtout pour Beauzelle), malgré les efforts de mixité consentis depuis le début des années 90. Communes rurales en mutation ou communes résidentielles, leurs politiques locales se sont jusque-là concentrées prioritairement sur la préservation du paysage et du caractère

résidentiel des lieux. Les deux communes bénéficient en effet d'un environnement naturel de qualité et attirent une population aisée (surtout à Cornebarrieu) majoritairement composée de propriétaires (68,7% pour Cornebarrieu ; 75,9% pour Beauzelle en 1999 selon l'INSEE), des agriculteurs à la retraite et surtout des cadres de l'aéronautique, en recherche d'un pavillon au milieu d'un paysage remarquable, notamment imprégné par sa vocation agricole. Les élus s'attellent à maintenir cette attractivité paysagère :

« Vous avez vu mes ramiers ? C'est extraordinaire, c'est à voir. (...) Ce n'est pas parce qu'on est une petite commune qu'on ne veut pas protéger la nature. Et j'ai tout intégré dans le cadre du Biotop. Et là, j'ai donné mon feu vert pour Natura. (...) Le long de la rivière, il faut protéger ces ramiers, sinon on n'aura plus rien du tout. Il faut les protéger, les aménager. Moi, j'ai mis 20 ha là, et, avant de les passer à l'agglomération, j'avais fait un syndicat avec Blagnac. De Beauzelle jusqu'à Blagnac, le long de la Garonne, il y a 10 km, c'est tout sauvage. C'est volontaire, il y a même des chevreuils. On veut protéger un maximum d'oiseaux, d'animaux, etc. Et tout cela à 12 km de centre de Toulouse » (un maire d'une commune du SIVOM, n.1).

L'urbanisation est marquée par un fort étalement sur le mode du petit lotissement pavillonnaire édifié par des opérateurs privés, sans réelle considération de l'impact de cette modalité de construction, ni de réflexion sur les enjeux contemporains de l'urbanisation en général.



*Vue aérienne de Cornebarrieu*

*Vue aérienne de Beauzelle*

(Source : earth.google.com)

La plupart des logements ont été réalisés entre 1975 et 1989, en particulier pour Beauzelle avec 52,4%, alors que Cornebarrieu présente un parc plus ancien avec 27,4% de construction entre 1949 et 1974, 33,3% entre 1975 et 1989. Beauzelle et Cornebarrieu s'inscrivent dans une dynamique générale du développement périurbain dans les années 70 : pour la première fois, le rythme de construction de logements en périphérie s'accélère alors que celui de Toulouse régresse. La disponibilité de logements de type HLM reste faible malgré la demande sociale sur l'agglomération : 6,2% pour Cornebarrieu, 12,4% pour Beauzelle contre 23,2% pour Blagnac en 2006. Brutalement, de villages à vocation agricole,



Beauzelle et Cornebarrieu sont devenues des petites villes résidentielles avec une typologie de logements qui favorise les grandes habitations dotées d'un jardin<sup>90</sup>.

	Cornebarrieu	Beauzelle
<b>1 pièce</b>	1,7	0,2
<b>2 pièces</b>	4,3	1,1
<b>3 pièces</b>	11,6	8,4
<b>4 pièces et plus</b>	82,4	90,3

*Résidences principales selon le nombre de pièces (en %) (Source : INSEE)*

Aux villas de « style 70' » de qualité supérieure succèdent des villas « promoteurs » standardisées uniformisant les paysages. La villa a-locale, crépie beige, de forme simple, avec une toiture orange-marron, des volets de bois peints en marron foncé, une étroite terrasse, un petit garage accolé en est l'archétype.

Les maisons conçues dans les années 90 sont marquées par une architecture plus élaborée,



*Exemple de maison à Cornebarrieu*

contemporaine ou régionaliste (imitation de la toulousaine<sup>91</sup>), mais ne constituant jamais une unité spatiale. Elles possèdent une grande surface habitable et on y devine des aménagements intérieurs luxueux (patio, rochelle, terrasses à l'étage, garage en sous-sol). L'ensemble du bâti est souvent qualifié de « qualité architecturale moyenne ». Peu de variations ne viennent rompre la monotonie d'ensemble dominée par le style des années 80.

Le développement général s'est réalisé avec des opérations au gré des opportunités foncières, non rattachées au réseau de voies existantes, loin des services et des équipements. Les différents lotissements sont refermés sur eux-mêmes avec de nombreuses voies sans issue. Les voies urbaines sont faiblement hiérarchisées entre elles, tandis que la simplification de la forme donnée aux rues produit des tracés urbains très

<sup>90</sup> Taille des logements et politique de protection des caractéristiques naturelles sont, selon Eric Charmes (2011), les outils privilégiés d'un « urbanisme exclusif », significatif de la logique de développement des communes périurbaines aisées : la préservation des aménités du paysage s'associe silencieusement avec celle des qualités sociales du peuplement, ce qui conduit essentiellement à limiter l'urbanisation.

<sup>91</sup> Une "Toulousaine" est une maison traditionnelle de la ville de Toulouse. Originellement construite par ses occupants, elle est majoritairement en briques et sans étage. Le faîte du toit est parallèle à la façade et comporte deux pentes. Elle est le plus souvent symétrique avec un couloir central et une ou deux fenêtres de part et d'autres

systematiques et pourtant peu compréhensibles comme la multiplication des impasses. Ces configurations répondent à une logique de la consommation minimum de l'espace à lotir et donc de rentabilisation maximum en lots de construction. Elles donnent plusieurs formes aux lotissements : des îlots pavillonnaires patatoïdes, des groupements en tête d'épingle ou en raquette, des ensembles aux formes anguleuses données par des tracés rectilignes, des formes variées procurées par des rues biscornues.

La monofonctionnalité prédomine ces voies : la majorité des rues créées assurent une fonction unique de desserte des maisons individuelles, presque comme des voies privées. La rythmicité du trafic, en rapport avec les horaires de travail et des écoles-crèches réduit les possibilités d'échange, tout comme les isolements spatiaux, renforcés par la faiblesse des liaisons transversales entre des opérations pourtant proches. L'absence de centralité au sein de ces ensembles pavillonnaires n'agit pas en faveur d'une optimisation des possibilités d'échanges entre les habitants.



*Exemple de trame urbaine à Beauzelle (Source : google earth)*

L'étalement urbain est ainsi une caractéristique majeure de ces deux communes. Elles n'ont pas anticipé leur développement et n'ont pris ce facteur en considération qu'avec la mise en place du schéma de développement intercommunal présenté dans le chapitre 4. L'expansion n'a pas été maîtrisée et a consommé beaucoup d'espaces en l'absence d'interventions publiques fortes sur le plan foncier. Beauzelle et Cornebarrieu sont des modèles archétypaux de la commune périurbaine toulousaine de seconde couronne : étalement urbain avec un développement opportuniste marqué par la forme du lotissement, population relativement aisée, vocation résidentielle. Blagnac, Cornebarrieu et Beauzelle n'ont donc ni les mêmes problématiques urbaines ni, dès lors, les mêmes cultures, les mêmes représentations quant aux formes porteuses d'urbanité. La fonction première de la charte est donc d'unifier ces représentations.



### 2.1.2- Une « charte des valeurs » pour unifier les représentations urbaines

Dans l'esprit des porteurs du projet, la réussite du programme Constellation passe par la production d'une culture partagée entre des communes aux paysages urbains extrêmement différenciés, enjeu perçu dès le départ comme prépondérant:

« Blagnac est une ville qui a l'habitude de faire des opérations intéressantes, comme le Ritouret, ou on a un mélange d'habitats collectif, individuel, et ainsi de suite. Mais Beauzelle, il y avait le pavillonnaire toulousain. Les négociations avec le maire de Beauzelle étaient difficiles. On pouvait craindre que sur Cornebarrieu cela soit pire encore. Cornebarrieu, socialement, se situe à un niveau un petit peu plus élevé » (Assistant à Maîtrise d'Ouvrage urbanisme).

Les 8 et 9 janvier 2003, un séminaire rassemble 38 personnalités concernées par les opérations d'urbanisme, réparties comme suit : trois représentants de la SEM Constellation, un technicien de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, le Directeur Régional de la Caisse des Dépôts et Consignations, deux élus de Beauzelle (dont le maire), les directeurs généraux des services des trois communes, quatre élus et deux responsables de services techniques d'urbanisme de Blagnac, le maire de Cornebarrieu, deux membres de l'Agence d'Urbanisme, les Assistants à Maîtrise d'Ouvrage (management de projet, développement durable, urbanisme, sûreté urbaine, traitement des eaux pluviales), quelques urbanistes candidats pour l'aménagement d'Andromède, et le maire de Mondonville (une commune membre du SIVOM Blagnac Constellation) accompagné d'un adjoint (voir annexe n. 8). Le séminaire est conduit par un duo de consultants parisiens qui forment l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) conduite de projet. Cette ouverture du système d'acteurs doit libérer les échanges. Les « Parisiens » ne sont pas conditionnés par des réflexes de respect d'ordres antérieurs, leurs propositions ne sont pas rapportées à des positionnements stratégiques et politiques.

Le propos est très général, les enjeux de cette charte sont encore loin des préoccupations figuratives et opérationnelles.

« C'était un peu sur la prospective, sur la philosophie de la chose, sur les attentes sociales, sur la mobilité urbaine que l'on voulait obtenir... L'originalité, c'est que cela se passait en amont de l'opération, dans des conditions tout à fait intéressantes car chacun apportait un peu son expérience, sa réflexion » (AMO urbanisme).

L'élaboration de la charte doit d'abord permettre d' « *instruire les élus et les techniciens pour qu'ils puissent apprendre et développer de nouvelles méthodes pour prévoir et aménager l'urbanisme sur l'agglomération toulousaine* » (AMO conduite de projet). Aussi, les participants sont invités à édifier une « charte des valeurs », c'est-à-dire un « *questionnement collectif sur la situation actuelle (forces/faiblesses, puis sur les enjeux, et les objectifs* », structurée autour de quatre questions, « *quelles valeurs ?* », « *pour qui ?* »,

« quel contenu ? », « dans quel cadre ? » (p. 2), explicitées sous la forme de quelques interrogations :

«

- ✓ "quelles valeurs ?" = quelle image souhaite-t-on donner ? Quels modes de vie ? Q Quelle référence ? Qu'attend-on de la ville ?
- ✓ " pour qui ?" = quelles catégories de population ou d'activités souhaite-t-on accueillir, (mixité ou non ?). Quelle conception de la mixité de services ?
- ✓ " quel contenu ?" = quels types de programme souhaite-t-on offrir ?
- ✓ "dans quel cadre ?" = à quelle échelle se place-t-on (commune, SIVOM, agglomération, sur quels moyens (financiers ou autre) peut-on compter ? » (p.2)<sup>92</sup>.

Les « thèmes et enjeux » sont déclinés en sous-catégories dans un tableau, auxquelles les participants doivent faire correspondre des « valeurs et objectifs ».

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

*Point A complété de la charte des valeurs : « Les valeurs du projet », p. 2 (Source : SEM Constellation)<sup>93</sup>*

Au total, les « thèmes et enjeux » sont divisés en 13 items, déclinés en 33 sous-items. Cette méthode, qui vise à déconstruire les représentations plutôt qu'à les aborder de front, est explicitement revendiquée pour ses aptitudes à produire du consensus :

<sup>92</sup> La finalisation de la charte des valeurs a été réalisée sous la forme d'un document Powerpoint que nous reprenons, ce qui explique son style rédactionnelle télégraphique.

<sup>93</sup> Le document complet est proposé en annexe n. 11. Toutefois, ni la SEM Constellation, ni l'assistance à maîtrise d'ouvrage conduite de projet n'ont été en mesure de nous transmettre la version complétée des points B et C.

« Quand on fait point par point, on prend le risque de perdre la vision globale, mais en même temps, un élu est beaucoup plus libre. Par exemple, tous les élus vont vous dire qu'ils ont des problèmes avec des jeunes couples qui viennent frapper à leur porte pour demander des logements, et il n'y en a pas. À la fin, on dit qu'il faut d'autres catégories de logements, et tout le monde est d'accord. Pour arriver à dire qu'on ne peut pas laisser faire les promoteurs et avoir des deux-pièces de la loi de Robien. Donc il faut maîtriser, il faut imposer ». (AMO conduite de projet).

Le thème de la densité, tabou midi-pyrénéen car associé aux tours et aux barres du Mirail, n'est en ce sens jamais abordé directement, tandis qu'il est au coeur des premières inquiétudes formulées par les élus de Beuzelle et de Cornebarrieu : « *L'AMO management de projet me parlait de démarche stratégique : on n'aborde jamais de front la question de la densité, on la pose comme une conséquence de la qualité* » (DGS d'une commune du SIVOM). Le directeur de la SEM explique bien comment le consensus des valeurs permet de masquer les différences sur les représentations urbaines :

« Il n'y a pas eu tellement d'oppositions à proprement parler. Il y en aurait eu des oppositions si nous étions partis directement sur des thèmes de formes urbaines. Il est clair qu'ici les élus et les habitants avaient comme référence une forme qui est celle de l'urbanisation diffuse, du lotissement. La notion de collectif était un peu problématique au départ, à cause des connotations fâcheuses qu'elle a prises ailleurs au fil du temps (...) Nous n'avons donc pas parlé de tout ça. Nous avons d'abord parlé de fonction plutôt que de forme. Et puis de qualité... Nous leur avons dit : "ne parlons pas de la taille de logements, ne parlons pas de nombre de logements, parlons de qualité urbaine. Qu'est-ce que vous voulez comme style de vie ? Est-ce que vous voulez faire un quartier d'affaires, est-ce que vous voulez faire un quartier mélangé, quels sont les habitants que vous voulez avoir, quelles sont les activités que vous voulez voir dans la journée ? etc." » (le directeur de la SEM, cité par Chapel, Grudet, Mandoul, 2005 : 116).

De façon plus générale, le document rappelle la première partie du « pacte fondateur » étudié dans le chapitre 5. En effet, la démarche s'apparente à une opération symbolique, c'est-à-dire à une discrimination entre les images qui sous-tendent les choix et forment une identité. La charte désigne ce que seront et ne seront pas les quartiers, elle formule des arbitrages idéologiques qui déterminent l'identité. Plusieurs formulations rendent cette dimension explicite. « *Le quartier Andromède ne doit pas être "Airbus-Ville"* »<sup>94</sup> dénonce toute entreprise de construction d'une homogénéité sociale pour affirmer qu'Andromède sera un quartier socialement mixé.

« Que signifie la mixité sociale ? Ça signifie qu'on veut faire vivre ensemble des gens très différents, qu'on veut qu'il y ait toutes sortes de populations dans ce nouveau quartier. On veut qu'il y ait des gens de toutes catégories sociales, des jeunes, des vieux, etc. On veut les mélanger. Par contre on n'a pas dit comment on voulait l'organiser, on n'a pas abordé des thèmes comme le pourcentage des collectifs par rapport aux individuels. » (le directeur de la SEM, cité par Chapel, Grudet, Mandoul, 2005 : 117).

---

<sup>94</sup> Cette incantation est d'ailleurs une réponse à un article de *Le Moniteur* « Sous les ailes de l'A380 : Airbus Ville », 12 décembre 2003.

« Favoriser l'espace public plutôt que l'espace privé », « ville ouverte » témoignent d'un positionnement politique volontariste qui occupe et régule la vie sociale, contre les pratiques décrites plus haut qualifiées de « libérales » ou « dépolitisées ». La charte des valeurs, si elle n'exprime aucune formalisation urbaine figurative, dessine une vision du monde, de la société, du vivre ensemble que l'on peut résumer en reprenant la colonne de droite : Andromède et Monges-Croix du Sud seront des quartiers socialement, culturellement, « générationnellement » mixés, ouverts, qui favoriseront la qualité de vie, permettront une pluralité des pratiques sociales, dont l'urbanisme dense suggérera la sociabilité, où le politique sera garant des espaces publics et d'un développement économique maîtrisé soucieux de la préservation de l'environnement. En suivant Genestier (2001), la charte des valeurs relèverait pleinement de la « rhétorique du projet », plus précisément de la « "gesticulation" urbanistique et projectuelle » qui, l'auteur s'interroge, découlerait « du sentiment diffus mais impérieux qu'il convient de lutter contre le travail de sape qu'effectuent les valeurs contemporaines contre l'ancien ordre holistique et politico-centré » (p.103). Les notions invoquées à dessein « sont tout à la fois mi-descriptives et mi-prescriptives, mi-analytiques et mi-incantatoires » (p. 122). Selon lui, cette rhétorique conduit à plusieurs postures dont la plupart se retrouve dans notre projet, certaines s'appliquant au contenu de la charte, d'autres à la démarche en elle-même. Pour le contenu de la charte, nous retenons :

- énoncer une « vision entitaire » du monde social à une époque où l'idée de société se défait,
- proclamer un idéal du collectif dans un imaginaire où dominent les préceptes individualistes,
- affirmer un désir égalitaire dans un système socio-économique concurrentiel.

Concernant la démarche en elle-même, nous rejoignons :

- affirmer un référentiel commun dans un système de compréhension du monde où le sujet tend à devenir de plus en plus réflexif et auto référentiel,
- proclamer des valeurs partagées à l'heure où la plasticité et la relativité axiologiques gagnent du terrain,
- concevoir un travail sur le sens au moment où monte la paradoxalité,
- concevoir et médiatiser des actions unitaires à vocation constructiviste et censées unifier, dans un monde où domine la complexité (p.122-123).

Sans pour autant parler de « gesticulation », on peut pragmatiquement estimer les intitulés de ces « valeurs » extrêmement généraux, voire peu créatifs ou innovants, avec des propositions consensuelles, sans aspérité. La plupart de ces idées sont ordinaires, courantes et largement répandues à la fois dans le monde politique et dans le monde professionnel de

l'urbanisme. Elles apparaissent aujourd'hui systématiquement dans les projets urbains, à Toulouse, dans les villes françaises et ailleurs. Toutefois, leur « banalité » ne les rend pas moins indispensables dans le déroulement du processus de conception d'Andromède et de Monges-Croix du Sud, qui se dote ainsi d'un récit ordonnateur de l'avenir. Ratouis et Segaud expliquent que chacun peut mettre ce qu'il entend derrière des notions très générales qui ont toute probabilité de faire consensus: « *Ce récit s'organise autour de points forts qui instituent autant de possibles : unité, équité, solidarité, centralité, sécurité, proximité, accessibilités aux services, démocratie locale, identité, intercommunalité, citoyenneté, développement durable. Ces notions sont au fondement d'une croyance partagée par tous, qui unit les acteurs dans une projection dans l'avenir* » (Ratouis, Segaud, 2001 : 140). Ces notions consensuelles forment un système de valeurs qui se cristallise dans une philosophie de l'action. Les apprentissages croisés contribueraient à « *transformer cette philosophie de l'action en action collective* » pour aboutir à « *une culture de projet* » (p.140-141).

Dans cette perspective, ce ne serait donc pas tant le produit de la charte, finalement peu éloigné du bon sens urbanistique contemporain, que son processus de formalisation qui compterait ici. En ce sens, la charte des valeurs relève bien d'une rationalité procédurale, c'est-à-dire une rationalité qui « *dépend du processus qui l'a généré* » (Simon, 1992 : 3), comme nous le rappelions dans le chapitre 1. Le résultat serait davantage à cerner dans la mise en œuvre de l'instrument que dans la production qu'il génère. Le système de travail semble en témoigner. La matinée, les urbanistes candidats assistent en silence aux échanges, tandis que l'après-midi, ils sont invités à poser des questions sur ce qu'ils ont entendu. L'objectif est d'éviter à la fois le blocage des échanges sur un concept ou un projet, et l'imposition indifférenciée d'une philosophie sans considérer les aspirations des acteurs et les spécificités locales. Il est aussi d'instaurer des principes d'échanges, d'allers-retours entre les urbanistes et les acteurs locaux, qui devront sévir tout au long du programme. Se mettrait en place une « éthique de la discussion » au sens d'Habermas (1992) où la production normative rejette les arguments d'autorité pour se soumettre à la discussion. Le dénouement du MED montrera que le respect de ces principes sera le critère finalement déterminant dans le choix du plan lauréat. En effet, parallèlement à l'enjeu d'harmonisation des représentations urbaines, il s'agit ici de former un groupe.

### **2.1.3- La formation d'un groupe autour d'une « convention de gouvernance »**

*Être membre du groupe : une charte hautement sélective*

La charte des valeurs peut être comprise comme un instrument pédagogique d'instruction des élus ou comme un dispositif de régulation de l'interface entre élus, techniciens et professionnels. Ces deux actions ont simultanément vocation à resserrer les rangs, à doter les participants d'une identité commune à travers l'énonciation –et l'inscription- de valeurs

destinées à former un groupe. La charte des valeurs organise ainsi des relations entre des « adhérents », c'est-à-dire des acteurs dont on fait l'hypothèse d'une adhésion globale au sens des projets engagés. Cet enjeu se repère dès l'analyse de la liste des participants, qui révèle deux grands absents : les « petits élus » et les habitants.

Les « petits élus » désignent les membres des équipes municipales des communes de Cornebarrieu et de Beauzelle qui émettent rapidement des inquiétudes face à des projets présentés comme porteurs de formes urbaines en rupture avec le paysage communal traditionnel. À l'inverse, les élus de Blagnac, commune déjà marquée par la présence de logements collectifs dans la cadre d'opérations d'aménagement concerté, sont très représentés, en l'absence notable du maire. De son côté, le maire de Beauzelle est seulement accompagné de son adjoint à l'urbanisme, qui avoue son peu d'enthousiasme pour l'architecture contemporaine : « *Je suis allé à Fribourg. Cela ne m'avait pas plu. Cela ne veut pas dire qu'elles n'étaient pas valables écologiquement parlant. C'est l'architecture qui ne m'avait pas plu* » (adjoint à l'urbanisme d'une commune du SIVOM, n.2). C'est ainsi effectivement l'incapacité des « petits élus » à sortir du paradigme pavillonnaire qui conduit le maire de Cornebarrieu à s'entourer seulement de son directeur général des services durant le séminaire :

« Les élus n'ont pas été associés, c'est difficile, sur les projets comme ça d'associer tout le monde. 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 intellectuelle d'adhérer à de nouveaux projets qui font peur » (un maire d'une commune du SIVOM, n.2).

Aux aptitudes à comprendre et à accepter l'innovation, propres aux maires et aux cadres des services techniques, sont opposées les « simples » inclinations gestionnaires des autres membres de l'équipe municipale.

« Le plus difficile, dans tout ça, c'est de le faire admettre à mon conseil municipal. Les conseils municipaux, on essaie de les informer le plus possible... Ils sont plus terre à terre. Ils sont plus dans la gestion de la ville. Mais ce n'est pas eux qui la font. Ils suivent, quoi. Il faut les entraîner, les tirer » (un maire d'une commune du SIVOM, n.1).

À l'image des « petits élus », les habitants sont également écartés de la démarche. Le programme revendique pourtant le statut d'écoquartier, cas exemplaire d'opérationnalisation des préoccupations du développement durable, concept qui solidarise démocratisation des sociétés et environnement (Salles, 2006). Le citoyen-usager est aussi au cœur des réflexions sur les nouvelles pratiques aménageuses à travers l'urbanisme participatif (Lacaze, 1997, 2000) et, plus globalement, de l'action publique en situation d'incertitude (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Saoumi (2009, 2011) montre cependant bien que la position centrale attribuée aux citoyens dans l'initiation des quartiers durables est une idée



reçue. Rappelant que l'indifférence est plutôt la règle dans les sociétés contemporaines, notamment durant une phase amont de réflexion sans action concrète, il observe qu'en France, « *les quartiers durables sont principalement initiés par des collectivités et, plus précisément, par un couple formé par le technicien et le politique* » (2011 : 90). Ici, c'est d'abord l'égoïsme des habitants qui ressort en premier lieu pour justifier leur marginalisation dans la concertation :

« Les gens sont égoïstes. Ils ont leur petit chez soi, ils sont bien tranquilles, ils rentrent chez eux, ils mettent leurs pantoufles, allument la télévision, ils s'occupent des quatre rosiers qui sont dans le jardin, et ils ne comprennent pas que l'agglomération grandit, et que les populations jeunes qui arrivent, il faut les loger » (un maire d'une commune du SIVOM, n.1).

À Blagnac, la figure stigmatisée du « vieux Blagnacais » conservateur est récurrente dans les entretiens pour décrire les rares contestations des habitants : « *C'est un projet qui n'est pas complètement cerné par les habitants. La communication, la concertation, d'ailleurs réduites à peu de chose, se sont relativement bien passées dès lors que l'on n'avait pas d'habitants* » (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse). Cette réticence est aussi expliquée par la complexité du processus amorcé, qui sollicite déjà un cercle d'acteurs extrêmement élargi, avec des sensibilités très différentes soumises à une injonction de concertation :

« Politiquement, les élus ne se sentaient pas de mettre en débat un projet qui était à son démarrage. L'ensemble des élus et des techniciens n'étaient pas favorables. Techniquement, c'est déjà très complexe à gérer, énormément d'acteurs. On se retrouvait systématiquement à 30 ou 40 personnes autour de la table. Vous avez déjà la plupart des acteurs concernés donc vous avez déjà de la participation.... » (AMO développement durable).

En situation de complexité et d'innovation, « petits élus » et habitants sont donc perçus comme générateurs d'une complexité additionnelle et non comme des ressources pour la réduire. Une suspicion persiste sur leur capacité à faire abstraction de leurs intérêts personnels (nimbysme) et à adhérer à l'innovation. On s'aperçoit que la sélection des participants à l'établissement de la charte des valeurs traduit une volonté délibérée de mobiliser des personnes disposant de qualités particulières en phase avec les aspirations du programme : aptitudes à évoluer, à appréhender des enjeux d'agglomération, à comprendre l'innovation. Dans sa double action de co-construction des savoirs et de sélection des acteurs, la charte des valeurs semble indiquer que les ressources cognitives sont à la fois dispersées, ce qui rend nécessaire d'ouvrir le système d'acteurs à de nombreux experts nationaux, et non équitablement distribuées, ce qui augmente le coût d'entrée de la participation. En outre, elle s'active en marge des institutions traditionnellement investies de faire le lien entre les arènes de la décision et les citoyens (conseils municipaux, associations,



syndicats, etc.), et mobilise de nombreux acteurs déliés des obligations de la démocratie représentative, autant de sources d'opacité démocratique (Pinson, 2003).

#### *Le fonctionnement du groupe : sens, leadership et transparence*

La charte doit donc fournir à ces personnalités « de qualité » des représentations communes dans le but d'institutionnaliser un collectif robuste. Cette cohésion est assurée par l'adhésion des membres aux principes d'une « *convention de gouvernance* », conceptualisée par le président de la SEM Constellation et élu à la stratégie de Blagnac. Ces valeurs ont d'abord fonction d' « *hyper-normes* » : elles « *constituent le fondement des valeurs de l'organisation* » et « *doivent être partagées* » (un élu d'une commune du SIVOM, président de la SEM Constellation). Ces hyper-normes forment la « *convention de sens* ». Cette convention de sens est d'une part chargée de réguler la possibilité pour chaque membre d'user de sa liberté, son « *espace moral libre* », tout en maintenant la cohérence par rapport aux « *valeurs universelles* » exprimées par la charte. Dans un second temps, elle est destinée à être « *opposable, pas au sens juridique, mais au sens de la morale* » aux acteurs, non membres, dont on fait l'hypothèse, notamment pour les promoteurs, que leurs intérêts pourraient dévier des valeurs universelles : « *Par exemple, on peut dire "Messieurs opérateurs, promoteurs, architectes, paysagistes, bureaux d'études, faites nous projet, mais voilà nos valeurs. Bien sûr, vous pouvez rajouter vos valeurs spécifiques. En revanche, nous n'accepterons pas ce qui est en dehors de nos valeurs" ».*

La distribution des capacités d'action est le deuxième niveau visé par la convention de gouvernance. Elle doit mettre fin au monopole de la définition des problèmes et de la conduite de l'action par les acteurs publics. Elle suggère un fonctionnement décentralisé de l'action publique au profit de modes de régulation souples et réticulaires. Les élus y renonceraient au contrôle complet de leur propre programme à la faveur d'une redistribution des capacités d'action fondée sur la compétence plutôt que sur le pouvoir :

« Cela pose le problème du leadership à géométrie variable. 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. Cela veut dire qu'à un moment, le politique accepte de laisser 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 d'une commune du SIVOM, président de la SEM Constellation)

Cette symétrie dans les échanges entre politique et détenteurs de compétences est décrite comme la condition nécessaire d'un apprentissage collectif : « *il n'y avait pas d'un côté les gens qui savent, et de l'autre, les gens qui ne savent pas, ou des gens qui disaient "c'est moi*

*qui décide". J'ai trouvé qu'il y avait vraiment eu une collaboration et une complicité énorme entre ces gens. On a très vite appris à se comprendre, on se dit les choses comme on les pense »* (un maire d'une commune du SIVOM, n.2).

Le troisième pilier est qualifié de « convention de transparence ». Il ambitionne de limiter les comportements stratégiques et opportunistes entre les membres du groupe :

« 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. (...) 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 d'une commune du SIVOM, président de la SEM Constellation)

La constitution de ce groupe a donc suivi un cheminement particulièrement élaboré : sélection des participants, élaboration d'un savoir commun et de normes d'action collective. Une maïeutique du projet urbain est ainsi mise en place. La démarche est la fois heuristique, à travers une production de connaissances ancrées dans des problématiques territorialisées, pluraliste, puisqu'elle ouvre le système d'acteurs et inclut un maximum de points de vue, et hautement sélective, puisqu'elle s'adresse à des personnalités dotées de qualités particulières, exprimées notamment en termes de ressources cognitives. À nouveau, il ne s'agit pas de fixer des orientations urbaines, mais d'effectuer une médiation pragmatique sur un système d'acteurs afin d'instituer entre les membres « *des rapports sociaux caractéristiques et fixés* » (Merton, 1965 : 240-241). Clarence Stone (1989, 1993) parlerait de « *culture civique de la coopération* » pour qualifier comment le groupe cherche à se doter de normes et de règles, de compétences et de savoir-faire, d'habitudes voire d'habitus. On comprend que cette charte des valeurs s'inspire de celles qui se multiplient au sein des firmes (Huët, 2006). Ce sont des documents généraux qui formalisent des principes. Elles se rapportent au « *respect des individus et des partenaires, à la créativité, de la rigueur, du professionnalisme, et de l'esprit d'équipe* » (Alpha, 2004). Inspirées de pratiques japonaises<sup>95</sup>, elles reposent sur un registre philosophique et font référence à des valeurs telles que la loyauté, la confiance, la coopération, l'harmonie, la priorité aux clients, l'esprit de communauté, etc. Ces chartes à visée managériale constituent des éléments de reconnaissance et d'adhésion au groupe, elles servent à différencier, c'est-à-dire à créer du même et de l'autre. Ainsi, « *elles mettent à distance les acteurs de l'organisation qui les rejettent. Elles portent une sanction personnelle en cas de non-adhésion aux principes qu'elles formalisent* » (Huët, 2006 : 110). Claude, (2003), montre comment ce type de document, qui se rapporte à un « management par les valeurs », constitue une ressource pour les entreprises pour affronter de nouvelles difficultés auxquelles elles doivent faire

---

<sup>95</sup> « Ceci peut se comprendre au regard de l'héritage culturel de ces pays. Les doctrines philosophiques (confucianisme, shintoïsme, bouddhisme) qui guident le peuple nippon, lui enseignent des valeurs morales telles que le dévouement, la sérénité, la recherche du bonheur ». (Le Goff, 1992).

face : concilier aspiration à l'autonomie et légitimité du collectif, réduire les risques de dislocation institutionnelle (baisse du sens du devoir, distension des liens affectifs entre l'employé et son entreprise, affaiblissement du volontarisme collectif, développement du cynisme), nécessité d'ouvrir l'entreprise à la société civile, passer de la compétence individuelle à la compétence collective... Une réponse en termes de valeurs à ces défis permettrait à des collaborateurs *« de considérer que les situations de travail sont suffisamment légitimes pour les engager à coopérer dans un esprit constructif »* (p. 36) et apporterait *« une identité institutionnelle »* qui se maintiendrait en dépit des péripéties ou des transformations. Rappelant le sens premier du mot « politique » (*« ce qui a trait à la vie collective dans un groupe d'hommes organisé »*, p. 232), il estime que ce type de management revient à politiser l'entreprise suivant trois préoccupations : la vie commune, l'instrumentation de cette vie commune, l'évocation d'une bonne société : *« Avec le "politique", conclut-il, il ne s'agit pas de regarder le vivre ensemble du point de vue de ce qui est bien pour nous, individuellement, mais aussi de l'envisager sous l'angle de ce qui représente l'intérêt de tous »* (p. 233). Différenciation et « politisation » semblent effectivement correspondre aux objectifs latents de la « charte des valeurs » des opérations Andromède et Monges-Croix du Sud. Par ailleurs, si l'entreprise se « politise » et si les organisations publiques reprennent des solutions managériales des entreprises, cela illustrerait un des projets du président de la SEM : *« montrer que les managements publics et privés sont solubles dans un concept unifié »*. Cette charte conduit à un second instrument, supposé plus en lien avec des préoccupations opérationnelles, mais dont la vocation relationnelle demeure déterminante : le marché d'étude de définitions simultanées.

## **2.2- La traduction du sens en référentiels opératifs : le marché d'étude de définitions simultanées.**

Pour choisir les urbanistes d'Andromède et de Monges-Croix du Sud, les décideurs locaux recourent à une procédure localement inédite : le marché d'étude de définitions simultanées. Cette méthode de désignation d'un urbaniste enclenche un processus heuristique et relationnel supposé mieux adapté à la complexité d'un projet urbain (2.2.1). Sur Andromède et Monges-Croix du Sud, l'objectif est étendu : ce marché, qui ouvre le système d'acteurs à des figures nationales, doit contribuer à la reconceptualisation de la fabrication de la ville au sein de l'agglomération toulousaine (2.2.2). Son issue montre que la priorité accordée à cet instrument porte sur la recherche d'un partenaire plutôt que sur celle d'un parti urbain décisif (2.2.3). Cet argument est renforcé par la mise en lumière du « cens caché » de cette procédure qui mobilise un réseau d'acteurs préexistant et favorise des acteurs dotés de capitaux rares (2.2.4).

## 2.2.1- Le marché d'étude de définitions, un instrument au service du projet urbain

### *La remise en question du séquençage programme-projet en urbanisme*

Le MED, défini par l'article 73 du code des marchés publics (voir annexe n. 9), a été mis en place par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP). Créée par décret le 20 octobre 1977 et placée auprès du ministre chargé de l'architecture, la vocation de cet organisme est de promouvoir la qualité architecturale dans le domaine des constructions publiques. L'idée sous-jacente à l'établissement de cette administration repose sur l'effet d'entraînement que se doit d'avoir la commande publique sur l'ensemble du secteur de la construction vis-à-vis de la qualité. Dans la circulaire d'octobre 1977 qui institue la MIQCP, le Premier Ministre Raymond Barre estime que « *l'État se doit de donner l'exemple à travers ses propres réalisations architecturales* » (cité par Champy, 2001 : 78). Pour y parvenir, la MIQCP propose plusieurs prestations aux maîtres d'ouvrage :

- assistance en amont des opérations en matière d'études préalables, d'élaboration des programmes ou pour le choix de maîtres d'œuvre ;
- formation à l'acte de bâtir ;
- amélioration des procédures de la commande publique.

Ce dernier point peut être considéré comme l'essence même de la vocation de la MIQCP, dont la philosophie associe la qualité des constructions à celle des procédures. Elle contribue donc à l'évolution réglementaire de la commande publique, participant en ce sens à la rédaction des décrets d'application des lois relatives aux marchés publics et stimule la réflexion sur les différentes procédures. Elle est notamment l'instigatrice du concours d'architecture, la loi sur Maîtrise d'Ouvrage Publique (dite loi MOP) du 12 juillet 1985 comme modalité d'attribution des espaces à bâtir, au nom de la qualité : « *C'était pour que les projets soient jugés collégalement. L'idée, c'est que les élus locaux, les fonctionnaires de l'État, s'entourent de techniciens qui les aident à juger des projets* » (un cadre de la MIQCP, n.1). Cette technique de décision commence toutefois à montrer des limites en architecture où la nécessité d'un dialogue se fait de plus en plus ressentir :

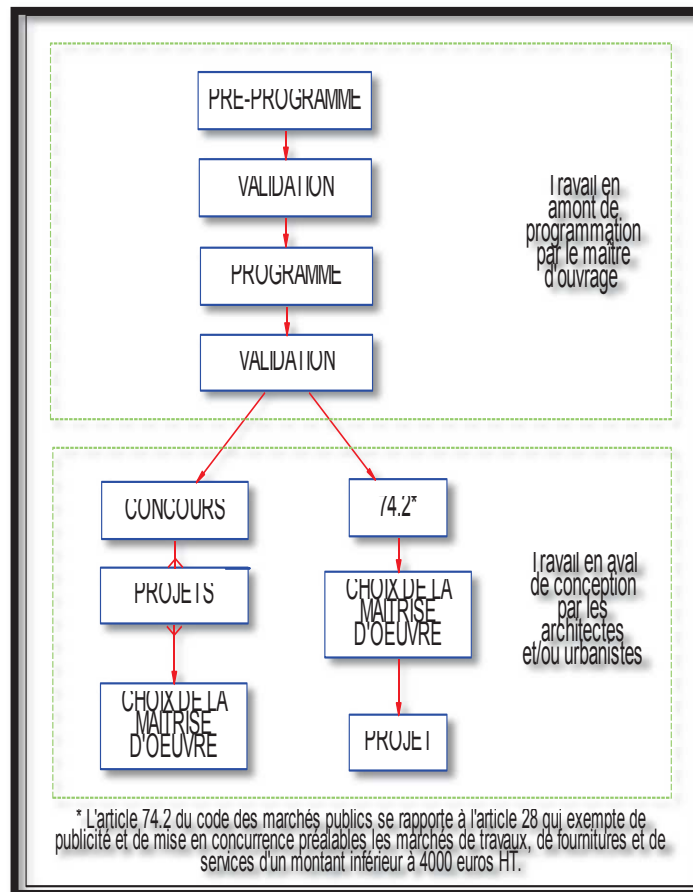
« Le concours de maîtrise d'œuvre, dont la pratique est de plus en plus administrative et juridique, perdant un peu plus de substance avec l'avatar qu'a été l'imposition de l'anonymat, sans échanges entre le maître d'ouvrage et le concepteur pendant la phase déterminante de l'esquisse, ne peut répondre à des cas complexes » (MIQCP, 2001 : 4).

Elle semble d'autant plus inadaptée aux enjeux spécifiques de l'urbanisme qui colportent un surplus de complexité :

« Si la MIQCP reste un fervent défenseur de la procédure qui permet, à partir d'un programme défini par le maître d'ouvrage, suivi d'un concours de maîtrise d'œuvre, de choisir le projet susceptible de satisfaire au mieux les enjeux de l'opération, il est des cas où, la complexité de l'opération, la multiplicité des partenaires, voire l'élaboration de concepts nouveaux, nécessitent une forte concertation et une

maturation en parallèle du programme et de sa représentation spatiale » (MIQCP, 1997 : 53).

Le concours instaure en effet un séquençage programme-projet<sup>96</sup> qui est critiqué pour la rupture qu'il introduit entre le maître d'ouvrage qui rédige un programme en amont, et le maître d'œuvre, à qui revient la conception sur la base dudit programme (figure ci-dessous).



### Séquençage programme puis projet

Autrement dit, l'échange entre celui qui pose la question (le programmeur, c'est-à-dire le maître d'ouvrage) et celui qui apporte une réponse (le concepteur, soit le maître d'œuvre), n'existe pas. Cette absence d'interactivité est consacrée par le principe fondateur du

<sup>96</sup> L'article 2 du titre 1 de la loi MOP, dédié à la maîtrise d'ouvrage, précise qu' « il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux ». Le maître d'œuvre peut, lui, se voir confier : « 1°. Les études d'esquisse; 2°. Les études d'avant-projets; 3°. Les études de projet; 4°. L'assistance apportée au maître de l'ouvrage pour la passation du contrat de travaux; 5°. Les études d'exécution ou l'examen de la conformité au projet et le visa de celles qui ont été faites par l'entrepreneur; 6°. La direction de l'exécution du contrat de travaux; 7°. L'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier; 8°. L'assistance apportée au maître de l'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie de parfait achèvement » (art.7, titre 2).

concours, l'anonymat, qui préserve des tentations de cooptation qui pourraient nuire à la fois à la qualité et au principe de rationalisation des dépenses publiques. Mais le risque d'une telle fracture dialogique est double :

- la programmation peut souffrir d'une vision étroite, essentiellement nourrie par des représentations et des réflexes locaux qui tendent naturellement à reproduire des schémas balisés ;
- la conception proposée à l'issue du concours peut s'avérer « hors sol », sans considération de la culture et de l'histoire du territoire à aménager, tout en succombant aux sirènes de la spectacularisation. Elle peut enfin conduire à une production bicéphale de la ville, sur le modèle du « Prince et de l'architecte ».

Par ailleurs, l'observation des pratiques urbaines discute la perméabilité des frontières entre les activités de conception et de programmation sur laquelle la logique du concours repose. D'un côté, l'ensemble de la phase amont relève également d'une pratique de conception et ne se réduit pas à des problèmes de programmation. De l'autre, la conception apparaît plus comme une activité, un processus, qu'un simple produit fini à évaluer (Prost, 2003). Au « *schéma linéaire classique procédant de l'amont vers l'aval par une succession de phases bien identifiées et autonomes* », se substitue dans les pratiques un schéma voulant procéder d'une « *interaction réciproque entre les phases amont de conception et d'élaboration du projet et les phases aval de montage et de mise en œuvre opérationnelle* » (Janvier, 2001 : 137). Ces tendances se cristallisent dans la notion de « projet urbain », qui qualifie désormais moins un but concret qu'un processus, un bâtiment qu'un mode de gouvernance. Il adosse toutes les opérations à une démarche de coproduction des savoirs entre l'ensemble des détenteurs d'une vision de la ville (voir notre chapitre 1). En lieu d'un séquençage, le projet urbain appelle donc un outil capable d'agencer cette itération incrémentale qui porte autant l'attention sur la régulation du « *collectif d'énonciation de l'espace* » (Toussaint, 1995) que sur la construction des finalités du projet. Le MED est un instrument qui répond à ces aspirations.

« *Un outil administratif un peu plus intelligent que les autres* » pour « *réconcilier le programme et le projet* »

Face à la complexité et la multiplicité des dimensions à considérer, la MIQCP considère que l'urbanisme se trouve à l'étroit entre le « *carcan juridique pesant sur les procédures* » et « *la routine de certains programmeurs* » : « *les clés d'entrée sont trop nombreuses, trop complexes, trop sensibles, pour être hiérarchisées et exprimées dans un programme de concours* » (MIQCP, 2001 : 4). La MIQCP argue ainsi la nécessité de constants allers-retours entre programme et projet, d'une personnalisation en amont des rapports entre



maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre pour « *favoriser la compréhension mutuelle de leurs exigences respectives* » (Cabanieu, 2002 : 21). Elle recherche alors « *un processus plus souple, plus ouvert aux débats et altérations, en accroissant la formation des prestataires, en permettant les questionnements et la réflexion collective, à propos du couple programme-projet* » (*Ibid.*). Il s'agit aussi faciliter le choix d'un partenaire pour le projet plutôt que d'analyser un projet anonyme. Comme pour le projet, l'influence des pratiques industrielles est explicite.

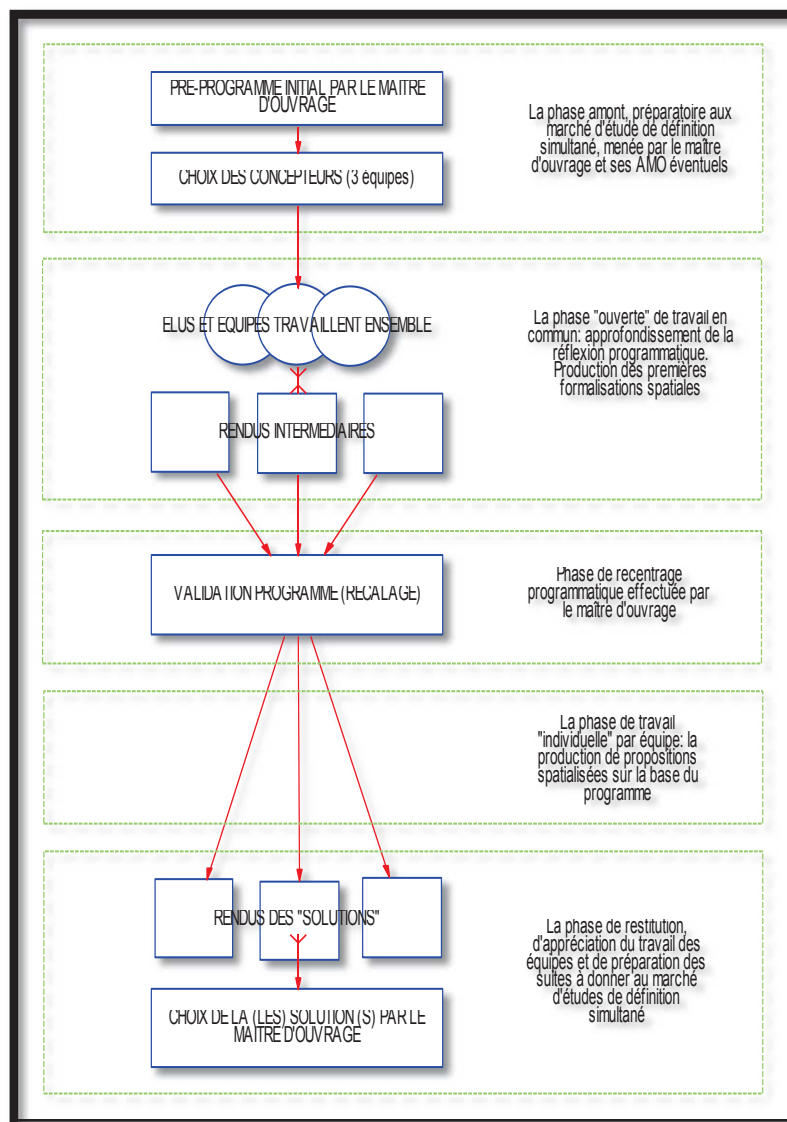
« Cela a été beaucoup employé dans les autres pays par les fabricants d'armement. Pour les avions, on commandait à des industriels des prototypes, que l'on payait, et celui qui avait fait le meilleur prototype pouvait produire en série. On a essayé de l'appliquer pour ces prestations intellectuelles programme-projet » (un cadre la MIQCP, n.1).

Les liens entre le MED et le projet urbain sont ainsi explicitement revendiqués : « *C'est une technique administrative qui se veut un petit peu plus intelligente que les autres. Le projet urbain c'est une ambition, le MED, un outil technique* » (un cadre de la MIQCP, n.1). L'outil promeut toujours davantage une attitude qu'une médiation pragmatique directe sur l'espace à aménager : « *Il s'agit 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* » (Masboungi, 2002 : 10). L'objectif est d'approfondir et de définir plusieurs scénarios dans toutes leurs dimensions, politico-institutionnelles, socio-économiques, techniques, financières et spatiales. Concrètement, quatre phases scandent la procédure (voir figure page suivante) :

- Le maître d'ouvrage élabore un « *pré-programme initial* » pour mettre en exergue « *les zones d'ombre ou encore la liste des questions qui se posent encore et destinées à être résolues* » (MIQCP, 2001 : 32-33). C'est le rôle qui a été assigné à la charte des valeurs dans le programme Constellation.
- Trois équipes sont ensuite sélectionnées pour participer à une phase, dite « *ouverte* », de travail en commun, visant à approfondir la réflexion programmatique. La MIQCP parle d' « *immersion dans le problème posé* » (1997 : 14). Cette étape est particulièrement sensible, puisqu'elle doit permettre aux candidats de recueillir le « *vécu de la Cité* » (MIQCP, 2001 : 38). C'est également ici que se joue la « *simultanéité* » entre le programme et le projet, dans la mesure où des premières esquisses peuvent être présentées. C'est enfin durant cette étape que sont appréhendées les personnalités de chaque équipe et anticipées les compatibilités, facteur déterminant avant d'amorcer un partenariat de plusieurs années : « *La qualité des discussions orientera le choix pour la désignation du concepteur dont on aura alors pu cerner la personnalité, les méthodes de travail et les aptitudes relationnelles* » (MIQCP, 1997 : 17).



- Vient une phase de recentrage par le maître d'ouvrage qui rédige un « *pré-programme définitif* », qui pose les questions « *de ce qui demeure une mise en concurrence* » (p.32). On note la complexité de la formulation (un pré-programme peut-il être définitif ? Quand sera-t-on autorisé à parler de « programme définitif » ?), qui témoigne d'un refus assumé de toute production d'irréversibilités techniques.
- Le MED est conclu par une « *Phase individuelle* », où chaque équipe formalise séparément son projet qui sera soumis au jury, tout en conservant la possibilité d'accès bilatéral à la maîtrise d'ouvrage (p.32).



### Construction progressive Programme-Projet

Au final, cette démarche « permet de confier, après mise en concurrence, la maîtrise d'œuvre d'un projet à celui qui a participé à la définition et à l'élaboration de la programmation de celui-ci » (Cabanieu, 2002 : 21). Elle doit favoriser une réconciliation entre programme et projet, et, de fait, une vision homogène entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise

d'œuvre. C'est un « *avant qui prépare l'après* » (Chenu, 2002 : 30), la procédure constituant alors un moment même du projet (Théry, 2002). Ce moment est essentiel car il institue les potentialités d'itération du projet à partir des relations qui présideront le partenariat entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre :

« Le marché de définition peut rassurer les élus. Quand vous avez un concours d'architecture anonyme, si l'élu le trouve bien, il nous appelle. Après, on est dans une position de force invraisemblable. Si la personne nous dit de changer le projet, on peut refuser. Tandis que dans un MED, dès le début, il y a des compromis, ils ne perdent pas tout pouvoir » (l'urbaniste lauréat du MED de Monges-Croix du Sud).

L'obtention de cette qualité relationnelle n'est toutefois rendue possible que par un fort investissement de la maîtrise d'ouvrage.

### *Un portage politique et managérial au cœur de la procédure*

La mobilisation puis la conduite d'un MED ne sont pas des actes anodins du point de vue de la maîtrise d'ouvrage. Dès sa première plaquette pédagogique, le MIQCP prévient que « *cette procédure onéreuse, longue et exigeante suppose une maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'œuvre fortement impliquées dans cette démarche spécifique* » (MIQCP, 1997 : 12). Trois types de coûts peuvent en effet être imputés au MED. Le plus déterminant se rapporte à « *la conscience et l'acceptation du temps important nécessaire à cette méthode* » (Cabanieu, 2002 : 23) : non seulement le phasage est long et complexe, mais en plus, le maître d'ouvrage doit lutter contre son « *impatience figurative* » pour maintenir le plus longtemps possible un dialogue ouvert sur les idées plutôt que bloqué sur des images. On parlera ici de coût politique, tant est grande la tentation de capitaliser électoralement sur un affichage rapide des réalisations urbaines.

Le second coût est un corollaire du premier : un MED a un prix élevé, notamment en raison du temps consacré à l'information des équipes, aux débats, à la réflexion, à la documentation, à la concertation. Représentant une mission de conceptualisation d'une durée inhabituelle, le coût d'un MED est souvent un facteur bloquant : dans quelle mesure une collectivité peut-elle se permettre de rémunérer des spécialistes simplement pour réfléchir et discuter ? Cette dépense de matière grise, de travail intellectuel, est difficile à évaluer pour des maîtres d'ouvrage par définition non spécialistes. Pourtant, de sa juste rémunération dépendrait la qualité des prestations de chaque équipe. Insuffisamment payés, les candidats ne joueraient pas le jeu de la coopération, soucieux de remporter la compétition pour enfin jouir de ses retombées financières. Il faudrait donc que « *l'étude de définition soit suffisamment rémunérée pour qu'on n'ait pas à compter sur une suite* » (un urbaniste candidat pour Andromède). En outre, le MED nécessite finalement de rétribuer trois fois des prestations de même nature, tout en supportant, pour chacun, des frais de

déplacement, qui peuvent varier en fonction du nombre de réunions et de la taille des équipes. Chaque équipe sollicite également des financements pour son rendu final, au titre de son travail matériel<sup>97</sup>. Selon la MIQCP, « *si l'on a donné " du temps au temps" pour une maturation en douceur, l'investissement préalable est largement rentabilisé par la qualité d'un projet adapté aux contraintes, exigences et usages* » (1997 : 17). Cette « promesse » s'inscrit en creux du discours ambiant portant sur le « développement urbain durable », à savoir que de lourds investissements dans le présent sont des économies à moyen long terme.

Le troisième coût se rapporte à l'intensité de l'engagement du politique et de son équipe. La maîtrise d'ouvrage est personnifiée par un « chef de projet », fortement impliqué, clairement identifié depuis les premières études jusqu'à sa conclusion : « *Désigner, dans le cas des collectivités territoriales, l'Élu qui se rendra assez disponible pour porter "politiquement" le projet* »<sup>98</sup> (MIQCP, 2001 : 38). Le chef de projet doit préalablement préciser l'ambition politique qui préexiste au MED, son but n'étant pas de pallier aux « *éventuelles insuffisances du projet "politique"* ». Le maître d'ouvrage devra donc avoir « *déjà réfléchi aux objectifs politiques de son opération et les avoir formalisés dans un document qui servira de base pour la rédaction du cahier des charges des futurs marchés de définition* » (MIQCP, 1997 : 15). On retrouve ici la charte des valeurs. Puis, tout au long du MED, on attend du chef de projet qu'il dispose du pouvoir de décision ou d'arbitrage sur des points quotidiens ou lors d'étapes intermédiaires. Cette forte mobilisation politique doit « *établir une sorte de symétrie dialectique entre "politique" et "technique"* » (*Ibid.*), là où trop souvent seules des considérations techniques cadrent le projet urbain.

Cet « Élu » s'associe à un « *conducteur de projet* », dont les attributions dépassent la classique conduite « techno-administrative » pour devenir un manager de la réflexion collective. Plutôt que de cantonner le projet au principe de conformité à la règle, son rôle est de mobiliser et d'accorder des savoir-faire pour générer un climat d'innovation. En ce sens, il doit « *savoir créer un contexte général de coopération et de créativité, réunir toutes les personnes qui pourront enrichir le débat, définir le profil des équipes prestataire avec les disciplines requises* » (MIQCP, 2001 : 8). Cela amène le « chef de projet » à s'entourer d'Assistants à Maîtrise d'Ouvrage (AMO).

On s'aperçoit donc qu'à travers le MED, ses concepteurs réinterrogent trois niveaux de pratique :

---

<sup>97</sup> Au total, la MIQCP estimait, en 2001, c'est-à-dire un an avant le lancement des MED du programme Constellation, entre 4000 et 5000 francs HT (entre 610 et 762 €/ jour le coût de mobilisation d'un professionnel, et à 40 000 F HT (6 100 €) le prix de production d'un panneau A0 – hors « matière grise » (MIQCP, 2001 : 36).

<sup>98</sup> Cette majuscule apposée à l' « Elu » lui donne une dimension quasi-mystique, prophétique. Nous verrons plus loin que cela n'est étrangement pas très éloigné de la description que de nombreux acteurs font des élus portant le programme Constellation.

- Les pratiques politiques : le recours au MED est un acte fondamentalement volontariste de la part des élus qui acceptent 1) d'introduire de la complexité et de financer une démarche intellectuelle visant à la réduire, 2) de délier temporalité politique et temporalité du projet, 3) de s'investir personnellement (par opposition à une logique de gestion bureaucratique) dans la conduite des opérations pour équilibrer les dimensions techniques et politiques<sup>99</sup> ;
- Les pratiques professionnelles : durant la phase collective, le MED exige des urbanistes de substituer à un esprit de compétition une logique de coopération, à une démarche d'argumentation, un principe d'écoute et de concertation, à un projet monolithique un processus itératif et évolutif ;
- Les pratiques de projet : Le MED remplace le séquençage programme-projet par une progression collective et interactive. Les élus perdent de leur autorité sur le programme pour en gagner sur le projet, et réciproquement pour les architectes-urbanistes : « *ils vont travailler avec la maîtrise d'ouvrage. Alors que dans un concours, c'est plutôt contre* » (un cadre la MIQCP, n.1).

Le MED peut donc se définir par sa « *formule, affichée, de travail collectif tant sur les finalités de l'action que sur les règles du jeu* » (Dubois, 2006 : 59). Il tente de pallier à l'impossibilité d'un calcul rationnel substantif en proposant un mécanisme de régulation multifactorielle qui cimente l'action collective. Il met l'accent sur la responsabilité des élus, et les contraint à ouvrir l'univers sémantique de leur décision. Il compose donc fortement la maîtrise d'ouvrage en commandant l'intégration en amont d'un maximum de compétences. C'est à l'aune de ces effets structurants sur les coopérations et le système d'acteurs que nous allons examiner sa portée sur le programme Constellation<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Ce niveau de pratique rappelle la première tendance que Genestier (2001) perçoit dans le projet, à savoir, « *de la part du producteur, un rapport fortement et ouvertement subjectivé à l'action, de telle façon que la question de son intentionnalité et de sa motivation paraisse pleinement légitime et qu'à ce titre, elle requiert toutes les attentions* » (p. 101).

<sup>100</sup> La procédure du MED a été condamnée par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 décembre 2009. Les motifs de cette condamnation sont exposés dans l'arrêt : «... dans la mesure où ces dispositions prévoient une procédure de marché de définition qui permet à un pouvoir adjudicateur d'attribuer un marché d'exécution à l'un des titulaires des marchés de définition initiaux avec mise en concurrence limitée à ces titulaires, la République Française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 28 de la directive 2004/18/CE ». C'est donc le fait de limiter le marché d'exécution ultérieur aux seuls titulaires du marché d'études antérieur qui est condamné, tandis que le principe de faire conduire plusieurs études simultanées sur le même objet en vue d'approfondir le programme urbain en concertation étroite avec le maître d'ouvrage n'est pas dénoncé. La publication du décret n° 2010-406 du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics a abrogé les marchés de définition. Suite à cette suppression, nous avons recueilli les impressions d'un cadre de la MIQCP : « *Nous avons inventé à la MIQCP la méthode des études de définitions simultanées. Nous n'en disposons malheureusement plus. Sauf à faire pression sur les juristes de l'Europe (une Europe bien trop préoccupée à réussir la circulation de l'argent au risque de réaliser définitivement le dumping et à mettre les hommes européens dos à dos, ce qui on le sait est le contraire de la stratégie des fondateurs après la guerre.) nous allons devoir inventer un machin*

## 2.2.2- Le MED pour réformer le système de production de la ville

### *Le MED, instrument de reconceptualisation de la fabrication de la ville*

Les MED d'Andromède et Monges-Croix du Sud ont vocation à dépasser leur statut de procédure de désignation d'un urbaniste lauréat pour constituer un temps de reconceptualisation de la fabrication de la ville à l'échelle de l'agglomération : « *le marché de définition a assuré les fondations de la qualité, l'équipe retenue en a amené le ciment* » (maire de Blagnac). L'idée consiste à profiter de l'exposition dont jouissent ces projets grâce à la présence d'AéroConstellation, déjà ancrée dans l'imaginaire local, voire national, pour « *traduire la visibilité internationale de Toulouse* » (le directeur de la SEM Constellation, lors d'une présentation du projet aux promoteurs le 8 mars 2005, voir annexe n.10).

« Ce territoire a quand même été boosté par un effet puissant, la création de l'usine pour l'A 380. (...) Le projet d'urbanisme résidentiel vient, en quelque sorte, se greffer sur la dynamique du projet EADS. On s'est dit, cette usine, il y a un côté moderne, l'aviation est toujours quelque chose qui a 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... » (AMO urbanisme)

Conscients de cet éclairage exceptionnel, les porteurs du projet veulent faire des MED d'Andromède et de Monges-Croix du Sud les éléments déclencheurs d'une démarche globale. Son but est de constituer un ensemble innovant qui intégrerait les préoccupations contemporaines en matière d'aménagement : développement durable, sûreté urbaine, qualité architecturale, mixité sociale, transports en commun, etc. Andromède et Monges-Croix du Sud reçoivent très vite l'étiquette de « laboratoire urbain »<sup>101</sup>, destiné à irriguer les pratiques de l'ensemble de l'agglomération. Andromède et Monges-Croix du Sud seront exemplaires.

« Il y a une espèce de vertu qui déborde le cadre même de l'opération, qui est un exemple pour les professionnels. Si vous interrogez les professionnels architectes et urbanistes, ou les promoteurs, je pense que tout le monde vous dira les bénéfices à tirer de ce type d'opérations. C'est une opération exemplaire qui devrait se généraliser dans sa démarche un petit peu partout. Si la ville de Toulouse voulait prendre un petit peu exemple, je pense que ce serait bénéfique pour tout le monde. » (AMO urbanisme)

Cette vocation à l'exemplarité passe d'abord par l'intégration de nouveaux acteurs porteurs de références à l'échelle nationale, en particulier une équipe d'assistants à maîtrise d'ouvrage qui vont cadrer l'ensemble du processus, conformément aux recommandations de

---

*insatisfaisant qui ne mette pas en péril les considérations de la mise en concurrence* » (un cadre la MIQCP, n.2).

<sup>101</sup> Ce qualificatif, revendiqué en début d'opération, est par la suite abandonné par les acteurs par souci de ne pas alerter les habitants, choqués à l'idée d'être des « cobayes » d'un nouvel urbanisme, à l'image du Mirail, d'autant que les notions de densité et de hauteur ont très tôt été associées aux projets.

la MIQCP : AMO conduite de projet, AMO développement durable, AMO sûreté urbaine, AMO traitement des eaux pluviales. Les AMO « sûreté urbaine », « traitement des eaux pluviales » et « management de projet » jouissent d'une certaine légitimité du pionnier dans leurs expertises respectives et rédigent des documents de référence :

« 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 bestsellers » (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 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 de définitions » (AMO conduite de projet).

L'AMO « développement durable » est pour sa part l'auteur d'un rapport pour le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) sur la ville durable et l'AMO « urbanisme » est un ancien lauréat du grand prix de l'urbanisme. De façon générale, chaque moment particulier du projet est l'occasion d'accueillir des personnalités connues pour leur participation à diverses entreprises de sensibilisation à la qualité urbaine : colloques, séminaires, appartenances à des clubs prestigieux, rédaction d'ouvrages, de plaquettes, obtention de récompenses. La plupart des urbanistes candidats sont également reconnus pour leur participation régulière à la réflexion sur l'évolution des pratiques aménageuses. La composition du jury des MED s'inscrit dans la même perspective : le président de l'association Haute Qualité Environnementale, le secrétaire général de la MIQCP, le président de la 5e section « Aménagement et environnement » au Conseil Général des ponts et chaussées (par ailleurs ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Toulouse), un membre éminent du ministère de l'Équipement, un futur grand prix d'urbanisme, etc. : « *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). On demande à ces personnalités d'ouvrir le débat, d'apporter des mises en perspective :

« Ils ont amené dans leurs discours des comparaisons avec d'autres développements urbains, Bordeaux, Paris, etc. C'était très important dans le débat, parce que cela plaçait le développement de l'agglomération toulousaine dans le développement des autres agglomérations » (AMO conduite de projet).

La commande cible directement les produits classiques de la construction, en particulier « *les pratiques qu'ils nous avaient décrites, plutôt le laisser-faire, avec un promoteur qui fait du produit investisseur, des immeubles assez banaux, avec un peu de tuiles canal et un peu*



*de briques pour faire toulousain et surtout une très grande similitude entre tous les produits, beaucoup de deux-pièces, de trois pièces* » (AMO conduite de projet). De même, le pavillon, malgré tout présent au sein des ZAC, n'est pas revendiqué comme modèle : « *À Andromède, nous avons voulu rompre avec le mode de construction " maison-garage-piscine", gaspilleur d'espace, en vogue à Toulouse et son agglo depuis longtemps* » (urbaniste lauréat d'Andromède). Il s'agit plutôt de « *réconcilier les Toulousains avec le collectif* » (directeur de la SEM Constellation). Une même exemplarité est revendiquée sur les modalités de pilotage de projet. À travers le MED, ces opérations diffusent de nouvelles manières de faire qui marquent une rupture avec les routines locales de production : ouverture du système d'acteurs, intégration de nouvelles compétences, portage politique, principes de concertation, soit les fondamentaux du projet urbain :

« Il y avait presque un rôle de formation. On fait venir des gens, dont on espérait que parce qu'ils avaient participé au processus, cela influencerait sur d'autres projets. L'ambition du programme Constellation c'était ça : amener de nouvelles méthodes de travail, de nouvelles manières de faire qui prennent en compte tous les critères souhaités. C'est la première fois que ce type de demande nous était formulée » (AMO conduite de projet).

L'ensemble est conceptualisé par l'adjoint à la stratégie du maire de Blagnac et président de la SEM Constellation. Ce dernier, professeur de gestion et auteur de plusieurs ouvrages relatifs au management des collectivités, entend faire du programme Constellation l'illustration de ses développements théoriques : « *Je crois que l'on a, sur un micro projet, mais qui a une envergure suffisante pour mêler nombre d'acteurs, un petit laboratoire test du fonctionnement de la gouvernance. Je commence à publier là-dessus, un article récent, je vais sortir un bouquin* » (un élu d'une commune du SIVOM, président de la SEM Constellation).

Cette reconceptualisation de l'urbanisme toulousain à travers ces deux projets se poursuivra après les MED (voir encadré page suivante). Mais, tout en enrichissant l'univers sémantique de l'urbanisme local, les MED provoquent aussi une redistribution des capacités d'action.



### Le programme Constellation, marque déposée du renouveau du débat intellectuel sur l'urbanisme

Tout au long de leur processus de réalisation, Andromède et Monges-Croix du Sud sont au centre de nombreuses manifestations, faisant du programme Constellation la marque déposée du renouveau du débat intellectuel sur l'urbanisme. Celles-ci peuvent être classiquement des expositions, des séminaires de présentation, ou des inaugurations. Elles concernent parfois moins directement l'opérationnel lorsqu'elles sont l'occasion d'inviter des universitaires ou des professionnels locaux sur une thématique donnée telle que « Un toit pour chacun, comment construire moins cher ? », ou « le développement durable n'est-il qu'environnemental ? », le 7 juin 2011. Le programme POPSU, participe d'une même logique d'association des universitaires locaux et enseignants de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Toulouse au programme, autour d'un concept de fertilisation croisée entre acteurs et chercheurs pour nourrir le renouveau de la pensée urbaine midi-pyrénéennes. La portée nationale du POPSU permet de situer et d'inscrire le programme Constellation au côté des opérations prestigieuses d'urbanisme des grandes métropoles françaises. L'enjeu est effectivement pédagogique, intellectuel et culturel, mais aussi, communicationnel : les porteurs, tout autant que le programme, sont érigés au rang d'innovateurs, d'instigateurs du changement, d'un mieux-disant urbanistique. Cette thèse elle-même, ses communications et ses articles, qui ont profité du financement des collectivités et des SEM, ont offert en retour une exposition internationale à ces opérations dans le milieu académique.



*L'espace Andromède à Blagnac*

Autre aspect de cette reconceptualisation, l'« espace Andromède », lieu de vente des logements, ne se cantonne à la classique juxtaposition d'algécos de promoteurs. Il est l'aboutissement d'un concours auprès de jeunes architectes : « On aurait pu ne pas faire d'espace Andromède. On fait l'espace et on marque l'identité. On ne l'a pas fait n'importe comment, on leur fait par un concours de jeunes architectes qui n'avait jamais eu d'attribution. On marque l'innovation, la jeunesse, la dynamique » (un élu d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation président de la SEM Constellation).

#### *Les MED redistribuent les capacités d'action*

Les MED organisent une redistribution des capacités d'action au sein d'un système d'acteurs local régulièrement stigmatisé pour son inertie et son faible renouvellement. Il 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. Cette interconnaissance produit moins un dialogue politico-technique

constructif, qu'une routinisation des manières de faire : « *De manière un peu automatique, on a parfois trop souvent tendance à reproduire des schémas de partenariat, d'organisation de projet, d'appel à compétences sans véritablement chercher à renouveler les manières de faire, de réinterroger un certain nombre de choses* » (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse). Les rentes de position sont établies, le système est cloisonné, les expertises extérieures ne sont pas sollicitées : « *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 n'allait pas les chercher* » (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse). Un géographe fait ainsi état d'une rencontre avec le nouveau maire de Toulouse, en 1983, destinée à présenter les travaux d'un laboratoire universitaire toulousain consacré à l'étude de la ville : « *la réponse polie fut qu'il y porterait un intérêt certain, mais que les différents services de la municipalité étaient tout à fait capables de mener ses propres études* » (Jalabert, 2009 : 123). De même, le recours systématique à des architectes locaux est revendiqué, au nom d'un refus des effets de mode et de leur sensibilité très profonde de la ville. Les MED sont donc l'occasion de soumettre cet ordre local à l'altérité pour diluer son monopole. Cette stratégie d'instrumentalisation de la procédure est portée par les deux têtes de la maîtrise d'ouvrage, la CAGT et la SEM Constellation. À peine créées, elle compte sur cette opération prestigieuse pour affirmer leur légitimité par l'expression d'un « mieux-disant » territorial : cette première opération sera « emblématique » peut-on lire sur le site du Grand Toulouse. Progressivement, leurs services se structurent et recrutent des professionnels locaux, qui ont souvent occupé des postes dans les organismes chargés de penser et de construire l'agglomération. 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 traditionnels, 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 desquelles on souhaite se démarquer » (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse).

Les deux MED engagés constituent ainsi une critique plus ou moins feutrée des pratiques des définisseurs locaux de la ville. En effet, sous couvert de l'opportunité offerte par AéroConstellation et des nouveaux enjeux inhérents, le choix de recourir à cette procédure engage une remise à plat de projets ayant déjà fait l'objet de propositions. *« Je me disais le MED était une façon d'être relativement sûr d'avoir un résultat de qualité. On aurait pu s'en passer, il y avait déjà des projets de ZAC, mais il me semblait que l'on pouvait faire mieux »* (directeur de la SEM Constellation). Monges-Croix du Sud, promesse électorale, était d'ailleurs assez avancée, avec des orientations urbaines élaborées par l'Agence d'urbanisme : *« Au départ, j'avais l'idée d'un urbanisme relativement classique. D'ailleurs, l'Agence nous avait fait un projet avec de la maison individuelle, du R+2, qui avait l'air de plaire à tous mes collègues, parce que, pour beaucoup, ils en restent à l'habitat individuel »* (un maire d'une commune du SIVOM, n.2). L'insuffisance de la densité est justement au cœur de la critique formulée par les nouveaux porteurs, *« on parlait au départ de 2000 logements pour Andromède, c'est une aberration »* (directeur le SEM), tandis que les tenants de ces anciennes propositions soulignent la frilosité des élus : *« à l'époque, les élus avaient cette espèce de position, qui était de dire, "si on veut faire passer un projet, il ne faut surtout pas dire que l'on va construire beaucoup de logements, accueillir une grande population, parce que ça ne passe pas" »* (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse). Dès lors, la commande formulée auprès des animateurs des MED exprime sans détour l'instrumentalisation de la procédure dans le but de se détourner de ces propositions : *« La demande c'était : il y a un travail qui a été fait, on n'en veut plus, cela a été mal fait, on veut travailler différemment, autrement, on veut faire un projet plus important, plus consensuel, plus transversal. C'est clairement la demande »* (AMO conduite de projet).

La surprise est importante pour les urbanistes candidats, qui reçoivent un dossier déjà singulièrement précis en même temps qu'une sollicitation pour proposer un nouveau projet :

*«Andromède avait déjà été faite par les urbanistes locaux. Évidemment, ils éprouvent à notre égard un amour... Quand on a reçu le dossier, c'était 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 définitions alors qu'ils ont déjà un projet ? »* (urbaniste lauréat d'Andromède).

L'étude de la composition du système d'acteurs mis en place pour les MED démontre ainsi la volonté délibérée de s'écarter des acteurs locaux : les AMO recrutés sont souvent parisiens ou étiquetés « État », les membres des jurys viennent en majorité de Paris, de Bordeaux ou de services déconcentrés, cinq des six équipes candidates ne sont pas toulousaines.

*« [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, franc-*

maçonnes... Le marché de définition, c'est ça : prendre des équipes extérieures » (urbaniste lauréat d'Andromède).

Pour Monges-Croix du Sud, une équipe parisienne, une clermontoise et une toulousaine concourent, parce qu' « *ils y a là des raisons politiques, qui veulent que, malgré tout, il y ait un l'affichage du local* » (un urbaniste toulousain candidat au MED de Monges-Croix du Sud). Les habituels partenaires ne sont pas exclus : « *on a fait un geste* », explique un technicien de la CAGT, à propos de l'intégration d'urbanistes de l'Agence dans le jury des consultations. Mais leurs rôles sont réécrits, leurs contributions soumises à l'altérité : ils intègrent un système « ouvert » piloté par la SEM, qui dicte le calendrier, choisit les lieux de réunion, fixe l'ordre du jour. Sous couvert d'un processus formalisé favorisant un espace d'expression multi-acteurs, ce sont de nouvelles règles du jeu qui se dessinent. En appelant les « meilleurs » à tous les niveaux, la SEM pose d'abord les fondations d'un système où les « forces objectivantes » de la connaissance primeraient sur l'interconnaissance subjective. Ensuite, l'introduction d'acteurs hétéronomes est aussi celle d'une certaine irrévérence : les « Parisiens » sont dégagés des contraintes du système d'acteurs local. Plus que leurs compétences, ils ont pour eux l'indépendance, facteur clef dégagé par la MIQCP : « *l'indépendance d'esprit permettant de prendre du recul par rapport à tous les acteurs du projet* » (1997 : 19). Les urbanistes revendiquent en ce sens leur liberté de ton, arguant que la philosophie du MED est d'apporter des propositions innovantes : « *On n'est pas payé aussi cher pour répéter ce qui est déjà écrit dans leur texte, mais pour proposer quelque chose qu'ils n'ont pas entendu. Je suis comme maître Vergès, je suis pour des oraux de rupture. Les urbanistes lèches-culs, on n'en a pas besoin, les services techniques sont là pour ça* » (urbaniste lauréat d'Andromède). L'intérêt de cette posture semble avoir été particulièrement significatif durant les MED du programme Constellation :

« Les équipes parisiennes, cela donne une liberté de parole. Il y a moins de frilosité que quand il s'agit du niveau local. On est toujours face à la frilosité du politique. Nous, on dira des choses, on ne les entendra pas, une star viendra, et ça passera. Cela fait avancer tout le monde qu'à un moment donné, ils soient passés avant. Parce que ce qui est fait est acquis » (un urbaniste toulousain candidat au MED de Monges-Croix du Sud).

Les mutations aspirées se réalisent donc sans affrontement de personnes, mais en capitalisant sur la neutralité présumée de l'instrument, de ses prescriptions méthodologiques, de sa médiation pragmatique sur le système d'acteurs : « *il y a une volonté de voir l'ensemble des acteurs, en charge de l'urbanisme et d'imposer, par la douceur, ce changement de méthode* » (AMO conduite de projet). Les MED produisent dès lors un double effet de légitimation :

- Une légitimation du changement, puisqu'en apparence colporté par une technique neutre intégratrice des vertus de l'ouverture et de la concertation,
- Une légitimation du nouveau système d'acteurs, notamment les acteurs locaux qui ont œuvré en faveur de leur mobilisation.

On voit d'ailleurs que la SEM Constellation, dans son argumentation publicitaire, s'approprie les promesses du MED en reprenant son lexique. Elle valorise le caractère innovant de sa démarche, se présente comme « un outil opérationnel » pour « la conception de projets », « la maîtrise de montage de projets », « la réalisation de projets », vendant des compétences de « conduite », de « coordination », etc.<sup>102</sup>. Dans ses nouveaux projets, elle continue de marginaliser les acteurs traditionnels de la fabrication de la ville, construisant souvent ses partenariats avec des participants aux MED.

La mobilisation du MED pour désigner les urbanistes lauréats des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud dépasse donc la vocation initiale de cet instrument : elle s'apparente ici à un moment séminal importateur d'une transformation générale des manières de faire la ville à Toulouse. Elle contribue à renouveler les représentations grâce à l'apport d'acteurs extérieurs qui bousculent les routines et les rentes de position. Le MED organiserait ainsi la confrontation entre innovation et organisation décrite par Alter : *« Cette situation est favorisée par l'existence d'une concurrence entre la logique de l'innovation, qui suppose d'accepter de vivre l'incertitude des moyens et des fins, et la logique de l'organisation, qui suppose au contraire de parvenir à éradiquer l'incertitude en prévoyant, en programmant, en standardisant. On ne peut ainsi pas penser l'innovation sans se référer au cadre réglementaire ou coutumier dans lequel elle se développe : la rencontre entre l'innovation et les pratiques sociales établies est toujours antagonique »* (2005 : 3). En même temps, le MED concourt indirectement à reconfigurer le système d'acteurs local en légitimant les dirigeants des opérations. Ces derniers tentent désormais d'incarner les vertus attribuées au MED en termes de management de projet pour occuper une position dominante au sein de leur champ d'action. On s'aperçoit à nouveau que la médiation majeure de l'instrument se porte sur la formation du collectif. Le dénouement des MED semble également illustrer cette vocation.

---

<sup>102</sup> Source : semconstellation.fr, en 2006. Depuis l'accession de la gauche à la mairie de Toulouse, les trois SEM de l'agglomération ont fusionné.



### 2.2.3- Le dénouement du MED : la victoire de « celui qui en a dit le moins »

<b>Mai 2002</b>	<b>Avis de pré-information</b>
<b>Fin août 2002</b>	Appel à concurrence
<b>Novembre 2002</b>	Choix de trois équipes par ZAC <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andromède : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Christian Devillers</li> <li>- Treuttel Garcias Treuttel (TGT)</li> <li>- ELLIPSE</li> </ul> </li> <li>• Monges-Croix du Sud <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbane</li> <li>- Fabre et Speller</li> <li>- Bruno Fortier</li> </ul> </li> </ul>
<b>Juin 2003</b>	Adoption du programme de synthèse
<b>Décembre 2003-janvier 2004</b>	Choix des équipes lauréates <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andromède : TGT</li> <li>• Monges-Croix du Sud : Bruno Fortier</li> </ul>

Calendrier des marchés d'étude de définitions (source : grandtoulouse.org)

#### *La phase « ouverte » : entre apprentissages croisés et rivalités*

La phase dite « ouverte » repose sur l'idée d'une concertation généralisée entre les élus, les techniciens, les AMO, et les urbanistes, ces deux derniers devant également partager leurs réflexions entre eux pour enrichir le programme.

L'enquête montre en premier lieu l'importance des « *apprentissages croisés* » (Hatchuel, 2002) qui s'activent tout au long de cette étape. Si les AMO revendiquent un savoir, ils s'attribuent aussi des capacités de traduction : « *Tous ces professionnels de l'urbanisme ont un peu leurs codes, leur langage, qui peut impressionner ou dérouter un élu non-initié. On avait un rôle de décrypteur de l'expertise. Parfois, on disait : dis-moi en français ce que tu veux dire* » (AMO conduite de projet). De façon complémentaire, ils font valoir leur capital relationnel pour minimiser d'éventuelles stratégies de séduction menées par les candidats et favoriser la concertation :

« On connaît très bien les trois équipes. On peut se permettre de dire "tu ne vas pas nous refaire le coup, tu nous as déjà fait ça ailleurs, tu sais bien qu'on n'aime pas... ". Il y a un niveau de dialogue entre nous et les équipes qui peut relever de l'humour, et les élus se mettent au diapason. Du coup, les gens osent dire les choses, et cela crée une ambiance » (AMO conduite de projet public).

De manière générale, urbanistes et AMO ont un discours sur les vertus du dialogue, plutôt qu'un parachutage de leur expertise sans souci de terrain (Veitl, 2005). Leur propre expertise est d'ailleurs parfois elle-même en construction, mise à l'épreuve de l'opérationnel par ces projets.

« J'avais une vision très développement durable, au sens méthodologie conceptuelle. Il a fallu adapter et hiérarchiser : quelles étaient les questions au sein du développement durable qui étaient importantes pour un projet urbain. On a échangé

avec les AMO, avec les équipes de conception et avec le maître d'ouvrage, élus et techniciens des villes, plus l'agglomération. Petit à petit, j'ai ainsi réussi à hiérarchiser les éléments les plus importants à traiter » (AMO développement durable).

« C'était pour nous la première grande ZAC qui s'intéressait à la sûreté. On n'était même pas dans la programmation, mais dans un pré-programme, avec les élus, très en amont. C'est pour ça que je dis qu'on grandit ensemble avec eux » (AMO sûreté urbaine).

La production de référentiels opératifs se réalise alors au carrefour d'expertises qui se découvrent et s'entre-définissent en même temps : « *L'AMO sûreté urbaine nous a présenté la sûreté urbaine non pas sur le thème sécuritaire, mais sur la proximité, la visibilité, la convivialité, et surtout pas sur la fermeture des espaces. On s'est aperçu que la sûreté rentrait bien dans les principes généraux du développement durable* » (AMO développement durable).

Avec les élus, l'entreprise de sensibilisation initiée durant l'établissement de la charte des valeurs, notamment sur les questions de densité, se poursuit à travers des rencontres régulières avec les urbanistes :

« 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 vingt ans. » (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse)

Sur Cornebarrieu, alors que le projet de ZAC est bien plus modeste, l'enjeu en termes d'acculturation urbaine est considérable, ce qui rend le processus d'apprentissage croisé encore plus déterminant : « *On s'engageait quand même dans un projet qui était assez distant par rapport aux habitudes de travail de cette commune qui avait l'habitude de faire des petits lotissements de maisons toulousaines, à qui on proposait une démarche tout à fait différente* » (AMO urbanisme). Le maire lui-même, ancien agriculteur, reconnaît son peu de goût pour les formes contemporaines : « *Je ne suis pas par nature un moderniste absolu, j'habite une maison du XVIIIe siècle, j'imagine mal l'idée du très moderne. A priori, je n'étais pas attiré par ce genre d'architecture* » (un maire d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.2). La dynamique du projet se fait souvent contre les réactions spontanées du conseil municipal. Elle est portée prioritairement par un duo, la maire et son directeur général des services. Ils vont suivre la démarche du marché d'étude de définitions et évoluer, être sensibilisés aux différents enjeux exposés, aux questions de maîtrise du foncier en particulier. Ils vont également exploiter pleinement les possibilités d'ajustement avec le maître d'œuvre offertes par la procédure.

« L'intérêt du MED, c'est de pouvoir suivre le travail des équipes à différentes étapes, et le corriger entre guillemets. On peut leur dire si cela va à l'encontre de ce que l'on



souhaite. (...) C'est quelque chose qui peut bouger, on se sent moins à l'étroit que dans une procédure classique » (un maire d'une commune du SIVOM).

Ils s'attellent par la suite à défendre des orientations qui rompent avec le paysage urbain local, ce qui témoigne de l'« enrôlement cognitif » (Segrestin, 1996 : 297) opéré durant le MED : « *Le maire de Cornebarrieu est maintenant devenu un défenseur de l'innovation. (...) C'est lui-même qui a plaidé pour son projet devant les élus* » (AMO urbanisme). Au final, conseillés par l'AMO urbanisme, le maire et son DGS opteront pour le parti le plus audacieux : « *Honnêtement, je dois dire que dans les trois projets, celui que j'ai choisi à la fin n'est pas celui que je pensais choisir au début. Parce que j'ai évolué, entendu des gens compétents, des gens sages* » (un maire d'une commune du SIVOM).

Enfin, la coopération entre les urbanistes candidats prescrite par la procédure ne semble pas avoir été particulièrement efficace, en raison probablement de principes présidant ce champ professionnel, marqué par la compétition et le concours :

« Il y a deux attitudes : cacher tout ce que l'on a envie de faire ou assommer l'autre concurrent par un concept tellement fulgurant qu'il est complètement découragé. (...) Comment voulez-vous coopérer dans un système libéral ? En gros, c'est un truc débile. On coopère dans la mesure où on est copain, on a vu les articles des uns et des autres » (urbaniste lauréat d'Andromède).

La phase ouverte trouve donc l'essentiel de son intérêt dans l'affinement de l'intercompréhension entre les élus et les professionnels, experts ou urbanistes, participant à surmonter la rupture traditionnelle entre une maîtrise d'ouvrage, désormais plus instruite, et la maîtrise d'œuvre, davantage informée des préoccupations locales. Cette étape aurait été décisive dans le choix de Cornebarrieu pour un projet marqué par des formes très contemporaines. Cette décision passe pour la victoire de l'acculturation, de la sensibilisation et donc de l'innovation sur les représentations traditionnelles. Sur Andromède, projet autrement plus important en termes de surface à aménager, le chemin aura été plus chaotique. Son issue manifeste le choix d'un partenaire plutôt que celui de la spectralisation.

#### *La tentation Central Park, le « projet de l'ambition »*

La phase de recentrage chargée de rédiger un « pré-programme définitif » est demeurée relativement flexible sur les prescriptions, laissant un large espace à la créativité des candidats durant l'ultime étape individuelle. Elle impose toutefois 70 ha d'espaces verts et d'équipements sportifs, dont la distribution va déterminer les options proposées par les trois équipes. Le parti de l'équipe de Christian Devillers propose d'aménager la ZAC autour d'un parc central structurant de plus de 70 ha. L'équipe de Treutell-Garcia-Treutell (TGT) partage les espaces verts en cinq cours, reliés par une écharpe verte. Enfin, l'équipe d'Ellipse-

Gazeau semble mêler les deux approches, avec trois types de traitement paysager répondant à une organisation du quartier en trois secteurs : le secteur des Jardins de Grenade, le secteur du Parc et le secteur des Allées de Garonne.

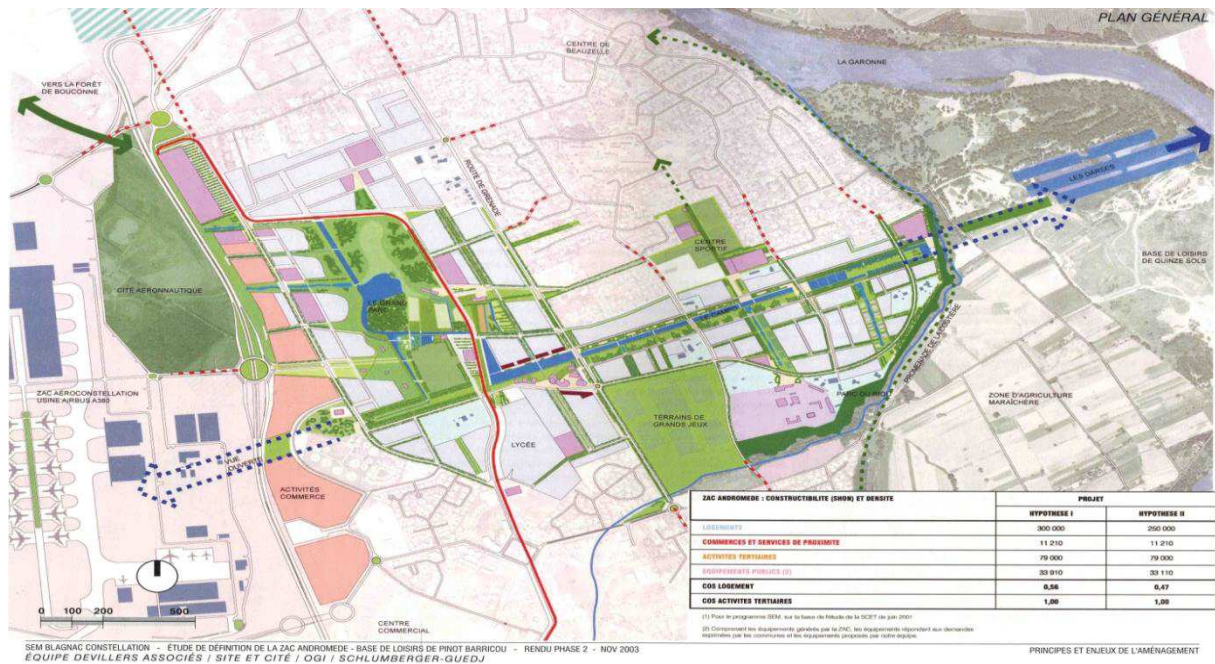


*Le plan général du quartier selon l'équipe Ellipse-Gazeau. (Source : Groupe d'architecture Ellipse, Agence Laverne, Agence Philippe Gazeau, OGI, Rendu 2<sup>e</sup> phase du marché de définition : « La ZAC Andromède », cahier a, 20 novembre 2003).*

La base de loisirs est maintenue entre les « Archipels » et « Les jardins de Grenade ». L'idée de nature évolue entre des espaces très ordonnés de jardins réguliers (« Les jardins de Grenade »), l'envahissement du végétal (« les Archipels ») et les « lanières de Garonne », végétal domestiqué, pensées pour baliser le chemin de Garonne. Ce parti est rapidement mis de côté par les porteurs du projet, sans argument majeur. Le néologisme central de la présentation, « l'ilotissement », aurait dérouté les élus. Ils y ont vu trois petites unités plutôt qu'un grand quartier.

Le projet de Devillers, urbaniste de réputation internationale et grand prix de l'urbanisme en 1998, est rapidement celui qui marque les acteurs locaux par son audace et sa force de séduction. Il propose un parc urbain comme élément structurant du quartier, espace pensé comme une nouvelle centralité métropolitaine et régionale. Il s'agit de « monumentaliser » la banlieue.





Le plan général d'Andromède selon l'équipe Devillers et Associés (Source : Équipe Devillers et associés, Site et Cité, OGI, Schlumberger-Guedj, Rendu 2<sup>e</sup> phase du marché de définition : « Le Parc Andromède », 20 novembre 2003)

Le plan général du quartier insiste sur la définition des espaces publics du « Campo » et du « Grand Parc », traversé par un canal de presque 2 km : « Il proposait un visuel très réaliste, s'appuyant sur des concepts saisissants, l'idée du canal de près de 2 km étayé sur les photos du canal de Courances... Manifestement, l'ambition était de son côté » (membre « toulousain » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.1).



Le canal traversant le Parc d'Andromède (Source : Équipe Devillers et associés, Site et Cité, OGI, Schlumberger-Guedj, Rendu 2<sup>e</sup> phase du marché de définition : « Le Parc Andromède », 20 novembre 2003)

Les élus et la plupart des « Parisiens » sollicités pour former le jury, au titre de « personnalités qualifiées » sont très séduits par cette perspective. Pour les premiers, ce sont les racines rurales qui se retrouvent dans le parc, quand, pour les seconds, c'est l'idée d'un grand parc pour l'agglomération qui prévaut : « *ils sont arrivés avec une vision nationale, en disant "c'est Devillers, il faut faire un grand parc à Toulouse". C'était une vision d'aménagement du territoire. Ils ont défendu "la grande idée de Devillers" »* (membre « parisien » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.1). Pour ces personnalités issues du ministère de l'Équipement, le projet Devillers répond à la fois à un déficit de l'agglomération toulousaine en termes d'espaces publics de qualité et à l'ambition portée par Andromède : « *La grosse différence entre le projet de Devillers et le projet de Garcia, c'est que celui de Devillers avait, de par sa composition urbaine, une vision métropolitaine »* (membre « parisien » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.2). Mais la force de Devillers, au-delà de la puissance d'évocation de son projet, c'est la grande maîtrise des outils de communication.

« On avait l'impression d'avoir un journaliste aguerri à toutes les techniques de communication. Un aspect était très frappant. Il a énormément écouté. Tout ce qui s'était dit dans les premières phases du marché de définition a semble-t-il été scrupuleusement noté, et tout a été restitué, sans omission. On retrouvait les mots, les expressions, ce que les élus avaient dit » (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse).

Les images présentées, en particulier celles du parc, marquent les élus par leur réalisme.



*Le Parc Andromède (Source : Équipe Devillers et associés, Site et Cité, OGI, Schlumberger-Guedj, Rendu 2<sup>e</sup> phase du marché de définition : « Le Parc Andromède », 20 novembre 2003)*

Les « images verbales » (Chapel, Grudet, Mandoul, 2005) semblent réciter la charte des valeurs :



« La ZAC Andromède ne doit pas devenir un ghetto, bien au contraire, l'objectif politique clairement affiché est celui d'une vraie mixité sociale mais aussi générationnelle. (...) C'est une greffe qui doit perdre et constituer à terme une unité urbaine et sociale basée sur les liaisons, des relations, des échanges. (...) La convivialité, la rencontre, les échanges, la solidarité seront favorisés par la forme urbaine, l'ambiance définie par le traitement des espaces publics, la variété des situations urbaines, la transparence, l'ouverture. (...) La programmation (...) permettra de développer des liens intergénérationnelles, de développer du lien social, des aides mutuelles entre les familles, les personnes âgées, les jeunes » (Equipe Devillers et associés, Site et Cité ; OGI, Schlumberger-Guedj, Rendu 2<sup>e</sup> phase du marché de définition : « Le Parc Andromède », 20 novembre 2003, p.8-9).

Plus loin, les urbanistes disent concevoir « *une ville plurielle, complexe, évitant les fonctionnements communautaristes et proposant une véritable mixité des populations et des générations* » (p.87).

Cet enthousiasme initial va être tempéré par les remarques énoncées par plusieurs AMO. Le discours le plus marquant, dans un contexte traversé par un débat sur les questions sécuritaires, est tenu par l'AMO sûreté urbaine, ancien commissaire de police. Il souligne d'une part qu'un grand parc rend problématique l'inscription dans l'espace de la sûreté en obstruant le champ visuel. D'autre part, il fait planer l'incertitude sur l'origine de ses futurs usagers, considérant sa vocation métropolitaine. Autrement dit, rien ne garantit que le parc bénéficie aux riverains, qui pourraient en outre avoir à supporter des nuisances importées par une population importante aux profils sociaux contrastés : « *ce projet allait servir à l'agglomération, pas les habitants d'Andromède. Les habitants du quartier n'en auraient eu que les contraintes, le bruit, etc. Ils n'en auraient pas profité. C'est l'agglomération qui en aurait profité* » (un maire d'une commune du SIVOM, n.1). À ces inquiétudes relatives à l'ordre public s'ajoutent celles liées à la gestion d'un tel espace, qui induit des questions de financement et de compétence : « *Il y avait la crainte de l'entretien futur des espaces publics. Beaucoup d'élus, gestionnaires de leurs espaces étaient effrayés* » (membre « toulousain » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée »). Outre le coût et les compétences, la définition de l'échelon légitime de l'entretien de cet espace interpelle. Entre Blagnac, Beauzelle et la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, comment organiser la maintenance et la surveillance ? Ces doutes sont renforcés par l'argumentaire de l'AMO traitement des eaux pluviales qui critique sa faible capacité de réaction aux aléas météorologiques, en particulier dans l'anticipation des inondations : « *Dans ce projet, il fallait de plus gros tuyaux, parce qu'on ne pouvait pas envoyer la flotte à côté. Il fallait chiffrer tout ça, on avait aussi des contraintes budgétaires. Ce projet ne m'intéressait pas, parce que tout n'était pas bien géré partout* » (AMO eaux pluviales). L'impact de ce discours est appuyé par une prise de conscience accrue des enjeux climatiques en raison d'un été 2003 ayant battu des records de sécheresse, resté dans les mémoires sous le nom de « canicule ». Le fonctionnement technique du canal proposé par Devillers, qui doit détourner la Garonne,

tend d'ailleurs à accentuer ces préoccupations chez les élus et l'AMO développement durable.

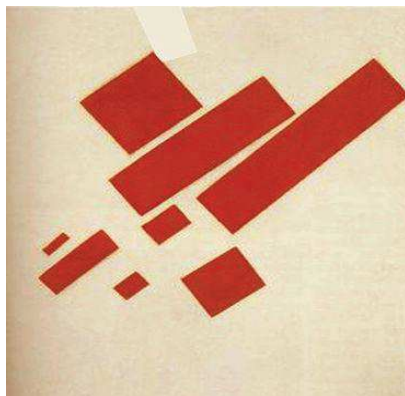
Il est difficile de dégager une hiérarchie dans les motifs qui ont conduit les élus à se détourner progressivement du parti du grand parc central, notamment parce que les classes d'arguments ne sont pas les mêmes. On peut ainsi se demander si les raisons écologiques, généralement consensuelles, ne masquent pas les enjeux sécuritaires qui semblent plus difficiles à revendiquer si on se place du côté des valeurs énoncées. L'urbaniste défait y voit « *une crainte de l'invasion des non locaux : "Les gens du Mirail vont venir, à la piscine chez nous..."* » (cité par Chapel, Grudet, Mandoul, 2005 : 138). Cette stigmatisation du « miralien » n'est évidemment pas avouable tant des valeurs d'ouverture et de mixité ont été proclamées.

Le débat se focalise ainsi sur le projet qui n'a finalement pas été choisi. Ce sont les orientations fortes de Devillers qui ont marqué, été discutées, chaque critique trouvant une réponse dans le projet de TGT. En outre, derrière les orientations urbaines, c'est aussi l'appréhension des personnalités qui se construit.

#### *La victoire des esquisses contre les images témoigne du choix d'un partenaire*

L'équipe de TGT, moins prestigieuse, est portée par un urbaniste jouant moins la carte de l'éloquence et du charisme de fonction du grand urbaniste que de l'humour et de la franchise. La communication est bien moins magistrale, moins dans la séduction, l'urbaniste préférant la carte de la provocation, du contrepied :

« A Toulouse, le truc qui m'avait le plus surpris, c'était cette espèce de mélange final, insensé, entre le vernaculaire, "putain con", le côté rustique, et puis le côté américain, les résidences, copiées sur Santa Barbara, et pour finir les dessertes des lotissements en un estomac légèrement cancéreux... C'est la critique que l'on a répétée quinze fois de suite » (urbaniste lauréat d'Andromède).



Les images proposées sont plus floues, en deux dimensions, on se situe davantage dans l'édiction de principes, que dans le parti-pris urbanistique décisif exprimant un grand dessein pour Toulouse. Ainsi, quand Devillers propose des images extrêmement réalistes, TGT déroute en inaugurant sa démonstration par un tableau de Malevitch, « Suprématisme (huit rectangles rouges) » (1915), exemple de positionnement artistique non figuratif qui repose sur l'idée du caractère infini de l'espace, et sur la relation d'attraction et de rejet des formes. La disposition des rectangles aurait inspiré la composition d'Andromède. L'image proposée est en effet celle

d'un quartier traversé par cinq cours, les « cours d'Andromède » reliés d'Est en Ouest par une Echarpe Verte.



*Plan masse de la ZAC Andromède proposé par TGT (Source : grandtoulouse.org)*

Cette option cherche à concilier l'échelle de proximité, les « Cours » bénéficiant prioritairement aux habitants, et l'échelle de l'agglomération, l'« Écharpe » connectant le quartier à l'agglomération. Les cours sont tous de largeur, longueurs et occupations différentes, et tous recoupés sur la longueur par des cheminements piétons.

Les cours verts répondent positivement aux contraintes sécuritaires en permettant de dégager des vues, de limiter les interstices, les angles morts et les no-man's land. Ce parti correspond également aux injonctions des AMO développement durable et traitement des eaux pluviales.

« Au lieu d'être rassemblés, les espaces verts sont répartis. En termes de gestion des eaux pluviales, c'est idéal. Au lieu du faire du tout tuyau, on fait des petits fossés, pour des petits aléas, des trucs sympas avec des petites passerelles, et lorsqu'il pleut beaucoup plus, on vient inonder un petit peu la pelouse. On peut mieux protéger les gens » (AMO traitement des eaux pluviales).



*Vue du Cours Pinot d'Andromède (Source : Orientations d'aménagement de la ZAC Andromède, 2005, p.5)*

Mais plus que ces considérations techniques, c'est le point de vue sur les destinataires d'Andromède qui aurait été un élément important de la décision. L'échelle d'appréhension privilégiée est celle de la commune qui va gérer quotidiennement ce quartier et ses habitants bien plus que celle de l'agglomération : « Devillers nous proposait un grand parc pour tout le



*monde. Mais cela ne semble pas répondre de la même manière et aussi nettement à des exigences locales »* (AMO urbanisme). Les communes envisagent des espaces occupés, traversés par les riverains sans devenir le carrefour de migrations métropolitaines. À l'inverse, dans la vision d'aménagement du territoire promue par Devillers et les « Parisiens », Andromède s'inscrit dans une dynamique qui dépasse largement les frontières des communes : le quartier génère des flux, permet la circulation et la mixité des populations, il a un rayonnement qui dépasse l'échelle de ses habitants.

« On voyait bien dans le projet Devillers les relations qu'il organisait entre les différents éléments du territoire. L'autre, c'est plus une juxtaposition de petites séquences qui créent une forme d'intimité. De notre point de vue, ça n'avait pas du tout la force du projet précédent. Mais tout cela a créé des arguments qui les ont n'ont pas convaincus, mais plutôt un peu inquiété. " Ils veulent nous construire Versailles à Blagnac ! " J'avoue que j'ai du mal à décoder » (membre « parisien » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.2).

Le choix de TGT est décrit comme celui de la prudence ou celui des « petites » préoccupations gestionnaires qui, si elles sont légitimes, n'autoriseraient pas les partis audacieux, créatifs, innovants et surtout métropolitains : « *des gens ont trouvé que le grand parc était hors d'échelle par rapport à l'attente des habitants locaux, des élus... C'était un peu "esprit village", très toulousain »* (membre « parisien » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.2).

L'analyse montre surtout que les esquisses proposées par TGT auraient finalement davantage rassuré les élus sur la propension du projet choisi à être modifié en cours de réalisation. Les images de Devillers, très précises, ont également exprimé une forme de rigidité : « *Il a ce qu'on appelle un coup de crayon... Donc peut-être un petit peu plus précis, plus rigide, plus raide que d'autres »* (membre « parisien » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.2). Dans ce projet, tout semble trop beau, tout parfait, le résultat ne peut alors qu'être en dessous des attentes suscitées. « *Il était tellement dessiné, tellement abouti, qu'on ne pouvait faire qu'une chose négative par rapport à ce projet, on ne pouvait que le déshabiller. Si on ne pouvait pas se payer le canal, avec des bordures en brique, on allait avoir quoi ? »* (AMO urbanisme). À l'inverse, le projet de TGT semble ne rien arrêter, laisse ouvert la concertation enclenchée par le MED : « *TGT leur a parlé de tout un tas de choses, avec une approche très conceptuelle, beaucoup d'imagerie dans son propos, mais le projet est resté suffisamment flou pour qu'un travail postérieur soit possible. (...)* Finalement, celui qui en a dit le moins par rapport au projet s'en sort le mieux à la fin » (membre « toulousain » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.1). L'urbaniste de TGT estime d'ailleurs « *que le marché d'études définition, c'est un travail plus idéologique, plus culturel, moins technique »* (urbaniste lauréat d'Andromède). L'objectif serait en ce sens

de demeurer le plus longtemps possible dans une démarche de projet, qui selon Boutinet, ne peut être que « *partiellement déterminé* », « *jamais totalement réalisé, toujours à reprendre* » (1993 : 77). Il s'agirait donc d' « *ouvrir un processus* » (Bobbio, 1996 : 97, cité par Pinson, 2003, p.54) d'interactions et d'articulation de ressources entre une pluralité d'acteurs, dans le but de parvenir à « *une approximation qui marche plutôt qu'à la vérité* » (Elster, 1998 : 9). Ici, l' « approximation qui marche » serait l'œuvre de TGT et des images qui en disent peu, quand Devillers aurait produit une rationalité substantive.

« Je crains que l'image soit de nature à réduire le débat d'idées au lieu de le nourrir. Je pense qu'à un moment il faut précisément ne pas avoir d'image pour continuer le débat d'idées. Pour continuer ce que je nomme "l'utopie", composante essentielle de toute stratégie d'aménagement. Au fond l'image, c'est la représentation que chacun de nous a dans sa tête. Si ma série d'images se matérialise dans une figure, je ne vais pas après la fédérer aux perceptions aussi diverses que les gens ont dans leur tête. (...) L'image est un moyen d'aller très vite et de faire consensus, alors qu'on n'est pas sûr du consensus. L'image présente le danger de générer, après, des désillusions et des désaccords. Parce qu'on aura été d'accord sur l'image mais que tout le monde n'y met pas la même chose » (élu de Blagnac et président de la SEM Constellation, cité par Chapel, Grudet, Mandoul, 2005 : 129).

En outre, ces différentes manières de faire ont informé les élus sur la personnalité des candidats, notamment sur leur propension à constituer un partenaire coopératif, ouvert à la négociation, prêt à répondre aux demandes de changements des élus. « *Cela a forcément joué dans le choix du projet. Quelle souplesse ? Quelles capacités d'écoute ?* » (membre « toulousain » du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.2). Le MED a introduit une philosophie partenariale suivant une logique de gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux. La volonté de conserver ce mode de coopération semble orienter la nature du choix des élus vers le profil d'un partenaire, autant que sur la qualité de son projet. « *Le MED a permis aussi de tester le caractère des candidats, 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). Au parti « monumental » et « métropolitain » d'un grand prix de l'urbanisme, les acteurs ont préféré des options plus prudentes, aux figures plus esquissées que réellement dessinées mais servies selon eux par une personnalité plus ouverte. Au final, bien plus que la recherche d'un parti urbanistique déterminant, la construction du choix de l'urbaniste lauréat rend compte avant tout de la volonté de s'adjoindre un partenaire. Le projet « exemplaire » semble nécessairement devoir être le fruit d'une coopération exemplaire entre les nombreux acteurs qui interviennent sur le projet.

#### **2.2.4- Le MED, un paradigme stratégique et relationnel sous couvert d'une rationalité technique**

On a vu que la procédure de marché d'étude de définitions engagée engendre une ouverture du système d'acteurs au profit d'urbanistes, de personnalités nationales, d'experts auparavant non sollicités, au détriment des définisseurs habituels de l'urbanisme toulousain. Cet effet provient autant de la mécanique instrumentale, le MED induisant la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage complexe et d'une maîtrise d'œuvre plurielle, que de la volonté délibérée des porteurs du projet de capitaliser sur le MED pour transformer les règles du jeu local, tant sur le plan cognitif que vis-à-vis du système d'acteurs. Cette première stratégie d'instrumentalisation du MED se double d'une seconde qui vise contourner l'autorité du maître d'ouvrage, la CAGT, au profit des élus des communes. De même, alors que semble se dégager une association mécanique entre instruments et sélection des acteurs légitimes, l'enquête montre qu'en surimpression de cette rhétorique technicisante et rationalisante, se dévoile une logique de sociabilité élective et de cooptation (Ferguson, 2013).

##### *Au-delà des projets : garder la maîtrise*

Andromède et Monges-Croix du Sud sont des ZAC communautaires, les premières de la CAGT, qui souhaite en faire des opérations emblématiques dans le but d'affirmer la pertinence et la légitimité d'une échelle d'action intercommunale. Pourtant, l'observation rend compte d'un resserrement du portage politique de ces ZAC entre les mains des élus des communes directement concernées par le biais des MED. Cette relocalisation du projet s'effectue dans la continuité historique de stratégies anciennes déployées par Blagnac, puis le SIVOM Blagnac Constellation qui, à travers le recours à des instruments de pilotage de projet ou de construction d'une cohérence territoriale manifeste depuis longtemps leur désir d'indépendance vis-à-vis de tout type d'ingérence.

Au Grand Toulouse, alors que le comité de suivi formé pour AéroConstellation (voir chapitre 7) traite des premières questions relatives aux opérations d'urbanisme, il réduit la fréquence de ses rencontres en même temps que le ZAC industrielle s'achève : « *Les réunions du comité de suivi se sont espacées, on a parlé de moins en moins de la zone Andromède et de Monges-Croix du Sud. Les choses se sont plus faites entre la maîtrise d'ouvrage déléguée, les SEM, notamment la SEM Blagnac Constellation, et le groupe retenu, TGT* » (un élu du comité de suivi, n.1). L'effet du MED a été déterminant dans cette dilution progressive de la parole communautaire, puisqu'en multipliant les réunions de concertation, il a stigmatisé la faible disponibilité des élus dès lors que leur commune n'est pas directement impactée :

« 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 avait pas. Les élus du Grand Toulouse sont peu venus, parce que c'était lourd, ça demandait beaucoup de temps. Ils ne se sont pas sentis concernés, peut-être parce que c'était trop complexe. 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).

Grâce à la SEM qu'ils ont réactivée et qui est désignée maître d'ouvrage délégué, les élus raccourcissent les circuits de la concertation et de la décision. Les rencontres se déroulent dans les locaux de la SEM ou directement dans les communes, au nom de l'efficacité de la réflexion, ce qui contribue à marginaliser les élus délégués et les services techniques de la CAGT : « *Les réunions se font sur le terrain, durant le conseil municipal. C'est complètement idiot d'aller à Marengo ! Ne serait-ce que parce qu'on a des choses à vérifier* » (un maire d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.2). Les services techniques de la CAGT comprennent alors que pour les élus, la question de la maîtrise d'ouvrage est primordiale et ne peut pas relever d'un débat communautaire : « *On a compris progressivement au sein de notre service que la dimension locale du projet est très importante. Les élus locaux ont voulu maîtriser pas totalement mais essentiellement le projet avec une démarche qu'ils ont initiée grâce à la SEM Blagnac Constellation* » (un technicien intercommunal). La parole du maître d'ouvrage est donc réduite politiquement et techniquement ce qui ne permet pas d'aborder les enjeux dans une optique intercommunale : « *on revient à un maire qui aménage son territoire, et qui bénéficie des ressources qui ne sont pas les siennes* » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi, n.1). La mixité sociale, par exemple, est particulièrement valorisée par les porteurs des ZAC comme une dimension traitée de façon exemplaire. En effet, non seulement les 20% imposés par la loi SRU sont respectés à l'échelle de chaque îlot, mais en plus, chaque promoteur doit initialement s'associer à un bailleur social pour candidater à l'obtention d'un îlot (voir chapitre 8). Cependant, ce raisonnement ne dépasse pas les frontières des communes, alors que le déficit de logements sociaux au niveau de l'agglomération est considérable.

« Blagnac a raisonné de façon trop communale, alors qu'on est dans un projet communautaire, l'habitat social est une compétence communautaire, et le quota est de 25%. Mais le maire a opposé qu'il était au-delà des 20% sur sa commune, et qu'il n'allait pas se pénaliser politiquement parlant. La CAGT n'a pas joué son rôle ! Il faut raisonner globalement » (un élu de l'agglomération membre du comité de suivi, n.1).

Cette marginalisation du Grand Toulouse au sein des MED comme fruit de la volonté des élus de contrôler le plus possible ces projets traduit les limites de la culture intercommunale

toulousaine. Elle illustre la difficulté de concilier enjeux communautaires et communaux au sein d'un projet d'agglomération. Entre les maires peut se dessiner un accord tacite consistant à ne pas ou peu intervenir sur les projets des autres.

« À Balma, je me vois mal, en tant qu' élu de Cornebarrieu, et membre de la communauté d'agglomération, imposer mon avis. D'une part, je ne connaîtrais pas le sujet, d'autre part, je pense que les mieux placés, ce sont les élus de Balma. Donc, il est normal que dans cette affaire, pour une question d'efficacité aussi, que ce soit le secteur qui s'en occupe » (un maire d'une commune du SIVOM, n.2).

Stratégie des élus locaux et indigence de la culture intercommunale concourent donc au retrait technique et politique du maître d'ouvrage tout au long d'une procédure qui nécessite justement un très fort investissement pour exister. Au final, les spécificités du MED ont favorisé une désolidarisation des deux dimensions de la conduite des opérations : « *Il y a deux choses qui sont différentes, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise du projet* » (un technicien intercommunal). Elles auraient donc indirectement servi les intérêts des communes accueillant les projets, permettant de contourner l'*autorité* du maître d'ouvrage, la CAGT, et de renforcer consécutivement le *pouvoir* des élus locaux (Duran, 2009). Le SIVOM Blagnac Constellation et la SEM ont orchestré des scènes de négociation dont l'ouverture affichée et revendiquée masque un resserrement de la sphère décisionnelle. Au sein des dispositifs délibératifs, la participation n'équivaut pas à une capacité d'action. On parlera alors d'une instrumentalisation du MED dans l'optique d'une relocalisation des projets.

**« Ce n'est pas parce qu'on est maître d'ouvrage qu'on est maître du projet »**

« Au fur et à mesure du marché de définition, je trouvais ça très intéressant, mais à un moment donné on se sentait isolé. C'était une grosse mécanique en marche, on était concerné, mais isolé. C'est toute la difficulté des projets communautaires. C'est l'ambiguïté de nos compétences. Nous avons compétence pour faire des opérations dites "communautaires", notamment en matière d'habitat, ou des opérations mixtes, mais néanmoins nos élus sont délégués par les conseillers municipaux des communes qui les nomment, ils sont délégués auprès du Grand Toulouse, ils ne sont pas élus au suffrage universel. Et tant qu'existera l'importance du territoire communal, ce que je comprends, les élus sont face à leurs administrés... Et c'est là qu'on revient à l'importance du maître d'ouvrage, qu'est-ce que c'est ? Là-dessus, ce n'est pas parce qu'on est maître d'ouvrage qu'on est maître du projet. C'est ça la subtilité. L'importance de la maîtrise du projet est trop grande pour qu'aujourd'hui, vu la façon dont est composé le Grand Toulouse, la maîtrise du projet soit prise en charge complètement par le Grand Toulouse. Je pense que pour les élus, c'est inconcevable, parce qu'ils sont aussi élus communaux, avant tout. Tant que cette ambiguïté demeurera, on se trouvera face à cette situation. » (un technicien intercommunal)



### *Les « cens caché » des arènes collaboratives*

Tandis que le MED suggère une redistribution « technique » des capacités d'action (c'est-à-dire majoritairement basées sur le critère des compétences) régulée par des instruments prétendus neutres, l'enquête rend compte d'une sélection qui se réalise souvent suivant une logique de cooptation, de sollicitation d'un réseau préexistant.

« Avec le directeur de la SEM, on a quand même une histoire commune, on a créé l'Agence d'urbanisme de Toulouse ensemble. Il y avait aussi l'AMO urbanisme. On a pas mal échangé dans le club « *Ville Aménagement* ». Cela a créé un certain type de relations, je pense beaucoup de bien de lui. 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. Il y avait aussi le directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux et le président de l'association française HQE. On était quatre du club, et on s'est retrouvés membres du jury» (membre «parisien» du jury, en qualité de « personnalité qualifiée », n.1).

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* ». Ces mêmes personnalités parisiennes vont largement aiguiller le directeur de la SEM vers d'autres personnalités, telles que les AMO, mais aussi encourager des urbanistes connus à se rendre sur Blagnac. Au final, c'est un réseau, façonné par l'histoire, un « *sous-groupe cohésif* »<sup>103</sup>, largement activé dans la capitale au sein de clubs et de manifestations diverses qui apparaît, sous couvert de la neutralité technique et politique de l'instrument. Le programme Constellation est aujourd'hui d'ailleurs décliné dans une version plus intellectuelle, autour de conférences, de débats ou d'expositions, au sein desquels on retrouve ces personnalités, rejointes par les lauréats (voir encadré plus haut). À l'image des normes qui se multiplient au sein de l'action publique, le MED repose sur une rationalité technique qui contribue à en neutraliser la signification politique, tout en conservant une rationalité démocratique (par sa dimension négociée). Grâce à cette double légitimité technique et démocratique, la scène d'acteurs composée par les porteurs du projet est difficile à contester. Cela leur apporte une autorité pour reléguer les acteurs indésirables.

Cette dynamique de choix mutuels se double d'un phénomène de personnification de l'action qui contribue à « détechniciser » la procédure pour à nouveau mettre en lumière la dimension hautement subjective qu'introduit un tel instrument. Cette personnification tend à placer la maîtrise du projet entre les mains de personnalités qui seraient dotées d'aptitudes exceptionnelles : « *Le président de la SEM est une personne excessivement rare, un élu qui voit le développement de la ville à long terme, avec une compétence universitaire en*

---

<sup>103</sup> « *Un sous-groupe collectif est un sous-ensemble d'acteurs entre lesquels on constate l'existence de relations fortes, intenses, directes et fréquentes* » (Lazega, 1998 : 45)



*développement stratégique des collectivités... Il voit beaucoup plus loin* » (AMO conduite de projet). Le maire, en particulier, se construit une légitimité politique centrée sur son aptitude à réaliser et à communiquer autour d'une capacité entrepreneuriale. Mieux, il serait lui aussi doté d'une « *vision* » (urbaniste lauréat d'Andromède). La vision, qualité aussi singulière que subjective semblerait ainsi constituer un critère hautement discriminant sur lequel l'instrumentation capitalise. « *Vous avez quelques personnages comme eux en France, ils ne sont pas extrêmement nombreux. Sans eux, on ne peut rien faire. Ce relais est indispensable, mais il est aléatoire* » (urbaniste lauréat de Monges-Croix du Sud). 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 de 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, savoirs, créativité, etc.) de l'aspect subjectif (détermination, courage, endurance, etc.). Cette combinaison de qualité est clairement identifiée parmi les responsables locaux :

« Le directeur est diplômé d'une école de commerce, il 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... On ne parle plus avec les services techniques, des gens qui nous détestent » urbaniste lauréat d'Andromède).

On touche ici à une dimension délicate qui relèverait de l'habitus de classe, voire de caste. Le MED, mais aussi la charte des valeurs, mobilisent les « grands élus » (plutôt que les « petits »), les urbanistes parisiens (plutôt que les locaux), des « grands techniciens » (et non des gestionnaires), etc., soit « *les meilleurs à tous les niveaux* ». Le maire de Blagnac souligne un sens la valeur des urbanistes impliqués dans les opérations :

« J'ai découvert un milieu de très haute technicité, ce milieu des urbanistes, avec une très grande puissance de réflexion, un background technologique étayé sur des comparaisons d'ailleurs, à l'étranger. Je suis toujours assez séduit par l'expertise faite à un bon niveau par des gens qui savent de quoi ils parlent ». (le maire de Blagnac, cité par Chapel, Grudet, Mandoul, 2005 :124)

Ces « personnes exceptionnelles » agenceraient une démocratie rendue « unitaire » (Mansbridge, 1983) certes par la légitimité de la compétence, mais aussi par l'homogénéité politique, culturelle et sociale des participants. Se dégage une fonction de discrimination des instruments qui hausse le coût d'entrée de la participation et génèrent simultanément un

processus d'ouverture et d'exclusion, une gouvernance pluraliste et semi-élitiste (Pinson, 2006 : 648). Ils structurent certes un espace normé de confinement technique des problèmes par un processus de coproduction des connaissances, mais aussi de production et de distribution de la confiance. En définitive, l'ensemble des caractéristiques de ces scènes d'acteurs, charte des valeurs et marché d'étude de définitions, évoquent la notion de « *cens caché* » proposée par Daniel Gaxie (1978, 1987) pour décrire une capacité à opérer une construction proprement politique de l'espace politique. Pour les agents sociaux, cette capacité donne accès au « *sentiment de compétence politique* », c'est-à-dire « *le degré auquel les acteurs ont le sentiment de se retrouver dans le déroulement des événements politiques, donc de leur trouver un sens* » (1987 : 31). Selon l'auteur, ces aptitudes sont socialement distribuées et dépendent en grande partie de la durée de la scolarisation, étant entendu que, selon la tradition néo-kantienne, « *toute perception dépend de la maîtrise d'un système symbolique s'interposant nécessairement entre les agents sociaux et la réalité* » (*Ibid.*). Sans préjuger du niveau de scolarisation des acteurs que la charte et le MED marginalisent, la « *compétence politique* » apparaît ici clairement comme un critère de nomination, sinon d'influence : le projet urbain est exigeant, l'ambition est sélective, les instruments discriminent, distribuent le pouvoir. De même, la « *capacité à symboliser* » renvoie étrangement à cette « *vision* » dont seraient pourvus les acteurs centraux des projets. Un élu nous dit d'ailleurs, avec une honnêteté confondante : « *moi, si j'avais une vision, je serais maire* »... (un adjoint à l'urbanisme d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.1).

Cette concentration de compétences et de « *personnalités d'exception* », si elle sert le développement de ces projets, semble aussi être la limite de leur vocation à irriguer fondamentalement l'ensemble des pratiques de l'agglomération. Pour de nombreux observateurs, les vertus d'Andromède et de Monges-Croix du Sud relèveraient d'un contexte exceptionnel rendant leur montée en généralité peu probable : « *Il faut être clair, le programme Constellation, que ce soit Andromède ou Monges-Croix du Sud, c'est assez unique et cela le restera probablement. Ne serait-ce que pour les participations financières qui seront difficiles à reproduire à équivalence sur d'autres projets* » (un urbaniste de l'agence d'urbanisme de Toulouse). Ce contexte se décline en plusieurs points. D'abord, la fenêtre d'opportunités ouverte par AéroConstellation a imposé dans les analyses, défendues par les stratégies des élus locaux, la nécessité de construire des ZAC d'habitation. Elle est également parvenue à prescrire un idéal qualitatif, au nom des valeurs associées à l'aéronautique. Ensuite, ces démarches, très onéreuses, ont profité d'un financement communautaire. La CAGT, dont c'étaient les premières opérations, n'avait pas encore fixé ni ses critères qualitatifs, ni ses taux de financement : « *Les élus nous ont demandé de comparer ces deux opérations avec la nouvelle : à superficie équivalente, on se retrouve*

*avec des bilans parfois doublés à périmètre égal »* (un technicien intercommunal). À la suite du mécontentement de certains élus délégués et de la structuration progressive de la CAGT, un audit sur le financement des ZAC communautaires a abouti à une charte des opérations où le calibrage qualitatif et financier est loin de celui d'Andromède et Monges-Croix du Sud. Enfin, la configuration territoriale n'est pas anodine dans l'audace des orientations urbaines et surtout de celle de leurs modalités de gouvernance. Pour Blagnac, Andromède s'inscrit dans la continuité de son positionnement sur les idées urbaines nouvelles, son processus dans sa logique d'innovation managériale. Plus globalement, ces projets se posent en creux des apprentissages institutionnels et de l'établissement d'un espace de développement au sein du Nord-Ouest toulousain, caractérisés par les solidarités qui se sont manifestées entre les élus et les techniciens du SIVOM Blagnac Constellation.



## Conclusion

Andromède et Monges-Croix du Sud traduisent la saisie par quelques élus et techniciens de la « fenêtre d'opportunités » ouverte par AéroConstellation, dans le but de changer les manières de penser et de construire la ville à Toulouse. Cet opportunisme se réalise à travers la mobilisation d'instruments chargés de produire des connaissances qui nourrissent une entreprise de reconceptualisation des représentations urbaines à l'échelle de l'agglomération. Ils se caractérisent par le faible niveau de prescriptions qu'ils opposent aux acteurs. Il s'agit au contraire de maintenir le plus longtemps possible les projets dans des configurations ouvertes, de repousser les irréversibilités toujours perçues comme facteurs de rigidité. Autrement dit, on préfère la situation de projet au plan urbain.

Si ces instruments colportent peu de prescriptions, c'est qu'ils mobilisent des acteurs qui produisent peu d'incertitudes sur leur adhésion aux objectifs qualitatifs visés. Fermés aux « petits » élus et techniciens, ils ne s'adressent pas plus aux habitants, se concentrant sur une élite restreinte : ces acteurs « ont des noms », ils seraient dotés de qualités rares, distinctives, qui les prédisposeraient à l'évolution, aux apprentissages institutionnels. Les maires, en particulier, se voient attribuer des propriétés remarquables. Véritables « chefs de projet », ils actionnent une « repolitisation » de la production de la ville, condition perçue comme indispensable à sa reconceptualisation : l'investissement du champ urbain par le politique autorise sa réoccupation cognitive, intellectuelle. Formant a priori un réseau d'« adhérents », ils doivent désormais forger un groupe. La « charte des valeurs » est explicitement élaborée à cette fin : elle offre des valeurs et des règles du jeu au fonctionnement de ce groupe. Le MED traduit l'ensemble en référentiels opératifs communs, dans une visée plus opérationnelle, en maintenant toutefois les projets ouverts.

Au sein de ce « groupe d'adhérents », les instruments opèrent une distribution des capacités d'action qui contribuent à la fois à marginaliser les définisseurs habituels de la ville et à relocaliser les projets, au détriment de leur vocation communautaire. Évitant les oppositions frontales, les instruments semblent organiser cette redistribution avec la légitimité technique de la règle. Les acteurs « indésirables » ne sont pas explicitement écartés, mais leur influence est diluée, soumise à l'altérité, ou éteinte en raison de l'absence de représentants légitimes. Charte des valeurs et MED se présentent au final comme des instruments de « production des savoirs dans et pour l'action » (Pinson, 2003), à savoir des processus qui lient mobilisation des connaissances et agencement d'un groupe, où « *les choix collectifs n'ont de pertinence que s'ils permettent de construire et pérenniser les coalitions* » (p.47).

Cette progression vers la constitution d'interdépendances entre les acteurs serait même la vocation centrale de ces dispositifs (Pinson, 2002). Dans notre cas, ces interdépendances lient des acteurs qui partagent (ou, pour certains revendiquent clairement) un capital social et culturel commun. Cela nous a conduits à parler d' « habitus de classe », pour signifier comment ces phases amont de réflexion sont portées par une élite intellectuelle qui se connaît ou se reconnaît, parce qu'ils partagent « le sentiment d'une compétence politique ». Ce sentiment est la source du « cens caché » de ces processus d'action instrumentés.

Le tableau ci-dessous propose une vision synoptique et détaillée des trois médiations effectuées par les instruments étudiés :



	Médiation pragmatique			Médiation épistémique		Médiation interactive			
Instruments	Objectifs	Outil	Action	Schéma de rationalisation	Type de prescriptions	Type d'acteurs	Type de relations	Critères de sélection des acteurs	Distribution des capacités d'action
<b>Charte des valeurs</b>	Unifier les représentations urbaines.  Former un groupe.	Séminaire de deux jours.	Concertation.	Balisage de la concertation.  Identification et construction de valeurs urbaines communes.	Prescriptions faibles : pas de programme, pas de projet urbain.	Élus, techniciens, experts, urbanistes.	Dispositif délibératif : l'instrument régule des échanges entre « égaux », confiance.	Aptitude à l'apprentissage institutionnel, à l'innovation.	Les décideurs : les « grands » élus et techniciens.  Marginalisation des « petits » élus et techniciens, les promoteurs, la CAGT, les habitants.
<b>Marché d'étude de définitions simultanées</b>	Enrichir l'univers sémantique de la décision.  Produire plusieurs orientations urbaines.  Générer une nouvelle culture urbaine.  Identifier un futur partenaire.	Procédure de désignation d'un urbaniste.	Concertation.  Sélection.	Production de connaissances sur le territoire à urbaniser.  Production de référentiels opératifs.  Structuration des rapports maître d'ouvrage/ maître d'œuvre.  Architecture collaborative.	Prescriptions faibles sur le plan technique : « pré-programme », esquisses.  Phasage de la concertation très structurant.	Élus, techniciens, experts, urbanistes.	Dispositif délibératif : l'instrument régule des échanges entre « égaux », confiance.	Invitation.  Aptitude à l'apprentissage institutionnel, à l'innovation, avoir une « vision ».  Capital réputationnel.	Les décideurs : les « grands » élus et techniciens du SIVOM, SEM Constellation, urbanistes extérieurs.  Marginalisation des « petits » élus et techniciens, les définisseurs habituels de la ville, les promoteurs, la CAGT, les habitants.

À la fois mobilisateurs de savoirs, d'expertises extrêmement élaborés et éléments de structuration du collectif, charte des valeurs et MED placent la production urbaine en tension entre technique et relations. L'accroissement de sa complexité suscite simultanément une différenciation des compétences, une technicisation croissante de ses modes opératoires et un rôle accru des dynamiques réticulaires et relationnelles entre les acteurs : « *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, Maugeri, 2003 : 26 ). Ce modèle stratégique et relationnel cohabite avec une réalité technique et rationnelle. Lascoumes et Le Galès (2004) précisent ainsi 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). On observe en effet des stratégies, des réseaux, du politique et même des habitus, qui s'activent dans le cadre d'interactions, entre les instruments et les acteurs d'une part et, entre les acteurs mis en mouvement par les instruments d'autre part (ce qui implique mobilisations d'intérêts et de ressources, valeurs, interprétations, traductions, rapports de force, conflits, etc.). L'ensemble rejoint l'idée des deux faces de l'instrument dégagées par Moisdon, « *l'une tournée vers la confrontation* », « *l'autre tournée vers la connaissance* » (1997 : 43). Les instruments chargés d'assurer la production de ces quartiers « exemplaires » reprendront des ingrédients similaires, connaissance, confrontation, mais en modifiant sensiblement leur dosage.

## Conclusion de la partie III

Le choix d'Airbus d'établir son hall d'assemblage pour l'Airbus A 380 a ouvert une « fenêtre d'opportunités » sur les plans économiques et urbanistiques, saisie par les élus. Notre analyse de cette dynamique territoriale par le prisme des instruments que les acteurs ont mobilisés pour les aider permet d'appréhender la nature des besoins qui sont identifiés comme prioritaires pour exploiter la situation de façon optimale.

On remarque globalement que la première réaction consiste à surseoir à un déficit d'institutionnalisation de l'action publique territorialisée. On reproche en particulier aux institutions territoriales existantes leur incapacité à produire de la lisibilité à un moment où celle-ci devient déterminante pour soi (qui doit faire quoi ?) et pour autrui (en l'occurrence Airbus). Autrement dit, la situation institutionnelle initiale s'apparente à un « *mille-feuille* » (Boussard, Mercier, Tripier, 2004), incapable de fournir une définition de la situation, c'est-à-dire de déterminer à ce qui est vague, d'inscrire la situation nouvelle dans un schéma (Thomas et Znaniecki : 1919). Les acteurs doivent faire face à de fortes incertitudes : proposer un espace à aménager important en apportant des garanties à un industriel dans des délais raccourcis ; changer les manières de faire la ville. Ils commencent par reconsidérer les formes d'élaboration de l'action collective qui présidaient alors. Ils vont donc investir dans des instruments dans le but d'équiper efficacement leur action, cette étape se réalisant en amont des opérations de conception. Ainsi, un « pacte fondateur », une nouvelle structure intercommunale, une « charte des valeurs » et un marché d'étude de définitions vont être mis en place pour répondre aux différents problèmes relationnels qui se posent aux acteurs. S'ils n'ont pas la même durée de vie, tous en commun de subvenir à un déficit d'institutionnalisation de l'activité collective. Ces instruments sont des actions de définition et de délimitation visant à souligner une proximité de ressources pour proclamer l'appartenance à une même communauté (Grossetti, 2006). La médiation qu'ils effectuent est prioritairement interactive, avant d'être épistémique, leur action pragmatique portant sur la constitution du collectif. Celle sur la réalité sociale à transformer est encore vague, mal définie, voire délibérément repoussée dans les projets urbains.

L'étude plus précise de ces instruments montre que pour les deux volets du programme Constellation ce processus d'institutionnalisation de l'activité collective s'inaugure par une volonté de rassembler les acteurs autour de représentations communes fondatrices de leur territorialité. « Pacte fondateur » et « charte des valeurs » fabriquent en effet des interprétations qui ont le statut de « marqueurs territoriaux » : ils produisent un certain nombre d'images constitutives d'un mythe, d'une identité, d'un patrimoine, de

représentations, dans lesquels les acteurs se reconnaissent et trouvent une projection partagée du futur du territoire. Ceux-ci sont suffisamment mobilisateurs pour justifier des investissements, des concessions et surtout une collaboration. Ce travail suit une logique d'opération symbolique, c'est-à-dire de discrimination entre les images (le passé industriel plutôt que rural ; la mixité sociale plutôt qu' « Airbus-ville ») pour finalement édifier une « convention » (un élu parle explicitement de « *convention de sens* ») entre les acteurs, introductive à leur engagement. Elle évoque l' « *échelle de sens* » définie par Alain Bourdin, qui renvoie à la « *suspension du doute sur le monde* » (Schütz, cité par Bourdin, 2006 : 94). Elle signifie la croyance dans une vocation locale, souvent exprimée par l'image d'une identité immuable et le partage d'une vision stratégique. Elle est chargée de cadrer le travail sur un plan éthique et identitaire.

Un second niveau de cette institutionnalisation met en lumière la logique assurantielle colportée par les instruments. Le « pacte fondateur » établit pour chaque signataire la distribution des responsabilités et des engagements financiers, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse assure pour chacun le retour sur investissement grâce à la taxe professionnelle unique. Ces deux instruments sont aussi des gages de bonne gouvernance envoyés à Airbus. La « charte de valeurs » et le MED façonnent un collectif d' « adhérents » à la vision indigène des enjeux des projets urbains. Ils répartissent les capacités d'actions, et fixent des règles de fonctionnement au collectif. Chaque instrument produit et distribue de la confiance. Il s'agit pour les acteurs de savoir à quel jeu ils jouent et avec quelles règles, de construire une scène d'action stabilisée afin de réduire l'incertitude sur le comportement des participants (Bourdin, 2006). On les qualifiera également de « *dispositifs de confiance* », dans la mesure où ils transforment « *des contrats fragiles en des engagements crédibles* », réduisant « *l'ignorance sur le comportement des acteurs avec lesquels on veut poursuivre la relation* » (Karpik, 1996 : 527). Dans notre cas, ces dispositifs sont dits « de promesse » : ils instituent des protections morales visant à obtenir d'alter un comportement conforme à ce qu'on attend de lui, il fournit un cadre stable d'anticipation sur les comportements de chaque partenaire.

Une autre perspective rend compte du faible niveau de prescriptions importées par ces instruments. Tandis qu'ils introduisent progressivement des connaissances pour réduire les incertitudes cognitives, ce processus de confinement ne suppose pas une fermeture de l'espace problème sous forme d'irréversibilités. Au contraire, un effort est mené contre la tentation de figer les situations afin de conserver un potentiel d'itération par la concertation lors de la confrontation aux contraintes opérationnelles. Dans cette phase amont du programme Constellation, on préfère produire des référentiels opératifs, à savoir des

principes d'action, plutôt que des solutions qui s'imposeront ensuite aux acteurs. Ce faible degré de prescriptions semble rendu possible par l'hypothèse d'une adhésion totale des acteurs au sens et aux vertus du programme. Autrement dit, les instruments fixent moins des éléments techniques définitifs qu'ils ne produisent des irréversibilités dans les engagements.

Un quatrième niveau d'observation, complémentaire du précédent, distingue les instruments conçus et mobilisés dans le cadre du volet industriel de ceux utilisés pour les volets urbains. Tandis que l'ensemble du programme est sous maîtrise d'ouvrage communautaire, l'effet des instruments sur les collectifs régule différemment cette gouvernance d'agglomération. « Pacte fondateur » et Communauté d'Agglomération inscrivent AéroConstellation dans une réelle dynamique intercommunale, avec une mobilisation de tous les acteurs et partage des retombées financières. À l'inverse, charte des valeurs et MED participent à relocaliser les projets, à travers des mécanismes de filtrage fonctionnant sous couvert d'une démarche heuristique ouverte. Ils construisent des coalitions d'acteurs sur la base d'un processus simultané d'ouverture et de sélection, désolidarisant le principe d'ouverture de celui de pluralisme. Se dégage ici une stratégie d'instrumentalisation des instruments, toujours dans le but de favoriser la cohérence du groupe.

Enfin, on notera la connexion entre les instruments ayant balisé cette « fenêtre d'opportunités » et ceux qui avaient composé une « structure d'opportunités ». Sur le volet industriel, l'efficacité relationnelle des rapports entre le Nord-Ouest toulousain et les industriels de l'aéronautique a joué un rôle majeur dans la prise de conscience des élus de l'agglomération de l'urgence d'une candidature toulousaine pour recevoir le hall d'assemblage de l'A380. Sur le volet urbain, la complexité des dispositifs collaboratifs mobilisés pour piloter la construction du projet s'appuie sur les apprentissages institutionnels réalisés par les élus au sein du SIVOM Blagnac Constellation. Plus spécifiquement, l'ambition des projets s'inspire de l'approche pionnière de la commune de Blagnac en matière de maîtrise de son urbanisation, de positionnement sur les idées nouvelles, de philosophie managériale.

On pourra pour conclure qualifier ces instruments d' « arrangements organisationnels » dans la mesure où ils rassemblent des ressources hétérogènes (humaines, matérielles et symboliques), qu'ils sont mandatés par une organisation (les collectivités), pour atteindre une performance qu'il ne peut ou ne veut pas réaliser (Girin, 1995). Ils en recouvrent aussi les rôles, « tournés vers l'action » (fabriquer, socialiser), et « tournés vers la preuve », (montrer, rassurer), le tout s'agencant autour d'un processus de « *cognition distribuée* » ou d' « *action distribuée* », qui « *fait émerger comme agent des êtres composites associant des*

*hommes, des objets, des espaces physiques, des machines des documents, etc. » (Ibid. : 235). On dira finalement qu'ils engendrent une « proximité institutionnelle », au sens de Colletis, Gilly et alii. (1999), dans le sens où ils conduisent à l'adhésion des acteurs à un espace commun de représentations et de règles d'action orientant les comportements collectifs : « Cette proximité institutionnelle, plus ou moins forte, influe sur la mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs, et par conséquent sur l'émergence de régularités de coordinations productives localisées » (p.28). Cette proximité institutionnelle doit permettre d'entrer sereinement dans la phase de matérialisation des intentions, avec de nouveaux instruments chargés de baliser l'itinéraire de concrétisation.*

## ***Partie IV***

# ***L'instrumentation pour baliser la relation intensions/passage à l'acte***

*Instruments et concrétisation du  
programme Constellation*





Les instruments qui balisent l'itinéraire de concrétisation succèdent à ceux dont la vocation consistait essentiellement à enrôler, intéresser, former et fiabiliser les collectifs. Ils sont concrets dans la mesure où ils ne se limitent pas à énoncer des intentions : ils assurent leur inscription tout au long du processus de réalisation. Deux fonctions se dégagent à ce dessein : domestiquer la complexité, de l'environnement, des problèmes, des procédures, promouvoir et instaurer des préoccupations qualitatives. Ces instruments reposent également sur des dynamiques de groupe via des mécanismes d'enrôlement qui sont décisifs dans la réussite des projets. Mais le succès des dynamiques collectives qu'ils insufflent ne peut plus être considéré comme le but, seulement comme le moyen d'atteindre des objectifs désormais bien définis : aménager une ZAC, construire une route, une usine, certifier une ZAC ou des logements, garantir la qualité d'un projet architectural. Sur le volet industriel, les principaux instruments mobilisés doivent permettre de réaliser en moins de trois ans une zone d'activité, la ZAC AéroConstellation, le hall d'assemblage de l'Airbus A 380 et la route permettant d'acheminer les pièces en provenance des pays participants. Gagner du temps est leur principale préoccupation, qui se traduit par des innovations managériales importantes.

À l'inverse, sur le volet urbain, les responsables des projets privilégient la durée. Le succès de l'opération proviendrait, entre autres, de la capacité des porteurs du projet à pondérer l'empressement des promoteurs. La longue phase de concertation devait engager Andromède et Monges-Croix du Sud dans une perspective de développement urbain durable en abordant un maximum de dimensions. La phase de construction met en place cette durabilité à l'échelle de l'îlot et de l'habitat. Pour cela, elle reprend l'idée que l'exemplarité s'obtient à travers l'intronisation de procédures innovantes chargées de réguler les relations entre les acteurs. Les types de médiation que ces procédures incorporent sont orientés vers la promotion et l'intégration de la qualité dans les pratiques.

Le **chapitre 7** fait le récit des instruments mis en place pour piloter la réalisation de la partie industrielle du programme, à savoir AéroConstellation et l'IGG. Le management de ces opérations est rapporté à l'idée de complexité à plusieurs titres : un nombre important d'acteurs à intégrer, des délais très étroits, des cultures professionnelles antagonistes contraintes de travailler ensemble, des solutions à trouver sans connaissance complète du problème à résoudre, etc. Aussi, quatre instruments sont analysés : le comité de suivi, instance d'accompagnement politique, l'équipe IGG, unité de pilotage de la route, l'équipe Star, qui réunit le maître d'ouvrage Airbus et son maître d'œuvre, et le « village AéroConstellation », rassemblement d'algécos dont l'animation de la vie interne est pensée pour favoriser la convivialité au nom de l'efficacité et de la performance de l'activité

collective. Dans les quatre cas, les stigmates de la bureaucratie font figure de contre-modèle.

Le **chapitre 8** étudie des instruments expressément introduits pour assurer et afficher la vocation à l'exemplarité du programme Constellation. Ils agencent des démarches exigeantes, engagées sur un mode volontaire pour produire des gages de qualité architecturale et environnementale. La certification ISO 14 001 de la ZAC AéroConstellation doit établir un système de management environnemental et, en même temps, servir de référence pour l'industrie midi-pyrénéenne. Le concours d'architecture par îlot réorganise les relations entre les différents acteurs de la construction afin de faire la qualité architecturale le critère décisif des lots à bâtir. Enfin, la certification « Habitat & Environnement », qui devient obligatoire par la signature d'une convention entre la SEM Constellation et un organisme certificateur, contraint les promoteurs à respecter un certain nombre de cibles environnementales. Les destinataires de ces instruments évoluent donc dans un environnement prescriptif particulièrement dense destiné à assurer la relation entre les intentions d'exemplarité et leur opérationnalisation.

## Chapitre 7

### Des instruments de management de la complexité

*« Il faut voir que pendant quatre ans, de 2001 à 2005, on a été quasiment coupé du reste de la DDE-DRE, et du ministère. On ne peut pas imaginer que beaucoup de services fonctionnent comme ça. Parce qu'à un moment donné, vous allez avoir non pas 100 DDE, mais 2000 petits services qui seront complètement indépendants, ce n'est pas gérable pour le directeur. Maintenant, entre ce fonctionnement-là et un fonctionnement habituel de la DDE, il y a certainement un moyen terme, mais il faut aussi que le projet, je ne vais pas dire en vaille la peine, mais soit suffisamment moteur pour insister là-dessus. Là, c'est un projet sur lequel les difficultés, tout le monde était motivé pour les faire disparaître au fur et à mesure. Du ministre au préfet, voire au-dessus. De ce point de vue là, c'est un projet exceptionnel. Aujourd'hui, un projet routier prend beaucoup de temps parce que c'est lourd, mais surtout parce que les procédures font que ça dure longtemps. Derrière, il peut se poser des problèmes de crédit, des problèmes de personnels, c'est-à-dire des problèmes que nous, on n'a pas eu. Je ne dis pas que c'est tombé du ciel, mais une fois que l'on a attiré l'attention sur un problème, tout le monde se mettait en ordre de bataille pour que cela soit résolu. Ce qui n'arrive jamais en temps normal » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2)*

L'obtention du hall d'assemblage de l'Airbus A380 engendre un environnement dynamique et complexe<sup>104</sup> qui fait de la constitution d'un acteur collectif un enjeu déterminant de la réussite du projet. Elle va nécessiter l'invention de formes collaboration inédites pour les participants. Ceux-ci se composent essentiellement de cinq catégories d'acteurs : les industriels, les prestataires, les techniciens au service des collectivités, les élus et l'État. Si l'objectif est partagé, parvenir à livrer les équipements nécessaires au lancement de l'activité industrielle instigatrice du programme, les intérêts, les cultures de projet, les référentiels et les contraintes d'action divergent. Ensemble, ils ont trois ans pour dresser la plus vaste zone

---

<sup>104</sup> Nous faisons ici référence à la caractérisation de l'environnement en situation de forte incertitude proposée par Mintzberg. Un environnement est complexe « s'il exige de l'organisation la possession d'un savoir étendu et difficile sur les produits, les clients ou tout autre chose. Il devient plus simple si, par contre, le savoir requis peut être rationalisé, décomposé en éléments compréhensibles ». Un environnement dynamique est distingué de l'environnement stable : « Les problèmes réels sont causés par les changements qui ne peuvent pas être prévus, pour lesquels on a pas de modèle préalable. (...) En d'autres termes, un environnement dynamique rend le travail de l'organisation incertain et imprévisible » (Mintzberg, 1998 : 246).

aéronautique d'Europe et, conséquemment, connecter Toulouse à la mer. Cette entreprise exige une coopération quotidienne, c'est-à-dire de confronter en permanence des univers professionnels aux frontières très marquées.

La complexité de la situation peut être décomposée en plusieurs niveaux de questionnement qui travaillent la faisabilité du programme :

- Comment *fédérer* l'ensemble des acteurs locaux, d'ordinaire incapables de mutualiser compétences et ressources, attitude jusque-là symbolisée par l'absence, à l'échelle de l'agglomération, d'une structure intercommunale intégrée ?
- Comment *respecter le planning* d'un industriel sans déroger aux contraintes réglementaires de l'aménagement public ?
- Comment, pour la puissance publique, *travailler avec* Airbus, énorme firme européenne aux capacités financières colossales, rompue aux meilleures techniques managériales, reconnue pour ses talents d'innovation et d'efficacité ?
- Comment *aider Airbus* sans être accusé par les « *espions de Boeing* » d'apporter une « aide publique déguisée » ?

Dans l'impossibilité d'affronter l'ensemble de ces enjeux en puisant dans les répertoires d'action disponibles, les acteurs ont dû déployer une ingéniosité institutionnelle en élaborant des instruments adaptés à leur système de contraintes : comité de suivi et de pilotage, équipe IGG, Equipe Star, Village AéroConstellation. Ces instruments s'apparentent à des espaces de mise en tension entre des mondes hétérogènes. Ces tensions se retrouvent au niveau collectif, puisque les instruments organisent la coordination par des ajustements mutuels (Mintzberg, 1998). Mais elles s'incarnent aussi individuellement, notamment chez les acteurs publics, dans la mesure où les participants font tous état d'un besoin souvent réprimé de transformer les manières de faire de l'action publique. La citation mise en exergue traduit aussi bien la puissance que le caractère contingent des instruments chargés d'orchestrer ces tensions et de les orienter efficacement vers les buts poursuivis.

Ce chapitre analyse les instruments qui encadrent les arrangements, les bricolages et les négociations qui ont permis de structurer les problèmes, d'élaborer de nouveaux schémas, de produire des décisions, autrement dit d'hybrider les référentiels d'action de manière à réaliser AéroConstellation, Zone d'Aménagement Concerté publique, dans les temps du projet industriel. Il commence par étudier le comité de suivi et l'équipe chargée de la réalisation de l'itinéraire à Très Grand Gabarit (IGG), instruments investis d'assurer les missions publiques et politiques du projet (1). Il analyse ensuite les logiques à l'œuvre dans l'élaboration de l'équipe Star, qui pilotera la conception et la construction de l'usine d'Airbus et en enfin, un dispositif de coordination de chantier, baptisé le « village AéroConstellation » (2).

#### **Chronologie indicative de la réalisation de la ZAC AéroConstellation**

- Septembre 1999 : protocole Etat-Région-Département-Grand Toulouse-SIVOM Blagnac Constellation
- 23 juin 2000 : Toulouse est choisie par Airbus pour accueillir le hall de montage de l'Airbus A 380
- 2000-2001 : concertation, procédure, PLU's, DUP.
- 2002-2003 : travaux infrastructures et superstructure
- 15 octobre 2004 : inauguration de la ZAC. AéroConstellation
- 27 avril 2005 : 1<sup>er</sup> vol d'essai de l'A380

#### **Chronologie indicative de la réalisation de l'IGG**

- Avril 2001 : présentation du projet Itinéraire à Grand Gabarit.
- 29 mai 2001 : le vote du parlement confirme son caractère d'infrastructure d'intérêt national en autorisant, si besoin, le recours à la procédure d'extrême urgence.
- 15 octobre au 19 novembre 2001 : phase de concertation, enquêtes publiques.
- 30 mai 2002 : déclaration d'utilité publique par arrêté interministériel (publié au journal officiel du 5 juin 2002).
- Octobre 2002-septembre 2003 : réalisation des différents travaux routiers et passages du premier convoi.
- Été 2004 : fin de la totalité des travaux.

## **1- Des instruments qui configurent la gouvernance politico-administrative en mode projet**

Les pouvoirs publics sont investis de deux missions : réaliser la ZAC AéroConstellation et la relier à la mer par une route, l'itinéraire à Grand Gabarit. Deux niveaux d'incertitude majeurs traversent ces projets. Le premier touche à leur faisabilité au regard des délais à respecter, un peu moins de trois ans. Le second se rapporte à l'interface quotidienne avec un industriel, porteurs du projet phare et garant de sa rentabilité. Les deux concourent à interpellier la culture organisationnelle de la puissance publique. Toffler montre bien que lorsque « *le changement est accéléré, de plus en plus de problèmes totalement nouveaux apparaissent et les formes traditionnelles d'organisation s'avèrent inadéquates* » (1970 : 135). Élus et techniciens vont ainsi développer des scènes d'action délibérément « extra-organisationnelles », désignant cette disposition comme indispensable à la réussite de leur entreprise. Ces scènes doivent configurer la gouvernance politico-administrative en mode projet. Elles charrient des ingrédients communs : équipe restreinte, participation très sélective, haut degré de responsabilisation individuelle, capacité de décision, coordination par ajustement mutuel, identification naturelle à l'intérêt commun, évasion institutionnelle, etc. Ici, selon les acteurs, ce sont les caractéristiques des problèmes qui doivent dicter les paramètres de la structure, plutôt que d'encoder le problème de manière à les rapporter à des routines préexistantes. Pour le comité de suivi, il s'agit de techniciser le politique, en neutralisant les attitudes politiciennes d'une part, en liant légitimités politiques et techniques d'autre part (1.1). Pour l'équipe IGG, petite unité regroupant des ingénieurs de la DDE, c'est un changement de forme structurelle qui est opéré, autour du statut de l'acteur et du phasage d'opération (1.2).

### **1.1- Le « comité de suivi » : organiser la gouvernance politique d'un projet industriel**

Alors que le projet entre dans une phase opérationnelle, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse n'est pas fonctionnelle. Les services techniques continuent de s'étoffer et ne sont pas structurés. La gouvernance politique n'est pas encore engagée, les élus attendant l'issue des élections communales. La CAGT est pourtant maître d'ouvrage de ce qui doit être la plus vaste zone aéronautique d'Europe, à réaliser en moins de trois ans. Dans ces circonstances, il est rapidement admis que le fonctionnement statutaire de la CAGT, compte tenu de sa lenteur supposée et de l'absence de culture intercommunale, n'est pas adapté aux exigences de la nature, des contraintes calendaires et partenariales de l'opération. La



décision est prise de monter un comité de suivi politique, composé suivant des logiques territoriales, stratégiques et techniques (1.1.1). Ce comité de suivi est pensé, selon les acteurs qui le décrivent, comme un lieu de rencontre, de déconstruction des problèmes ou de délégation de mission, l'ensemble témoignant d'un syncrétisme techno-politique (1.1.2). Ces dispositions sont motivées par la volonté de raccourcir les circuits de décision publique en s' « évadant » du fonctionnement institutionnel conventionnel pour s'appuyer sur une « démocratie unitaire » (Mansbridge, 1983) (1.1.3).

### **1.1.1- La composition du comité de suivi : la convergence de critères territoriaux, stratégiques et techniques**

Petite équipe de sept élus, le comité de suivi est pensé d'une part pour être en capacité de répondre avec réactivité aux problèmes qui se posent sur le chantier, d'autre part pour cristalliser les divers intérêts et sensibilités politiques. Elle est le plus souvent assistée par un des porteurs initiaux de l'opération, le représentant des services déconcentrés de l'État, qui prendra ensuite la direction de l'IGG. Elle est également systématiquement entourée des directeurs des deux SEM, des chefs de projet pour Airbus et du directeur de la commission aménagement du Grand Toulouse. La désignation de ses membres ne semble pas avoir fait l'objet d'un processus précis, « *je dirais que c'est presque une auto-désignation !* » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation).

Les logiques de la composition de cette équipe croisent différents niveaux de rationalité, supposés faciliter à la fois l'efficacité et la légitimité politique des décisions. Les membres sont chacun porteurs d'intérêts, de représentations et de compétences qui permettent au groupe d'incarner un grand nombre de causes et d'intervenir en s'appuyant sur une compréhension technique des problèmes rencontrés. Dit autrement, ce comité est un composite de décision politique et d'instruction technique du projet, soit la rencontre d'une double délégation, politique et technocratique.

« C'était quelque chose au service du projet, perpétuellement réactif. Les élus venaient de plusieurs communes, on leur a donné une certaine compétence, indirecte. Ils avaient pour mission de confiance de traiter les problèmes en temps et en heure, et de bien défendre l'intérêt du maître d'ouvrage dans cette opération » (un technicien intercommunal).

On peut ainsi distinguer trois grands principes à l'œuvre dans la construction de cette instance, certains acteurs s'inscrivant dans plusieurs d'entre eux.

Le premier principe est nettement et peut-être plus classiquement territorial. AéroConstellation et le programme dans son ensemble touche le Nord-Ouest de l'agglomération, soit plusieurs communes du SIVOM Blagnac Constellation, qui sont dès lors

bien représentées (trois élus pour le SIVOM, plus un élu d'une commune du secteur). Les élus du SIVOM, à l'initiative des premières études, ont également œuvré pour solidariser opérations industrielles et urbaines au sein d'un même programme (voir chapitre 5). Ils veillent aussi à minimiser les nuisances de la ZAC : *« On était intéressé à titre personnel, puisqu'on avait porté un bébé, et puis on avait une connaissance du secteur. Moi, je m'étais engagé à protéger et à aider jusqu'au bout les riverains concernés par les expropriations. J'ai alors intégré de suite ce comité suivi (un élu d'une commune du SIVOM, n.1). Défendant l'association des trois ZAC, les éléments qualitatifs (voir chapitre suivant) et les riverains, ils forment un sous-groupe cohésif particulièrement influent : « On sent bien qu'il y a un bloc. Si vous voulez, avant, on avait un bloc Blagnac, il s'est étoffé avec les cinq autres. Ils sont associés ! N'oubliez pas quand même qu'ils vont partager le foncier bâti. Ce qui n'est pas négligeable » (un élu de d'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1).*

Le second principe peut être qualifié de stratégie en termes d'affichage des bonnes intentions écologiques et en termes plus strictement politiques. Il se matérialise par l'intégration d'un élu délégué au Grand Toulouse, membre d'un parti de défense de l'environnement, Les Verts. Cet élu est par ailleurs reconnu pour sa compétence technique en matière de transports en commun. Mais il est surtout dès le départ un des rares opposants à l'implantation du hall d'assemblage. Il dénonce les politiques de concentration industrielle au détriment de territoires moins servis et s'oppose à l'Itinéraire à Grand Gabarit, proposant l'alternative du dirigeable (voir plus loin). Sa candidature est pourtant acceptée : *« J'ai eu le réflexe de demander à en faire partie. D'habitude c'est sur critères géographiques ou de compétences que l'on participe à ce genre de comité et mais là, pas du tout. C'était juste pour faire entendre une parole verte. C'était l'occasion de suivre les différents dossiers et d'y apporter une touche complémentaire » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi, n. 2). Qualifié à plusieurs reprises de « fou du roi », il est cependant consulté sur les enjeux environnementaux. Il propose régulièrement des solutions alternatives, ouvre le débat, pousse Airbus dans ses retranchements en terme de gestion des risques, mais sans jamais se marginaliser : « C'est le poil à gratter. Il oblige effectivement à ce qu'un certain nombre de données environnementales soient respectées. Il n'y avait pas un groupe existant contre lui, ou lui contre un groupe existant » (un maire d'une commune du SIVOM, n.2). Au final, la protestation locale des Verts aura été faible, la critique ayant été « sollicitée » en amont des décisions : « Au départ, il se retrouvait dans des associations écologistes, contre nous. Et puis, quand j'allais à l'agglomération pour discuter, il votait pour. Parce qu'on l'a souvent été sollicité pour régler les problèmes et il était très coopératif » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). L' « enrôlement cognitif » (Segrestin,*

1996), l'« *intéressement* » (Callon, Latour, 1978 ; Callon, 1986, Eymard-Duvernay, Marchal, 1994) de la contestation nous sont explicitement décrits comme une technique de management de l'urgence : valoriser les défenseurs d'intérêts minoritaires mais éventuellement porteurs de nuisances pour en faire des forces de proposition et ainsi modérer leur contestation.

Enfin, le troisième critère d'intégration relève d'une légitimité technique : on reconnaît à quatre membres des compétences spécifiques en matière aéronautique (trois élus y ont effectué la majorité de leur carrière) et financière (un élu est reconnu pour cette compétence, tant il assure sur sa commune et au sein de différentes instances une grande rigueur budgétaire) : « *Dans le comité de suivi, chacun à sa sensibilité. Certains ont une sensibilité sur les aspects financiers, d'autres sont plus techniques, d'autres sont plus des managers... D'autres sont complets* » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi, n.3). Globalement, ce comité de suivi est qualifié de « *très Airbus* » (un technicien intercommunal). Les récits de vie de ces personnalités combinent carrière et histoire politique.

« J'ai fait une carrière d'ingénieur, de dirigeant d'entreprise. J'ai un background d'industriel. J'ai rejoint l'équipe de la mairie de Toulouse aux dernières élections, j'ai été responsabilisé dans les problèmes de l'aéronautique, de l'espace, de la cité de l'espace en particulier. Ce qui est plutôt du domaine économique, mais orienté vers l'aéronautique » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi, n.4).

La description des préoccupations de ces personnalités lie les différentes dimensions de leur parcours. D'un point de vue global, la tonalité des propos dégage une conception technocratique de la conduite des affaires publiques, une gouvernance dépolitisée, avec une sémantique industrielle prégnante : optimisation, « budget », « planning », « dépassements », « enveloppe », « technique ».

« Avec notre esprit industriel, on a réussi à trouver des solutions toujours optimales sur tous les points : budget, temps, planning... Sur le plan du planning, on a tenu des délais. Sur le plan du budget, je crois que les dépassements sont minimes, on est resté dans l'enveloppe. Sur le plan technique, je crois qu'aujourd'hui tout doit correspondre à peu près » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi, n.4).

Plus précisément, les industriels mettent en avant leur rôle de traducteur dans la relation qui s'active entre le maître d'ouvrage et l'industriel, au sens de la sociologie de la traduction : ils prétendent relier des éléments et des enjeux *a priori* incommensurables et sans commune mesure, établir un lien entre des activités hétérogènes pour rendre le réseau intelligible. Cette aptitude est décrite comme une ressource face à un partenaire toujours enclin à réclamer davantage d'investissement public : « *Le but d'Airbus est de diminuer son investissement initial et ses coûts de fonctionnement : il a intérêt à glisser un maximum de*

*choses dans les investissements publics* » (un membre du comité de suivi, n.3). Dans ce contexte, l'expertise technique des « industriels » contribuerait à coloniser le « contrôle monopolistique des ressources pertinentes » (Friedberg, 1993 : 149), c'est-à-dire ici les besoins industriels, qu'Airbus fait prévaloir en permanence dans la négociation : « *Si vous n'avez pas de sensibilité technique sur les paramètres qui sont présentés, vous pouvez dire " si vous le demandez, il faut le faire". Et on paie le prix* » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.4).

Au sein de cette équipe, un leader se dégage nettement, le maire de Blagnac, conseiller d'Airbus, moteur dès les prémises de l'opération : « *Il était immanent : élu au conseil général, maire de Blagnac, président du SIVOM, il a travaillé à Airbus, il connaît très bien les industriels. Il faisait des liens. Il pouvait appeler le préfet en disant " il faut qu'on se voit sur tel projet"* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1). Président de la commission « AUDAS », il dirige à ce titre le comité de suivi : « *cela facilite les choses* » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation). Il se situe à l'intersection de tous les cercles sociaux qui opèrent sur le programme.

La composition de cette petite équipe se trouve donc au carrefour de plusieurs niveaux de légitimité. Ils s'emboîtent pour envisager un maximum de dimensions et d'intérêts connectés au projet et qui peuvent devenir des facteurs de nuisance pour les objectifs : « *Même si toutes les communes n'étaient pas au comité de suivi, il était jugé comme représentatif de l'intérêt du Grand Toulouse, on sentait qu'il y avait un équilibre* » (un technicien intercommunal). Les obstacles politiques sont anticipés par l'« intéressement », c'est-à-dire la mobilisation et l'alliance d'un écologiste. Les obstacles locaux, notamment en provenance des riverains menacés d'expropriation sont traités par les élus des communes. Les obstacles techniques et financiers sont abordés par des élus qui disposent d'une connaissance pointue en matière industrielle et financière.

### **1.1.2- Le fonctionnement du comité de suivi : logiques de rencontre, de décodage des problèmes et de délégation**

La déconstruction du fonctionnement du comité de suivi met en lumière trois logiques à l'œuvre. La première fait état d'un lieu de rencontre des différents intérêts, des principes d'action qui travaillent l'opération, en particulier entre l'aménageur et l'industriel. La seconde valorise les « industriels » du groupe, qui mettent leur compréhension technique des problèmes au service de l'équipe pour instruire leurs décisions. La dernière rend compte d'une personnification de l'action sous la forme de délégation de missions à un membre pour agir directement sur le terrain.

La vocation interrelationnelle du comité de suivi apparaît comme la plus évidente, dans la mesure où la complexité du projet tient, au-delà de la pression calendaire, de la divergence des intérêts défendus et des méthodes déployées par les acteurs soumis à un impératif de coopération. Régulièrement, le comité de suivi agit comme une scène de dénouement des tensions entre l'aménageur et l'industriel, qui tente d'imposer ses exigences au regard de son statut de définisseur de l'avion : « *Quand la SETOMIP a commencé à remplir son rôle, elle supportait de moins en moins l'arrogance d'Airbus. Ma force, en tout état de cause, l'avion ne devait jamais avoir de retard. Donc, si vraiment ça allait mal, je lever le doigt pour dire ça se passe mal* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Dans ce contexte, certains élus mettent prioritairement en avant la vocation interrelationnelle du comité de suivi, plutôt que sa faculté à produire des décisions : « *c'était plus un lieu de rencontre qu'une instance décisionnelle. Je l'ai senti comme le moyen de mettre autour d'une table des gens qui autrement auraient eu des difficultés à se rencontrer* » (un maire d'une commune du SIVOM, n.2). D'autres participants valorisent des techniques spécifiques à la conduite de réunion conflictuelle pour fabriquer du consensus : « *toujours valoriser le plus faible. Quand vous mettez en exergue celui qui se fait laminer, vous lui permettez de s'affirmer et de le faire reconnaître par les autres* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

La deuxième dimension relève de la vocation heuristique du comité de suivi, qui s'appuie sur les « industriels » de l'équipe pour décoder les problèmes rencontrés : « *on y a trouvé des responsables politiques qui étaient encore des industriels, ou qui avaient été dans l'aéronautique. En ce sens, ils avaient, plus que les autres, la compréhension de l'objet* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.1). Toutefois, cette faculté de compréhension est surtout exploitée pour encoder les problèmes en questions politiques, lorsque l'enjeu soulevé a des incidences financières et qu'il s'agit de défendre au mieux les intérêts du Grand Toulouse.

« Par exemple, pour l'aire d'essais moteurs, il faut avoir un minimum de compréhension des phénomènes physiques que l'on veut mesurer. Si vous ne vous adressez qu'à des juristes, ils ne sont pas tellement sensibles au spectre de bruit. Si vous vous adressez à des ingénieurs qui savent ce que c'est... Il y a quand même une sensibilité. Ils sont capables de dire que les exigences sont trop fortes, " vous demandez une atténuation de 10 dB à cet endroit-là, peut-être que l'on peut se contenter de 7 dB. On ne va pas engager une dépense trop importante pour gagner 3 dB... ". Je pense que le comité de suivi était capable de donner son avis » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.4).

Cette opération de traduction et de négociation se réalise en confiance et en transparence avec les membres qui ne disposent pas de cette compréhension technique : « *Lorsque l'on parlait d'atténuation de bruit, il y en a certainement qui décrochaient. Mais ils faisaient confiance à ceux qui discutaient* » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi

AéroConstellation, n.4). La transparence et la confiance entre les actants renforcent l'unité du groupe.

Ce travail heuristique s'articule à la médiation pragmatique qui, ici, fonctionne selon une logique de délégation de mission à titre individuel : « *on a mandaté des gens qui pouvaient par leur charisme, par leur entregent, ou leurs compétences, trouver des solutions qui soient acceptables par tout le monde* » (un maire d'une commune du SIVOM, n.2). Certains membres se sont vus confiés des missions précises en lien avec leurs compétences quand une situation rendait nécessaire un arbitrage politique urgent. Plusieurs problèmes délicats ont été résolus suivant une modalité d'action très personnalisée : « *chaque individu missionné a été soutenu par le comité devant lequel il devait rendre des comptes* » (un technicien intercommunal). Ainsi, l'élu « financier » est allé directement régler les problèmes de marché public : « *il a discuté le bout de gras, ça a été vif et il a fait gagner des millions d'euros au Grand Toulouse* » (un technicien intercommunal). Un des « industriels » est intervenu directement auprès du directeur d'un grand groupe industriel pour débloquer une situation tendue :

« On avait un problème sur l'aire d'essai moteur avec Air France. Ils étaient persuadés qu'ils auraient gain de cause parce qu'ils ont toujours imposé leur point de vue aux autres. Il a fallu remonter sinon vous n'avez jamais la bonne personne en face. Il fallait donc régler ça avec la personne capable de taper du poing sur la table. Il y a eu l'occasion, le retour de Concorde. Ça s'est réglé dans le Concorde entre l'élu et le directeur général. On n'en a plus jamais entendu parler. L'élu connaît bien le milieu, il a des réseaux, il connaît ces gens-là. C'est aussi une question d'hommes, il faut parfois passer outre ces rapports de force. Au comité de suivi, chaque homme a eu un rôle très important. » (un technicien territorial)

On voit que le fonctionnement du comité de suivi articule de façon quasi idéale typique les trois médiations instrumentale, interactive, un « lieu de rencontre », épistémique, un espace de traduction, et pragmatique suivant une logique de délégation. Le système décrit met à jour simultanément les ressorts collectifs du fonctionnement du groupe, avec les notions de « confiance », de « soutien », et des ressorts individuels, avec des notions de « compétence », de « mission », de « réseau ». L'ensemble s'active donc sous la forme d'une tension motrice entre équipe et individu, suivant des mécanismes qui contrastent avec le fonctionnement institutionnel classiquement admis.

### **1.1.3- Une évasion institutionnelle pour une « démocratie unitaire »**

La déconstruction des référentiels d'action du comité de suivi a dessiné une philosophie de l'investissement politique d'un projet qui contraste avec le fonctionnement institutionnel convenu. Cette mise à distance ressort à la fois implicitement et explicitement dans les



discours et les représentations des membres. Officiellement, le comité de suivi existe en tant que sous-commission de la commission aménagement du Grand Toulouse. Mais cette reconnaissance officielle cohabite avec le sentiment d'un comité « *par ailleurs assez informel : ce n'est pas une désignation d'élus comme pour les commissions, ce n'est pas un conseil de communauté, ce sont juste des gens qui se réunissent, on a regardé ceux que ça pouvait intéresser et ils sont venus* » (un maire d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.2). Dans notre enquête, ce caractère informel émerge en fin d'entretien, où nous demandions à l'interviewé de nous fournir une liste des participants. Cette liste comprenait systématiquement les sept élus comptabilisés plus haut, mais parfois un autre élu, finalement non membre, mais qui était supérieurement informé en tant qu'élu d'une commune concernée par AéroConstellation : « *J'étais à la commission aménagement dirigée par le maire de Blagnac. On y parlait nécessairement d'AéroConstellation. Même si je n'y étais pas de manière très suivie, je savais ce qu'il s'y passait. Par contre, j'ai participé, en tant que membre de la commission d'appel d'offres, j'ai suivi tous les marchés qui se sont passés* » (un adjoint à l'urbanisme d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.2). D'autres listes incluaient les participants réguliers, tels que le représentant de l'État, les aménageurs, et les industriels. Toutefois, en demandant des précisions, tous sont finalement capables de donner des raisons précises pour lequel l'adjoint à l'urbanisme non membre n'a pas été inclus : « *C'est un électron libre. C'est une personne intéressante. Comme c'est un personnage assez... Un électron libre...* » (un maire d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.1) Trop imprévisible, toujours dans la contradiction, il ne correspondait au profil pragmatique attendu.

D'une manière plus explicite, les membres évoquent les intérêts et les raisons de cette mise à distance du fonctionnement convenu du Grand Toulouse. Face au caractère inédit de l'objet à traiter, les acteurs expriment la nécessité de rationaliser la scène d'action politique dans le sens d'un raccourcissement du circuit de la prise de décision politique et de l'affranchissement du « jeu » politique. Le circuit traditionnel de la décision politique – commission, Bureau, Conseil de Communauté- ne serait pas adapté aux temporalités d'un projet de cette ampleur : « *Le comité est une instance intermédiaire parce que ce n'est pas à 69 élus qu'on va commencer à discuter* » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1). Les dimensions restreintes de cette équipe sont perçues comme gage de bonne gouvernance politique, d'un pragmatisme opérationnel.

« Sans le comité de suivi, la SETOMIP se serait adressée aux services techniques de l'agglomération, tout neufs, qui n'auraient pas pu décider, parce que bien souvent ce sont des problèmes d'argent, de délais, etc. Ils auraient été obligés d'attendre une délibération du conseil, de passer par une commission... Et les commissions ne se réunissent pas tous les jours. Pour chaque modification, il aurait fallu attendre que la



commission instruite, que la délibération soit présentée au conseil. À chaque problème, on aurait pu avoir trois mois de délai. Le comité de suivi, à la limite, on anticipait les problèmes. » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1)

Les propositions du comité de suivi, instance politique, sont certes soumises à l'approbation du conseil de communauté, mais dans la pratique, il est décisionnaire, puisque toutes ses décisions sont validées mécaniquement. Les membres décrivent en ce sens le comité de suivi comme une scène de coordination stabilisée affranchie du « jeu » politique.

« Vous savez, en bureau, en Assemblée Générale, il n'y a pas que la rationalité des discussions sur les décisions. Il y a des élus qui prennent des postures d'opposition, ou de soutien, en fonction d'appartenances politiques, ou en fonction d'états de relations politiques assez conjoncturelles. C'est un jeu que l'on connaît, il doit avoir lieu parce que le public et la presse sont présents alors que, bien sûr, ils ne sont pas dans le comité suivi. » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1)

Les membres du comité de suivi dissocient donc un certain nombre d'éléments du fonctionnement politique classique des institutions – postures politiciennes conjoncturelles, jeu politique, public, presse, lenteur technocratique – de l'efficacité opérationnelle. Ils justifient ainsi la nécessité de dresser un autre espace de concertation parallèle, conçu pour remédier aux contraintes que ce fonctionnement fait peser sur l'opération :

« Les conseils de communauté, c'est frustrant pour le public, parce qu'on n'a pas l'impression qu'il y a vraiment de discussions. Elles ont eu lieu avant ! Comme il y a toujours 50 ou 60 délibérations, on n'a pas le temps de discuter, elles ont été discutées, s'il y a un problème, il sort. Mais en temps normal, il n'y a pas de problème, on vote. S'il y a un problème, cela m'étonnerait qu'il arrive en conseil de communauté, c'est retiré avant. » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.3)

Cette construction d'un espace de concertation en marge du système démocratique conventionnel, s'inscrit clairement dans une philosophie d'« *évasion institutionnelle* » où « *les interactions politiques fuient les enceintes où elles sont publicisées et se réfugient dans des lieux clos* » (Pinson, 2006 : 28). Contre les fermetures idéologiques à visée stratégique, ces espaces développent des jeux souvent beaucoup plus ouverts. Les acteurs entretiennent des relations moins marquées par le poids des intérêts ou des idéologies des uns et des autres : « *Les acteurs politiques peuvent se révéler étonnamment ouverts à l'expression et à la compréhension des intérêts et priorités de l'autre –l'adversaire politique ou le concurrent territorial-, mais c'est le plus souvent au prix de la non-implication du grand public. Ce dernier doit rester ignorant de ces logiques délibératives* » (Ibid.). D'autres acteurs issus de la société civile, ici les industriels par exemple, peuvent aussi intervenir et même participer à l'élaboration des décisions. Les membres du comité de suivi décrivent une modalité de prise de décision en opposition avec le vote, mécanisme traditionnel porteur de

frustrations pour le vaincu, au profit de la recherche systématique de l'unanimité, du consensus :

« On a toujours pris les décisions à l'unanimité. Ils n'y a jamais eu de conflit qui ait nécessité un arbitrage, ou un vote (...) En général, il y a consensus quand les problèmes sont bien traités, il y a eu un consensus des représentants de l'agglomération au sein du comité. Le comité est unitaire. Les conflits n'ont pas eu lieu entre ses membres » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1)

À l'intérieur des institutions, deux systèmes cohabiteraient donc. Le premier, public, fonctionnerait à la « *dramatisation des conflits, à la spectacularisation des oppositions* » (Pinson, 2006 : 28). Le second, plus opaque, travaillerait à la dépolitisation des enjeux et déciderait à l'unanimité. Cette évasion institutionnelle questionne la dimension proprement politique de ces arènes transpartisanes. Elles sont davantage concernées par la technicité des projets que par la construction d'un positionnement idéologique, et sont déliées du fonctionnement admis de la démocratie. Elles esquissent une *governability* fonctionnelle (Mayntz, 1993) qui se réfère au modèle industriel du projet, et à l'« entreprise apprenante » (March, 1988). L'ensemble met en lumière l'existence simultanée de deux régimes de fonctionnement de la démocratie (Mansbridge, 1983). Le premier s'active selon un modèle « adversariale » (« *adversary democracy* »). Il met en scène les conflits d'intérêts, mobilise un idéal égalitaire qui consacre l'égalité de la protection de ces intérêts, tranche à partir d'un vote secret qui produit une majorité et une minorité. Ce modèle ritualise et dramatise les conflits jusqu'à ce qu'un vote ne vienne séparer une majorité d'une minorité, produisant alors des irréversibilités incompatibles avec les propriétés itératives du projet (Pinson, 2009). Dès lors, les lieux d'élaboration et de conduite des projets prennent très clairement leurs distances avec les espaces traditionnels de l'activité démocratique. Ces nouveaux espaces constitués se basent sur la confiance mutuelle entre les membres. Cela permet à ces groupes de privilégier des logiques délibératives de construction des décisions fondées sur la recherche du consensus et l'ajustement réciproque. On parle alors de « démocratie unitaire » (« *unitary democracy* ») : « *In that older understanding, people who disagree do not vote ; they reason together until they agree on the best answer (...) The democracy is consensual, based on common interest and equal respect* » (1983 : 3). Par opposition à la démocratie adversariale, on travaille ici à partir de la reconnaissance d'intérêts communs, avec pour idéal égalitaire le respect de chacun, une fabrication consensuelle et unanime de la décision dans le cadre de relations directes (« *face-to-face contact* »). Si les intérêts peuvent être communs, c'est parce qu'ils sont informés (« *enlightened preferences* »). Le partage de la connaissance de l'objet (par opposition à la rétention d'informations pour faire peser de l'incertitude) permet deux opérations privilégiant la convergence des intérêts : la fusion des intérêts individuels en un intérêt commun grâce à l'empathie, la fusion des intérêts

individuels dans un intérêt collectif supérieur. L'empathie est rendue possible par des relations directes et égalitaires empruntant au registre de l'amitié: « *In a friendship, for example, the potential superior who asks to be addressed by a first name is not being altruistic; by lowering the barriers of rank, he or she hopes the foster closer make empathy easier and so facilitate the creation of common interest* » (Mansbridge, 1983: 28). Les groupes restreints seraient le lieu d'expression privilégié de cette démocratie unitaire, dans la mesure où l'émergence d'intérêts communs est facilitée par la restriction du nombre d'individus. De même, un petit nombre facilite les relations de face-à-face et donc l'empathie, etc. En outre, quand les grands groupes dilueraient la responsabilité, les petits la concentreraient sur des individus, personnellement investis de la confiance des autres. Ces remarques convergent vers le célèbre paradoxe d'Olson (1965) qui exprime comment les petits groupes, capables de s'organiser sur la base du volontariat et d'agir en conformité avec leurs intérêts communs, réussissent à s'imposer face aux grands groupes, souvent dans l'impossibilité de passer à l'action en dépit d'un consensus sur les objectifs.

On voit que le comité de suivi recouvre toutes les facettes de cette démocratie unitaire, fruit d'une évasion institutionnelle : petits groupes, décision unanime, confiance, respects mutuels, reconnaissance de la valeur des hommes, mise à distance de la démocratie adversariale. Ces ingrédients doivent produire de la réactivité en réponse aux contraintes du projet AéroConstellation. Une autre équipe, cette fois exclusivement technique, a mobilisé des principes approchant : l'équipe de pilotage de l'itinéraire à très grand gabarit.

## **1.2- L'équipe IGG : l'introduction d'une logique de projet dans l'administration déconcentrée**

Le raccordement de Toulouse à la mer était un enjeu majeur dans l'optique de la réception par l'agglomération Toulousaine du hall d'assemblage de l'Airbus A 380. Le choix de la route s'est finalement imposé face à d'autres solutions souvent plus séduisantes mais toujours techniquement inadaptées au final. L'option routière, initialement considérée comme la moins pertinente, est effectivement particulièrement lourde sur le plan du pilotage de projet. Un projet de ce type ne comprend certes aucune innovation majeure sur le plan technique, mais le fonctionnement routinier des administrations concernées n'est pas adapté aux contraintes calendaires. Concrètement, la DDE doit réaliser en moins de trois ans une route aux dimensions exceptionnelles, en traversant plusieurs départements, quand dix années environ sont nécessaires dans les modalités conventionnelles d'élaboration d'une telle route. Surtout, une équipe spéciale, fruit de l'approche très conceptualisée d'un chef de projet par ailleurs enseignant en management public et très sensible aux différentes techniques de pilotage, va jouer un rôle décisif (1.2.1). Elle va fonctionner suivant des principes de

management de l'urgence qui se basent sur deux déplacements : le passage d'une méthode d'action séquentielle à une ingénierie simultanée d'une part, l'intronisation de la prise de risque par des individus responsabilisés en lieu du simple respect de procédures sécurisantes, d'autre part (1.2.2).

#### Les chiffres de l'IGG

- 170,9 millions d'euros investis (57% Airbus, 43% État).
- Début des travaux : été 2002 pour les aménagements électriques, novembre 2002 au plus tard pour les aménagements routiers.
- Fin des travaux : premier semestre 2004.
- 96 kilomètres de navigation sur la Garonne (jusqu'à Langon).
- Puis, itinéraire routier de 240 km dont 185 km d'adaptation de la route existante.
- 5 déviations créant 10 km de route nouvelle.
- 5 évitements sur une longueur de 16,5 km.
- 10 traversées d'agglomérations sur 12,5 km.
- 1 aménagement portuaire à Langon sur 6,5 ha.
- 5 aires de stationnement pour les convois d'Airbus (8,5 ha).

#### 1.2.1- Configurer la technocratie publique en mode projet industriel

##### *Un surcroît de complexité induit par le partenaire industriel*

Au moment du lancement du projet industriel, il n'existe du côté de l'État aucune structure formelle habilitée, aucun budget. Le « pacte fondateur » de septembre 1999 décrit dans le chapitre 5 permet d'obtenir un consensus politique régional et ainsi d'éviter des blocages partisans. Mais la machine étatique est tenue par des contrats de plan pluriannuel très longs et reposant sur des cofinancements avec les collectivités locales. Il faut généralement cinq années pour le créer, cinq années pour le réfléchir et cinq années pour le réaliser. Afin de ne pas bloquer le lancement, les premières factures seront réglées directement par Airbus qui assume le risque alors qu'il n'a toujours pas pris de décision de lancement définitif de son programme industriel. Le ministre des Transports et de l'Équipement de l'époque, Jean-Claude Gayssot prend conscience que l'utilisation des procédures administratives habituelles condamne le programme. Le 14 décembre 2000, il réunit les différents préfets concernés autour de Noël Forgeard, le président d'Airbus. La nouvelle sera rendue publique cinq jours plus tard, le 19 décembre 2000. Le ministre confirme que la compagnie aéronautique européenne s'est engagée à financer lourdement le projet. Il n'est par ailleurs pas question de passer par les budgets locaux. Une convention est donc signée entre Airbus et l'État. Il existe en effet des règles en matière de convoi exceptionnel qui autorise une société privée à financer les équipements à la charge de l'État dès lors que ces équipements sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'État. Dans le cas présent, seul l'État peut assurer le délai, car lui

seul dispose des moyens d'expropriation en particulier dans le cas d'extrême urgence. Un partenariat public-privé est donc composé, mais cela ne réduit pas pour autant les difficultés qui naissent de cette association. La construction d'une route n'est certes pas en soi une difficulté insurmontable pour les services techniques compétents. Mais le défi provient de la complexité colportée par la nature et les préoccupations de l'utilisateur principal de cet itinéraire. Il transporte d'abord un objet peu commun, puis s'inscrit dans un système de contraintes marchandes inhabituelles.

L'avènement d'un tel itinéraire entre Langon et Blagnac est en effet à très grand coût et à très grande complexité. Il s'agit d'ouvrir le passage à une forte carrure -un rectangle évidé de 14 m de haut est 8 m de large- sur plus de 240 km à travers l'Aquitaine et le Midi-Pyrénées. Les contraintes colportées par Airbus sur la totalité du parcours constituent un premier niveau de complexité : 14 m de hauteur totalement dégagée, 50 m de long et 8 m de large par camion manœuvrable dans toute courbes ou giratoires, une vitesse réduite maximale de 30 km, un poids global prévu de 172 t par camion - 250 à 235 t en définitive-, une fréquence hebdomadaire d'un trajet complet en trois nuits, une équipe technique permanente et une escorte de sécurité importante.



*Le convoi des pièces de l'Airbus A 380 sur l'IGG (Source : 20 minutes)*



Considérant que dix villages sont directement traversés, il est nécessaire d'inventer des techniques limitant les gênes. En matière de nuisance sonore par exemple, le règlement d'utilisation de l'itinéraire impose le respect de normes acoustiques rigoureuses tant sur le convoi lui-même que sur le trajet : conception spéciale des véhicules-tracteurs, assistance au pilotage par ordinateur étudié avec le CNRS pour faciliter les traversées urbaines en évitant les à-coups et la gêne sonore à des endroits sensibles (centre de villages ou passages devant des lieux habités), revêtement silencieux de la chaussée, etc. Le cahier des charges de conception a prévu de ramener le bruit au plus bas pour limiter au maximum la gêne les riverains, avec la prise en compte de normes autrichiennes en matière de bruit, les plus sévères d'Europe. Par ailleurs, les convois ne circulent que la nuit, à une vitesse allant de 5 et 30 km/h. Le surcoût induit par ces contraintes techniques est assuré par Airbus, qui cofinance le projet à hauteur de 57 % : « *Airbus a participé financièrement à cet équipement mais il n'est pas propriétaire, c'est un ouvrage public dont Airbus est un financeur et un client* » (chef de projet IGG pour Airbus). Mais ce cofinancement est soumis à des conditions qui manifestent les différences culturelles entre l'industriel et l'administration publique : « *La position d'Airbus sur un projet est de respecter trois conditions : Temps, Coût et Qualité. Or l'État ne respecte que rarement ces trois conditions. La signature d'une convention sur l'interdiction de dépassement de délai ou de budget a été signée. Ainsi l'État s'est adapté à notre demande* » (chef de projet IGG pour Airbus)<sup>105</sup>. Si la qualité ne semble pas poser problème aux services techniques de l'État signataires de cette convention, le contrôle du temps et du coût constitue une véritable rupture avec les référentiels dominants. Ils ont fait débat à l'intérieur d'une administration publique déjà ébranlée à l'idée de concevoir une route pour un industriel privé. L'injonction à la maîtrise financière se heurte par exemple à une posture de défense de l'intérêt général : « *L'administration n'a pas l'habitude de s'engager sur des coûts. Le directeur du début de l'opération ne voulait pas s'engager sur le coût, en disant qu'un projet public, cela n'a pas de prix entre guillemets. On doit mettre le coût nécessaire pour arriver à faire une route de bonne qualité* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2). L'autre point d'achoppement se situe dans la gestion du temps, c'est-à-dire le contrôle des délais, indispensable pour l'industriel : « *Même si le coût du transport est inférieur à 1% du coût total du programme, c'est un secteur stratégique car s'il ne fonctionne pas, c'est tout le processus de fabrication qui est paralysé* » (chef de projet IGG pour Airbus). Airbus craint beaucoup l'absence de culture de respect d'une commande

---

<sup>105</sup> Ces trois conditions renvoient au triptyque « Qualité-Coût-Délais » qui régit la philosophie de la qualité totale initiée par les américains William Edwards Deming et Walter Shewhart avant la deuxième guerre mondiale, mais surtout développée par l'industrie japonaise. En Europe, cette méthode qui lie gain de productivité et qualité s'introduit dans les années 90. Voir Feigenbaum, A.V. (dir.) (1991), *Traité de la qualité totale. Les nouvelles règles du management des années 90*, Paris, Dunod.

qui stigmatise selon eux l'administration publique : « *Nous, on a un objectif. Nous, derrière, on a un client qui a acheté un avion. On a signé un contrat. Ils ont signé un contrat ?* » (responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.1). Cet autre rapport au temps est une difficulté supplémentaire pour l'administration publique : « *Nous, parfois, quand on dit demain, si c'est après-demain, c'est pas grave. Eux, telle date, c'est telle date. Sinon cela a des répercussions. On le voit assez en ce moment ! De ce point de vue là, c'est intéressant, c'est un autre monde. Ce n'est pas du tout la même façon de travailler* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2). Pour répondre aux exigences de son partenaire, l'administration publique va d'abord conformer l'environnement et le pilotage de projet de manière à ce qu'ils s'inscrivent le plus possible dans une configuration industrielle.

### *Configurer l'environnement juridique*

Les contraintes réglementaires qui pèsent sur la construction d'une route sont extrêmement nombreuses mais trouvent des solutions. Cependant, elles pèsent sur les délais de réalisation, qui peuvent devenir incontrôlables. Or, l'aspect le plus délicat au regard de l'urgence du projet se trouve dans la maîtrise du foncier. En la matière, la démarche d'expropriation connaît trois niveaux : accord amiable, urgence simple, extrême urgence. Pour l'IGG, une mesure législative exceptionnelle est prise, la loi 2001-454. Le recours à cette procédure exceptionnelle est motivé par le caractère d' « infrastructure d'intérêt national » de l'IGG (voir annexe n. 12). Cette notion d'intérêt national n'a pas de définition juridique précise, mais justifie l'atteinte qui est portée par la loi aux propriétés privées bâties et non bâties par la mesure d'expropriation d'extrême urgence. L'objectif principal est d'autoriser la prise de possession immédiate par l'État des terrains bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à l'exécution des travaux d'aménagement, si les procédures foncières traditionnelles ne permettent pas d'aboutir. Une telle loi a déjà été votée à quatre reprises : les aménagements nécessaires aux Jeux olympiques de Grenoble, la ligne expérimentale de l'aérotrain, les aménagements nécessaires aux Jeux olympiques d'Albertville, la construction du stade de France à Saint-Denis en vue de la coupe du monde de football en 1998. Il ne sera pas utile d'y recourir. Deux cas nécessiteront l'usage de la procédure d'urgence simple, pour 175 ha acquis et cinq maisons démolies. Ces deux situations seront prises en charge par le tribunal administratif et le juge des expropriations.

« Seuls deux propriétaires ne nous ont pas laissés entrer sur les terrains sans aller au bout du processus d'expropriation. Les autres, une fois que le juge venait, même si on ne s'était pas mis d'accord sur les prix, il nous laissait entrer et faire les travaux. Globalement, les gens étaient conscients de l'enjeu. Le juge d'expropriation nous a énormément aidés, notamment en Haute-Garonne, et il y a eu une implication, notamment du chef de projet là-dessus, qui a été personnellement sur tous les déplacements du juge » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2).



Une autre méthode de blocage par le foncier consiste à mettre en vente des parcelles concernées. Lors du Tunnel de Somport qui traverse les Pyrénées, les opposants avaient acheté ou fait acheter des parcelles sur le tracé d'approche du tunnel, compliquant la réalisation du projet contesté. Pour parer à cette stratégie, l'État crée une zone d'aménagement différé provisoire, dont la validité n'excède pas de deux ans la date de sa création. Une « arme » peu utilisée qui oblige tout propriétaire de terrain se trouvant dans l'emprise de cette zone d'aménagement à vendre exclusivement à l'État. Deux tentatives de cession échoueront. L'État devenant acheteur, l'intérêt de la vente perdait son intérêt bloquant. « *Chacun usant en toute bonne foi de tous les stratagèmes, les anti-IGG perdaient là une forte capacité de nuisance* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

Enfin, pour simplifier l'environnement juridique de l'IGG, le directeur des routes de l'époque accepte l'idée d'une circulaire annulant toutes les circulaires. Autrement dit, si l'IGG n'est pas affranchi du contenu des circulaires, il n'entre pas dans le processus classique d'approbation.

« On n'était contraint par rien. Il fallait simplement que l'on approuve le projet mais on ne l'approuvait pas après le processus habituel du ministère de l'Équipement. Par exemple, vous avez un avant-projet sommaire de route à Castres, cela fait 8 mois qu'elle est plantée au ministère là haut. (...) Nous, on a approuvé l'avant-projet sommaire de 240 km de route en deux heures, au lieu de huit mois. Légalement, on avait le droit. Mais c'est très risqué, parce que celui qui signe n'a pas tous les éléments. Mais on a évalué les risques » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

L'objectif de ces modifications est de limiter les sources d'incertitude en provenance du cadre légal, de stabiliser l'environnement juridique afin de rendre l'ensemble plus souple et réactif aux contraintes du projet. Ces qualités sont également recherchées au sein de l'équipe de pilotage.

### *Configurer une équipe projet*

Le 26 mars 2000, le ministre Jean-Claude Gayssot attribue la maîtrise d'ouvrage exclusive du projet à la Direction Générale de l'Équipement de Midi-Pyrénées, puis nomme un préfet coordonnateur. Ce dernier crée une mission interrégionale grand itinéraire chargée du dossier entre le port de Bordeaux et Toulouse. Un cadre de la DDE, jusque-là en charge de l'animation de la réunion du comité de suivi, et anciennement investi de la mobilisation des acteurs locaux qui a abouti à la signature du « pacte fondateur » est nommé à la direction de cette mission.

« Ils m'ont demandé de définir l'équipe, si j'étais candidat pour la prendre. J'ai dit oui, bien sûr, parce que ça faisait un an et demi que j'étais dans le bain. Mon ancien poste me barrait un peu, donc j'en ai profité pour plonger là-dedans. Je suis formateur depuis 20 ans, mais je n'arrivais jamais à appliquer les principes de la conduite de projet dans la maison, et là, j'avais carte blanche... Comme on ne peut pas y arriver, on m'a donné carte blanche, "vous faites comme vous voulez, pourvu que vous

arrivez au bout". On a appliqué de manière totale et complète la conduite de projet » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

Le chef de projet va monter un groupe de projet intégré, composé de six personnes, au sein d'une structure *ad hoc*. Micro-organisation indépendante de la ligne hiérarchique, elle est conçue pour résoudre des problèmes nouveaux en adoptant des modalités de fonctionnement adaptées (Thiétart, 2008). Le chef de projet va privilégier une logique de recrutement centrée sur les dispositions pressenties des candidats à travailler en marge des routines établies.

« Je les ai pris dans la maison, des gens qui parfois avaient un lourd passé et je leur ai proposé de relever le challenge. C'était souvent des gens qui étaient freinés dans leur carrière à cause de leur caractère. (...) Et je préférais ce genre, plutôt que des fayots, qui sont toujours dans le sens du vent et qui, en principe, ne bossent pas beaucoup » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

Les candidats revendiquent ce profil « *hors organigramme* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2) à l'étroit dans le cadre administratif conventionnel : « *Je ne sais pas si on est rebelle. Mais c'est vrai que, à un moment donné, il y a des choses qui deviennent lourdes à terme. On est dans un système assez lourd. Cela faisait sept ans que j'étais à la DDE et c'est vrai que ce mode de fonctionnement, en petite équipe, avec ce chef de projet, me séduisait beaucoup* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2). Cette inclination à critiquer l'organisation nous renvoie au portrait que nous fait Alter des innovateurs : ceux-ci disposent d'une consistance identitaire forte qui les amène à entrer régulièrement en conflit avec l'ordre dominant (2005).

Le fonctionnement de l'équipe recourt à des modalités techniques issues du management de projet industriel. Le chef de projet dit avoir mobilisé les principes de la pyramide de Maslow<sup>106</sup> afin d'offrir à ses collaborateurs un certain confort de travail et les amener à se réaliser pleinement dans le projet :

« On était embêté par rien : on voulait louer une voiture, on avait une voiture, on voulait aller à Paris, on allait à Paris... On était embêté par rien ! On avait des déplacements à faire, on mangeait au restaurant. On avait tous des voitures

---

<sup>106</sup> En 1943, le psychologue Abraham Maslow, issu de l'école des relations humaines, expose sa théorie de la motivation au travail, également appelée « théorie des besoins » dans un article célèbre, *A Theory of Human Motivation*, développé plus tard dans *Motivation and Personality* (1954). Il ne représente d'ailleurs pas cette hiérarchie sous la forme d'une pyramide. Mais celle-ci s'est imposée dans le domaine de la psychologie du travail, pour sa commodité. Maslow parle plutôt de hiérarchie, avec une vision dynamique : les besoins les plus élémentaires doivent d'abord être largement satisfaits avant que le besoin suivant, qui se trouve à un niveau d'abstraction plus élevé, puisse devenir « opérationnel », c'est-à-dire puisse devenir un élément moteur de la motivation du comportement. La base de la pyramide exprime un besoin de survie (besoins physiologiques : faim, soif, sommeil, ...), puis viennent dans l'ordre les besoins de sécurité (protection morale et physique...), de socialisation (amitié, affection, échange...), d'estime (respect de soi, considération, prestige...) et enfin d'accomplissement (réalisation personnelle, développement de soi...).



climatisées. (...) L'ordinateur, on avait le dernier cri, pareil pour le matériel de projection, on était vraiment au top. Physiologiquement, ça transforme un individu. Dans l'administration où on compte les crayons... » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

Cette action sur l'amélioration des conditions de travail se double d'une stratégie de valorisation de son équipe mise en place par le chef de projet, toujours suivant les préceptes de Maslow :

« Si vous voulez que quelqu'un travaille, il faut que son boulot soit reconnu, sinon il a l'impression de travailler pour rien. Le 16 juillet, Chirac est venu à Toulouse, avec une grosse sécurité, impossible de l'approcher. Mais je me suis arrangé avec Airbus, les services sécurité, pour que l'équipe lui soit présentée. On est tous allés serrer la louche à Chirac ! (...) C'est ça, la reconnaissance. Deuxième type de reconnaissance, vis-à-vis d'Airbus. On a bien sûr visité Airbus en fond et en comble, on est allé voir les maquettes de la chaîne d'assemblage, on a été reçu chez Airbus chaque fois qu'on le voulait... On mangeait dans leur super cantine, on était reçu comme des rois ! Et toute l'équipe pareille. Si vous voulez, il y avait une reconnaissance du boulot qui était fait. Après, c'était carrément le président, Forgeard, et le président d'Airbus France, Jean Claude Chaussonnet. Il nous recevait à Saint-Exupéry, là-bas. Ce n'était pas rien, on était bichonné, le top du top. Après, il ne faut pas s'étonner que les gens bossent 60 heures par semaine ! J'étais parfois même obligé de les empêcher de travailler ! Voilà comment on transforme une équipe, avec une formation adaptée, une reconnaissance... Côtés physique, physiologique, on était près. On arrive donc au bout de la pyramide » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

Autant que la pyramide de Maslow, un dernier acte managérial rappelle le *Relay Assembly Test Room*, l'expérience de Mayo lancée en 1927 au sein d'une usine de relais téléphoniques et de câbles, dont la conclusion est connue sous le nom d'« effet Hawthorne ». Jalousée, l'équipe est expatriée, elle est isolée des autres services, dans des locaux tout neufs : « *les autres nous enviaient, mais ils oubliaient que l'on y passait 60 heures par semaine. Eux, ils ne voyaient que les côtés matériels que l'on avait* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2).

À ce management par équipe projet s'ajoute la mobilisation de techniques visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action. L'équipe constituée, le chef de projet commence par former ses collaborateurs de manière à développer de nouvelles compétences en lien avec les futures contraintes : « *On n'était pas spécialement formé à ces techniques-là, donc on a commencé par faire une formation à la conduite d'affaires complexes et de situations conflictuelles. Pour gérer des réunions publiques de 600 personnes où tout le monde hurle dans la salle, il faut de la technique, cela ne s'improvise pas* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). Une autre technique issue de l'industrie est intégrée pour faire face à l'exigence de

maîtrise des coûts formulée par Airbus, l'analyse de la valeur<sup>107</sup> : « *On a gardé que le financement des opérations qui servent à quelque chose. Par exemple, sur la route, on n'a pas mis l'enrobé parce que ça ne sert à rien. À un endroit, on pouvait mettre du béton, c'était moins cher, on a mis du béton. On a le même service, mais pas le même produit. D'habitude, on n'utilise jamais cette méthode car elle se heurte aux routines préétablies...* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG)

La réalisation de l'IGG a donc rendu nécessaire la reconfiguration du cadre d'élaboration de l'action publique, autour de l'environnement juridique et du fonctionnement d'équipe. Ces modifications tendent fortement vers un tropisme industriel, certaines idées ayant même été « *soufflées par Airbus* », selon le chef d'équipe. Airbus a ainsi pu travailler « *avec un interlocuteur qui raisonnait comme eux* » ((ingénieur DDE, chef de projet IGG). Ce tropisme apparaît davantage encore dans les modalités de pilotage du projet qui emprunte à nouveau largement à des référentiels managériaux industriels.

### **1.2.2- L'intronisation d'un management de l'urgence**

#### *Une complexité multidimensionnelle à confiner*

Le calendrier est la première source de complexité, dans la mesure où l'enjeu central réside dans la réalisation d'une opération publique dans les délais d'un industriel privé. Les procédures sont multiples, marchés, enquêtes publiques, enquêtes environnementales et surtout changeantes, en cours de modification, de traduction en droit français, de rédaction de décrets : « *on a eu trois codes des marchés, loi SRU, libertés locales, participation, etc.* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1).

Le premier convoi est supposé emprunter l'itinéraire en novembre 2003, soit à peine plus de trois années. Un itinéraire de 240 km en temps normal implique un minimum de 10 ans de travail, en raison d'un système procédurier chargé : un avant-projet sommaire, les modifications, des enquêtes publiques, des phases de concertation, études et de fouilles archéologiques, des études techniques, les appels d'offres soumis au code des marchés publics, des enquêtes parcellaires, des procédures d'acquisition foncière voire d'expropriation, d'évaluation, d'indemnisation, de paiement, les travaux, le contrôle de ces travaux, à multiplier par le nombre de régions, départements et de communes et donc d'administrations, de recours et de contentieux divers.

---

<sup>107</sup> L'analyse de la valeur (AV) est une méthode née aux États-Unis à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Larry Miles, ingénieur à la General Electric devait résoudre un problème de pénurie de matériaux nobles. Il constate dans un premier temps que ce qui compte dans un produit est la fonction qu'il exerce quelle que soit la solution utilisée pour satisfaire cette fonction. À partir de ce constat, il cherche des solutions créatives permettant de réaliser des économies, c'est-à-dire des solutions de produit qui répondent uniquement au besoin pour lequel le produit existe. Cette méthode a été ensuite améliorée au Japon avant d'être importée dans les années 1960 en Europe via les filiales des entreprises américaines. Elle est conçue comme une méthode rationnelle d'optimisation d'un produit (ou d'un procédé ou d'un processus).

À cette lourdeur juridique s'ajoutent des contraintes écologiques souvent changeantes et différentes en fonction des départements et des régions traversées, d'autant plus que le choix de la route est particulièrement contesté par les défenseurs de l'environnement. Ainsi, quand l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique démarre, les sujets délicats sont suffisamment nombreux pour que, dès octobre 2000, une réunion quasi mensuelle ait lieu à Matignon pour rendre des arbitrages entre l'Équipement et l'Environnement, ou pour faire face à la pression de groupes de défense de tels ou tels intérêts. C'est la première fois que le ministère de l'Environnement est associé aussi étroitement à un projet routier :

« L'Environnement cherchait naturellement à faire valoir ses nouvelles prérogatives. La transposition des directives européennes dans le droit français interviendra dans cette période. Au moment où l'enquête publique démarre, la mission IGG n'est pas tenue d'effectuer une enquête environnementale sur une année, puisque ce droit communautaire n'est pas encore applicable. Mais on a choisi de pratiquer cette enquête avant l'heure, selon les futures règles, pour rendre l'IGG irréprochable » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

Cependant, les enquêtes environnementales sont particulièrement porteuses de délais importants. Elles doivent en effet se réaliser sur une année -quatre saisons- pour s'assurer des cycles biologiques. Les différentes hypothèses de routes traversent en outre une future zone appartenant au « réseau Natura 2000 ». Bien que ces zones spéciales de conservation n'aient pas encore été enregistrées officiellement au moment où démarrent les préétudes –la transposition de la directive du 21 mai 1992 sera effective avec l'ordonnance du 11 avril 2001 en droit français- leur nombre, leur localisation, leurs contours et leurs enjeux sont connus. D'autres classifications de zones comme les ZICO (zones d'importance communautaire pour les oiseaux) ou les ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique) soumettent également le projet d'un itinéraire à très grand gabarit à des études approfondies. Il est décidé de déclencher au plus vite un travail d'étude d'impact sur le sujet, avant même de savoir par où passera définitivement la route.

De manière générale, soumis à une pression d'autant plus importante que la rapidité de la réalisation rend le projet très suspect en matière écologique, l'affichage environnemental, écologique et paysager est très important. L'équipe communique sur la performance environnementale de ses partis pris. L'idée maîtresse est d'abord l'utilisation optimale des voies existantes, puis l'enfouissement des lignes électriques et un important programme de plantations. Le principe général adopté est de planter deux arbres lorsqu'un est supprimé parce qu'il est trop près de la route, respectant ainsi les « plans de gestion des arbres d'alignement ». Des études paysagistes, des entomologistes et des experts l'environnement ont été associés aux études afin de prendre en compte tous les sites sensibles : l'estuaire de la Gironde, le port de Langon, le Brion, La Vallée du Ciron, la Vallée de la Midouze, les



étangs d'Armagnac et la Gélise. Une attention particulière est portée sur la préservation des espèces protégées.



*Exemples de communication sur les espèces à préserver dans le cadre de l'itinéraire à Grand Gabarit  
(Sources : igg.fr)*

Dans l'esprit de ses concepteurs, la route et le paysage doivent être confondus dans une même entité. L'objectif est de rendre visible depuis la route et de mettre en scène certains motifs patrimoniaux, des panoramas, des vues ou des lieux simplement agréables. La perception visuelle des châteaux et des villages, des horizons, les vignobles ou des vallons boisés, d'un couteau cultivé de belles bâtisses de ferme est également recherchée. Le plan paysager prévoit aussi la mise en valeur matérielle de motifs, restituant par exemple des alignements d'arbres, remodelant des talus ou aménageant une traversée de villages. L'esprit général est de mettre à jour l'existant plutôt que de planter artificiellement des obstacles visuels au milieu de paysages panoramiques ou sur les crêtes.



*Les airials et le passage à Maillas : Le passage du convoi offre l'opportunité pour le village de MAILLAS de réaménager son centre en reconstituant un vrai airial replanté de pins, de chênes et de quelques bouleaux. Le motif de l'église reste le plus marquant et le mieux identifiable. Les arbres y sont plantés « en couronne ».*

*Exemple de communication sur l'aménagement paysager de l'IGG Source : conférence de presse du 8 juillet 2003 (voir annexe n. 13)*

Plus globalement, afin de renforcer la dimension prométhéenne de l'IGG et ainsi réduire le caractère anxiogène de la « brutalité » du chantier, ses porteurs communiquent sur un projet d'aménagement d'ensemble et non sur la simple réalisation d'une route. Sa création entraîne non seulement des aménagements spécifiques qui profiteraient à tous, mais elle permet

aussi d'accélérer des projets déjà prévus dans le cadre du contrat de plan État-Région comme certaines déviations. Tout au long de l'itinéraire, les communes traversées voient se renforcer la sécurisation des aménagements urbains : réfection de chaussées, de trottoirs, de voiries, éclairages publics, chicanes d'entrée. La sécurité routière est également améliorée : suppression de points noirs, rectification de carrefours dangereux, création de pistes cyclables ou de voies centrales pour tourner à gauche... Dernier élément fort, l'itinéraire grand gabarit opère un « désenclavement numérique » des départements. En effet, une artère de fibres optiques, financée par Airbus, est créée spécialement pour les besoins d'exploitation (signalisation, surveillance et sécurité de l'IGG). Celle-ci est mise à disposition des collectivités locales pour les relier au réseau de télécommunications à haut débit.

Fin décembre 2000, une autre difficulté se profile, la « loi démocratie et liberté locale » qui touche à la formation et à la consultation des citoyens en ouvrant une nouvelle possibilité de contestation du projet. Or, contrairement au projet AéroConstellation, l'itinéraire à Grand Gabarit ne bénéficie pas d'une grande popularité. Il est notamment critiqué par les associations de protection de l'environnement et les riverains : « *On nous a tout fait ! Ils nous ont empêchés de passer, parfois on avait les gendarmes qui ne voulaient pas que l'on coupe les arbres, donc on a fait venir un escadron de gardes mobiles pour nous garder le chantier pendant qu'on coupait les arbres. Certains nous ont mis le feu sur la route, d'autres nous ont pris en otage* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). Dans ce climat de polémique, les études, les enquêtes publiques sont réalisées et permettent d'aller à la rencontre des citoyens et des associations. La communication dans les réunions publiques se limite à la transmission de quelques messages simples :

- « l'itinéraire à Grand gabarit consiste essentiellement à aménager des routes existantes, on ne crée pas une autoroute (A 380...) qui détruirait tout sur son passage et qui deviendrait une alternative au réseau autoroutier existant »,
- « les colis sont de dimensions exceptionnelles, mais les camions et les remorques peuvent emprunter des routes normales »,
- « l'aménagement de la traversée d'un village permettra d'améliorer sensiblement les conditions actuelles de sécurité et d'environnement »,
- « l'itinéraire sera sur plusieurs portions dédiées aux convois ; il ne sera pas emprunté par les autres véhicules » (Raust, Lapeyrie, 2005 : 71)



<b>Principaux chiffres</b>	<b>Gironde</b>	<b>Landes</b>	<b>Gers</b>	<b>Haute-Garonne</b>	<b>Total</b>
<b>Communes concernées</b>	11	5	24	13	53
<b>Réunions publiques</b>	4	2	12	7	25
<b>Avis sur les registres</b>	53	67	209	350	679
<b>Personnes impliquées (estimation)</b>	500	500	2500	3500	7000

*Le bilan de la concertation effectuée pour l'itinéraire à Grand Gabarit (Source : igg.fr)*

L'effectivité et la qualité de la concertation opérée pour l'itinéraire à Grand Gabarit sont malgré tout fortement contestées. Les associations écologistes regrettent que la partie fluviale de l'itinéraire n'ait pas été soumise à enquête publique et dénoncent l'impossibilité d'accéder aux études sur les modes de transport alternatif. Le 17 mai 2002, la Fédération Nature Environnement provoque l'annulation du refus de la Commission Nationale des Débats Publics d'organiser une concertation à grande échelle. Saisie le 23 avril 2001 par la FNE, la demande avait été déboutée au motif qu'elle ne pouvait intervenir alors que le Parlement était saisi en même temps d'un projet de loi pour autoriser le gouvernement à déclarer en urgence l'utilité publique du projet. Après réexamen, la CNDP rejette à nouveau la saisine le 7 novembre 2002 (voir annexe n. 14).

« La loi démocratie locale a failli nous faire mal, car elle instituait de façon systématique le débat public. Nous, on avait réalisé l'enquête publique avant. On avait saisi la CNDP et elle ne retenait pas notre opération, je ne sais pas sur quels critères. La décision a été attaquée, a été cassée et il a fallu revenir devant la CNDP. On était attaqué sur le fond. Mais entretemps on avait eu la DUP, elle a dit aujourd'hui, ça n'a pas de sens de faire un débat public, alors même que la procédure d'utilité publique a été arrêtée. Donc le débat public n'a pas lieu d'être ! Et on n'était pas soumis à la loi démocratie de proximité » (ingénieur DDE, chef d'équipe IGG).

Les fouilles archéologiques ont également été un point extrêmement délicat. Dans les quatre départements traversés par l'itinéraire (Gironde, Landes, Gers, Haute-Garonne), des études initiales de diagnostic engagées avec les Direction Régionales des Affaires Culturelles ont permis de définir les modalités pratiques de prospection et d'intervention archéologiques dans les secteurs sensibles. En Gironde, dans les Landes et le Gers, les fouilles préventives réalisées fin 2002 – début 2003, n'ont pas conduit à la nécessité de fouilles complémentaires. En Haute-Garonne, les fouilles préventives ont mis en évidence quatre sites remarquables où des fouilles complémentaires se sont avérées nécessaires : le site de

Rominguières à Cornebarrieu a été fouillé début 2003 et le rapport final a été réalisé. Par contre le site de Bichou à Montaigut a été fouillé seulement aux deux tiers et les sites dit Labadie à Mondonville et Allies à Cornebarrieu n'ont pas été fouillés. Pourtant, les travaux de l'itinéraire sur ces sites doivent se poursuivre afin de respecter les plannings. Mais les archéologues exigent plus de temps. En outre, la situation est liée à un contexte national, où l'INRAP conteste une décision gouvernementale récente la mettant désormais en concurrence avec des sociétés privées pour réaliser des fouilles préventives. L'INRAP voit dans l'importance de ce chantier une tribune pour faire pression sur le gouvernement : « *Cela a déclenché un mouvement de grève de l'INRAP alors qu'on démarrait les fouilles. Évidemment, ils n'ont rien trouvé de mieux que, entre guillemets, « nous prendre en otage » pendant un certain temps, quasiment six mois* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2). Des solutions techniques ont ensuite été recherchées afin de concilier la poursuite des travaux de l'itinéraire et la préservation de ces sites archéologiques :

- sur le site de Labadie dont les vestiges se trouvent à plus de 70 cm sous le sol actuel, les terrassements ont été limités à 40 cm pour ne pas toucher les vestiges. Ces derniers sont désormais protégés par un tissu géotextile. Cette solution se traduit par un rehaussement de la chaussée de 1,60 m sur la piste de Mondonville (31) et une modification des caractéristiques de la route pour la déviation de Cornebarrieu.
- sur le site des Allies dont les vestiges se trouvent à plus de 40 cm du sol actuel, un décapage de 10 cm a été toléré et un film géotextile renforcé a été posé afin de protéger les vestiges. Elle a nécessité un investissement supplémentaire de l'ordre de 150 000 euros pris en charge par l'État et Airbus. Par délégation du Préfet de région, le chef du service régional d'archéologie a signé le 11 juin 2003 un arrêté de conservation de ces deux sites afin de préserver les vestiges archéologiques.

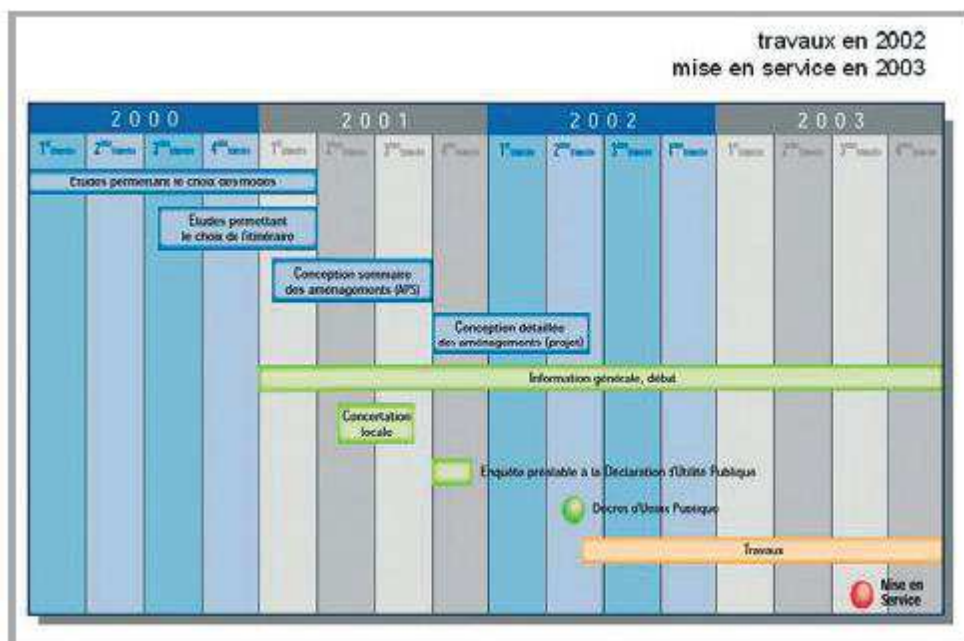
Cet exposé montre les différents niveaux de contraintes constitutifs de la complexité de l'opération qui semblent autant de freins susceptibles d'occasionner des dépassements sur les plannings. Pourtant, l'équipe IGG est parvenue à confiner cette complexité en recourant à des méthodes de management de projet qui remettent en question les fondements de l'action publique : l'organisation par fonctions, la permanence de l'organisation et des règles, la standardisation des procédures, le fractionnement des responsabilités, la massification des problèmes, le travail séquentiel, etc. Deux déplacements résument ce changement de culture.

### *D'un régime d'action séquentielle à l'ingénierie concourante simultanée*

Le fonctionnement conventionnel de l'action publique est marqué par une progression fonctionnant de façon séquentielle, c'est-à-dire par le découpage d'une opération en étapes bien identifiées, souvent standardisées et inscrites dans des répertoires d'action qui en balisent le déroulement : « *L'administration travaille par étapes successives. L'étape numéro A est validée, on passe à la B. Si l'étape A coince, on passe par la A'. Si la A'' bloque, on passe à la A'''*. La B n'est toujours pas lancée. La C non plus... » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). La méthode consiste à définir le besoin puis à élaborer le produit à partir d'un cahier des charges, sans interaction possible entre la cible d'usage recherchée et les solutions techniques. Or, ici, « *on avait déjà l'acheteur, l'industriel. Cela revenait à prendre les choses à l'envers pour nous. Non seulement il était là, mais en plus, il avait une idée à la fois précise et changeante de ses besoins* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2). La méthode séquentielle suit en effet une logique de production précoce et régulière d'irréversibilités qui n'est pas en phase avec l'expression fluctuante des contraintes techniques dictées par Airbus, non fixées au moment où les travaux s'engagent : « *En 2002, notre projet se calait. On a dit "il faut arrêter, parce que sinon, on ne passera pas, et on ne sait pas faire". Ça, ils avaient du mal à le comprendre. Enfin, il le comprenait, mais il ne voulait pas s'enfermer dans quelque chose de trop contraignant. L'avion se développait alors même qu'on était encore travaux* » (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.2). À l'image de l'aménageur, les ingénieurs routiers doivent affronter la « tyrannie de la modification », notion qui rend compte d'une culture airbusienne de la réversibilité constante des prescriptions techniques. Le financement public d'opération implique au contraire, pour pouvoir engager l'étape suivante, de produire des irréversibilités (voir plus loin). Ces dernières naissent de l'obligation d'ouvrir systématiquement des marchés pour rationaliser l'utilisation de fonds publics puis de respecter les solutions retenues avec une faible marge de manœuvre. Pour subvenir à ces limites du traitement classique des problèmes, l'équipe IGG recourt à l'ingénierie concourante simultanée, c'est-à-dire un management multi métiers qui fait avancer plusieurs étapes en même temps, une technique industrielle de pilotage de projet : « *Si on avait dû fonctionner en séquentiel, nous n'aurions eu aucune chance de passer en moins de dix ans* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). En ingénierie concourante, toutes les différentes séquences d'avancement du projet sont travaillées en parallèle. Cette méthode est une approche systématique de conception d'un produit prenant en considération tous les éléments de son cycle de vie, depuis la conception jusqu'à la mise à disposition. Par conséquent, elle intègre la définition du produit, les processus de fabrication, et tous les autres processus requis dans le cycle de vie tel que le fonctionnement ou la maintenance. Cette méthode doit permettre aux équipes de travailler en parallèle, le plus tôt possible, vers un même but.

Ainsi, sur l'IGG, pour gagner de temps, l'organisation des études et des travaux s'enchaînent le plus souvent par recouvrement :

- L'avant-projet sommaire a été étudié en même temps que la concertation et le dossier de DUP,
- Les Dossiers de Consultation des Entreprises (DCE) ont été produits au fil de l'eau, au fur et à mesure que les études de projet devenaient disponibles sur un secteur donné,
- Les premières offres travaux ont été ouvertes en juin 2002, alors que les études de projet se sont terminées en octobre de la même année,
- Les travaux ont été mis en œuvre avec une grande souplesse, car « *il était nécessaire de s'adapter "à vue"* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).



Planning général de l'opération (Source : revue Travaux, 2005)

Cette méthode prive l'action publique d'une certaine sécurité, non seulement parce qu'elle quitte les sentiers connus, mais aussi parce qu'elle se prive de la sécurité apportée par le régime séquentiel qui fournit un contrôle systématique des actes. L'équipe IGG se fait alors accompagner : « *Toutes ces procédures qui sont normalement réalisées les unes à la suite des autres, qui prennent 10 ans, nous, on les a faites en deux ans et demi. Sauf que l'on se faisait valider toutes les procédures juridiquement par un cabinet d'avocats, on n'en avait cinq à disposition par spécialité* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). Privée de la sécurité apportée par l'approche séquentielle, chaque décision est expertisée par un cabinet d'avocats spécialisés pour parer à tous les recours potentiels. L'utilisation de l'ingénierie

concourante simultanée s'inscrit donc dans une logique de prise de risque assumée par le maître d'ouvrage, principe qui s'enchéasse dans une philosophie de personnalisation de l'action et de responsabilisation des acteurs.

*De la procédure sécurisante aux acteurs qui prennent des risques : dé-hiérarchisation et décentralisation*

Le réagencement du phasage de l'opération prend place dans une nouvelle appréhension de l'environnement juridique qui repose sur un travail permanent d'interprétation des règlements, de manière à en dégager des marges de manœuvre :

« Juridiquement, on retrouve toujours trois situations. D'un côté, ce qui est autorisé par les textes et la jurisprudence. De l'autre, ce qui est interdit, c'est-à-dire très peu de choses : tuer son voisin, frapper le riverain... Entre les deux, il y a ce qui n'est ni autorisé, ni interdit, et il y en a des quantités. Dans notre projet, on se situait toujours là-dedans » (ingénieur DDE, chef de projet IGG).

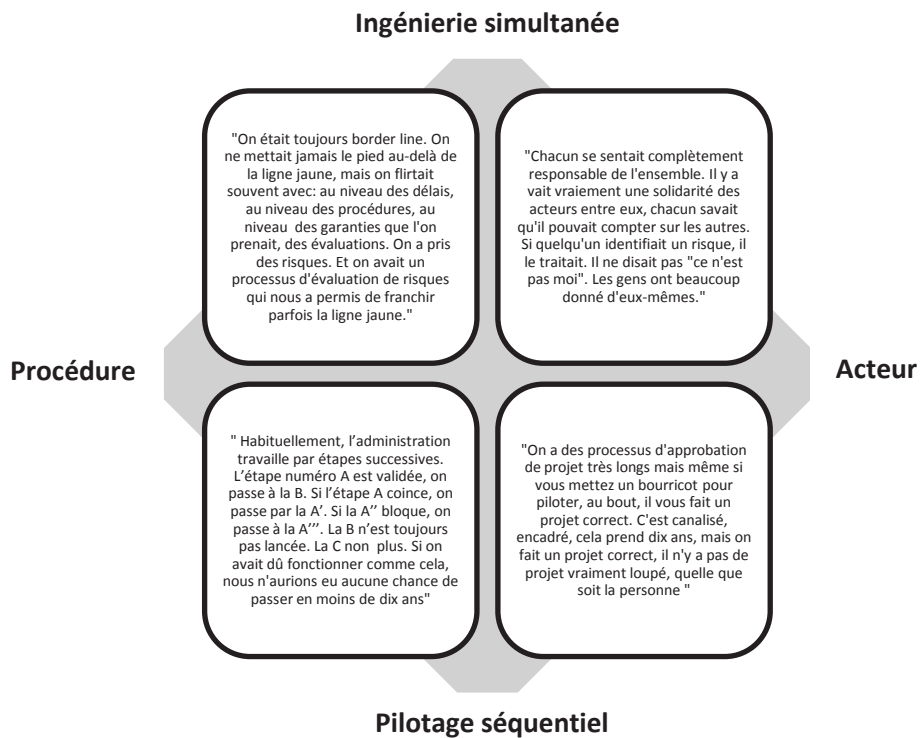
L'équipe évolue continuellement dans un espace normatif non défini, seul espace où les contraintes de l'opération sont susceptibles de trouver des réponses : « *On était toujours "border line", comme dit Airbus. (...) On a pris des risques, et on avait un processus d'évaluation des risques qui nous a permis de franchir parfois la ligne jaune. Parce qu'on avait évalué le risque, et on s'apercevait que le risque était moindre que l'avantage qu'on avait à y trouver* » (ingénieur DDE, chef de projet IGG). Cette pratique entre en contradiction avec le souci de sécurisation des actes qui prévaut au sein de la culture administrative : « *Elle n'est pas appliquée, parce qu'en temps normal tout est fait pour que l'on soit bien couvert, et ne pas laisser trop de marge de manœuvre aux gens sur des choses qui sont quand même sensibles* » (ingénieur DDE, un membre de l'équipe IGG, n.2). Le foncier est la dimension sur laquelle cette prise de risque s'est le plus exprimée, tant la libération rapide des sols constituait un enjeu primordial pour l'avancement du chantier :

« Le chef de projet allait sur le terrain avec le juge et il nous appelait pour nous dire que le terrain était libéré, qu'on avait l'autorisation de pénétrer. J'appelais le maître d'œuvre, et le lendemain, on était dessus. Parfois, on était déjà dessus, avant l'autorisation définitive du juge ! On n'a pas été condamné pour voie de fait, c'est qu'on a dû l'éviter. C'était toujours limite. C'est clair que ce n'est pas quelque chose qu'il faut faire ! Mais on n'avait pas le choix » (ingénieur DDE, un membre de l'équipe IGG, n.2).

Cette prise de risque s'effectue dans une configuration organisationnelle ajustée, suivant des logiques de dé-hiérarchisation et décentralisation, à rebours de l'organisation par fonction et du fractionnement des responsabilités. Les circuits de décision sont raccourcis à leur strict minimum, trois niveaux officiellement (« *et encore, de façon pas aussi formelle que ça* »), pour permettre à l'équipe de terrain de s'adapter rapidement à un environnement peu prévisible : « *Le chef d'équipe était directement sous les ordres du préfet coordonnateur,*

*mais d'un point de vue technique, tout ce qui n'était pas politique, l'autorité décisionnelle c'était lui et en dessous, c'était moi. Il n'y avait pas 50 échelons entre les deux qui perturbent inévitablement... »* (ingénieur DDE, un membre de l'équipe IGG, n.2). Ce fonctionnement nécessite un surcroît d'engagement des participants, personnellement investis d'une fonction décisionnelle, principe qui s'oppose au système classique dans lequel la procédure prime sur la dimension individuelle : *« On a des processus d'approbation de projet très longs mais même si vous mettez un bourricot pour piloter, au bout, il vous fait un projet correct. C'est canalisé, encadré, cela prend dix ans, mais on fait un projet correct, il n'y a pas de projet vraiment loupé, quelle que soit la personne »* (ingénieur DDE, chef de projet IGG). Ici, la responsabilisation individuelle prend le pas sur la sécurisation fournie par le respect scrupuleux de la procédure : *« Chacun se sentait complètement responsable de l'ensemble. Il y avait vraiment une solidarité des acteurs entre eux, chacun savait qu'il pouvait compter sur les autres. Si quelqu'un identifiait un risque, il le traitait. Il ne disait pas "ce n'est pas moi" »* (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1). La pression du quotidien conduit chaque acteur à engager individuellement ses responsabilités, sans considération de statut : *« j'ai pris des décisions que je considérais comme me dépassant, mais la plupart du temps, en chantier, je n'avais pas le temps de me poser des questions, à savoir si on faisait ou si on ne faisait pas »* (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1). Le circuit hiérarchique cède alors sa place à des relations de confiance : *« Ce qui m'a plu, c'est la confiance réciproque qu'on avait sur cette opération. On n'avait pas le temps de se poser la question "est-ce qu'on peut ou pas" ? Il fallait prendre des décisions quotidiennes mais avec un mode de fonctionnement, en totale confiance »* (ingénieur DDE, membre de l'équipe IGG, n.1). La confiance intersubjective vient ici au secours de l'impossible objectivation du projet selon les critères habituels de standardisation réglés par la procédure. On relève alors, au sein de l'administration, la coexistence de deux régimes d'action, l'un tendant vers l'organisation, l'autre vers l'innovation, le premier recherchant la sécurité, l'autre la réactivité.





Deux tropismes se dégagent. Le premier adopte un pilotage séquentiel et repose sur un principe de sécurisation par le respect de la procédure. La conduite de projet est encadrée par des règles qui réduisent les incertitudes, les phases se succèdent les unes après les autres, sont irréversibles et reproductibles sur un autre projet. Le déroulement s'inscrit dans le temps long. L'influence des acteurs sur le projet est faible. Mobilisant des compétences générales, leur action est portée sur la conformité du projet aux différentes réglementations. Le référentiel est surtout gestionnaire avec un grand respect du circuit décisionnel préétabli. Le second adopte un pilotage simultané qui capitalise sur l'investissement et la responsabilisation individuelle. La conduite de projet évolue dans un espace normatif mal défini au sein duquel les acteurs cherchent des marges de manœuvre pour assurer une conduite itérative, avec plusieurs phases menées en parallèle et potentiellement réversibles. Les incertitudes sont élevées, le phasage contingent à l'opération et le temps très court. Les acteurs sont fortement responsabilisés grâce à des circuits décisionnels raccourcis et des relations basées sur la confiance plus que sur le titre. Ils adoptent des stratégies proactives d'anticipation des risques en s'appuyant sur des formations reçues spécifiquement pour ce projet. Toutes ces dispositions reprennent des préceptes managériaux puisés dans la sphère entrepreneuriale. On les retrouve en ce sens dans la méthode déployée par l'équipe d'Airbus.



## **2- Construire AéroConstellation : des instruments de co-conception et de co-production**

La construction d'AéroConstellation établit une scène de confrontation entre des champs de préoccupations, des pratiques et des intérêts très hétérogènes. En outre, dans la mesure où elle sera le lieu central de l'activité industrielle, elle est davantage encore soumise à la versatilité de la définition technique de l'avion. Cette double contrainte conduit les responsables à mettre en place des instruments inédits de conception et de production collective de l'action. Airbus décide ainsi de modifier la méthode déjà engagée pour constituer un collectif mieux disposé à réagir aux itérations entre le programme et le projet. C'est la naissance de l'équipe Star (2.1). Puis, pour faciliter la coordination des milliers d'intervenants, maintenir la flexibilité et fluidifier ses relations avec la maîtrise d'ouvrage publique de la ZAC, Airbus va établir une base vie sur le chantier, le « village AéroConstellation » (2.2).

### **2.1- L'équipe Star : une structure de confiance autour d'un processus de co-conception**

Le plateau industriel de l'Airbus A380, situé à Saint-Martin du Touch, à quelques kilomètres du site d'AéroConstellation commence à figer un certain nombre de spécifications, en attendant l'annonce du lancement définitif du projet. Airbus songe désormais à monter une équipe en charge de la maîtrise d'ouvrage de l'usine, future usine Jean-Luc Lagardère. Elle prend le nom d'équipe Star (Site Toulousain d'Assemblage aiRbus). Les choix de son leader vont établir ses principes de fonctionnement : une attention renforcée sur la définition en amont des problèmes (2.1.1), une logique assez personnelle de constitution d'équipe qui doit permettre de rattraper le temps pris pour structurer les problèmes (2.1.2).

#### **2.1.1- La décision d' « acheter du temps » pour reconsidérer des problèmes mal définis**

À l'automne 2000, les 50 commandes nécessaires au lancement du programme se rapprochent. Airbus choisit son chef de projet, un centralien, entré en 1981 à Aérospatiale après avoir participé à quelques grands chantiers de travaux publics. Passant de l'industrialisation de l'ATR à l'intégration du projet de la navette Hermès, il est ensuite chargé de concevoir le site d'assemblage final pour l'A340, Clément Ader, à Colomiers, au Nord (Ouest de Toulouse). Il dirige depuis la restructuration de la Division Missiles, ancienne vache à lait d'Aérospatiale dans les années 80. Il prend ses fonctions au moment où surgit

l'option du transport terrestre. Pour le processus d'industrialisation, elle suppose un assemblage de demi-tronçons, et induit un certain nombre de contraintes à la future usine en termes d'organisation du plan-masse. Il a pour mission de spécifier l'usine. Cet enjeu consiste à identifier, à coordonner et à assurer la cohérence des intervenants de la Final Assembly Line (FAL), de la maintenance, de la sécurité, du transport et des ressources humaines. Le document qui en résulte s'appelle la programmation, qui rassemble toutes les spécifications pour servir de référence à l'appel d'offre à concepteur : « *nous mettons en compétition des maîtres d'œuvre auxquels il est demandé de concevoir un projet autour de ces concepts d'usage et d'utilité exprimés dans la programmation (...) Il s'agit de partir du plus général pour aller au plus particulier, du schéma directeur aux détails de fonctionnement* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Pour Airbus, la situation est particulièrement complexe et caractérisée par un haut niveau d'incertitude. Depuis son commencement, l'avionneur a surtout reconfiguré des sites existants pour les adapter à de nouveaux produits ou reproduit des chaînes pour assembler des avions déjà lancés, comme à Finkenwerder. Ici, la programmation à mettre en place s'appuie sur un stock de connaissances initiales bien plus réduit que lors des précédents lancements de nouveaux appareils : le terrain est vaste et presque vierge, l'avion est encore largement inconnu : « *Au moment où j'arrive, raconte le chef de projet, des gens ont fait le calcul à l'envers. Et il faut commencer les travaux tout de suite ! Mais ce grand terrain, on était amené à mal l'utiliser. Si on voulait être prudent, on mettait les halls là où ils ne devaient pas être. Cela tuait toute la logique du projet et donc tout l'intérêt de cet espace* ». Le chef de projet veut faire de contrainte ressource, en profitant de l'incertitude générée par l'option routière pour réinstruire les pratiques existantes : « *la vertu d'un nouveau site industriel, ce sont les remises en cause. Plutôt que de vivre dans la continuité de ce qui existe, il y a là une véritable opportunité par interroger, voire réécrire les fondamentaux* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Cette disposition est rapidement mise à l'épreuve pour traiter un problème fondamental qui est posé par le responsable de la FAL. Celui-ci défend seul l'idée d'un unique poste d'assemblage. Selon lui, un seul poste combinant toutes les opérations de jonction des tronçons de fuselage et des ailes permettrait d'économiser à la fois du temps et de l'espace. Contre un assemblage en deux postes successifs, dits « postes en ligne », déjà acté depuis six mois car s'inscrivant dans les habitudes de l'avionneur pour ses long-courriers, il défend donc l'assemblage en un temps, dit « combiné » : « *On avait toujours fait ça sur les autres avions, parce que c'était la tradition, et puis, le poste d'assemblage unique, les anciens disaient que cela faisait beaucoup trop de travail sur un seul poste, cela déséquilibrait la chaîne* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

L'appel d'offres stipule en particulier un déplacement du poste 41, où on assemble les trois tronçons du fuselage, au poste 40, où on lie les voilures et le plan horizontal réglable sur le fuselage. Cette séquence technologique est faisable pour l'A380 mais tend à multiplier les coûts, notamment à cause de la consommation d'espace. Un mètre de large de plus ou de moins sur un bâtiment de cinq cents mètres de long représente 500 m<sup>2</sup> en plus de surface au sol et de toitures avec un coût au m<sup>2</sup> de 1500€. En outre, disposer de place est important pour s'adapter aux inévitables variations de la production soumise aux fluctuations du marché. De même, la tonne supplémentaire à lever par pont roulant change la résistance des structures sur lesquelles il s'appuie, la modification de la localisation des points d'ancrage d'une voilure transforme les caractéristiques des ponts roulants, conduisant toujours à augmenter les coûts. Les facteurs multiplicateurs ont des conséquences lourdes sur la ligne des totaux. À l'échelle de l'A380, l'écart entre les deux méthodes est considérable non seulement en matière d'espace, mais aussi en termes de manutention de levage des éléments assemblés et des immobilisations financières : plus la chaîne est longue, plus les stocks et les en-cours sont élevés. L'assemblage final sur un poste unique 40/41 ferait converger les éléments en un seul point, les poids et les volumes seraient moindres, augmentant la rapidité d'exécution, *« on évite des déplacements souvent longs et délicats de l'avion, ce qui permet de réduire considérablement les cycles de fabrication »* (un responsable de la FAL). Le cœur de l'usine ne comporterait plus qu'un seul poste d'assemblage structure, vers lequel convergeraient les sept tronçons aboutis qui composent un A380. La montée en puissance de la cadence devrait pouvoir atteindre le niveau 8, pour potentiellement atteindre un avion assemblé par semaine. Mais il faut le prouver : *« Je lui dis combien de temps il te faut pour le démontrer, parce que tout ça, c'est très lourd. Il me dit qu'il a besoin de six mois, je lui dis très bien. Donc on va acheter du temps, neutraliser ces six mois supplémentaires »* (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Cette décision lui sert aussi d'alibi. Méfiant vis-à-vis des premiers documents et de ceux qui voudraient démarrer immédiatement le chantier, il souhaite préalablement prendre le temps de bien identifier les problèmes, de ralentir les pistes de réflexion déjà activées. Autrement dit, il désire élargir l'univers sémantique de ses décisions afin qu'elles exploitent pleinement les structures d'opportunités offertes par le site : *« Si on se dépêchait de construire l'usine, on allait la construire à l'envers. Et pour l'éternité, on aurait une usine mal répartie sur les 220 hectares. Donc on va acheter du temps, neutraliser les six mois supplémentaires qui vont nous permettre de disposer de l'ensemble du territoire. Moi, je vérifie qu'après, je ne serai pas à court de temps pour la construction de l'usine »*. Rattraper le temps acheté devient le leitmotiv du dirigeant. Et il compte sur son approche du travail en équipe pour y parvenir.

## 2.1.2- Une équipe Star conçue pour rattraper le temps

L'équipe Star doit être le cœur du pilotage de la conception et de la construction de l'usine Jean-Luc Lagardère, ainsi que l'interlocuteur avec le plateau industriel et la ZAC AéroConstellation. Elle est totalement garante du succès du projet : « *La direction d'Airbus, c'était vous partez avec le chéquier, et vous revenez dans trois ans !* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Les logiques qui président sa constitution sont le fruit d'une approche très personnelle du chef de projet : pour la maîtrise d'ouvrage, il cherche la confiance ; pour la maîtrise d'œuvre, il veut un partenaire.

### *Monter une maîtrise d'ouvrage : une question de confiance*

Au moment d'élaborer son équipe, le chef de projet entrevoit deux possibilités, « *soit une équipe très réduite, focalisée sur les fonctions de pilotage du projet, qui s'appuie totalement sur des maîtres d'œuvre, soit une équipe plus engagée dans l'opérationnel et dans ce cas, elle devient inévitablement pléthorique* ». Comme le chef de projet de l'IGG, le choix est fait d'un état-major, ce qui correspond d'ailleurs mieux au profil du dirigeant d'Airbus, qui a besoin de s'entourer de personnes connues, d'un noyau dur : « *il m'a dit "je ne sais pas travailler seul, j'ai besoin de me faire une équipe de confiance avec qui je peux travailler"* », raconte un ergonome de l'équipe. Il monte donc une équipe restreinte, se tournant vers ses anciens collaborateurs sur le chantier du site Clément Ader.

Son premier réflexe est de contacter son ancien adjoint, retiré depuis des opérations pour devenir l'un des responsables de la CFE-CGC au sein d'EADS. Il est respecté à la fois par les instances et sur le terrain. Il sera le bras droit, et son confident : « *Dès qu'il a eu la responsabilité du projet Lagardère, il a dû monter une équipe et il est venu me voir pour me demander "est-ce que tu es prêt à venir ?" Il y a eu une grosse insistance de la direction pour dire "cela serait bien que tu ailles donner un coup de main"* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3). Le responsable appelle ensuite l'ergonome d'Airbus, un médecin du travail : « *ma coopération avec l'ergonomie date de la construction de l'usine Clément Ader il y a une quinzaine d'années. C'est à cette date qu'il a développé ce service et nous avons partagé les débuts de l'intégration de l'ergonomie dans les projets* » (Bernadou, Falgayrat, Weissenbacher, 2004 : 67). Outre la confiance totale qui s'est établie entre eux, la compétence de l'ergonome correspond à la philosophie d'identification des problèmes engagés, qui doit susciter des postures d'anticipation et à terme, gagner du temps : « *Le rôle de l'ergonome dans cette phase est de capter les choix majeurs qui vont s'offrir au concepteur et de l'aider à anticiper tous les grands problèmes qui vont se poser à eux, d'instruire des choix, d'élargir les critères de choix, de combiner des facteurs déterminants entre eux* » (ergonome en chef d'Airbus, Bernadou, Falgayrat, Weissenbacher,

2004 : 67). Contre l'inclination naturelle des ingénieurs à penser solutions, elle est chargée de mieux poser les problèmes, les besoins, revendiquant en ce sens une médiation plus heuristique que pragmatique qui freine les ingénieurs : « *L'ergonome, c'était un empêcheur de tourner en rond. L'ingénieur disait "on va faire comme ça, moi, je suis ingénieur, j'ai des idées", et sans arrêt, il passait derrière et il remettait tout à plat* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3).

Avec ses deux anciens compagnons, le chef de projet s'est entouré d'une structure de confiance, où l'incertitude technique est compensée par l'assurance sur les comportements :

« On voyait que ces gens s'étaient déjà rencontrés sur d'autres projets, ils se connaissaient bien. Il y avait une confiance établie. Souvent, les gens apprennent à se connaître en même temps que le projet. En gros, ils n'ont pas le temps, parce qu'ils sont centrés sur la technique, sur leur métier propre. Ils en oublient que le projet, ce n'est pas que technique, c'est d'abord un échange entre les humains » (un ergonome de l'équipe Star).

S'ajoutent à ce noyau dur les deux principaux rédacteurs de l'appel d'offres, deux ingénieurs de la FAL, le directeur d'Airbus Toulouse puis, plus tard, deux contrôleurs de gestion, un coordonnateur juridique, une assistante, un nouvel ergonome qui travaillait déjà sur la FAL, un responsable des montages financiers, un responsable des achats, un responsable des achats délégués et trois responsables de sous-ensemble de la construction. L'effectif atteindra 24 personnes lorsque le programme sera en pleine réalisation. Entouré de cette équipe réduite, le chef de projet doit encore choisir son maître d'œuvre, choix qu'il décrit à nouveau comme celui d'un partenaire. Pour cela, il réoriente les critères d'évaluation des candidats qui faire prévaloir une capacité à apprécier les problèmes industriels, sur la consécration d'un parti positif.

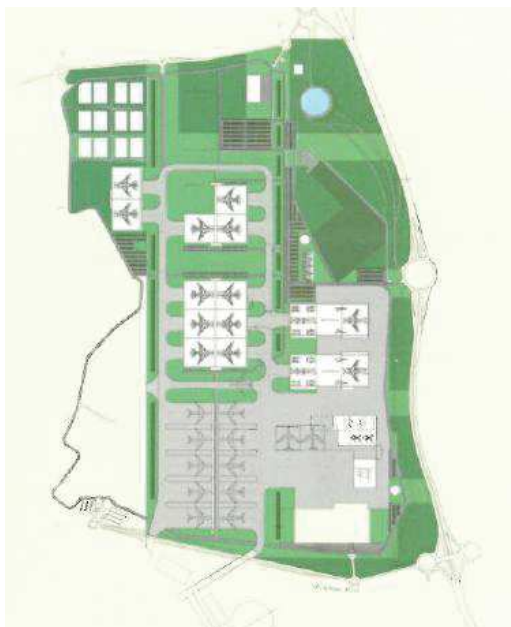
#### *Le choix de la maîtrise d'œuvre : une attitude plus qu'un parti*

Le contexte de conception et de construction de l'usine Jean-Luc Lagardère ne s'inscrit dans un schéma naturel de programmation : « *D'habitude, on connaît d'abord les spécifications de l'avion, comment on veut le fabriquer, et ensuite on fait un bâtiment, on fabrique l'usine* », explique un des ergonomes. Or, l'usine et l'avion sont ici conçus en même temps, ce qui impose un processus d'ingénierie concourante simultanée. Pourtant, avant la prise de fonction du chef de projet, l'appel d'offres à concepteur est déjà lancé et « *il est fait à la façon airbusienne, c'est-à-dire assez directif, conçu à partir d'a priori* ». Ce degré de directivité ne correspond ni au niveau d'incertitudes relatives aux spécifications de l'avion, qui implique de maintenir les hypothèses ouvertes le plus longtemps possible, ni à la philosophie de structuration en amont des problèmes dans laquelle le responsable souhaite inscrire son pilotage. Une réécriture est dans un premier temps envisagée, mais rapidement repoussée : toute nouvelle programmation redeviendrait irrémédiablement obsolète quelques

semaines plus tard, sous l'effet de nouvelles spécifications de l'avion. Dès lors, le chef de projet maintient en l'état l'appel d'offres initial, mais garde à l'esprit que les solutions proposées par les concepteurs seront des critères d'évaluation peu pertinents pour des problèmes qui se laissent difficilement circonscrire de façon définitive aussi précocement :

« En cours de route, j'ai changé la règle du jeu. C'est-à-dire que j'ai dit qu'on ne choisirait pas le projet tel qu'il était proposé, qui ne sera sûrement pas le projet définitif, mais, sur la capacité que vous avez à appréhender nos problèmes, sur les principes constructifs. Parce qu'on va être amené à retarder le départ, donc la durée de construction sera plus brève, il faudra la maîtriser parfaitement. On les a plus choisis sur des critères d'intelligence du projet et de réactivité » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Ainsi, la qualité du projet ne pèse « que » pour 45%, la capacité à répondre aux attentes d'Airbus en matière de management et à assister Airbus dans la période de conception pour 40%, la capacité à assurer les maîtrises d'œuvre particulières pour 10% et les honoraires demandés pour 5% : « On a fait un programme pour pouvoir choisir un maître d'œuvre qui travaillait sur un projet qui allait être jeté immédiatement à la poubelle une fois choisi » (un ergonome de l'équipe Star). Pour les candidats, réunis en groupement ingénierie/ architecte, il faut alors composer avec un appel d'offres encore très allusif sur de nombreux aspects : « Il s'agissait d'une amorce de programme. On sentait qu'entre la FAL et l'usine, il y avait des trous » (un architecte lauréat de l'usine, cité par Nothias, 2004 : 67).



Plan directeur d'EADS en novembre 2001  
(Source : Nothias, 2004 : 90)

Airbus cherche donc un partenaire pour réécrire en partie l'appel d'offres, pour conduire avec lui le projet, avec en particulier la gestion de la relation avec la ZAC AéroConstellation. Cette assistance doit s'orienter vers la conception et l'élaboration du programme général et du programme des bâtiments. Airbus demande en ce sens un avant-projet global, un système de contrôle des coûts, une planification générale et une gestion des maîtrises d'œuvre particulières urgentes. Six groupements sont interrogés, et réunis le 7 décembre 2000 pour une attribution du marché prévue dans la première quinzaine de février, soit un délai de réponse très court considérant



l'ampleur du chantier. Les notions de « principes constructifs », de « procédés intelligents » constituent le cœur de la demande : il s'agit d'être capable de produire vite pour être en mesure d'allonger au maximum le temps définition des problèmes, autrement dit, continuer à acheter du temps. Une faculté d'adaptation est également primordiale, puisque l'usine sera conçue simultanément à l'avion, qui lui-même verra ses spécifications évoluer. L'usine Airbus est un défi technique de taille, mais surtout de méthode. Et pour mettre cette méthode en place, le directeur de projet cherche un homme, une personnalité : « *Dans des projets de cette nature, il y a qu'une seule manière de manager : il faut qu'il y ait deux personnes face-à-face. Il faut qu'il y ait un directeur de projet Airbus, et un directeur de projet de la maîtrise d'œuvre* ». En ce sens, la gestion du concours elle-même sert de mise à l'épreuve, avec des réunions, des recadrages, des délais d'une semaine, « *c'était aussi une façon de mesurer notre volonté de faire et notre réactivité* » (un architecte lauréat de l'usine, cité par Nothias, 2004 : 72). Cette concentration sur les facultés d'adaptation, de réactivité face aux problèmes de l'industriel, traduit la nature partenariale au moins autant que technique du choix d'Airbus. Plus qu'un projet, la consultation cible une attitude, plus qu'une inspiration lumineuse, elle cherche de la compréhension. Car le lauréat ne sera pas qu'un exécutant, il sera un co-concepteur.

### **2.1.3- Briser la frontière entre le programme et le projet : le choix d'une co-conception**

Le 26 février 2001, la première réunion a lieu entre l'équipe d'Airbus et celle du maître d'œuvre désigné. L'enjeu de co-conception est enfin clairement défini, ce qui change la nature du partenariat en transférant davantage de responsabilités sur les épaules du maître d'œuvre : « *Au début, ils nous ont dit "vous changez les règles du jeu". On leur a dit : "la règle du jeu, elle va changer tous les jours. On va construire un bâtiment, on va démarrer, il va falloir qu'on s'adapte". Ils nous ont dit "ce n'est pas la même chose". Alors on l'a contractualisé* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3). Ce choix de conception fait glisser la frontière qui partage généralement le programme du projet. À l'image du MED, le chef de projet estime qu'en confiant la maîtrise d'œuvre à une équipe qui aura participé à la programmation, le projet gagnera en cohérence et surtout, ici, en rapidité de réalisation.

Le contrat est signé à 16h. Le chef de projet de Star retient son nouvel allié par la manche : « *je n'ai jamais travaillé avec vous. Il va falloir faire vos preuves* » (cité par Nothias, 2004 : 75). Le lendemain, tous les acteurs se retrouvent dans un petit bâtiment, le hall M-90, avec pour mission de réécrire une programmation la plus détaillée et la plus complète possible de

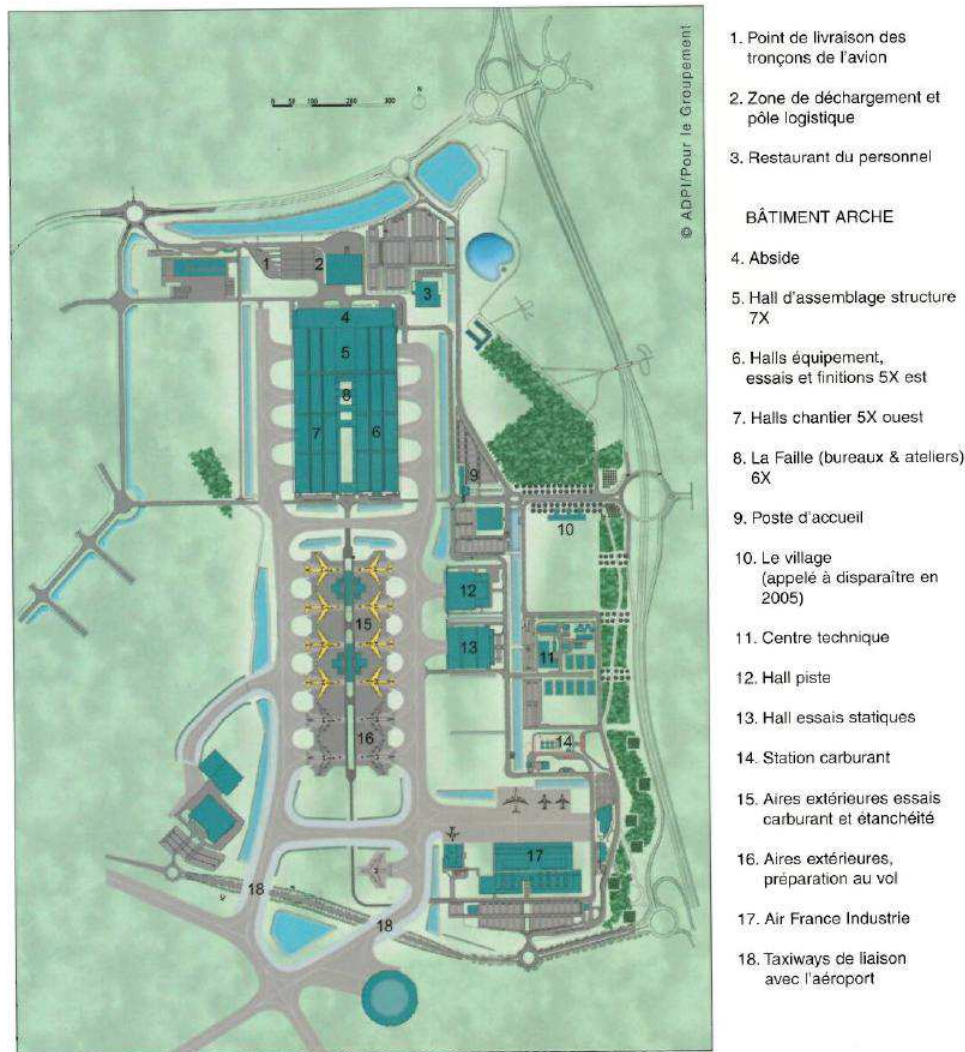


l'usine et de faire aboutir le projet architectural avec le plan-masse et l'avant-projet sommaire.

Les premières réunions rassemblent la maîtrise d'ouvrage, les ingénieries, les architectes, et les outilleurs de la FAL. Ces derniers développent une connaissance précise des réalités du bâtiment, avec le risque de se focaliser sur les multiples attentes spécifiques des utilisateurs de l'usine, sans considérer suffisamment les autres contraintes, telles que le plan-masse, les réseaux, la ZAC AéroConstellation. Contre une approche morcelée, ces réunions régulent l'interface entre les « clients » de l'usine, les ingénieurs de la FAL et les maîtres d'œuvre bâtiment, deux systèmes de référence, deux langages. Si le vocabulaire aéronautique domine les débats, les ergonomes ont pour mission de veiller à l'articulation cohérente des deux dimensions : « *Il fallait assurer la mise en cohérence avec les enjeux majeurs du projet. Chaque service porte son propre enjeu, enjeu qui pourrait paraître secondaire, mais qui doit toujours rester en accord avec la stratégie globale de l'entreprise* » (ergonome en chef d'Airbus, cité par Bernadou, Falgayrat, Weissenbacher, 2004 : 68). Face au jargon de l'avion se dresse celui de la construction, si bien que les ergonomes imaginent réaliser un glossaire pour faciliter la traduction, « *mais le rythme de travail a été très intense et en quelques semaines nous avons appris le langage de l'autre* » (ergonome en chef d'Airbus, Bernadou, Falgayrat, Weissenbacher, 2004 : 68). Considérés comme le fil rouge du projet, les ergonomes sont d'abord perçus comme des porteurs de complexité : « *On problématisait les choses dans le sens de la globalité, en reprenant les hypothèses transversales. Au premier abord, cela paraissait compliqué parce qu'on amenait beaucoup de choses* » (un ergonome de l'équipe Star). Surtout, soucieux que le programme s'établisse à partir de « *bases objectivables et partagées* », les ergonomes exigent et produisent de la clarté, des définitions simples et de la projection partagée : « *Ils étaient omniprésents sur tous les sujets. Ils avaient des règles basiques, un mot, une définition. Je me rappelle de certaines présentations, supères simples, avec trois schémas, et là, tout le monde comprenait* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). À l'image du comité de suivi, les décisions ne doivent pas être la conclusion d'un rapport de force, mais l'issue d'une réflexion partagée, unanime : « *il fallait faire en sorte que les compromis soient le résultat non pas de négociations mais de réelles constructions communes entre plusieurs services* » (ergonome en chef d'Airbus, cité par Bernadou, Falgayrat, Weissenbacher, 2004 : 69).

Le casting des plans-masses se poursuit. Avec le tracé de l'itinéraire IGG, un axe Nord-Sud se confirme, le contraire de celui de l'appel d'offres. Les tronçons arrivent au Nord et l'avion sort au Sud vers les pistes. En avril, le poste d'assemblage combiné 40/41 est confirmé, ce qui renforce l'idée d'un regroupement des bâtiments au sein d'un grand hall unique, contrastant avec l'usine éclatée des premiers plans. Les éléments de fuselage et de voilure entrent par une porte Nord dans un bâtiment, baptisé l' « Abside » (4), attenant au poste

40/41, où ils sont préparés en vue de l'assemblage final qui se fait dans une immense nef, le 7X (5) où se niche le poste d'assemblage combiné. Dans la « jambe de pantalon Est », on trouve les trois halls des essais fonctionnels qui prolongent le 7X au sud (6,7 et 8). La « jambe Ouest » de l'Arche comporte également trois halls chantiers (11,12 et 13) qui autoriseront ultérieurement d'éventuelles augmentations de cadences, jusqu'à quatre avions par mois. Tout au sud, est situé l'aire de point fixe où sont mis en route les réacteurs. Elle sera financée par la CAGT.



Plan masse d'AéroConstellation (Source : Nothias, 2004 : 93)

En juillet 2001, le plan-masse dégage de la cohérence. Vingt-sept permis de construire tombent en cascade à partir du 31 juillet 2001. Le chantier peut démarrer le 1<sup>er</sup> janvier 2002, après les enquêtes et les procédures administratives. Un nouveau type d'incertitudes émerge : coordonner l'ensemble des intervenants sur le chantier avec, notamment, le maître d'ouvrage de l'ensemble de la zone industrielle, la Communauté d'Agglomération du Grand

Toulouse, et son délégué, la SETOMIP. L'équipe Star quitte le M-90 pour déménager vers un nouvel espace, qu'elle baptise « le village » (10).

## **2.2- Le « village AéroConstellation » : un instrument préindustriel pour travailler en ingénierie concourante**

Les grandes orientations de l'usine Jean-Lagardère sont fixées et, avec elles, celles du plan masse d'AéroConstellation, ouvrant la voie à la phase de réalisation. La complexité de cette étape tient dans la co-activité des intervenants sur l'usine Lagardère, des définisseurs de l'avion, de l'aménageur de la ZAC AéroConstellation. Pour assurer sa cohérence de cette co-activité, l'équipe Star met en place un dispositif d'interface, « le village AéroConstellation ». Ce village est une « base vie » qui doit cadrer l'activité d'une « équipe intégrée », terme qui cache le désir de reporter sur un groupe important des modalités de coordination similaires à celles des équipes réduites. Cela passe par l'évocation des liens de sociabilité et de solidarité qui unissent des villageois. Le village doit faciliter l'adaptation de chaque intervenant au régime de la modification, particulièrement difficile à appréhender pour les acteurs publics (2.2.1). Pour permettre l'ingénierie concourante, il suggère une solution en termes d'identité collective : favoriser les relations directes, générer des liens pour faire émerger un intérêt général (2.2.2).

### **2.2.1- Une ingénierie concourante pour domestiquer la tyrannie de la modification**

À partir du lancement officiel du programme, le 19 décembre 2000, Airbus s'est donné un délai très court, quatre ans, pour débiter la commercialisation de son avion. Ce planning rend nécessaire un processus en ingénierie concourante simultanée. Ce sont désormais environ quatre-vingts personnes qu'il faut coordonner au niveau de la maîtrise d'ouvrage (qui se compose de deux entités, Airbus pour l'usine, la SETOMIP pour la ZAC AéroConstellation) et de la maîtrise d'œuvre. Ces mêmes organisations dirigent plus 150 entreprises et plus 2000 ouvriers. L'enjeu majeur de cette coordination tient dans l'appréhension des interférences entre toutes les dimensions, quand chacun tendrait à jouer sa partition. Sur AéroConstellation et l'usine Jean-Luc Lagardère, trois facteurs rendent cette méthode particulièrement délicate à mettre en œuvre :

- la coordination, dans un délai très étroit de la maîtrise d'œuvre et des définisseurs de la FAL,
- la nécessité d'engager des processus itératifs au regard des conséquences des modifications régulières de l'avion sur la programmation,

- la régulation de l'interface entre l'industriel, constructeur de l'usine, et le maître d'ouvrage de la ZAC AéroConstellation, la CAGT, et son délégué, la SETOMIP.

### *S'organiser autour de la modification*

Quand le chantier débute, l'usine Jean-Luc Lagardère et la ZAC AéroConstellation disposent d'un plan-masse relativement arrêté, mais sans réelle spécification sur l'avion, « *on sait à quelque chose près la hauteur, la longueur, et la largeur, de l'avion, mais le processus industriel, les outillages que l'on va mettre dedans, on ne les connaît pas encore* », explique un membre de l'équipe Star, « *on conçoit une usine pour un avion qui n'existe pas* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.1). Les maîtres d'ouvrage et d'œuvre doivent donc intégrer dans leur activité l'incertitude colportée par le « client » des installations, l'A380. En outre, cette incertitude est accentuée par la réversibilité des choix, autour de la notion de « modification » :

« Ce qui régit l'aéronautique, c'est l'organisation autour de la modification. Il y a toujours une définition standard de l'avion, la définition 0000, et après, on empile les modifications. Parce que la pièce conçue, le constructeur se doit de la renforcer, ou parce que l'avion est trop lourd, il faut l'alléger. Et puis on offre la possibilité aux clients de choisir la motorisation. Selon le moteur, ce n'est pas du tout la même configuration, avec des répercussions jusque dans le cockpit » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Ignorant ces spécifications, les équipes doivent travailler sur des hypothèses, recevant des modifications régulièrement, elles doivent anticiper sur la réversibilité de ses décisions par la mise en place des processus itératifs : « *Ce n'était pas "j'ai un problème bien posé, j'ai une solution", c'était on le construit ensemble au fur et mesure du projet. Même en avant-projet définitif, il y a des éléments de programme qui ont évolué, qui ont été ramenés à la maîtrise d'œuvre* » (un ergonome de l'équipe Star).

Pour gagner en réactivité, l'équipe Star met en place deux stratégies. La première relève d'une décision du maître d'ouvrage, qui investit son maître d'œuvre de responsabilités opérationnelles particulièrement importantes. Les premiers rédacteurs de l'appel d'offres avaient imaginé un dispositif relativement complexe inspiré de précédents chantiers de grande taille, comme celui du tunnel sous la Manche, à savoir un système à double détente : une maîtrise d'œuvre générale, puis un appel d'offres systématique pour attribuer chaque maîtrise d'œuvre particulière. Mais le chef de projet considère que « *cela entraîne l'arrivée d'un régiment de généraux, une perte de temps et des coûts supplémentaires. Nous avons estimé qu'il était plus intelligent de confier une partie des maîtrises d'œuvre particulières à notre maîtrise d'œuvre générale* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). En confiant ces maîtrises d'œuvre particulière à son maître d'œuvre général, le



dirigeant d'Airbus souhaite réduire le nombre d'intervenants et ainsi faciliter la faculté d'adaptation de son équipe.

Le second atout est apporté par le principe constructif développé par le maître d'œuvre, qui permet de retarder le plus longtemps possible l'édification du bâtiment. L'idée est d'assembler et de pré-équiper les charpentes (éclairage, sprinklage, ventilation, chauffage, les panneaux rayonnants...) au plus près du sol des bâtiments, puis de hisser ces 8800 tonnes d'un seul tenant sur des vérins le long des seize pylônes de l'usine, servant de tour de hissages, à 46 mètres de hauteur. La méthode permet de gagner plusieurs semaines, de minimiser les coûts et les risques d'accident.



*Charpente en cours de hissage (vitesse de 4-5 mètres /heure)  
Source : vidéo du grand prix national ingénierie 2006*

En réduisant son équipe de maîtrise d'œuvre et en employant un principe constructif qui permet de repousser au maximum les partis définitifs, Airbus s'autorise une grande réactivité à la modification. Cependant, cette intelligence développée dans le travail par hypothèses et dans la mise en place de processus itératifs est rendue possible par la liberté totale que confère le code d'urbanisme au marché privé de l'aménagement : « *Nos marchés sont relativement simples, On fait un peu ce qu'on veut* », résume le chef de projet. C'est évidemment loin d'être le cas pour la SETOMIP.

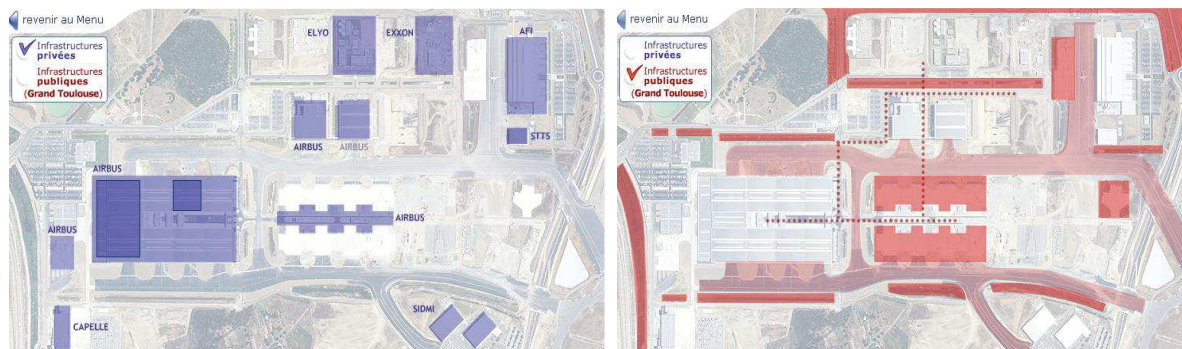
*Articuler Lagardère à la ZAC AéroConstellation : « la rencontre de deux mondes »*

La proposition d'une ZAC industrielle à vocation aéronautique était la pièce maîtresse de la candidature toulousaine. Pour Airbus, c'était une opportunité majeure, considérant notamment les délais que l'avionneur se fixait : « *On n'avait pas les moyens de gérer seul*

*l'ensemble de la problématique. Par exemple, les expropriations : on ne peut pas exproprier sur un besoin privé. On peut indemniser à l'amiable, jusqu'au moment où vous tombez sur quelqu'un vous demande un diamant de 50 carats pour une pacotille »* (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.1). L'autre intérêt provient de l'économie réalisée, puisque Airbus peut limiter son investissement à son usine, l'ensemble du financement de l'aménagement de la zone industrielle étant assuré par le maître d'ouvrage, la CAGT. Ainsi, les investissements de la CAGT dans l'opération AéroConstellation sont importants, à hauteur de 158 millions d'euros, répartis sur plusieurs postes. Le Grand Toulouse prend d'abord en charge les diverses études et travaux préalables à la phase d'aménagement proprement dite, par l'intermédiaire d'une convention de mandats d'études, initiée en 2000 avec le SIVOM Blagnac Constellation et transférée de plein droit au Grand Toulouse.

Le Grand Toulouse assure surtout, au titre de l'opération d'aménagement, le financement de la totalité des équipements spécialisés pour les activités aéronautiques, baptisés « équipements d'intérêt général » (EIG). En effet, les collectivités se sont engagées dans le « pacte fondateur » à financer un certain nombre d'équipements pour faciliter la réussite économique de l'Airbus A380. Mais cette aide pose des questions juridiques subtiles : *« Cela posait un problème de fond car les équipements publics ne peuvent pas être réservés à des gens bien définis. Donc, pour arriver à les mettre en place et à les réserver à l'utilisation des industriels riverains, il faut qu'il y ait une liaison juridique, c'est-à-dire un bail »* (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1). Ces EIG sont les équipements partagés par l'ensemble des industriels, à savoir :

- les taxiways pour relier la plate-forme aéroportuaire jusqu'aux bâtiments d'Airbus et d'Air France ;
- les aires d'avions ;
- une galerie technique qui relie le centre technique d'Elyo aux différents bâtiments et qui apporte de l'eau chaude, de l'eau surpressée pour la sécurité et de l'air comprimée;
- une voirie intérieure ;
- l'aire d'essai moteur.



Les infrastructures privées

Les infrastructures publiques

(Source : CD-Rom AéroConstellation)

Ces EIG sont mis à disposition dans le cadre d'un bail de longue durée, 40 ans, entre le Grand Toulouse et les industriels. Ces derniers sont rassemblés dans une association syndicale libre (ASL), dénommée l'AFUL (Association Foncière Urbaine Libre), qui paie un loyer. Enfin, le maître d'ouvrage prend en charge les équipements publics spécifiques d'assainissement pluvial (baptisés « waterways ») ainsi que les principaux espaces verts paysagers.

Véritable aubaine sur le plan juridique, atout non négligeable d'un point de vue économique, cette co-production de la zone industrielle n'est pas sans inconvénient fonctionnel pour Airbus : *« nos partagions avec d'autres une zone sécurisée sur un programme sans précédent et nous mettons le destin de la construction de cet avion entre les mains de tiers qui n'avaient pas forcément les mêmes intérêts que nous et les mêmes méthodes de travail »* (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Problème de taille, le maître d'ouvrage n'est pas encore bien structuré au moment du lancement opérationnel du programme d'aménagement. Surtout, la SETOMIP a besoin qu'un certain nombre d'éléments soient fixés pour définir son enveloppe budgétaire et engager les marchés publics : *« Au début l'opposition n'existe pas, la SETOMIP ne me dit rien. C'est quand même les maîtres d'ouvrage. C'est le monde à l'envers. Nous, nous sommes le maître d'ouvrage principal de l'industriel principal. Mais l'histoire veut, et ça ne peut pas être autrement, que c'est nous qui avons le leadership au départ »* (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Lorsque le plan-masse est enfin défini et les permis de construire déposés, la SETOMIP pense pouvoir engager sereinement son activité. Elle est toutefois perturbée par les méthodes d'Airbus.

La SETOMIP, société d'aménagement pour les collectivités n'est pas coutumière de l'ingénierie concourante simultanée. Elle fonctionne selon le schéma linéaire classique, en procédant de l'amont vers l'aval par une succession de phases bien identifiées et autonomes : *« on a toujours une façon de fonctionner qui est d'écrire un programme, sans trop dessiner, et ensuite de chercher un maître d'œuvre, sous forme de concours la plupart du temps, qui fait un acte de création à partir de ce programme. Avec Airbus, ça n'a pas était*



*vraiment comme ça* » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.2). En outre, le principe d'une collaboration quotidienne avec Airbus qui, *in fine*, commande, est difficile à accepter: « *Mon partenaire le plus important au quotidien, le plus présent, c'était Airbus. C'est clair. Ça, il a fallu que je l'avale, parce que c'est quand même nouveau. Les préoccupations d'un industriel ne sont pas celles d'une collectivité* » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1). De fait, le partage des responsabilités n'est pas à l'avantage du maître d'ouvrage : celui qui porte le risque financier n'est pas concrètement le donneur d'ordres.

« Quel que soit le projet, il y a quelque part un leader qui porte un besoin immuable et qui ne se discute plus. Et qui arrive, pour des raisons x à imprégner tous les autres. Quand on percevait un certain nombre de glissements d'ouvrage public, on disait non. C'est là, maintenant, tout de suite » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3).

Airbus dicte ainsi le déroulement des opérations grâce à la maîtrise de deux incertitudes majeures : il est le définisseur des contraintes techniques de l'avion qui justifie tout le programme ; il détient les clefs du succès commercial et donc de la rentabilité, à terme, de l'investissement public.

Rapidement, cette collaboration met en scène la confrontation de deux mondes professionnels, celui « *du monde de l'incertitude et de la modification permanente* », et celui « *d'une structure très lourde qui ne travaille qu'avec des certitudes* », raconte le chef de l'équipe Star. D'un côté, on est soucieux de respecter les procédures, les marchés passés, l'enveloppe budgétaire du maître d'ouvrage. De l'autre, Airbus, peu habitué à voir son action entravée par des contraintes de ce type, continue de modifier son avion même quand le marché a, en principe, arrêté la configuration. Dès le début, la SETOMIP, qui a bâti son budget à partir du premier plan masse esquissé dans l'appel d'offres à concepteur, se trouve en difficulté car celui-ci ne suffit plus à couvrir l'ensemble des coûts dégagés par la version finalement adoptée. Ces modifications exigent donc une révision qui est soumise à un vote de l'assemblée de la CAGT.

« Airbus, entre une décision et la réalisation, il se passait quinze jours, trois semaines, un mois maximum. Nous, quand on décide de lancer un appel d'offres travaux, niveau européen, vu la taille de l'opération, il se passe 3 sinon 4 mois. Pendant ce temps, Airbus a changé 3 ou 4 fois d'avis. Et quand on est sur le point de signer un marché, on a parfois des modifications lourdes par rapport au dossier que l'on a lancé en appel d'offres » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

L'avion évolue, les ingénieurs le reconfigurent. L'équipe Star s'adapte. L'aménageur, « *le maillon le plus faible* » (membre de l'équipe Star), est coincé, entre la réglementation rigoureuse des marchés publics, peu généreuse en avenants, et un industriel dont les besoins changent au grès des modifications apportées à son produit.

« Le marché des taxiways, c'était presque 20 millions d'euros. On a défini la géométrie des taxiways avec Airbus, puisque c'était vraiment du sur-mesure pour l'avion. On avait terminé les traitements de sol et on commençait les travaux de revêtement. Puis les concepteurs de l'avion nous ont dit qu'ils avaient rajouté un bloc de roues au train d'atterrissage. Cela modifiait de 15 m le rayon de courbure. 2 millions d'euros de plus-values » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

Face à ce type de situation, c'est le sentiment d'avoir « *en face de nous des gens qui ne pouvaient pas lever le petit doigt sans aller voir les élus* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3) qui contrarie le plus la maîtrise d'ouvrage d'Airbus, qui dispose de son côté des pleins pouvoirs. La structure dyarchique comité de suivi/SETOMIP, pensée comme une émanation techno-politique adaptée au contexte ne satisfait pas totalement Airbus qui désire toujours travailler directement avec les décideurs.

« Leur groupe, c'était certainement mieux qu'un groupe Théodule, mais c'était un petit groupe Théodule. Et qu'il a fallu violer quelquefois. J'ai compris qu'il y avait un décideur pour l'ensemble de la structure toulousaine, c'était le secrétaire général. Quand j'ai compris qu'ils avaient tous peur d'aller lui dire que les budgets explosaient, je lui ai téléphoné. Il m'a dit d'accord, on peut se voir. Là, je ne suis pas libre cette semaine, je ne suis pas libre la semaine prochaine... j'ai dit non ! On se voit demain matin ! Le lendemain matin, à 6h30, il était sur le chantier. À 8h00, je vois passer des fax de sa main, j'étais en copie de tout ce qu'il envoyait, où il disait vous allez faire ceci et cela » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Le chef de projet ne veut pas travailler avec des comités ou des structures, il veut collaborer avec des individus responsabilisés et habilités à décider. Il veut privilégier les circuits décisionnels courts, interpersonnels, directs. C'est la raison pour laquelle il met en place une base vie du chantier où tous les intervenants sont priés de venir s'installer. Il le baptise « le village AéroConstellation ».

## 2.2.2- Le village : travailler en équipe intégrée

### Construire des liens communautaires

« La seule bonne idée qu'on ait eue, qui marche mieux que toute l'informatique du monde,



Façade du village AéroConstellation (Source : photo privée)

c'est d'inventer ce qu'on a appelé le "village AéroConstellation" », raconte le patron de l'équipe Star. L'idée provient du maître d'ouvrage, de l'ingénierie précisément, désireux de quitter Paris pour Toulouse, le temps du projet.

« La première décision, essentielle pour la réussite finale, a été d'installer ensemble dans une base-vie construite sur le site l'équipe

de projet d'Airbus et celle de la Maîtrise d'œuvre. Cette organisation a permis une extrême réactivité tout au long du déroulement du projet ; elle a aussi favorisé la création rapide d'un véritable esprit d'équipe entre tous les participants » (directeur de l'ingénierie du projet Star, Picout, 2006 : 12).

Matériellement, le village se compose d'une juxtaposition d'algécos placée sur le site même du chantier.

« Notre première hâte a été de chercher l'endroit où on positionnera le village, et le deuxième acte, cela a été de le dimensionner. Dans un premier temps, on a vu trop court, on est passé de 150 à 200 mètres carrés. Il fallait trouver un endroit où il ne risquait pas d'être poussé par la suite du projet » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Son aménagement est également pensé pour faciliter les interactions : un voisinage entre les locaux du maître d'ouvrage et ceux du maître d'œuvre, et autour, la SETOMIP et les entreprises. Les ergonomes, garants de la synchronisation de tous les intervenants, occupent un bureau à peu près équidistant de tous les autres.



Apéritif au village AéroConstellation au sein du show room du village AéroConstellation  
(Source : photo privée)

Un showroom fait office de centralité, de place du village, statut dont il assume les principales fonctions rassembleuses (on s'y croise de façon imprévue, on s'y donne rendez-vous), symboliques et identitaires (les maquettes peuvent être perçues comme un monument).

« Au sein du village, on s'est aperçu qu'on avait tout intérêt à communiquer sur le chantier. C'est très difficile de communiquer autour d'un avion aussi longtemps que l'avion n'existe pas. Alors on communique autour de l'avion à travers l'usine que l'on est en train de construire. Parce que l'usine raconte l'avion. Alors, on a utilisé un espace où on a accueilli tout le monde autour de maquettes physiques. C'est vraiment là que battait le cœur de l'ensemble du projet » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2).

Ce showroom sert de lieu de vie et de rencontre entre les entreprises, et « *des entreprises qui se causent, ce sont les trois quarts des ennuis qui s'évanouissent* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3). Il doit favoriser les temps informels, hors réunion, hors planning, éventuellement hors réseau et hors hiérarchie entre tous les intervenants permanents sur AéroConstellation : Airbus (24 personnes), le groupement lauréat (80 personnes), les hôtes du showroom (3 personnes), la SETOMIP (4 personnes) et le directeur de la SEM Constellation ; puis les entreprises qui ont obligation d'y séjourner le temps de leur intervention.

L'équipement est complet : salles de réunion, cuisines, douches, toilettes... Au village, on peut manger, se laver, se divertir, dormir : « *Ce village est excessivement confortable, explique le chef de projet. On vit mieux dans ces algécos, qui sont climatisés, que l'on fait à la demande, avec toutes les salles de réunions nécessaires, avec des modulations de*



bureau ». Les architectes, par exemple, disposent de locaux spécialement définis par leurs soins pour traiter les images et les plans : « *Les architectes, généralement, ils ne bougent jamais de leur atelier, c'est toujours mieux, plus pratique, de travailler chez eux. On leur a dit "très bien, venez vous faire un atelier chez nous, exactement comme il vous le faudra". Il ne faut jamais laisser un architecte travailler tout seul dans son coin !* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3).

Enfin, ultime déclinaison de la métaphore villageoise, le bras droit du chef de projet, le syndicaliste, est appelé « le maire » :

« J'étais à la fois l'homme confident du chef, l'homme qui était à l'écoute, qui était là pour vite faire remonter des messages, pour résoudre les problèmes et, aussi l'organisateur de ce qu'on fait dans une commune. L'organisateur de la vie du village. J'étais capable de partir un matin pour ramasser des champignons et le soir à 18h00, apéritif ! » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3).

La vocation festive du village est en ce sens décrite comme un élément primordial de l'état d'esprit, de l'osmose recherchée. Les apéritifs, « *ça durait jusqu'à 22h00, et là, les gens s'exprimaient. On pouvait résoudre des problèmes autour d'un verre. Pas besoin de réunion, de vidéo projecteur, etc. Quand on se quittait, le problème était réglé* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3). Ces événements, très réguliers (jusqu'à trois par semaine) sont aussi l'opportunité de développer des rapports désinhibés socialement et



Apéritif de travail au Village AéroConstellation (Source : photo privée)

hiérarchiquement :

« Cela permettait d'avoir accès à certaines personnes, très haut placées, que l'on n'aurait jamais eu dans des réunions formelles ou les rapports sociaux sont beaucoup plus hiérarchisés. Lorsqu'on est en train de trinquer avec une coupe de champagne, on discute différemment » (un ergonome de l'équipe Star).

La fête est ainsi ritualisée, entre les champignons du « maire », les gâteaux au

chocolat des assistantes de direction du jeudi matin, les langoustines parties annuelles du maître d'œuvre, qui bloquaient une journée entière, mais aussi la cérémonie solennelle consécutive au décès d'un jeune ouvrier, tout juste engagé, victime d'une chute depuis une toiture.



**La « Langoustines party » du maître d'œuvre :** « Notre maître d'œuvre nous a dit que chaque année, ils organisaient une langoustine party dans sa boîte. On lui a dit "génial, tu nous fais ça quand ? " Sauf que là, on était beaucoup plus nombreux ! Alors on a bloqué la journée. On a remis ça l'année d'après, puis l'année suivante. Depuis, chaque année, à la même période, je reçois des mails : " on l'a fait cette année ?" Alors, dix ans plus tard, on continue les langoustines party, et on est complet ! » (un membre de l'équipe Star). Source : photo privée



**Grillade party au village AéroConstellation :** « Au village les traiteurs n'étaient pas invités. Lorsque quelqu'un voulait faire une fête, il mettait le tablier, et nous aussi, chef ou pas chef. Chacun voulait faire son truc. Une fois, un fournisseur est venu de Turin avec un énorme fromage. Mais il voulait le couper avec un couteau en forme de cœur. On lui a dit que des couteaux à fromage, ça existe à Toulouse. Rien à faire ! Il a fait l'aller-retour Toulouse-Turin dans la nuit et on a dégusté le fromage coupé par un couteau turinois en forme de cœur » (un membre de l'équipe Star). (Source : photo privée)



On retrouve ici les fonctions de communication et de régulation du rite, qui atteste et renforce le lien social : « *toute communauté (large ou restreinte), tout groupe partageant un sentiment d'identité collective (bien exprimé par l'usage intensif du pronom « nous », « nous autres ») éprouve le besoin d'entretenir et de raffermir les croyances et les sentiments qui fondent son unité* » (Maisonneuve, 1999 :14). Durkheim (1912) parle de « *réfection morale* », un effet obtenu au moyen de réunions, de rassemblements où les individus, étroitement rapprochés les uns des autres réaffirment ensemble les valeurs partagées. L'ensemble engendre une « *intensité émotionnelle* », l'un des quatre critères de la « *force des liens* » de Granowetter (1973), les trois autres étant la « *quantité de temps* », « *l'intimité (confiance mutuelle)* », et les « *services réciproques* » (p. 1361), soit, finalement, les ingrédients constitutifs de l'« esprit » du village. Parlant d'« affects » et hésitant à les qualifier de « ressources », Grossetti estime qu'ils « *colorent les autres ressources* » (2004 : 90). Mais, aussitôt, il précise que « *dans la mesure où les affects contribuent à cadrer les actions et les interactions, dans la mesure où ils peuvent d'une certaine façon se transmettre ("le soutien affectif"), il n'est pas absurde de les considérer ou de considérer au moins certaines de leurs manifestations comme des ressources, particulièrement impliquées dans toutes les formes de relation (avec d'autres acteurs, avec des objets, avec des collectifs) dans lesquels les acteurs sont investis* » (Ibid.). Sur AéroConstellation, on attend aussi de cette ritualisation de la vie du village une efficacité relationnelle qui doit conduire à des gains de productivité par un surcroît d'investissement que peut offrir l'identification à une cause : « *il y avait un climat tout à fait particulier dans ce projet, je voyais encore des gens à 11h00- minuit dans les couloirs* », raconte le « maire », par la réduction du temps de réactivité que peuvent apporter proximités géographiques et sociales.

En effet, sur le plan des relations de travail, cette osmose recherchée par la proximité géographique et par la fête, doit permettre aux « habitants » du village de s'affranchir de l'organisation « rationnelle » du travail qui a cours au sein des grandes entreprises capitalistes.



« Le leitmotiv de cette affaire, c'était de communiquer rapidement en sortant des lourdeurs administratives que peuvent être les mails, les courriers, où vous mettez des années pour faire un projet. Là, c'était réunion, on mange sur place, et on va régler les problèmes dans les couloirs. C'était une autre façon de voir les choses » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3)<sup>108</sup>.  
*Source : photo privée*

Au sein du village, les relations « médiatisées » sont quasi proscrites, les échanges se « passent en tête à tête et sur place » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2), « moi, j'envoyais beaucoup de mails à Airbus, mais entre nous jamais, sauf quelques comptes rendus » (membre de l'équipe Star). Un des ergonomes de l'équipe Star parle de « colloque singulier » : « Les échanges collectifs ne peuvent se faire que s'il y a des moments bien particuliers, où on est en capacité de discuter en tête-à-tête avec un patron de choses que l'on ne peut discuter autour d'une table. Il y a des leviers qui ne peuvent pas bouger devant 30 personnes ». Le formalisme de l'action collective organisée est donc rejeté, au maximum, stigmatisé même : « D'habitude, les chefs de projets pensent que la réunion hebdomadaire règle tous les problèmes. Alors que cela ne règle rien du tout. Ce n'est pas dans ces réunions que l'on travaillait réellement au village » (un ergonome de l'équipe Star). Les réunions sont dès lors limitées à une demi-heure, elles se déroulent

<sup>108</sup> L'ensemble évoque l'architecture de certains bâtiments d'entreprise conçus pour favoriser la créativité collective. Nous songeons par exemple au bâtiment que Steve Jobs a fait réaliser pour les studios de films d'animation Pixar : « (...) il développa (...) un immense bâtiment autour d'un atrium central, pour encourager les rencontres. Lui qui appartenait au monde du numérique ne connaissait que trop bien les risques d'isolement, aussi croyait-il à l'importance des face-à-face. "A l'ère du numérique, on est tenté de croire que les idées peuvent se développer au moyen d'e-mails ou de chats. C'est idiot ! La créativité émane des réunions spontanées, de discussions anecdotiques. Vous croisez quelqu'un, vous demandez aux uns et aux autres ce qu'ils font, vous êtes interloqués et, bientôt, vous concoctez une flopée de nouveaux projets." Ainsi, Jobs créa le bâtiment de Pixar de manière à promouvoir les rencontres et les collaborations imprévues. " Si une structure ne favorise pas cela, vous passez à côté de nombreuses innovations, et vous perdez toute la magie des heureux hasards. Nous avons construit cet immeuble pour obliger les gens à sortir de leur bureau et à se promener dans l'atrium central, pour susciter des rencontres improbables. " » (Isaacson, 2011 : 490).

souvent en même temps : « *Je n'ai jamais eu de réunion de 4h00, une demi-heure suffisait* », explique le "maire" du village. *Parfois, j'étais sur trois réunions même temps. Je passais d'une salle à l'autre, rien de plus simple, c'était à 2 mètres !* ». Les comptes rendus sont distribués immédiatement « *pour que tout le monde prenne connaissance des problèmes des autres* », raconte le "maire", la disponibilité de chacun doit être totale : « *Il y avait des règles de vie : porte toujours ouverte, disponibilité pour chaque problème* » (membre de l'équipe Star). Le village doit ainsi structurer « *une espèce de grouillement permanent de réflexion* » tout en permettant un contrôle constant : « *c'était aussi la meilleure façon de s'assurer les uns les autres que l'on avance et du même pas* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2). Il ne s'agit pas tant de vérifier la conformité des actes aux instructions, limitées par la faible connaissance des spécifications, mais d'offrir un environnement favorable à l'émergence de solutions et au débat d'idées : « *Il y a très peu d'idées que je peux revendiquer. Par contre, c'est dans le cadre du village que ces idées ont émergé et une fois qu'elles ont émergé, si je me donne un mérite, c'est d'avoir pu faire émerger la bonne* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2)<sup>109</sup>. Le chef de projet revendique en ce sens l'existence d'un lien entre l'espace physique et la production cognitive, entre les normes qui régissent le vivre-ensemble et l'efficacité technique de son équipe, renforçant la puissance d'évocation de la métaphore villageoise.

#### *Le village, ou l'invocation d'une référence préindustrielle revisitée*

Le village dépasse les enjeux de coordination technique. Il implique une forme managériale qui exhorte les rapports humains. Il doit renforcer le sentiment de chacun de participer à une aventure unique, historique, ce qui, contre l'« *esprit société* » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.2) doit générer une affiliation spécifique au projet. Pour l'ergonome chargé de faire le lien entre le plateau industriel qui conçoit l'avion et la maîtrise d'ouvrage bâtiment, le contraste est saisissant :

« D'un côté, il y avait quelqu'un qui pense que le travail, on doit en baver, ce qui revient à la définition initiale du travail, la torture, il ne faut pas rigoler, ce n'est pas familial. De l'autre, un dirigeant qui pense au contraire que travailler, ce n'est pas toujours marrant, mais qu'on a besoin à certains moments de certaines soupapes, et que ces soupapes permettent de mieux se connaître en termes d'hommes et de femmes pour après mieux travailler ensemble ».

Pour l'ergonome, le village doit compenser l'« *inconfort de la situation technique* » en raison de la complexité du projet par l'instauration d'une forme de « *tranquillité sociale* ».

---

<sup>109</sup> On retrouve la compétence managériale « *enablement skill* » caractéristique de l'action instrumenté d'après Salamon (2002, voir notre chapitre 2).

Les atouts organisationnels visés s'enchaînent dans les vertus sociales les plus couramment comprises dans la métaphore villageoise. Le village est d'abord autonome par définition. Il concentre un certain nombre de caractéristiques qui lui permettent d'exister par lui-même contrairement aux quartiers qui fonctionnent par interdépendance. On songe ici à l'autonomie matérielle du village AéroConstellation que lui confèrent ses nombreux équipements, permettant de sédentariser ses habitants. Ensuite, dans un village, le fait d'habiter un lieu impose à l'individu des devoirs et des droits, ce qui l'apparente à la communauté qui y vit. La relation sociale y est donc imposée alors qu'en ville, l'individu a le choix. En ce sens, le village AéroConstellation introduit bien des règles de comportement :

- pas de liberté géographique : obligation d'habiter le village,
- une disponibilité constante : « *porte toujours ouverte* » contre le comportement de sociabilité élective qui consisterait à ne pas répondre à un mail ou à filtrer des appels),
- un contrôle social : « *avancer d'un même pas* »,
- de la solidarité : « *prendre connaissance des problèmes des autres* ».

Les relations directes, les rites, la place du village (le showroom) nourrissent un sentiment d'attachement, de destinée commune et offrent des opportunités de rencontres informelles et imprévues. Les rapports sont hiérarchisés, mais décloisonnés : la distance géodésique entre les habitants ne dépasse pas un lien<sup>110</sup>.

L'environnement physique constitué par le village AéroConstellation soutient les liens affectifs qui se nouent entre les habitants, il est un support médiateur, un vecteur d'identité : « *l'identité trouve un aliment essentiel dans les moments affectivement chargés que l'habitant passe en contact avec des espaces publics de son environnement* » (Notschis, 2004 : 21). Maffesoli suggère l'existence d'une articulation précise entre émotions et lieux, entre affectivité et espace : « *L'affect qui lie au territoire est une manière de vivre au présent. Les menus gestes de la vie quotidienne : l'apéritif de la fin d'après-midi, les rituels d'habillement, les promenades du soir sur la place publique, les conversations de bistrot et les rumeurs du marché, tous ces "petits riens" qui matérialisent l'existence et qui l'inscrivent dans un lieu sont en fait des facteurs de socialité, on peut même dire qu'au travers de leur aspect anodin ils produisent son intensité* » (1979 : 68).

On retrouve finalement les quatre aspects de la métaphore villageoise mis en exergue par Yves Grafmeyer (1994 : 80) : « *homogénéité du peuplement et des modes de vie ; forte identification à un petit territoire regroupant l'essentiel des sociabilités ; existence centrée sur l'environnement humain du quartier plus que sur la maison ; densité des réseaux d'entraide*

---

<sup>110</sup> En géométrie, la géodésique désigne le chemin le plus court entre deux points d'un espace pourvu d'une métrique (un moyen de mesurer les distances). Ce terme est utilisé en analyse structurale des réseaux. Elle désigne la distance la plus courte, mesurée en nombre de liens, entre deux sommets (Lazéga, 1998).

*qui sont aussi des instruments de contrôle social du voisinage* ». Cette métaphore villageoise est d'ailleurs souvent rencontrée par les observateurs et les acteurs de la ville. Elle évoque généralement l'imaginaire d'une harmonie sociale idéalisée qui serait la proie de la révolution industrielle et de ses métropoles sans humanité. C'est ce que Wellman et Crump, reprenant les principaux arguments de la littérature nord-américaine des « *community studies* » qualifient d' « *argument perdu* » (« *the lost argument* »). Il est basé sur l'idée que les liens communautaires se sont dilués dans les sociétés bureaucratiques industrielles. Un autre argument, l' « *argument sauvé* » (« *the saved argument* ») considère que les communautés de voisinage demeurent comme d'importantes sources de sociabilité, de support et de médiation avec les institutions formelles. D'après la troisième classe d'argument, l' « *argument libéral* » (« *the liberal argument* »), les liens communautaires fleuriraient, ils se seraient dispersés au-delà de la communauté de voisinage (« *neighborhood* ») et ne seraient plus regroupés en des communautés de solidarité. Les arguments en faveur du village AéroConstellation semblent charrier ces trois niveaux de distinction, prônant les vertus villageoises contre les effets de la bureaucratie industrielle, contestant l'intérêt de l'argument libéral, l' « *esprit société* », les échanges immatériels, dans un contexte de projet :

« On voulait tenter de manager ça de façon différente de ce qui se faisait avant. Je regrette profondément que nos projets ne soient pas systématiquement menés de cette façon. (...) Aujourd'hui, les hommes sont challengés, ils négocient des prix, ils se mettent en situation de se refaire une fois que le marché a été passé... cette procédure prend du temps, de l'énergie et pendant ce temps on ne se préoccupe pas du vrai besoin du client et du planning. (...) » (un responsable du projet AéroConstellation pour Airbus, n.3).

On voit que le village est paradoxalement présenté comme une conceptualisation managériale innovante dans la mesure où elle va à rebours des acquis organisationnels de la modernité, voire de l' « hypermodernité » si l'on considère qu'il rejette quelques-uns des apports des technologies de l'information et de la communication. Ce retour se fait au profit d'un modèle de sociabilité puisé dans des références passées mais réactivé au nom de la complexité et de l'incertitude. Pour domestiquer la complexité, AéroConstellation invoque des références pré-industrielles, le village et sa forte cohésion sociale, mais revisitée par la différenciation. En effet, tout le monde n'agit pas sur tout au sein du village : « *Ce n'est pas parce que l'accès vers le directeur de projet était facilité que l'on pouvait faire ce que l'on voulait. Il y avait une structuration, un respect mutuel des compétences* » (un ergonome de l'équipe Star). De fait, la multiplication des compétences et des expertises traduit un fort degré de différenciation, une division du travail particulièrement élaborée et une responsabilisation de chacun très élevée. Le village AéroConstellation s'apparente à un hybride de solidarité mécanique (pour la cohésion sociale) et organique (pour la différenciation et la place de l'individu) qui préfère la communication normative à la

communication fonctionnelle (Wolton, 1999). La première est du côté de la circulation et de la performance, de la transmission, de l'interactivité, de la vitesse et de l'efficacité. La seconde admet la complexité de l'intercompréhension, ainsi que l'importance des différences culturelles, et les inévitables limites de tout rapprochement. Le village AéroConstellation reposerait dans cette perspective sur une approche normative de la communication dans la mesure où il est présenté comme un dispositif mis en place pour remédier à la différenciation issue des cultures professionnelles. Seule une telle structure composite serait en mesure de dompter la dictature de la modification.



## Conclusion

Le psychologue du social Moreno avait étudié les équipages de chasseurs bombardiers américains en 1944 dans le but de comprendre les disparités de pertes au combat et de réussites des missions des escadrilles. Il conclut que ces pilotes sont loin d'être des surhommes : l'ancienneté de leurs liens, la régularité et l'efficacité de leurs briefings qui contraste avec la faible utilisation de leur radio en vol pour communiquer entre eux ont forgé une communauté soudée qui leur fait accomplir ces miracles (Thoenig, Waldman, 2005). Les instruments étudiés évoquent bien ces « escadrilles Moreno ».

En situation de faible définition technique des problèmes à résoudre, la première priorité des porteurs des projets est de rassembler des individus présentant une certaine homogénéité : des industriels et des élus du SIVOM Blagnac-Constellation pour le comité de suivi qui se sont « auto-nominés », des personnalités « hors-norme » pour l'équipe IGG, des anciens compagnons de projet pour l'équipe Star. Le village AéroConstellation, brassant une quantité d'acteurs bien plus importante, ne peut bénéficier d'un tel capital initial. Il est donc chargé de produire cette homogénéité en suggérant spatialement des solidarités « villageoises ». Au sein de ces instruments, les relations de travail fonctionnent suivant un haut degré de responsabilisation individuelle, une communication directe, des circuits de décision courts pour finalement privilégier la confiance interpersonnelle. Dans tous les cas, ils fournissent à la faible structuration des problèmes une réponse en termes d'efficacité relationnelle agencée par des structures adhocratiques.

L'adhocratie fait figure d'ultime configuration structurelle de toute activité organisée dans le modèle de Mintzberg (1998). Fortement sélective, elle émerge dans le but de pouvoir regrouper divers spécialistes dans des projets afin de fluidifier le travail collectif dans un contexte d'innovation fortement sophistiqué, auquel les routines établies ne sont plus en mesure de répondre. L'organisation innovatrice ne peut alors « *s'appuyer sur aucune forme de standardisation pour coordonner ses activités* » (Mintzberg, 1998 : 377). Sur AéroConstellation et l'IGG, les acteurs revendiquent ainsi la nécessité de jouer sur les règles plutôt que dans les règles : circuit décisionnel raccourci pour le comité de suivi, pratiques « border line » pour l'équipe IGG, poste d'assemblage combiné 40/41 et jeu sur l'appel d'offres pour l'équipe Star, « libération » d'un temps social important pour le village. La radicalité de la rupture engendrée par ces choix manifeste un apprentissage organisationnel en double boucle au sens d'Argyris et Schön (1978) : ce sont à la fois les stratégies d'action, les paradigmes et les valeurs directrices qui sont interrogés par les participants. Cet

apprentissage assure une réinterprétation et une reconstruction des modalités et des prémices de l'action. Il permet l'expérimentation de pratiques innovantes, totalement inédites pour les acteurs, ce qui renvoie à l'idée d'exploration défendue par March (1991b) dans sa conceptualisation de l'apprentissage organisationnel.

L'adhocratie est une structure organique et décentralisée de coordination qui repose sur un degré relativement faible de formalisation, s'affirmant en ce sens comme le pendant de la bureaucratie, présentée comme une structure mécanique. Dans les deux cas, il s'agit bien d'assembler et d'harmoniser dans la poursuite d'une action ciblée, mais le niveau d'implication des participants et le rapport de chacun à l'entreprise collective diffère. Dans une structure organique, la nature de chaque tâche individuelle est perçue comme déterminée par la situation d'ensemble de l'organisation. Le niveau d'engagement des membres va bien au-delà de toute définition technique et la conduite de travail est davantage sanctionnée par la communauté d'intérêts supposée avec le reste de l'organisation que par une relation contractuelle entre un membre et une entité impersonnelle représentée par son supérieur hiérarchique. Enfin, l'autorité n'est pas détenue par un leader omniscient, mais distribuée sur le réseau des membres en fonction de la tâche à accomplir, d'où la prévalence des communications latérales sur les verticales. Dès lors, les cadres dirigeants consacrent moins de temps à formuler des stratégies explicites qu'à réguler le système d'acteurs, ils renoncent à une part de l'activité substantialiste pour manager les hommes : ils doivent « *être des maîtres en relations humaines capables d'utiliser la persuasion, la négociation, la coalition et tout ce qui peut amener à rassembler les individus* » (*Ibid.* : 389). Ils organisent une spécialisation des tâches horizontales extensive basée sur une formation bien établie au sein de petites unités poursuivant des objectifs précis. On retrouve ici les caractéristiques des leaders des différentes équipes, en particulier ceux des équipes IGG et Star.

L'ajustement mutuel est le mécanisme de coordination privilégié par les membres : « *Malgré le recours à d'autres mécanismes de coordination, le succès de l'entreprise dépend essentiellement de la capacité qu'ont les spécialistes à s'adapter les uns aux autres le long d'un chemin qu'il découvre au fur et à mesure* » (*Ibid.* :19). Au sein de ces unités, le nombre limité de membres rend possible une perception individualisée de chacun des autres, permettant la multiplication des échanges interindividuels (Anzieu, Martin, 2007). Ce type de groupe facilite ensuite la poursuite de buts similaires selon des arguments proches de ceux avancés par Mansbridge. Les membres expriment une forte interdépendance et des sentiments de solidarité, comparable à une union morale. Si la différenciation des rôles est nettement établie, il n'en émerge pas moins progressivement un langage et un code partagé. Cooley parle de groupe primaire : une « *association et une coopération intimes et face à face (...)* Le résultat de cette association intime est, du point de vue psychologique des

*individualités en un tout commun, de sorte que la vie commune et la vie du groupe deviennent la vie et le but de chacun (...) La façon la plus simple peut-être de décrire cette totalité est de dire qu'elle est un nous ; ceci implique l'espèce de sympathie et d'identification mutuelle dont nous est l'expression naturelle » (1909 : 23-28)<sup>111</sup>. Notre enquête montre que les acteurs recherchent les ressources cognitives et relationnelles que fournissent ces petites unités adhocratiques dans le but de compenser le déficit d'intelligibilité qui frappe l'itinéraire de concrétisation de leur projet. Chaque instrument peut se résumer à la volonté d'établir ce « nous », qui apparaît comme une condition déterminante de la réussite du programme. Mais ce « nous » repose autant sur une fusion des individualités dans une entité collective, un être psychique autonome, que sur une forte reconnaissance des caractères de chacun. Il « satisfait (...) cette caractéristique bien humaine de vouloir à la fois être libre et engagé » (Boltanski, Chiapello, 1999 : 189-190). L'introduction explicite de la notion de confiance renforce cet argument. Elle renvoie à un élément structurant de la cité par projet décrite par Boltanski et Thévenot, où « pour s'engager, il faut être capable d'enthousiasme, et aussi, le projet étant un processus complexe et incertain qui ne peut être contenu dans les limites de contrats toujours incomplets, savoir faire confiance à ceux avec qui se nouent des liens destinés à évoluer au fur et à mesure du développement du projet » (1999 : 168).*

Le tableau ci-dessous propose une vision synoptique et détaillée des trois médiations effectuées par les instruments étudiés :

---

<sup>111</sup> Par opposition, le groupe secondaire ou organisation est un système social qui repose sur des institutions formalisées où les personnes, dont les rapports sont réglés par un ensemble de structures de fonctionnement, poursuivent des buts déterminés souvent en dehors d'elles. Les rapports y seraient froids, formels et impersonnels. La bureaucratie en serait l'idéaltype.

	Médiation pragmatique			Médiation épistémique		Médiation interactive			
Instruments	Objectifs	Outil	Action	Schéma de rationalisation	Type de prescriptions	Type d'acteurs	Types de relation	Critères de sélection des acteurs	Distribution des capacités d'action
<b>Comité de suivi</b>	Réduire le temps de réaction politique.	Sous-commission AUDAS de 7 élus.	Préparation de décision du conseil de communauté.  Membres missionnés pour résoudre un problème.	Comprendre les problèmes industriels pour justifier les décisions.	Prescriptions relationnelles : responsabilisation, confiance, disponibilité.	Élus techniciens, élus des communes concernées, un élu « opposant ».	Dispositif délibératif : unanimité (pas de vote), responsabilisation.	Auto-désignation.	Les membres du comité de suivi au détriment du conseil de communauté.
<b>Équipe IGG</b>	Réduire le temps de réalisation d'un projet public.	Équipe interrégionale de 6 ingénieurs de l'Équipement.	Réalisation totale de la route.  Pratiques « border line ».	Simplification des procédures administratives pour gain de temps.  Ingénierie simultanée.  Prise de risque.  Innovation.	Prescriptions relationnelles : responsabilisation, confiance, disponibilité.	Ingénieurs de la Direction Départementale de l'Équipement.	Responsabilisation, confiance.	Marginaux	Les membres de l'équipe au détriment des services de chaque département traversé.  Airbus.
<b>Équipe Star</b>	Concevoir le plan-masse d'AéroConstellation et l'usine Lagardère.	Équipe maître d'ouvrage/ maître d'œuvre.	Consultation et co-conception.	Itération programme/projet.	Prescriptions relationnelles : responsabilisation, confiance, disponibilité.	Cadres d'Airbus, ergonomes, architectes, ingénieurs bâtiment.	Responsabilisation, confiance, construction collective.	Confiance Aptitude à saisir les problèmes industriels.	Les membres ont la confiance totale d'Airbus.
<b>Le village AéroConstellation</b>	Réaliser AéroConstellation et l'usine Lagardère.	Ensemble d'algécos pour établir une base vie.	Management du chantier.	Gestion de la co-activité au sein d'un cadre matériel.	Être sur place.  Disponibilité	Equipe Star, ingénieurs FAL, aménageur public, prestataires.	Responsabilisation, confiance, festivités.	Réactivité.	Airbus au détriment de la SETOMIP.

À l'image des instruments analysés dans la partie III, la médiation désignée comme décisive est la médiation interactive. Le succès du projet tiendrait dans la capacité des instruments à engager efficacement une entreprise collective de réduction de l'équivocité perçue des situations, afin de permettre aux membres de l'organisation d'établir les priorités et préférences quant aux actions à entreprendre. Pour surseoir à l'absence de structuration objective des problèmes rencontrés, ils organisent des processus intersubjectifs d'« *interactions respectueuses* » (Weick, 1993, 1995). De celles-ci doivent se dégager une synthèse des différentes interprétations et la transformation de chacun dans l'interaction de sorte que se développe une subjectivité conjointe ou fusionnée. Ces processus sont rendus possibles par des modalités de sélection qui favorisent, quand c'est possible, les choix mutuels, l'activation de réseaux préexistants, l'identification de qualités personnelles, etc., soit un ensemble de critères subjectifs qui plaident pour une conduite de projet sous forme de « re-tribalisation »<sup>112</sup>. Les instruments analysés dans le chapitre 8 injectent des rapports sociaux bien différents.

---

<sup>112</sup> Nous reviendrons sur cette notion dans le chapitre 9.





## Chapitre 8

### Des instruments qui doivent réguler l'ambition qualitative

*« Pour le concours sur les îlots avec architectes et promoteurs, sachant que les architectes sont rémunérés, c'est pousser les promoteurs à se sortir de leur médiocrité en faisant appel à des grands noms. Cela a permis de sortir les promoteurs de Toulouse, qui faisaient des « cochonneries », de les sortir par le haut. C'est très bien pour faire évoluer les choses. Il n'y a pas de mystère, le promoteur offre en fonction du marché bien sûr, mais comme il n'y a pas beaucoup d'offres, c'est lui qui fait le marché au départ. Il le fait en fonction des exigences des élus. Il n'y a qu'à voir, depuis quelques années, les mêmes promoteurs à Toulouse, à Montpellier, et à Bordeaux, la différence de qualité qu'ils produisent. En mettant la barre plus haut, je dirais qu'on ne peut que tirer la qualité générale de l'agglomération vers le haut » (un membre des jurys des concours d'attribution des îlots d'Andromède et Monges-Croix du Sud).*

La qualité, puis la qualité environnementale, sont devenues les références obligées de toute activité de production et de construction, c'est-à-dire, finalement, des régulateurs culturels de ce que François Ascher nomme l' « hypermodernité » (Ascher, 2005). L'usine, comme la ville, doivent désormais satisfaire à des exigences qualitatives qui se déclinent à l'infini : qualité de l'air, de l'eau, de vie, d'usage, de travail, qualité sanitaire des espaces, urbaine, architecturale, de production, Haute Qualité Environnementale, confort visuel, acoustique, olfactif, hygrothermique, faible nuisance.

Les acteurs du programme Constellation, au nom de la vocation à l'exemplarité des opérations, entreprennent de visibiliser la qualité des projets, et plus précisément leur enchâssement dans les préceptes du développement durable : Andromède et Monges-Croix du Sud, au nom d'une philosophie de « ville durable », et AéroConstellation au nom de la responsabilité sociétale de l'entreprise, particulièrement saillante au regard de son statut de ZAC « publique » et du précédent AZF récent. Plus que des références précises, ville durable et responsabilité sociétale s'apparentent à des dispositifs rhétoriques qui cristallisent les représentations autour des « bonnes pratiques ». Elles construisent un nouveau vocabulaire (Wachter, 2002), « principe de précaution », « gestion des risques », « respect des générations futures » ou encore « entreprise citoyenne », qui balisent idéologiquement

le sens de l'action autour de l'idée de « *contrôle social* » (Duval, 2003). Elle produit un corpus d'injonctions diffuses à la responsabilisation qui interpellent les activités humaines et auxquelles il paraît difficile de faire défection. Toutefois, si elles participent fortement à la construction d'une définition socialement légitime des problèmes, leur opérationnalisation ne va pas de soi. La montée des aspirations qualitatives et environnementales participe en effet au passage déjà décrit d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées, en déplaçant le centre d'attention des réalisations vers les impacts sociaux (Duran, 2009). Cette déstructuration des incertitudes frappe d'obsolescence les instruments keynésiens et fordistes qui encadraient ces activités. Les instruments nécessaires doivent être plus souples, plus interactifs, plus cognitifs afin de favoriser les processus heuristiques et itératifs caractéristiques de l'hypermodernité, constitutifs du paradigme du projet. L'infusion de la qualité environnementale dans les pratiques est donc largement subordonnée à la réussite de processus complexes, qui mêlent mobilisation de compétences et de dispositifs délibératifs, hybridation des savoirs et des représentations, capacité de résistance et stratégies des différents intérêts en présence, etc. Autrement dit, si ces dispositifs rhétoriques ont réussi leur montée en généralité, leur descente en spécificités est encore largement en chantier, conduisant parfois les acteurs à délier évaluation des résultats et évaluation du dispositif méthodologique au moment de rendre des comptes (Salles, 2006). Ce chantier consiste principalement à doter les décideurs, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre d'un certain nombre d'instruments pour rendre le développement durable « gouvernable », c'est-à-dire lui donner une aptitude à confiner les problèmes, à structurer les systèmes d'acteurs pour finalement faciliter la tâche des acteurs en présence. Qualité environnementale et développement durable deviennent dès lors l'occasion d'une multitude d'innovations institutionnelles chargées d'assurer le passage à l'acte (Theys, 2002).

Ce chapitre traite des instruments mobilisés par les responsables du programme Constellation pour appuyer leur recherche d'un niveau de performance qualitative élevé. Plus précisément, ces instruments doivent permettre d'acter la vocation à l'exemplarité de l'opération en lui fournissant une base objectivable, c'est-à-dire reconnaissable. Ainsi, l'engagement dans une démarche d'obtention de la certification ISO 14001 dans le management du site AéroConstellation (1), l'attribution aux promoteurs des îlots à bâtir à la suite d'un concours d'architecture (2) et la signature d'une convention avec l'organisme certificateur CERQUAL visant à labelliser « Habitat et Environnement » l'ensemble des opérations immobilières des deux ZAC (3) sont autant de démarches facultatives, volontaires, destinées à souligner et à revendiquer la portée qualitative du programme Constellation. Chacune est localement pionnière, si bien qu'elle génère autour d'elle une attention importante des acteurs locaux.

## **1- Instrumenter un consensus social : la norme ISO 14 001 pour marquer les vertus environnementales d'AéroConstellation**

La découverte de la ZAC AéroConstellation provoque rapidement chez le visiteur une impression visuelle forte. Autant que le caractère massif de son bâtiment principal, les portes en inox, le système de récupération des eaux, composé de fossés et de bassins, la forte présence de végétaux ou l'allée de séquoias qui rythme l'entrée de la zone d'activité trahissent des préoccupations paysagères et esthétiques. Celles-ci sont le fruit d'une convergence de facteurs sociétaux, locaux, politiques et industriels qui concourent à imprimer dans la ZAC une vocation à l'exemplarité. Les porteurs d'AéroConstellation vont en ce sens recourir à la norme ISO 14001 pour à la fois instruire, réguler et marquer cette ambition qualitative environnementale. Contre des réglementations directives et coercitives, ce dispositif promeut une appréhension des questions environnementales suivant des démarches incrémentales. Elle vise la production d'une intelligence collective contingente aux opérations plutôt que le placage de répertoires standardisés de solutions (1.1). Pourtant, l'analyse de sa mise en œuvre au sein de la ZAC AéroConstellation va davantage stigmatiser une frontière imperméable entre un « monde » de certificateurs et un « monde » de concepteurs (1.2).

### **1.1- Les promesses d'ISO 14 001 : un processus incrémental d'identification et de traitement des enjeux environnementaux**

La norme ISO 14 001 est l'émanation de sociétés anciennement industrialisées entrées dans un processus réflexif caractéristique de la société du risque (Beck, 2001). Au-delà de ses apports supposés en faveur d'une limitation des nuisances de l'activité économique sur l'environnement, elle répond à une nécessité pour les acteurs économiques, en particulier les industriels, d'afficher aux yeux des consommateurs quelques garanties sur la nature vertueuse de leurs pratiques (1.1.1). De façon pragmatique, la norme ISO 14 001 offre un schéma de rationalisation pour la prise en considération de l'injonction environnementale, et plus généralement du développement durable (1.1.2).

#### **1.1.1- Ré-enchanter le monde économique**

##### *La montée de la cause de la durabilité*

La fin des Trente Glorieuses consécutive aux deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 inaugure une profonde crise de confiance envers les promesses progressistes du modèle

techno-industriel. Progressivement, cette suspicion se double d'une prise de conscience des conséquences écologiques de cette forme de développement. En 1972, un rapport intitulé *The Limits to Growth* pose l'idée que les problèmes abordés s'étendent à l'ensemble de la planète et interagissent les uns avec les autres, d'où la nécessité de considérer une problématique mondiale. Cette étude s'appuie sur une simulation par ordinateur d'un modèle assez sommaire : population, production alimentaire, industrialisation, pollution et utilisation des ressources naturelles non renouvelables. La dynamique de cet « écosystème mondial » fait que les phénomènes se renforcent et aboutissent à un cercle vicieux : un nombre de plus en plus grand d'individus qui consomment et polluent de plus en plus dans un monde fini. Quel que soit le scénario testé, cette croissance exponentielle conduit à terme le système à l'effondrement. La conclusion doit créer un sursaut :

« Nous avons la conviction que la prise de conscience des limites matérielles de l'environnement mondial et des conséquences tragiques d'une exploitation irraisonnée des ressources terrestres est indispensable à l'émergence de nouveaux modes de pensée qui conduiront à une révision fondamentale, à la fois du comportement des hommes et, par suite, de la structure de la société actuelle dans son ensemble » (Meadows, 1972 : 279, 293-294)

Plus tard, Nicholas Georgescu-Roegen, mathématicien-économiste d'origine roumaine propose d'appliquer à l'économie les lois de la thermodynamique pour démontrer l'impasse de la société de croissance. Il écrit que « *l'entropie d'un système clos augmente continuellement (et irrévocablement) vers un maximum ; c'est-à-dire que l'énergie utilisable est continuellement transformée en énergie inutilisable jusqu'à ce qu'elle disparaisse complètement* » (1979 : 81-82). Les activités économiques s'insèrent ainsi dans un univers physique soumis à la loi de l'entropie. Or, elles sont fondées sur l'utilisation inconsidérée du stock terrestre d'énergie accumulée au cours du temps. Dès lors, l'activité économique provoquerait des rejets, bousculerait les rythmes naturels, réduirait la diversité biologique et ne pourrait qu'accélérer le processus d'entropie, au terme duquel toute différence génératrice de mouvement et de vie disparaîtrait.

En 1980, un document intitulé « La stratégie de la conservation mondiale », avec pour sous-titre « *La conservation des ressources vivantes au service du développement durable* », rédigé par deux O.N.G. environnementales, l'UICN (union internationale de conservation de la nature) et le W. W. F., et l'agence des Nations unies chargées de l'environnement (PNUE) intronisent le terme de « *sustainable development* ». Toutefois, en dépit de cette apparition précoce au sein des institutions internationales, ce concept ne s'impose pas. En effet, le contexte économique et géopolitique n'y est pas propice, la guerre froide et la stratégie des blocs ne permettant pas une appréhension globale des enjeux mondiaux. Le concept de « développement », qui marque l'intérêt stratégique des deux blocs à soutenir l'économie de certains pays en échange de leur allégeance idéologique caractérise mieux les relations

internationales. Au terme des années 90, la notion de « développement durable » va supplanter celle de « développement » sous l'effet conjugué de la remise en question de l'idéal progressiste, en raison notamment de plusieurs catastrophes industrielles, et de la fin de la guerre froide qui fait perdre l'intérêt stratégique de l'aide publique au développement. En même temps, la diffusion du libéralisme à l'espace planétaire se généralise, ce qui affaiblit les États-nations et favorise l'émergence des O.N.G.

En 1987, les Nations Unies commandent un rapport à Madame Gro Harlem, Ministre d'État en Norvège. Intitulé « *Notre avenir à Tous* », il est connu sous le nom de rapport Brundtland, et popularise en France la notion de « développement durable ». La définition claire frappe les esprits par son aspect universaliste :

« Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement les besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient de donner la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. (...) Au sens le plus large, le développement soutenable vise à favoriser un état d'harmonie entre les êtres humains et entre l'homme et la nature » (chapitre deux).

Pour la première fois, une commission internationale affirme que les activités humaines menacent la Terre. Elle en déduit qu'il est urgent d'inventer une croissance qui ne pénalise pas les générations futures. On se préoccupe officiellement des conséquences négatives de l'industrialisation sur l'écosystème et, surtout, sur les conditions de vie des générations à venir.

« L'industrie et ses produits ont un impact sur le patrimoine de ressources naturelles de la civilisation au cours du cycle tout entier de prospection et d'extraction de matières premières, de leur transformation en produits, de la consommation d'énergie, de la production de déchets et de l'utilisation et de l'élimination des produits par les consommateurs. Ces impacts peuvent être positifs, lorsqu'ils améliorent la qualité d'une ressource ou étendent le champ de ses utilisations. Ou ils peuvent être négatifs lorsque des processus ou des produits sont générateurs de pollution, ou s'il y a épuisement ou dégradation des ressources » (chapitre 8).

Le rapport insiste sur l'obligation dans l'avenir de « *renforcer considérablement les mesures visant à réduire, à maîtriser et à prévenir la pollution industrielle* » (chapitre 8). Ces mesures prennent la forme de règlements et de normes qui « *devraient régir des aspects tels que la pollution de l'air et de l'eau, la gestion des déchets, l'hygiène industrielle et la sécurité des travailleurs, l'efficacité des produits ou des processus du point de vue de la consommation d'énergie et de ressources, ainsi que la fabrication, la commercialisation, l'utilisation, le transport et l'élimination des substances toxiques* » (*Ibid.*). Toutefois, il importe que ces dispositifs demeurent « *des systèmes souples, sans prescrire tel ou tel processus ou telle*

*technologie déterminés, en tenant compte du fait que la capacité d'élaborer des normes juridiques et d'en assurer l'application diffère considérablement d'un pays à l'autre » (Ibid.).*

Poussé par des événements planétaires tels que les différents sommets de la Terre, le développement durable devient la formulation consacrée de la prise de conscience d'une impérative transformation des pratiques industrielles et surtout d'une injonction sociétale formulée aux acteurs du monde économique.

### *L'injonction à la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise*

C'est dans cet élan qu'en 1996, l'organisme international de normalisation, ISO, crée la norme ISO 14 001. Elle se présente comme une offre de schéma de rationalisation pour prendre en compte une aspiration sociale saillante, la responsabilisation des entreprises vis-à-vis des conséquences de leurs activités sur l'environnement, contenue plus globalement dans la notion de Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE)<sup>113</sup>. La RSE est devenue la formulation récemment consacrée d'une préoccupation pourtant ancienne, mais réactivée dans le sillage du développement durable, à l'égard des conséquences sociales des activités des entreprises et plus généralement des activités économiques sur la société (Capron, Quairel-Lanoizelée, 2007). Elle souligne une modification de la légitimité des entreprises qui ne se limite plus à leur capacité à produire des biens ou des services : elles doivent se montrer vertueuses, en contribuant à la sauvegarde, voire à l'amélioration, du cadre de vie des citoyens, et donc des consommateurs (Bezou, 1997) : « *Business today is not just about selling a product or service to a customer around the corner* »<sup>114</sup>. LA RSE insiste sur l'arbitrage, dans les activités de l'entreprise, entre les intérêts des diverses parties impliquées par les activités de l'entreprise. L'entreprise y est appréhendée comme un agent moral porteur d'obligations vis-à-vis de la société, et plus particulièrement de son environnement, défini comme un « *individu ou groupe d'individus qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels* » (Freeman, 1984 : 46), individus qualifiés de *stakeholders* (parties prenantes).

La RSE découle de l'expression *corporate social responsibility* inventée par un pasteur protestant américain, Bowen, dans son ouvrage « *The social responsibilities of the businessman* » (1953). Deux principes y sont posés :

- les hommes d'affaires ne doivent prendre que des décisions qui vont dans le sens des orientations et des valeurs souhaitées par la société,
- la prise en compte de préoccupations sociales par la firme doit se faire d'une manière volontaire.

---

<sup>113</sup> Depuis novembre 2010, une autre norme ISO sert de référence à l'opérationnalisation de la RSE, la norme ISO 26 000. Voir Capron, Quairel-Lanoizelée, Turcotte, 2010.

<sup>114</sup> Source : [www.iso.org/iso/fr/index.html](http://www.iso.org/iso/fr/index.html) (consulté en 2010, comme l'ensemble des sources web de cette section).



Peu connue sur un continent européen marqué par un haut niveau de protection sociale institutionnalisée durant la majeure partie du XXe siècle, la RSE émerge dans les années 90 face au délitement progressif du fordisme et l'effacement de l'État-providence, d'abord sous les termes d'« entreprise citoyenne », d'« entreprise éthique », puis d'« entreprise socialement responsable ». Ces préoccupations sont réactualisées avec insistance au XXIe siècle. Les thématiques du risque, de la précarité et de l'insécurité sociale, les scandales financiers, les compromissions avec des régimes dictatoriaux, les catastrophes écologiques, ont alimenté dans l'opinion publique le tableau noir d'un néo-libéralisme « délégitimé » (Beck, 2003), constitutif d'un progressisme désenchanté.

Face aux limites des premiers arsenaux législatifs de type « command and control » (hard law) porteurs d'injonctions à la responsabilité, il semble désormais admis qu'une prise en compte pragmatique de cette responsabilité par les entreprises doit s'effectuer sur un mode volontaire organisé autour de la « soft law » (Borraz, 2004). Ainsi, sur le plan réglementaire français, l'article 116 de la loi sur les « Nouvelles Régulations Economiques » (loi NRE) du 15 mai 2001 contraint les sociétés cotées en bourse à joindre aux informations économiques et financières du rapport annuel, d'autres informations de nature sociale et environnementale. Cette loi n'impose pas de nouvelles règles en matières environnementale et sociale, mais oblige à rendre compte (et non, intrinsèquement, à prendre en compte). La démarche RSE étant fondée sur la base du volontariat, la loi NRE convoite d'inciter les entreprises à dépasser les obligations légales. Mais la seule contrainte d'action se résume à la collecte d'informations et à la rédaction d'un rapport RSE rendu public. Il s'agit donc de « *laisser le marché s'organiser et se structurer tout en mettant en place un cadre incitatif visant à ne pas brider les initiatives des acteurs du jeu économique* » (Cauchard, 2008). Mieux, la rhétorique développée fait de la RSE un élément d'une stratégie profitable des firmes (Ben Yedder, Zadedem, 2009). Friedman (1970), qui déclarait pourtant que « *la responsabilité sociale de l'entreprise c'est d'accroître ses profits* », devenant dès lors le fer de lance de la critique néoclassique de la RSE, pondérait déjà son propos en estimant que l'entreprise pouvait s'engager dans des actions sociales si celles-ci lui permettaient d'éviter une action gouvernementale pouvant être coûteuse (une amende) ou afin d'éviter une éventuelle réaction hostile du public. Plus récemment, on a évoqué le « Business Case » pour parler de la RSE. Cette notion renvoie au changement de la politique de l'entreprise en vue d'y intégrer les visées de la RSE tout en ayant pour objectif premier la rentabilité de la firme. La convergence entre performances escomptées en termes de rentabilité et en termes socio-environnementaux est en ce sens la clef de voûte de l'argumentaire des promoteurs de la RSE : « *There is mounting evidence that companies which manage not only the standard economic factors but also the environmental and social factors affecting their*

*business show financial performance superior to those which fail to manage all three »<sup>115</sup>. Concrètement, 1500 rapports de développement durable ont été publiés en 2004 pour 150 dix ans auparavant (Igalens, 2005). De même, 98 % des grandes entreprises françaises disposent d'au moins un document contenant les mots « chartes » ou « codes de conduite » (Alpha, 2004). Ces supports sont devenus les formulations naturalisées des pratiques sociales ayant trait à la responsabilité dans les entreprises (Huët, 2006). L'ensemble fonctionne suivant une logique dominante de volontariat et de partenariat. Cela participe à modifier les enjeux de la communication de l'entreprise en interne et vis-à-vis de son environnement afin de ménager l'opinion et la réputation (Lamarche, Broise, 2006). Car la réussite des entreprises serait de plus en plus associée à leur capacité à fédérer leurs parties prenantes autour de leur identité autant qu'à leur recherche de satisfaction des clients ou à leur analyse du marché (Thoenig, Waldmann, 2005). Les entreprises vont alors recourir à divers instruments conçus en ce sens (comme ISO 14 001, AA 1000, OIT, GRI, récemment ISO 26 000...) qui servent à identifier et à traiter les problèmes, mais aussi à marquer et à afficher un capital vertueux. Ces instruments sont chargés de rendre la responsabilité sociétale « gouvernable », c'est-à-dire lui donner une aptitude à confiner les problèmes, à structurer les systèmes d'acteurs, faciliter les démarches des entrepreneurs soit, au final, organiser la relation intentions/ passage à l'acte.*

### **1.1.2- ISO 14 001 pour rendre l'injonction à la RSE « gouvernable »**

Le développement de la normalisation ISO (Organisation Internationale de Normalisation) depuis 1948<sup>116</sup> amène les parties intéressées à discuter et collaborer dans le cadre d'une « *diplomatie des techniques* » (Hawkins, 1995). ISO assure ainsi que « *les points de vue de tous les intéressés sont pris en compte : fabricants, vendeurs et utilisateurs, groupes de consommateurs, laboratoires d'essais, gouvernements, professionnels de l'ingénierie et organismes de recherche* », qu' « *elle s'appuie sur la participation volontaire de tous les protagonistes du marché* ». La fabrication d'une norme suit un processus extrêmement balisé. Elle recueille et reconnaît d'abord le besoin d'une norme internationale qui aboutit dans un premier temps à un accord sur les aspects techniques concernés. Suit une négociation sur les détails des spécifications et enfin vient l'approbation formelle du projet de Norme internationale (approuvé par les deux tiers des membres de l'ISO qui ont participé activement au processus d'élaboration de la norme et par

---

<sup>115</sup> Source : [www.iso.org/iso/fr/index.html](http://www.iso.org/iso/fr/index.html)

<sup>116</sup> Entre 1928 et 1948, l'institution existe sous l'appellation « International Federation of Standardizing Associations » (ISA).

75% de l'ensemble des membres votants), à la suite de quoi le texte est publié en tant que Norme internationale ISO. Les normes sont généralement revues périodiquement en fonction de l'évolution des techniques, des méthodes et des matériaux, des exigences nouvelles en matière de qualité et de sécurité. À ce jour, les travaux de l'ISO ont abouti à la publication de 16 000 Normes internationales. Elles concernent à la fois « *les entreprises* », « *les clients* », « *les gouvernements* », « *les dirigeants économiques* », « *les PVD* », « *les consommateurs* », « *tous* », « *la planète* »<sup>117</sup>. Vis-à-vis des dirigeants économiques en particulier, elles ambitionnent de créer une « place de marché » équitable pour tous les concurrents : « *les normes internationales sont les moyens techniques qui permettent la mise en pratique d'accords de politique commerciale* »<sup>118</sup>. La multiplication et la généralisation des systèmes de normalisation sont en effet un des traits majeurs de l'évolution des activités de production. L'objectif est de faire passer progressivement la normalisation de la sphère industrielle (aboutir à l'interchangeabilité des pièces et à leur compatibilité entre elles, préoccupations techniques des ingénieurs de production) à la sphère marchande (en direction des marchés), notamment du fait de l'invocation de la « *figure du client* » (Cochoy, 2000). Le pas décisif vers cette « *marchandisation de la normalisation* » est franchi lors de la création de « *marques de certification* » qui assurent aux consommateurs le respect par le producteur d'exigences consignées dans le cahier des charges d'une norme (*Ibid.*).

Dans cette perspective, la norme ISO 14 001 permet à la fois d'assister les organisations qui désirent mettre en place un management environnemental et d'identifier auprès des consommateurs celles ayant adopté des pratiques vertueuses. Elle ambitionne de lier ré-enchantement de l'économie, volontarisme, améliorations socio-environnementales et création de valeur. Elle est rapidement devenue est une des normes les plus emblématiques en raison de l'avènement de la cause du développement durable. Reposant sur une logique de volontariat (par opposition à la norme juridique), elle est basée « *sur l'espoir que des organisations ou des individus adhèrent aux dispositifs en question, ou au moins qu'ils les considèrent* » (Brunsson, Jacobsson, 2000 : 6). Elle dessine une « ligne directrice » qui formalise et identifie les « bonnes pratiques », définissant un cadre commun explicite de références pour l'action (Demortain, 2008 : 3).

Ainsi, plutôt que des prescriptions dogmatiques, elle organise un Système de Management Environnemental (SME) s'adressant à tous les types d'activité : « *ISO 14001 : 2004 donne les exigences génériques pour un système de management environnemental. La*

---

<sup>117</sup> Description générale du système ISO. Source : [www.iso.org/iso/fr/index.html](http://www.iso.org/iso/fr/index.html)

<sup>118</sup> Source : [www.iso.org/iso/fr/index.html](http://www.iso.org/iso/fr/index.html)

*philosophie sous-jacente est que, quelle que soit l'activité de l'organisme, les exigences d'un SME efficace sont les mêmes* ». Chaque société ou groupe peut donc y recourir en fonction de ses besoins spécifiques ou de la politique qu'il entend conduire en matière d'environnement. ISO 14 001 leur sert d'objectif, de référence et de garantie (Bezou, 1997). Elle a pour effet « *d'établir une **référence commune** pour la communication sur les questions de management environnemental entre les organismes, leurs clients, les organismes de réglementation, le public et les autres parties prenantes* »<sup>119</sup>. Elle devient aussi un signe de reconnaissance des « bonnes pratiques », produisant un effet de clubbisation (« *green club* », selon l'expression de Potoski et Prakash, 2005) qui, par un jeu d'inclusion et d'exclusion, distribue aux membres des biens exclusifs, notamment en termes de capital réputationnel : « *Voluntary programs can be conceptualized as club goods that provide non-rival but potentially excludable members. (...) We conjecture that ISO 14 001 is effective because its broad positive standing with external audiences provides a reputational benefit that helps induce facilities to take costly progressive environmental action they would not take unilaterally* » (Potoski, Prakash, 2005 : 235).

La norme ISO 14 001 ne fixe pas d'exigences absolues en matière de performance environnementale spécifique : « *ISO 14001:2004 ne spécifie pas des niveaux de performance environnementale. Si elle le faisait, ces niveaux devraient être spécifiques à chaque activité économique et cela multiplierait les normes SME. Or, ce n'est pas le but recherché* ». Elle invite les entreprises de toute nature<sup>120</sup> à engager un processus collectif d'identification des impacts environnementaux de leur activité les plus significatifs : émissions dans les airs, rejets dans l'eau, gestion des déchets, contamination de la terre, extraction, distribution et utilisation de matières premières et de ressources naturelles, problèmes environnementaux propres à la localité, utilisation de l'énergie, distribution et utilisation de produits, cycle de vie des produits<sup>121</sup>. La nature de ce processus est méthodologique et non essentialiste, il « *fournit un déroulement organisé et cohérent en vue d'obtenir une amélioration continue, à un rythme et avec une importance qui seront déterminés par le maître d'ouvrage à la lumière du contexte économique et d'autres circonstances* » (Association HQE, 2001 : 6). Le maître d'ouvrage se fixe donc librement le niveau de performance environnementale qu'il désire atteindre. La norme ISO 14001 est seulement garante de la démarche enclenchée, si bien que « *l'établissement et le fonctionnement d'un SME n'entraîneront pas nécessairement en eux-mêmes une réduction*

---

<sup>119</sup> Source: [http://www.iso.org/iso/fr/iso\\_14000\\_essentials](http://www.iso.org/iso/fr/iso_14000_essentials)

<sup>120</sup> « *By design, ISO 14 001 is flexible: it is as applicable to the small business as it is to multi-national organization, enabling access to a global market-place where business and environmental performance go hand in hand* ». Source : [www.iso.org/iso/fr/index.html](http://www.iso.org/iso/fr/index.html)

<sup>121</sup> Voir chapitre 7 et annexe F de la norme.

*immédiate d'un impact environnemental négatif* » (*Ibid.*). La norme ISO 14 001 est plutôt pensée comme une « norme guide » adossée à cinq principes majeurs (Bezou, 2002) :

- L'organisme doit définir et garantir son engagement dans sa politique environnementale (« engagement et politique »)
- L'organisme doit établir un plan qui lui permette de satisfaire sa politique environnementale (« planification »)
- L'organisme doit mettre au point les moyens et les mécanismes de support nécessaires pour réaliser sa politique environnementale ainsi que les objectifs et cibles qu'il s'est fixé (« mise en œuvre »)
- Un organisme doit mesurer, surveiller et évaluer les performances environnementales de l'entreprise (« mesurage et évaluation »)
- L'organisme doit passer en revue et améliorer constamment son système de management environnemental en se fixant pour objectif d'améliorer sa performance environnementale globale (« revue et amélioration »).

S'il est entendu que l'efficacité du dispositif repose sur la sincérité des intentions des décideurs, ISO 14001 propose surtout un mode d'organisation interne qui sollicite tous les collaborateurs : « ISO 14001:2004 a pour but de fournir un **cadre pour une approche holistique et stratégique** de la politique, des plans et des actions de l'organisme à l'égard de l'environnement »<sup>122</sup>. Elle vise l'amélioration constante et raisonnable des résultats environnementaux d'une entreprise en favorisant « le passage du contraignant "devoir faire" au volontaire "pouvoir faire" » (Bezou, 1997 : 125). Les membres du personnel doivent être sensibilisés et responsabilisés. La dimension environnementale intègre tous les niveaux de l'activité, suivant un processus d' « enrôlement cognitif ». L'objectif est d'aboutir à une « sorte d'harmonie obligée entre les contributions individuelles, l'activité collective et l'efficacité ultime du process auquel il s'agit de concourir » (Segrestin, 1996 : 297). La procédure doit relever de l'émanation du collectif, pas du bureau de méthodes (Bernoux, 2004). Cet effort serait récompensé en gains environnementaux, mais aussi de créativité :

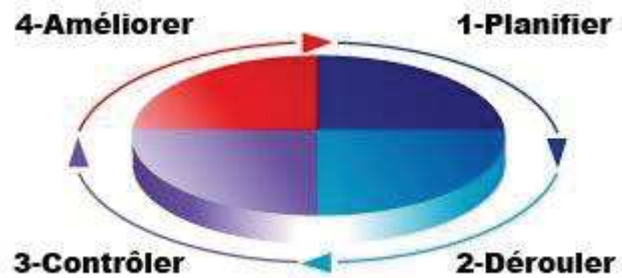
« Experience has shown that ISO 14 001 is a framework that inspires and channels the creativity of all members of an organization, making them active agents of change promoting environmental protection, resource conservation and improved efficiencies. When all the members in an organization are challenged to think differently, it leads to the creation of innovation products and services. Innovation is a primary economic driver of economic growth. This makes ISO 14 001 a powerful tool in which to invest »<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Source: [http://www.iso.org/iso/fr/iso\\_14000\\_essentials](http://www.iso.org/iso/fr/iso_14000_essentials)

<sup>123</sup> Source : [www.iso.org/iso/fr/index.html](http://www.iso.org/iso/fr/index.html)

L'ensemble de la démarche doit être accompagné par un bureau d'études indépendant habilité à délivrer la certification ISO 14 001. Après son obtention, un audit annuel de surveillance est réalisé. Au bout de trois ans, une évaluation des résultats puis une augmentation du niveau de performance environnementale visé sont nécessaires pour la conserver. Le tout s'enchaîne dans les principes de l'amélioration continue, suivant le système PDCA (« plan, do, check and act »), inventé par Shewhart (1939) et popularisé par Deming et sa roue (2002).



La roue de Deming (source : ISO 14001.fr)

La démarche ISO 14 001, à l'image du MED, se définit donc comme faiblement prescriptive sur le fond et fortement structurante sur la dynamique de l'action collective. Elle s'exercerait dans un environnement ouvert, peu confinable et doit subvenir aux limites d'instruments ayant occasionné des « crises de prescriptions fortes » (Hatchuel, 2002) (réglementations nationales, européennes ou internationales). Ces « hard laws » sont jugées incompatibles avec la réalité des activités économiques. Il tente de subvenir à des situations de faible connaissance de l'itinéraire de concrétisation, par une offre de médiation épistémique et interactive de type « médiateur-ouvert » : ISO 14 001 serait coauteure du résultat et autoriserait une large flexibilité interprétative à ses utilisateurs. La norme est donc pensée comme un instrument d'exploration collective des problèmes et des solutions.

## **1.2- Du consensus à l'incompréhension : la confrontation de visions indigènes du développement durable**

La décision de certifier ISO 14001 la ZAC AéroConstellation s'impose assez rapidement et naturellement, sans d'ailleurs que les acteurs ne soient en mesure d'en préciser la genèse. La pertinence technique de la norme au regard de l'objet à traiter et du système d'acteurs n'est pas questionnée. La naturalisation de ce choix peut s'expliquer en raison du consensus social et politique autour du développement durable qui, dans sa philosophie au moins, ne segmente pas l'opinion publique. En outre, doter la ZAC d'une plus-value environnementale sert les intérêts des responsables de sa conception (1.2.1). Pourtant, en dépit de ce consensus, la mise en place du processus de certification dégage des visions indigènes de la qualité environnementale d'un site industriel. Tandis que les concepteurs du site ont tenté d'intégrer des éléments d'ingénierie remarquable, leurs représentations se heurtent au principe de la certification (1.2.2).



### **1.2.1- Une convergence d'intérêts en faveur d'un traitement environnemental « exemplaire »**

La qualité environnementale du site a pour origine la convergence d'intérêts de différentes parties prenantes du projet : la défense de la qualité de vie pour les communes, la quête d'un capital réputationnel pour la maîtrise d'ouvrage et les industriels, la communication pour une agence régionale de protection de l'environnement. Cette cohésion est renforcée par un contexte local encore marqué par l'explosion de l'usine AZF qui avait stigmatisé l'indigence de la réflexion sur le co-développement de la ville et des activités industrielles.

Les communes directement impactées par le programme Constellation sont évidemment aux avant-postes de la démarche. Les habitants de Blagnac, Cornebarrieu et Beauzelle sont en effet très sensibles aux nuisances industrielles, ce dont sont conscients les élus qui vont en permanence proposer et défendre des partis environnementaux et qualitatifs. Forts d'une cohérence institutionnalisée par le SIVOM Blagnac Constellation, les élus exercent une pression importante pour réduire l'impact des nuisances automatiquement importées par le programme industriel. Les questions du bruit et de l'intégration paysagère sont au cœur de revendications qui vont grandement influencer les orientations d'aménagement. Ce « lobbying » des élus est diversement apprécié par les élus délégués de l'agglomération. Si certains pensent à l'échelle de l'agglomération en soulignant la nécessité pour un site d'une telle envergure d'afficher aux yeux du monde des vertus environnementales<sup>124</sup>, d'autres, qui subissent aussi les nuisances de l'industrie aéronautique, y voient un traitement de faveur : *« Les oreilles des Blagnacais sont beaucoup plus sensibles que les autres ! (...) Je pense que Blagnac a mis le niveau de confort, d'exigences environnementales à un niveau qui n'est pas raisonnable. En tout cas, qui n'est pas comparable avec les autres villes »* (Un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.1).

Les élus des communes ne sont toutefois pas les seuls moteurs de cette démarche qualitative. La maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire la nouvelle Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, et son aménageur délégué, la SETOMIP, est également très investie. Consciente de l'exposition dont jouit le projet, elle désire l'exploiter pour affirmer sa légitimité en produisant une ZAC exemplaire qu'elle souhaite emblématique de ses manières de procéder. Elle va donc largement investir sur les aspects qualitatifs de la ZAC, ce qui se traduit par une réflexion approfondie sur les questions environnementales.

---

<sup>124</sup> *« Moi, je le vois comme ça : on a un site, qui va produire des avions, qui vont se poser sur tous les continents du monde, je pense qu'il est difficile d'admettre que les avions qui sortent de Toulouse, qui vont voler pendant des dizaines d'années, ne puisse pas avoir été fait sur un site qui a respecté des normes de qualité internationale. Cela me paraît évident »* (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi, n.4).

« La problématique écologique ne s'est pas greffée, elle a été intégrée dès le départ. Il y a eu un affichage : cette zone sera HQE. Au début, on ne savait pas quoi mettre derrière ce mot là. (...) Des efforts ont été faits en plus pour les espaces verts. Dans l'équipe de conception, il y avait un paysagiste, c'est extrêmement cher. C'est de la plus-value environnementale, on communique dessus. Les gens le voient, mais on n'a pas pu le certifier » (un technicien intercommunal).

Le maître d'ouvrage songe en effet d'abord à certifier son aménagement, mais cette démarche apparaît comme une contrainte peu en phase avec l'urgence de l'opération :

« On avait d'autres choses à faire. Alors on s'est dit on va certifier un système de management environnemental puisqu'on doit exploiter la zone. (...) C'était une volonté politique. Comment est née la certification Iso 14001, je ne sais pas, je vais essayer de retrouver. Mais c'est arrivé très vite. L'idée, c'est un peu de faire cohabiter l'optimum environnemental avec l'optimum technologique. Il y a aussi des effets de mode » (un technicien intercommunal).

Le discours témoigne bien de la motivation, mais aussi de la complexité, des hésitations qui jalonnent la démarche. L'évocation de la Haute Qualité Environnementale (HQE) trahit ce manque de maîtrise : elle ne concerne ni les zones d'activité ni le management environnemental, mais des bâtiments. Elles présagent des difficultés opérationnelles futures.

La SETOMIP, qui conduit l'aménagement de la ZAC désire également profiter du caractère démonstratif du projet pour accroître son capital réputationnel. Souvent stigmatisée en tant qu'actrice historique d'une urbanisation toulousaine régulièrement critiquée, elle voit dans AéroConstellation l'occasion de s'appuyer sur une réalisation d'envergure pour incarner un discours innovant. Par la suite, la SETOMIP enclenche d'ailleurs une nouvelle politique interne, également stimulée par la concurrence nouvelle de la SEM Constellation. Sous l'impulsion de nouveaux chargés de mission « *moins orientés administrateurs, mais plutôt urbanistes et architectes* » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.3) et d'un nouveau directeur qui fait valoir sa liberté de ton, elle « *désire désormais être reconnue comme le promoteur d'idées nouvelles, agir comme un manager, un chef d'orchestre* ». À nouveau, cette stratégie va se matérialiser dans des partis environnementaux affirmés qui vont visibiliser la qualité du travail. Dans une de ses plaquettes de promotion d'AéroConstellation, le Grand Toulouse et la SETOMIP qualifient l'environnement de « *préoccupation majeure* », affichant « *une volonté d'équilibre entre développement et qualité du site* ». Elle précise que

« la mise en place d'un Système de Management Environnementale associant le Grand Toulouse, les industriels et l'aménageur SETOMIP, garantira une exploitation respectueuse de l'environnement des équipements collectifs (publics et d'intérêt général). Elle prendra en compte la qualité du cadre de vie, du travail, de la maîtrise des rejets dans l'air, dans l'eau, et celle du bruit, la gestion responsable des déchets et de l'énergie, l'optimisation des modes et moyens de transport ainsi que la diminution des risques de sinistre » (voir annexe n.15).

Les industriels ont également été porteurs d'une volonté d'inscrire leur réalisation dans une réflexion paysagère, architecturale et environnementale. Pour les raisons évoquées plus haut, ceux-ci sont très enclins à afficher des pratiques environnementales vertueuses dans l'optique de tirer économiquement profit des gains réputationnels générés par une bonne image. Ainsi, Airbus certifie ISO 14 001 la plupart de ses sites : « *Les grandes entreprises savent souvent mieux que les collectivités qu'elles ont tout à gagner à respecter les contraintes environnementales pour leur image et ce que ça peut leur rapporter sur le plan social.* » (Un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi AéroConstellation, n.3).

Dans un document intitulé « *L'engagement environnemental de Toulouse* » daté de décembre 2006, Jean-Marc Thomas, directeur de l'établissement du hall d'assemblage, précise qu' « *Airbus considère la prise en compte et le respect de l'environnement comme une priorité. C'est pourquoi notre société s'est engagée dans une démarche globale d'amélioration de la gestion de nos impacts sur l'environnement, et ce à toutes les étapes de la vie de notre produit, de sa conception à son démantèlement* » (voir annexe n. 16). Cette déclaration d'intention précède l'annonce de l'obtention de la norme ISO 14 001 en avril 2006, décrite comme le succès de la mobilisation de l'ensemble des équipes de l'établissement dans la mise en place du Système de Management Environnemental (SME). À ce SME s'ajoute une démarche globale, le *Site and Product Oriented Environmental Management System* (SPOEMS).

Enfin, la démarche environnementale va être soutenue par une agence régionale de sensibilisation à l'environnement, qui désire aussi utiliser le projet pour promouvoir son discours sur les bonnes pratiques vis-à-vis des entreprises midi-pyrénéennes. Celle-ci va donc approcher ses porteurs pour les convaincre d'engager un processus de certification ISO 14 001.

« On était encore dans la situation où on voulait démontrer que toutes ces démarches n'étaient pas propres à des PME-PMI mais pouvaient fonctionner pour d'autres types d'activités. (...) Une zone d'activités, cela nous paraissait extrêmement intéressant, d'autant plus que nous savions que peu de zones d'activité en France avaient obtenu une certification ISO 14 001 (...) Il y avait matière à, et c'était intéressant pour nous parce que c'était la plus grande zone de Midi-Pyrénées qui pouvait d'emblée obtenir cette certification » (Le directeur de l'agence de promotion de l'environnement).

L'agence espère donc s'appuyer sur la visibilité d'AéroConstellation pour en faire un projet phare et moteur d'une prise de conscience globale des acteurs économiques de la région. L'enjeu est de dresser une vitrine du Système de Management Environnemental pour la région toulousaine.

La rencontre de ces différents intérêts génère une configuration idéale pour un traitement optimal du volet environnemental d'AéroConstellation. Dès lors, celle-ci va effectivement

intégrer des éléments d'ingénierie lourds en faveur de l'environnement et du paysage. Mais elle va pourtant rencontrer des difficultés considérables dans la mise un place d'un SME.

### 1.2.2- La stigmatisation de visions indigènes de l'environnement

#### *Une ingénierie environnementale innovante*

La composition du plan-masse de la ZAC AéroConstellation, ses différents éléments et son traitement architectural et paysager témoignent d'un processus de création qui comprend des préoccupations environnementales et paysagères structurantes.

« On a fait de l'environnement, sans forcément le mettre en avant. Quand on imagine l'élaboration d'un plan masse, en fonction des contraintes des industriels, en fonction des contraintes d'un certain nombre d'éléments de programme, on intègre les occupations environnementales, mais pas que celles-là. Ce sont avant tout des éléments d'ingénierie. » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1)

Le souci de l'environnement a ciblé particulièrement la réduction des niveaux acoustiques et le traitement des eaux pour limiter au maximum la pollution des eaux superficielles et souterraines. Pour cela, la SETOMIP a conduit la réalisation d'une aire d'essai moteur disposant d'un silencieux unique au monde. Sa conception était contrainte par une zone soumise à deux types de vents dominants quasiment opposés, le vent de Nord-Ouest étant le plus fréquent, le vent du SE étant le plus fort. Un appel d'offres international sur performances a été lancé devant l'incapacité du maître d'ouvrage à évaluer les solutions techniques ou financières disponibles.



*L'aire de point fixe d'AéroConstellation (source : revue Travaux : 2005).*

Un certain nombre d'éléments ont également été incorporés au plan-masse qui renforce la qualité environnementale et l'intégration paysagère du site :

- Les espaces verts (38 ha dont 16 ha plantés) : Ils sont constitués d'espaces plantés le long des voies ou en bordure de la zone d'activité ou d'espaces simplement

engazonnés le long des waterways. L'ensemble est pensé comme relevant de l'architecture et d'un véritable élément de construction. Elles ont pour fonction de mettre en valeur les bâtiments et les installations.

- Les waterways (5 Km, 23 ha) : Appelés ainsi par analogie aux « taxi-ways » ( qui sont des pistes sur lesquels les avions sont tractés vers les pistes de décollage, ces chemins d'eau sont des fossés et bassins destinés à recueillir et évacuer les eaux pluviales de l'ensemble du site, à les retenir en cas de fortes pluies, puis à les restituer, progressivement et à faible débit, au ruisseau le Garossos affluent de la Garonne, au Nord de la ZAC, et à les infiltrer dans la nappe. Un système de barrages mobiles permet de circonscrire la pollution accidentelle éventuelle du bassin concerné et ainsi de faciliter son traitement. S'ajoute à ce dispositif un canal paysager de 650 m. Jouant son rôle de rétention des eaux de pluie comme les autres waterways, il reste toujours en eau grâce à un pompage dans la nappe. L'ensemble de la ZAC exploite le concept « lit mineur/lit majeur » rendu possible par l'intégration de la problématique du pluvial dès la phase de conception du site. La DDE 31 a été missionnée pour piloter ce travail (elle assure également le traitement des eaux pluviales pour Andromède et Monges-Croix du Sud) et a ensuite été sollicitée pour contribuer au guide du ministère de l'environnement, « la Ville et son assainissement ».



*Le bassin de rétention d'AéroConstellation (Source : revue Travaux : 2005)*

- La piste cyclable (environ 2,5 km) : cette piste ouverte au public longe le site industriel côté et relie les trois ronds-points (Sud, central, Nord). Elle s'étend sur deux kilomètres du Nord au Sud, le long des voies ou au travers des espaces verts. Elles se raccrochent à la piste de l'itinéraire à grand gabarit RN 224 et à celle du centre aéré qui franchit la RD 902 vers Blagnac par la passerelle existante.



- La voie publique (5km) : elle relie également les trois ronds-points d'accès au site. Du Sud au Nord, elle permet de découvrir l'ensemble de la façade Est du site industriel, d'accéder aux trois entrées contrôlées, et aux équipements complémentaires : restaurants, futur centre hôtel-conférence- affaires, centre aéré de la ville de Blagnac.

Le traitement paysager de la ZAC s'articule autour de deux lignes directrices : la gestion des aménagements et l'image du site. Pour le premier point, les paysagistes ont prêté une grande attention à la durabilité des aménagements et au coût d'entretien, sous la contrainte donnée par le contexte « productif » de la ZAC. Ils ont porté leur effort sur le biotope, menant une réflexion sur le choix d'essences bien adaptées au sol et au climat ainsi qu'à leurs associations respectant les affinités des différentes espèces. L'image a été considérée à la fois sous les regards du riverain et de celui des employés et visiteurs. Considérant la composition du territoire et la taille des structures, les techniques de masquage sont vite abandonnées : « *il nous a semblé que la seule stratégie d'aménagement justifiée était celle qui passait par une mise en valeur du site à travers l'affirmation de l'idée qu'on peut marier des technologies de pointe avec le respect de l'environnement et la construction d'un cadre de vie humain* » (un architecte paysagiste de la ZAC, Travaux : 2005). À ce titre, la démarche a d'abord été architecturale. Il fallait obtenir l'image d'ensemble la plus équilibrée possible autour de bâtiments d'une ampleur exceptionnelle et de fonctions diverses :

« Il a fallu réfléchir à la cohérence dans le temps et à l'harmonie générale de ce grand site industriel contemporain, destiné à accueillir chaque jour plusieurs milliers de salariés et de nombreux visiteurs. La rigueur générale des tracés de plan de masse garantit durablement une image forte et structurée du site. Les matériaux, les colorations des installations contribueront également à la vision homogène de l'ensemble. » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.2)



Vue aérienne de la Zac Aéro-Constellation  
(Source : grandtoulouse.org)

Les divers ensembles de constructions et les bâtiments de services ont été conçus dans une même vision, afin que volumes, matériaux et couleurs composent un ensemble esthétique.

Deux impératifs fondamentaux ont structuré la démarche globale : créer un paysage cohérent, à l'échelle du site, capable de tisser des liens avec le territoire et éviter de donner

l'impression que les activités à l'intérieur du périmètre de la ZAC doivent être cachées (Ferguson, 2011).



« On a essayé, au niveau urbain, de faire que cette opération s'intègre dans son environnement, qu'elle ait un caractère urbain. C'est aussi un projet urbain, AéroConstellation. (...) C'est une usine qui ne se cache pas. AéroConstellation, ça se voit. Ça se voit depuis les infrastructures départementales, et après vous avez la voie publique qui longe tout le site. Donc il y a une ouverture réelle de la ville, du public, vis-à-vis de cette grande réalisation » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

Chaque industriel a engagé un architecte pour la construction de son propre bâtiment.

L'architecture participe à la création d'échappées visuelles pour les observateurs à l'intérieur de la zone avec focalisation sur un paysage d'intérêt (par exemple, ouverture visuelle axée sur les Pyrénées au loin ou sur du végétal particulièrement mis en valeur). Les masses végétales ont été pensées parallèlement avec les architectes pour constituer un véritable élément de construction d'un ensemble jouant des pleins et des vides. Les choix des essences se sont portés sur des végétaux rustiques, bien adaptés au milieu, permettant de pérenniser le paysage, et de faciliter la gestion et l'entretien.



*Le hall d'assemblage de l'A 380 (source : grandtoulouse.org)*

Les porteurs du projet sont donc parvenus, malgré l'étroitesse des délais, à inclure des éléments lourds en matière environnementale et paysagère. Cet investissement illustre la sincérité de la démarche, que ses promoteurs souhaitent afficher en obtenant la certification ISO 14 001.

#### *Une norme qui ne produit pas de normes*

Le processus de certification est enclenché sur les conseils de l'agence régionale qui, répondant à ses attributions, complète son travail de sensibilisation par l'amorce du lancement opérationnel. Elle doit toutefois céder cette fonction à un bureau d'études pour des raisons juridiques : « *l'ensemble de nos financements est public et les activités que nous conduisons sont gratuites, si nous réalisons des prestations, nous allons faire concurrence à des cabinets spécialisés* » et de dimensions, « *nous sommes un petit, quand on doit travailler avec Airbus, Air France, la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, on ne joue pas dans la même division !* » (le directeur de l'agence de promotion de l'environnement).

Tous les acteurs sont favorables à cette entreprise et se retrouvent dans de nombreuses réunions conduites par un bureau d'études lyonnais. Celui-ci engage le diagnostic environnemental et esquisse un montage organisationnel. Mais, rapidement, la démarche se heurte à la complexité de la configuration, due à l'hétérogénéité de la nature des parties prenantes et à l'incertitude quant à la définition même de ces parties prenantes. Il ne s'agit pas en effet de certifier Airbus, Air France ou un autre industriel présent sur le site, mais de monter un SME sur l'ensemble de la ZAC, c'est-à-dire sur les parties communes aux industriels. Ces derniers sont regroupés au sein d'une Association Foncière Urbaine Libre qui verse un loyer à la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse pour utiliser les équipements dont elle est propriétaire. La ZAC AéroConstellation se trouve donc sous l'égide de trois acteurs légitimes pour différentes raisons, l'AFUL, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse et la SETOMIP qui possède encore des terrains destinés à être aménagés pour l'extension de la ZAC. Mais le statut à moyen terme de la SETOMIP n'est pas fixé. Il n'est pas admis qu'elle pourrait être gestionnaire du site, même si, au moment de l'inauguration du processus, elle est incontournable. De même, si la présence de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, propriétaire de la ZAC, n'est pas discutable, ses modalités d'implication posent problème. Quand il s'agit des voiries de la ZAC, la compétence relève de son service voirie, pour l'alimentation des flux, le service dédié, pour l'entretien des espaces verts, un troisième, etc. : *« À un moment donné, ce n'était pas tout à fait clair. Non pas parce qu'il y avait de la confusion, mais parce que c'était encore trop tôt pour savoir qui faisait quoi »* (le directeur de l'agence de promotion de l'environnement). Au final, cette tripartition de l'entité à certifier est peu commune et génère de l'incertitude.

*« La difficulté particulière qu'il y a sur ce site, c'était qu'il y avait plusieurs responsables sur un même territoire. Il y avait l'aménageur initial, le gestionnaire ensuite de la zone, et aussi l'association des industriels présents. Il pouvait y avoir pour un même site trois organismes qui avaient des responsabilités. C'est particulier, parce qu'en règle générale, il y a un organisme sur un site en situation de décider. Je pense que c'est peut-être une raison, objective, compréhensible, pour expliquer pourquoi le site n'est pas encore certifié »* (un auditeur ISO 14 001)

Pour réguler cette complexité, le bureau d'études suggère l'engagement d'un coordinateur ISO 14 001 rémunéré à parts égales par l'AFUL, la CAGT et la SETOMIP. Celui-ci prend conscience du caractère prématuré de la démarche ISO 14 001 au regard de la jeunesse de l'AFUL.

*« J'ai commencé à travailler sur l'ISO, mais je me suis dit on ne peut pas gérer proprement l'environnement à partir du moment où on ne gère pas. Donc, avant de dire on va gérer l'environnement, on va gérer tout court ! J'ai donc passé beaucoup de temps à mettre en place la structure de l'AFUL, à faire vivre les statuts. Il y avait des choses déjà écrites mais il n'y avait personne pour faire vivre tout ça »* (coordinateur ISO 14 0001).

Le statut de la SETOMIP, membre de l'AFUL mais dont les activités sur la ZAC sont amenées en principe à disparaître, semble poser problème. Celle-ci conserve un rôle majeur au sein d'AéroConstellation. D'une part, elle en est l'aménageur, et possède à ce titre la connaissance globale de la ZAC, notamment ses spécificités environnementales pour lesquelles elle a été motrice. D'autre part, elle a impulsé la fondation de l'AFUL. Enfin, elle possède toujours des terrains qu'elle aménage, avant de les remettre à la CAGT. Pourtant, paradoxalement, cet acteur central ne peut pas être compris dans le processus de certification, considérant qu'elle n'est pas destinée à être gestionnaire sur la ZAC. « *On n'arrivait pas à faire tourner un système de management avec des activités de la SETOMIP qui sont presque arrêtées. (...) Donc le SME n'a jamais vraiment tourné* » (coordinateur ISO 14 001). Pourtant, au regard de sa place centrale dans le dispositif, la SETOMIP est très tôt sensibilisée à la démarche ISO 14001. Elle participe à toutes les réunions et cadre son déroulement. Elle souhaite faire reconnaître la qualité des installations qu'elle a pilotées et engage même une personne pour suivre le dossier. Mais rapidement, elle prend conscience qu'elle n'est pas vraiment concernée par la norme et vit mal cette procédure.

« Quand on veut vendre l'ISO, on commence par le vendre à la personne qui peut se faire certifier. Nous, ça n'a jamais été le cas. On a commencé par nous dire que c'était trop tard, que ce qu'on n'avait fait en amont, on ne pourrait jamais le faire reconnaître, qu'il fallait mettre en avant l'exploitation. L'exploitation, ce n'était pas notre rôle principal. » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1)

Au Grand Toulouse, la difficulté se pose en des termes différents. Étant maître d'ouvrage, propriétaire et gestionnaire de la zone, elle est légitime pour participer au SME. Sensibilisée à l'idée de certifier sa première opération, elle ne cerne pas bien l'objectif de la norme, dont elle attend surtout une valorisation du travail accompli. Les exigences d'implication, de formation, voire de recrutement de collaborateurs importées par la norme ne sont pas satisfaites, tandis que sa propre organisation n'est pas encore bien établie.

« Ils ne voyaient pas ça comme un système de management, mais comme une démarche avec des cases à cocher, comme un QCM, et à la fin, on met une note sur 20. Et si vous avez la moyenne, on vous donne le papier. Ce n'est pas du tout ça ! C'est une démarche très lourde, qui oblige à définir des responsabilités, de moyens, des processus... Il n'y a pas de ligne d'arrivée. Cela demande beaucoup d'engagement dans la direction au plus haut niveau » (Un auditeur ISO 14 001).

La mise en place du SME, souffre donc d'un double déficit de lisibilité : d'un point de vue organisationnel d'abord, avec cette structure à trois têtes, sur le plan de la perception des enjeux de la norme ensuite, avec cette confusion, évoquée plus haut, entre certification des produits et certification de l'exploitation. Le dispositif managérial se révèle alors rapidement inopérant, malgré la multiplication des réunions. Le bureau d'études lyonnais ne poursuit pas la coopération, un second bureau d'études toulousain est sollicité. Mais la démarche génère

bien plus de frustrations que de satisfactions. Derrière les problèmes de compréhension de la norme, se dégagent des visions indigènes de la qualité (Bonnet, 1996) entre les aménageurs d'un côté, et les certificateurs de l'autre, les concepteurs de l'amont, les gestionnaires de l'aval.

« Ce n'est pas nous qui avons démarré trop tôt, c'est eux qui ont démarré trop tard. Puis, les procédures étaient tellement lourdes et tellement lentes que dès le départ, on savait très bien que l'on ne pourrait pas répondre aux attentes. On ne pouvait pas se permettre d'attendre avant de déclencher la phase suivante. L'évaluateur en question, à l'époque, il lui fallait six mois pour réagir. Nous, on n'avait pas six mois devant nous. C'est ce qu'on lui a dit clairement à M.X quand on l'a vu la première fois. Vos procédures et vos évaluations... Nous, on a une date à tenir. Ces gourous n'ont jamais vu une opération d'aménagement de leur vie » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

Un profond hiatus culturel est dès lors exprimé par l'aménageur, entre les « ingénieurs-aménageurs qui s'occuperaient du « hard » de l'environnement et les « certificateurs-administrateurs » qui se limiteraient au « soft ».

« D'emblée, ils se sont positionnés en essayant de nous dire "on va vous expliquer ce qu'il faut faire". C'est un truc hors sol qui demande à être passé au tamis et à l'épreuve de l'opération. C'est la norme qui est en cause, ce n'est pas nous. Nous, on avait une zone à aménager, à une date donnée avec un industriel qui était pressé, et on y est arrivé. C'est ça le plus important. Sinon, on en serait encore à se demander si telle chose est conforme à la certification, alors qu'on s'en fout » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

Deux mondes de la qualité environnementale se dessinent, se stigmatisent mutuellement, s'affrontent, loin des promesses d'enrôlement cognitif, de coproduction, et d'apprentissages croisés véhiculées par ISO 14 001. Aux yeux des concepteurs, la démarche ISO 14 001 apparaît comme un « moule » qui génère des prescriptions fortes sans considération pour les contraintes spécifiques à l'activité de l'entreprise. : « *Au départ, il existait un moule dans lequel on voulait absolument nous faire entrer. (...) Le discours autour de cette norme avait une certaine rigidité. Si l'expression n'était pas tellement galvaudée, je dirais "la pensée unique". ISO 14 001 c'est ça, vous rentrez dedans où vous ne rentrez pas dedans* » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1).

Les « entrepreneurs de sensibilisation » ne sont pas également pas perçus comme des ressources. Leur entreprise aurait plutôt desservi la cause en cherchant avant tout la promotion de la norme via une opération emblématique au lieu d'informer les acteurs avec précision : « *Il faut être honnête au départ, il faut annoncer les choses telles qu'elles sont. Pour moi, l'agence aurait dû être là au départ plutôt pour informer et avertir plutôt que pour faire la promotion de quelque chose* » (un cadre de la SEM en charge d'AéroConstellation, n.1). Suivant leurs objectifs de sensibilisation, ces acteurs auraient brossé un tableau

attractif de la norme, « gagnant-gagnant », tel qu'elle est décrite par ISO, en réduisant les contraintes réelles.

« On demande aux entreprises de s'engager dans le dispositif, on leur fait croire au départ que c'est facile, et que cela n'a que des avantages. Mensonge. C'est long, c'est ennuyeux, c'est compliqué, ça coûte de l'argent, pour un résultat qui n'est pas quantifiable. Aucune entreprise ne peut dire si sa certification ISO 14 001 lui accroît son résultat net à la fin de l'année. » (un auditeur ISO 14 001)

Pour conclure, la norme ISO 14 001, instrument pensé pour agencer une plate-forme de rencontre entre les différentes parties prenantes, soit une médiation interactive, devient ici l'élément perturbateur d'un consensus existant autour de la nécessité du développement durable. Pensé comme ouvert, flexible, adaptable, il génère au contraire un sentiment de « *crise de prescriptions fortes* », loin du « *savoir-comprendre* » et du « *savoir-combiner* » initialement garanti par ISO (Hatchuel, 2002). En retour, l'incapacité des acteurs publics à répondre aux exigences de la norme, qui sont avant tout organisationnelle et gestionnaire, témoigne qu'en matière d'environnement, l'action publique est davantage encline à fabriquer des objets « verts », visibles, qu'à réinstruire ses pratiques gestionnaires, plus discrètes. Globalement, l'échec du processus de certification esquisse les contours d'une tension entre conception et certification qui se retrouve également dans le volet urbain et architectural du programme Constellation.

## **2- Assurer la qualité des constructions des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud : le concours par îlot et la norme « Habitat et Environnement »**

À la suite du marché d'études de définitions, les porteurs des projets sont désormais équipés de référentiels d'action communs. 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-Croix du Sud souhaitent voir ces quartiers animés par des habitants qui participent à la vie sociale, s'insèrent dans la communauté. Cela passerait notamment par des logements de haute qualité d'usage devant attirer des primo-accédants, plutôt que des produits investisseurs de faible qualité qui drainent une population de locataires perçus comme moins enclins à dynamiser l'espace social. Les décideurs désirent aussi poursuivre leur démarche de « ville durable » amorcée par les instruments précédents via le cahier des charges des ZAC qui laissaient une large place aux espaces verts, et par l'AMO développement durable. Dans ce passage de la conception à la réalisation, les instruments mobilisés changent de nature. Ils se définissent moins par leur caractère ouvert et techniquement peu normés que par un échange autour de prescriptions émises au travers d'instruments chargés d'irréversibilités. Ceux-ci sont des techniques d'inscription de la qualité dans les pratiques de construction, qui doivent être liés à l'avènement de la qualité dans le secteur du bâtiment (2.1). Le premier instrument consiste à réguler le système d'attribution des lots à bâtir à partir d'une consultation architecturale suivant des principes inspirés de la loi MOP (2.2). Le second impose à tous les futurs maîtres d'ouvrage d'un îlot, en l'occurrence les promoteurs, le respect des critères de la norme « Habitat & Environnement » qui a fait l'objet d'une convention entre la SEM Constellation et l'organisme certificateur, CERQUAL (2.3).

### **2.1- L'avènement de la qualité environnementale comme régulateur de l'activité de construction<sup>125</sup>**

La concentration du secteur du bâtiment sur des critères qualitatifs naît de la congruence de facteurs sociologiques et économiques. D'un côté, le régime quantitatif de production de logements à l'œuvre durant les Trente Glorieuses montre des limites importantes. Outre le

---

<sup>125</sup> Pour une analyse précise de l'avènement de la qualité du bâtiment en général, de la qualité environnementale en particulier, voir le travail de Lionel Cauchard, « Les collèges d'experts et la fabrication de la normalisation technique, Hybridation Normative et Performance de la Haute Qualité Environnementale (HQE) des Bâtiments en France », Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est Marne-la-Vallée.



nombre considérable d'opérations jugées médiocres *a posteriori*, il ne satisfait plus aux nouvelles tendances consuméristes. De l'autre côté, la perspective approchante du marché unique européen implique pour les professionnels de développer de nouvelles stratégies pour se maintenir face à une concurrence accrue (2.1.1). Rapidement, sous l'effet notamment du consensus émergeant sur la nécessité de modifier les modes de vie des sociétés industrielles pour préserver l'écosystème, qualité et environnement vont s'associer jusqu'à se fondre, pour parler de « qualité environnementale » (2.1.2).

### **2.1.1- Le tournant qualitatif dans les pratiques de construction**

#### *Les limites du modèle quantitatif keynésien et fordiste*

Les efforts massifs de l'État en termes d'investissements immobiliers dans les années 50 et 60 ont permis de produire 2,2 millions de logements, essentiellement de type HLM. Ces logements sont destinés à des habitants issus des classes populaires et une partie de la classe moyenne (ouvriers, employés, professions intermédiaires). Ils doivent à la fois remplacer les taudis des centres-ville, les bidonvilles de la périphérie et bousculer l'image d'une France très rurale et provinciale. Pour l'État, cette politique est le moyen de la modernisation de la société par l'urbain (Donzelot, 2006). Pour les habitants, « *venir habiter dans un logement social, c'est entrer dans le monde de l'hygiène, du confort, de l'espace, du soleil, de la verdure, bref, comme disaient les tenants de l'architecture fonctionnaliste, c'est accéder au paradis* » (Stébé 2009 : 27). Leur procédé constructif privilégie la standardisation et l'industrialisation de la production, dans le droit fil de la philosophie de la charte d'Athènes. L'ensemble répond du paradigme planiste exposé dans le chapitre 1.

Ce modèle fordo-keynésien de développement, qui offrait une vision positive d'une ville enfin modernisée, s'essouffle à partir du milieu des années 70, où la ville passe du registre de la solution à celui du problème :

« Les grands ensembles, incarnation des Trente Glorieuses, sont devenus l'un des principaux soucis des gouvernements. Ils ne permettent plus l'accès au travail ou à la stabilité de l'emploi, mais se trouvent bien plutôt associés au chômage, à la précarité, à la pauvreté, à la concentration notamment des minorités ethniques, dans la jeunesse doute d'avoir un avenir et se montre prompte à l'émeute, portée aux trafics illégaux, à la dépendance envers les formules de l'aide sociale » (Donzelot, 2006 : 21).

Concernant la tendance à l'uniformisation des procédés, « *les maîtres d'ouvrage comme les architectes étaient hostiles à une procédure qui semblait priver les uns de la liberté de choisir, et les autres celle de concevoir* » (Raffestin, 2009 : 109). Sur le plan architectural, la mauvaise qualité est pointée du doigt. On dénonce autant « *une conception de logements rapidement obsolète, absence quasi totale d'isolation phonique et thermique, dégradation rapide des matériaux, etc.* » (Stébé, 1999 : 43) qu'une mauvaise intégration dans le tissu

urbain facteur d'isolement et de marginalisation progressive de leurs populations. S'édifie alors le mythe des « cités ghettos » qui évoque tout à la fois « *la démesure architecturale associée à la verticalité, la minéralité, la linéarité, la répétition, l'éloignement et à l'insularité* » (Stébé, 2009 : 25). Ce diagnostic va amorcer une « *transition qualitative* » (Cauchard, 2010 : 54).

D'un point de vue des instruments d'aménagement, la loi foncière du 30 décembre 1967, en remplaçant les ZUP par des ZAC, opère une déconcentration des contrôles étatiques dans le but de faciliter la concertation entre les collectivités locales et les acteurs privés de la construction. L'objectif est de sortir de la philosophie quantitative constitutive de la politique des grands ensembles afin d'engager des processus davantage localisés, prenant mieux en compte les spécificités urbaines territoriales. D'un point de vue architectural, la notion de qualité d'usage des constructions devient plus prégnante. Ces évolutions répondent aux nouvelles « *exigences des ménages en matière de diversité architecturale, confort acoustique, isolation thermique (...) et des collectivités locales ou territoriales en matière de qualité de l'espace, de qualité du cadre de vie, d'adjonction de services aux normes de l'habitat* » (Tertre, 1996 : 27). En 1975, l'Union Nationale des HLM publie un Livre Blanc « *Propositions pour l'habitat* » qui constate que « *l'opinion est aujourd'hui de plus en plus sensible à la qualité du cadre de vie... On demande des espaces verts, des quartiers mieux équilibrés, mieux animés, des architectures plus humaines ; on conteste en vrac les tours et les barres, le "béton" ; on s'oppose à certains équipements bruyants ou polluants... Un peu partout, on formule à présent des doléances et des exigences. Dans le même temps – c'est également une chose récente – l'ensemble des collectivités locales, et non plus une minorité, expriment leur intention de prendre en mains et de maîtriser leur urbanisation* »<sup>126</sup>. L'ensemble concourt au rejet des politiques d'industrialisation et d'uniformisation des techniques de construction dans le bâtiment de la part des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre et des pouvoirs publics, qui relayent les doléances croissantes des habitants à l'égard des grands ensembles.

Olivier Guichard, ministre de l'Équipement et du l'Aménagement du territoire de 1972 à 1974, recommande en ce sens l'abandon de la construction des barres et des tours de logements par une circulaire. Surtout, la même année, est lancé un Plan Construction. Il consiste à « *recueillir auprès de l'ensemble des acteurs de la filière construction des propositions de nouveaux concepts d'habitat et de systèmes de construction permettant de fournir des logements de qualité pour tous les revenus, les équipes lauréates étant assurées de voir leurs propositions expérimentées en vraie grandeur grâce à l'attribution par l'État*

---

<sup>126</sup> Union Nationale des HLM, « Propositions pour l'habitat. Livre Blanc », Supplément à la revue *HLM*, n°24, avril 1975, p. 15 cité par Raffestin (2009, p. 174). Un des objectifs affichés de ce rapport est d'atteindre « la qualité pour l'an 2000 ».

*d'une commande de logements et d'une aide financière »* (PCA, 1988 : 5). Après des premières années principalement marquées par des objectifs de réduction des coûts de construction avec la recherche de procédés économes et de gains de productivité, les Programmes d'Architecture Nouvelle (PAN) encouragent, dès 1972, la qualité des constructions avec le renouvellement de la conception architecturale des logements. Chaque année, une à deux sessions sont organisées, parfois autour d'un thème précis. Les jeunes architectes peuvent concourir en proposant des idées, sans contrainte de programme. Environ cinq équipes sont lauréates, leur sélection privilégiant les propositions architecturales innovantes. Cinq ans plus tard, la création de la MIQCP acte la prise en compte croissante des préoccupations qualitatives contre la politique des secteurs industrialisés et les modèles de fabrication préétablis. Elle travaillera à la mise en place de la loi MOP en 1985 qui régit les relations entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre, en définissant clairement leur statut et le rôle que doit jouer le premier dans le processus de programmation (voir chapitre 6). La qualité est ainsi définie à la fois par la dénonciation des anciennes politiques d'industrialisation et de rationalisation, par la codification de la relation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, dont il découle enfin un repositionnement de l'État, moins constructeur, davantage animateur ou régulateur via une offre de scènes d'interactions. Cette transition qualitative, consécutive à un diagnostic national sur les limites du modèle de production de logements est suivie d'un véritable tournant lorsque l'ombre du marché unique européen se profile.

#### *La qualité, nouveau facteur de compétitivité*

La fin des Trente Glorieuses à la suite des deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979 bouleverse profondément le secteur du bâtiment qui perd 160 000 emplois en 10 ans en raison d'une production qui passe de 550 000 logements en 1974 à 400 000 unités au début des années 1980. Le paysage des entreprises en sort profondément modifié, avec la disparition de 50% des PME en 15 ans (1970-1985), victimes d'un vaste mouvement de fusions absorptions qui aboutit au maintien de cinq grands groupes, dont le premier mondial. Parallèlement, l'aire de l'industrialisation qui faisait acheter à des millions de consommateurs des Ford T identiques, peu esthétiques et peu pratiques semble révolue, au profit de l'individuation des préférences. L'économie s'individualise, le consommateur cherche à se singulariser, la demande de biens se diversifie, disqualifiant les grands systèmes de production à intégration verticale favorable à des produits simples et à existence longue au profit de systèmes externalisés, tournés vers le marché, bien plus réactifs, plus à l'écoute de l'acheteur (Ascher, 2005). Or, cet acheteur est de plus en plus soucieux de la qualité des

logements. La considération de cette aspiration peut donc devenir un avantage concurrentiel, en particulier face aux futurs concurrents européens.

La perspective du marché unique européen de 1992 amène en effet les producteurs de la ville à réinstruire en profondeur leur mode de développement industriel et de coopération. La qualité n'est plus seulement invoquée comme une réaction nécessaire face aux limites des grands ensembles. À la veille de l'ouverture du marché européen, elle apparaît désormais aux autorités publiques et aux professionnels du bâtiment, en France et dans les autres pays européens, comme un facteur de compétitivité à la fois pour conquérir les marchés extérieurs et défendre le marché intérieur. En 1987, un grand colloque, intitulé « *Un Défi, la Qualité* », organisé à l'initiative de différentes institutions publiques de sensibilisation à la qualité, rassemble les professionnels et les consommateurs autour de l'enjeu de la « qualité totale dans le bâtiment ». Il manifeste l'engouement des professionnels, des consommateurs et des autorités publiques pour les questions de qualité.

« L'objectif d'une "Qualité Totale" devient dans tous les secteurs de l'économie un enjeu décisif pour la satisfaction du client, la motivation de ceux qui produisent les biens de consommation, et l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Le Bâtiment doit donc, comme les autres secteurs, se mobiliser sur cet enjeu et y concentrer ses énergies, au-delà des clivages traditionnels » (Pierre Méhaignerie en 1987, Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, cité par Cauchard, 2010 : 60).

Retracer l'avènement de la qualité comme régulateur des nouvelles pratiques de construction relève donc d'un parcours transversal qui révèle des évolutions socio-économiques de fond, tout en invoquant le déplacement de l'intervention des autorités publiques consécutif à l'euro-périsation et la décentralisation de l'action publique. Rapidement, une autre dimension vient compléter la qualité, à la suite de la montée en puissance des préoccupations environnementales.

### **2.1.2- La qualité rencontre le développement durable : la construction soumise à de nouvelles injonctions environnementales**

L'institutionnalisation de l'environnement en tant que problème public va solidariser qualité et environnement. Après des décennies marquées par un fort développement urbain du pays, les acteurs publics prennent progressivement conscience du problème de la conciliation entre les logiques de développement économique et social et celle de la conservation des espaces naturels. La production et la circulation de rapports, tels que celui de Jean-Antoine Ternisien, « Les Pollutions et nuisances d'origine industrielle et urbaine » (1966-67) en réponse à la commande de la Délégation Générale de la Recherche Scientifique et Technique contribuent à l'institutionnalisation de l'environnement en tant que problème

public. Charvolin montre que le terme « nuisance » est soigneusement pesé, réhabilité, pour, selon son auteur, bien préciser « *l'ensemble des agressions* » (cité par Charvolin, 2003 : 36). Dans ce contexte, est créé en 1971 le Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement.

Dans le secteur de la construction, l'effort se porte prioritairement vers la performance énergétique des bâtiments, en particulier dans l'habitat individuel. En 1974, un Comité Directeur du Plan Construction, présidé par Paul Delouvrier, instaure un groupe de travail « Énergie et Bâtiment », puis lance, avec l'Agence pour les Économies d'Énergie (AEE), les concours HOT (« Habitat Original par la Thermique »). Une soixantaine d'opérations expérimentales ont lieu avec un total de 4200 logements (PCA, 1988). Il sera remplacé, en 1979, après le deuxième choc pétrolier, par le programme H2E85 (« Habitat Econome en Energie à l'horizon 85 »), avec pour objectif la réduction de 50% de la consommation énergétique des logements neufs pour le chauffage et l'eau sanitaire à l'horizon 1985. Il sera atteint avec trois ans de retard. En 1978, le nouveau Commissariat à l'Énergie Solaire (COMES) encourage le développement des énergies renouvelables avec un programme de « 5000 maisons solaires », en collaboration avec le Plan Construction. Reléguées au second rang derrière le programme nucléaire, elles reviennent en force avec la notion de « développement durable », traduction française de « sustainable development », concept central du rapport Brundtland. Le curseur de l'angoisse se déplace du problème l'indépendance énergétique liée à l'augmentation du prix du pétrole vers celui du maintien de conditions d'existence acceptables pour les générations futures. Le chapitre 8 du rapport, intitulé « *le défi urbain* », s'il vise principalement les villes des pays en développement, ne manque pas de souligner les conséquences des métropoles des pays industrialisés sur l'environnement et, plus généralement, leur manquement aux préceptes du développement durable :

« (...) ces villes représentent une part importante des ressources utilisées dans le monde, de l'énergie consommée et de la pollution de l'environnement produite. Bon nombre d'entre elles sont capables d'aller chercher leurs ressources et leur énergie de terres lointaines, avec des effets démesurés sur les écosystèmes concernés. (...) Nombre d'entre elles sont confrontées à la dégradation de leurs infrastructures et à celle de l'environnement, au dépérissement du centre des villes et à l'effondrement des quartiers. Les chômeurs, les personnes âgées, les minorités raciales et ethniques restent souvent enfermés dans le cercle vicieux de la dégradation et de la misère, car les emplois, les jeunes et les personnes instruites s'éloignent de ces quartiers qui dépérissent. Les administrations municipales doivent souvent faire face à un héritage de logements sociaux médiocrement conçus et entretenus, à des coûts qui augmentent et à des bases d'imposition qui diminuent ».

Plus loin, la responsabilité des autorités locales est directement engagée pour ouvrir une voie vers l'amélioration : « *Les responsables locaux ont en général les pouvoirs politiques et la crédibilité qui leur permettent de prendre des initiatives, d'évaluer et d'affecter les*

*ressources sous des formes innovatrices qui reflètent des situations locales uniques. Ils sont ainsi en mesure de gérer, de contrôler, d'expérimenter et de diriger le développement urbain* ». Le succès des principes contenus dans ce rapport conduit à la mise en agenda de la thématique environnementale au sein de nombreux secteurs des politiques publiques. Dans celui de la construction, la Ministre Déléguée au Logement et au Cadre de Vie, Marie-Noëlle Lienemann commande un rapport sur « Environnement-Santé-Confort dans l'habitat et la construction ». L'ordre de mission de ce rapport indique la nécessité « *de répondre aux aspirations des habitants, qui désirent un haut niveau de bien-être, de santé et de confort dans ce qui constitue l'environnement de leur logement* », précisant que cela concerne en priorité « *la qualité thermique et acoustique, la qualité de l'air et la protection contre certains risques de santé liés aux matériaux de construction* ». Il s'agit, pour les professionnels de la construction, de se préparer à contribuer à la protection de l'environnement, d'anticiper sur les « exigences nouvelles » qui ne manqueront pas d'émerger « *en matière de cycle de vie des produits utilisés dans la construction ainsi que de gestion et de fonctionnement des bâtiments* ». Au final, « *une nouvelle approche des problèmes de qualité dans l'habitat pourrait alors être initiée, par la prise en compte simultanée des qualités d'usage (confort, santé) et de l'impact sur l'environnement* » (citée par Cauchard, 2010 : 78-79). Parallèlement, un « livre vert de l'écologie urbaine dans la construction et l'habitat », est également rédigé. Cauchard (*Ibid.*) montre bien qu'à travers ces rapports, une définition légitime des enjeux de la qualité environnementale se dégage : la qualité environnementale des constructions relève du secteur du bâtiment, il appartient donc au Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports et non au Ministère de l'Environnement d'organiser l'évolution des pratiques. De l'adaptation des acteurs du secteur aux « exigences nouvelles », c'est-à-dire aux normes à venir, dépend leur positionnement au sein du futur marché européen. Cette perspective privilégie le pilier « environnement » du triptyque porté par le développement durable et aboutit en 1996 à la création de l'association HQE (Haute Qualité Environnementale).

La qualité puis la qualité environnementale sont donc devenues en moins de trente ans les régulateurs des pratiques de construction, autant pour remédier aux lacunes des grands-ensembles que pour survivre dans un secteur devenu hautement concurrentiel. Pour l'ensemble des acteurs de la construction, la qualité environnementale constitue la pierre angulaire de toute opération, un passage obligé pour réussir. Toutefois, l'opérationnalisation de cette nécessité ne va pas de soi. D'une part, elle peut faire l'objet d'une simple instrumentalisation, c'est-à-dire se limiter à des effets d'annonce à visée purement marketing. D'autre part, lorsque les intentions sont sincères, elles impliquent l'instauration de nouvelles pratiques adaptées aux objectifs environnementaux poursuivis. Elle nécessite enfin une forte implication de la maîtrise d'ouvrage. Ce sont précisément ces deux dernières



attitudes que revendiquent les responsables des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud à travers le concours d'architecture et la norme « Habitat et Environnement ».

## **2.2- Le concours d'architecture d'attribution des îlots d'Andromède et Monges-Croix du Sud : un instrument de domestication de la promotion**

Les MED examinés dans le chapitre 6 se donnaient pour objectifs d'apporter une nouvelle culture urbaine aux élus, en brisant les tabous nés des traumatismes des expériences progressistes pour apporter des réponses aux problèmes de l'étalement urbain. Le principe d'attribution des lots bâtir sur la base d'un concours d'architecture vise principalement les pratiques d'une autre famille d'acteurs de la construction, les promoteurs. Plus spécifiquement, il doit réinstruire le système de relations qui agence le rapport entre le politique, les promoteurs et les architectes en faveur de la qualité des bâtiments. En ce sens, le concours d'architecture se présente justement comme l'instrument de codification de la rencontre entre une demande et une offre d'architecture au service de la qualité (2.2.1). Sa mobilisation dans nos projets s'active face à la nécessité exprimée de « repolitiser » ces rapports, c'est-à-dire de rétablir une attitude d'engagement politique après des années de libéralisme auquel est imputée la responsabilité d'une production jugée indigente (2.2.2). Cette repolisation prend la forme de prescriptions précises adressées à des promoteurs désormais mis en concurrence (2.2.3). Cela engendre un jeu de distribution des capacités d'action qui évolue au grès du contexte économique (2.2.4).

### **2.2.1- Le concours, un instrument de la qualité architecturale**

Le concours d'architecture est un mode de dévolution de la commande en termes de maîtrise d'œuvre pour la construction, en particulier pour la construction publique, pour laquelle la procédure est obligatoire. Instrument de mise en compétition, il permet aussi, à travers les choix successifs opérés par les maîtres d'ouvrage, d'informer sur les représentations que la société se fait d'elle-même : « *en ce sens, les édifices publics construits, dans leur registre symbolique et architectural, incarnent les valeurs que la communauté juge juste de défendre* » (Jollivet, 2002). Débat de techniciens, le concours d'architecture se veut donc également un lieu d'échange démocratique et humaniste sur les objets publics à créer. C'est pourquoi le législateur, en fondant et en transformant constamment la loi MOP, vise l'instauration d'un espace de discussion et de confrontation de nature démocratique. Lieu d'échange, d'éclairage réciproque, d'approches diversifiées, le concours doit permettre « *d'apprendre à travailler ensemble, d'apprendre à s'écouter, de*

*progresser ensemble ; c'est faire que l'espace du jury soit un temps de construction démocratique entre les jurés, afin de prendre, ensemble, une décision réellement reconnue et partagée par tous » (Ibid.).* Toutefois, l'objectif se heurte au principe de l'anonymat, chargé de garantir l'égalité de traitement des candidatures, mais qui limite les échanges possibles (voir chapitre 6), et à des réflexes de prudence technocratique qui tendent à circonscrire le concours à son formalisme juridico-administratif.

Le concours d'architecture ou d'urbanisme est un moyen relativement ancien de sélection ou de gratification d'un projet. Le premier concours du Grand Prix de Rome date de 1702. Il devient régulier en 1720 avec attribution de prix d'émulation. Mais cette procédure revêt un nouvel intérêt dans la France urbanisée d'après-guerre qui avait privilégié les ingénieurs dans son plan de reconstruction au nom des principes progressistes. L'institutionnalisation du concours en tant que modalité de régulation des rapports entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre naît en effet de la critique de l'industrialisation du secteur de la construction. L'intronisation systématique du concours dans les opérations publiques se réalise au nom de l'innovation, de l'esthétique, de la valeur d'usage des logements, c'est-à-dire plus globalement de la qualité. Elle s'associe à un processus à l'œuvre dans les années 70 de redistribution des capacités d'action au sein du système d'acteurs en faveur de l'architecte.

Ce processus s'initie par le décret du 28 février 1973 sur l'ingénierie, « *portant sur les conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture remplies pour le compte des collectivités publiques par des prestations de droit privé* ». Avant 1973, programmation et conception d'un édifice public pouvaient être confiées à un même architecte par une administration. La rémunération du maître d'œuvre étant proportionnelle au coût de l'ouvrage, celui-ci était enclin à multiplier les dépenses inutiles. Le décret sur l'ingénierie corrige cet effet pervers en imposant à l'architecte de s'engager sur un coût d'objectif avant la conception, dans le cadre d'une mise en compétition de concepteurs. Cette consultation concurrentielle s'effectue à partir d'un programme initial fourni par le maître d'ouvrage. Le décret précise donc les contenus et rôles attribués à chacun des acteurs, posant le principe d'une stricte distinction entre le maître d'ouvrage, auteur de la programmation et ainsi désormais véritable acteur du processus de conception, et le maître d'œuvre. Cette séparation essentielle est définitivement consacrée par la loi MOP en 1985 puis par ses nouveaux décrets d'application de décembre 1993 qui ont pour conséquence de restreindre drastiquement « *les possibilités de recours aux formules de type conception-construction* » (Campagnac, 1996 : 36). L'enjeu qualitatif est consubstantiel à ces prescriptions:

« Souvenons nous que le concours, au milieu des années 80, fut élevé au rang d'obligation en raison d'objectifs précis : améliorer la qualité architecturale, élargir l'accès à la commande publique, renforcer la qualité des programmes, choisir les concepteurs sur la qualité de leurs projets, provoquer l'émulation au sein de la corporation, susciter le débat architectural. Le concours apporte au maître d'ouvrage la possibilité de choisir entre plusieurs projets, et donc de bénéficier d'un surcroît de matière grise » (MIQCP, 2010 : 7).

Parallèlement à cette clarification des rôles à l'origine agencée pour réduire le coût des constructions publiques, la promotion de la profession d'architecte renforce la visée qualitative du concours. En 1977, une loi sur l'architecture, reconnue d'intérêt public, revalorise le statut des architectes. Ceux-ci se voient attribuer le monopole de l'exercice professionnel avec la reconnaissance de leur statut et de leur rôle dans l'acte de construire « *il s'agit d'empêcher des intervenants non qualifiés, ou insuffisamment qualifiés, de modifier un espace qui, même quand la construction est privée, est par essence d'intérêt public* » (Champy, 2001 : 38). Elle impose en effet le recours à un architecte pour la conception de tous les bâtiments neufs non agricoles de plus de 170 m<sup>2</sup> de surface de plancher. Deuxième mesure phare, la loi crée les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), chargés de conseiller et d'assister les maîtres d'ouvrage et de sensibiliser un large public à l'architecture. Ils doivent être obligatoirement consultés par tout maître d'ouvrage décidant de se passer des services d'un architecte, quelles que soient la nature et les dimensions du projet<sup>127</sup>.

L'intronisation du concours dans les opérations publiques de construction est donc associée à la reconnaissance de l'architecte. Les deux phénomènes ciblent un même objectif, orienter les pratiques vers une ambition d'amélioration de la qualité des édifices : « *La vertu que les architectes reconnaissent au concours est de leur permettre d'être choisis à partir de l'essence même de leur métier : le projet* » (MIQCP, 2010 : 10). À ces deux composantes de la qualité doit être ajouté le projet politique qui s'énonce dans la programmation : « *En préambule à une description plus ou moins détaillée des éléments selon la complexité du projet, le programme devrait donc toujours présenter les enjeux et les objectifs de l'opération, en hiérarchisant ce qui est "incontournable", les zones de souplesse, ce qui reste ouvert à la proposition des concurrents* » (MIQCP, 2010 : 15).

Les écarts avec ce schéma idéal, via la multiplication de pratiques dérogatoires, portent cependant à environ 60% la part de la construction réalisée en France sans recours aux services des architectes (Champy, 2001). Avec l'aggravation de la crise économique, les préoccupations d'ordre quantitatives refont surface. La production de logements pour

---

<sup>127</sup> La loi du 29 décembre 1981 supprimera cette obligation, limitant l'efficacité de cette mesure.

assurer le renouvellement du parc et l'hébergement de tous dans des conditions acceptables n'est plus assurée et le nombre de personnes ne pouvant y accéder augmente. L'inefficacité des instruments politiques de régulation cohérente des marchés du logement conduit l'État à réduire la portée de son discours qualitatif et à favoriser des dispositifs d'incitation à la construction privée. Sur le plan de la qualité, elle se limite au respect de normes acoustiques et thermiques, par exemple, mais sans garantir une qualité générale. Ainsi, la réforme du financement du logement social de 1996 supprime les surfaces minimales par type de logement, facteur important de confort. Sur le plan de la construction privée, la politique publique vise à accroître l'offre locative en accordant des avantages fiscaux aux investisseurs qui s'engagent à louer les logements achetés pendant une certaine période. Les programmes Méhaignerie, par exemple, favorisent la construction de petits logements pour faire face à la hausse du nombre d'étudiants. La loi de Robien de 2003 propose un amortissement de l'investissement réduisant d'autant l'impôt sur le revenu pendant neuf ans. En dépit d'un succès quantitatif, plusieurs inconvénients émergent rapidement : une demande solvable trop ciblée, des produits peu esthétiques, vite délabrés, de faible qualité d'usage et répétitifs, situés dans une trame urbaine indigente, mono-fonctionnelle et dépourvue d'espaces publics de qualité. Déjà marquées par une intense rotation des locataires, des problèmes de recrutement touchent ces opérations. En outre, l'inspiration libérale de ces dispositifs a contribué à un désengagement des autorités locales vis-à-vis des questions d'aménagement et de construction, offrant l'image d'une ville se faisant toute seule, à partir des disponibilités foncières et des stratégies des constructeurs. L'agglomération toulousaine ne manque pas d'être touchée par ces évolutions nationales qui sont de surcroît exacerbées par des spécificités locales

### **2.2.2- La nécessité de « repolitiser » la construction de logements toulousains**

Nous avons rencontré l'idée de « repolitisation » de la fabrication de la ville dans notre chapitre 6, relatif à l'analyse des instruments d'urbanisation des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud. L'ensemble des remarques formulées prévaut pour l'activité plus spécifique de construction des bâtiments dans la mesure où l'absence de vision de la ville est concomitante à la libéralisation des pratiques des acteurs de la construction. Cette idée mérite toutefois d'être davantage développée, dans la perspective de l'étude des effets de l'intronisation du concours comme modalité d'attribution des lots à bâtir. Plus précisément, nous souhaitons décrire un produit particulièrement toulousain, révélateur selon les acteurs du désengagement politique dans la fabrication de la ville, et vis-à-vis duquel les responsables d'Andromède et Monges-Croix du Sud souhaitent se démarquer : la résidence fermée.

L'avènement de la résidence fermée est plus spécifiquement toulousain dans sa genèse que le modèle pavillonnaire décrit dans le chapitre 6. La « résidence fermée » est une adaptation locale d'un modèle nord-américain, notamment développé par le promoteur Kaufmann and Broad, la « gated community ». Ces villages sécurisés rassemblent des centaines voire des milliers d'individus au sein d'un espace privatisé entièrement géré par un promoteur qui propose en outre une large offre de services : blanchisserie, salle de sport, piscine, crèches, etc. La privatisation d'un certain nombre de services publics va de pair avec la recherche d'une homogénéité sociale : la ville est filtrée, les individus sélectionnés selon les affinités et/ou les choix collectifs des copropriétaires.

Le modèle toulousain est moins ambitieux, mais ne vise pas moins une clientèle relativement haut de gamme, autour d'un dénominateur, « la résidence fermée », qui fait appel à un imaginaire bourgeois (Sabatier, 2006). Les promoteurs locaux, au premier rang desquels la société Monné-Decroix, revendiquent le caractère innovant du produit, capitalisant sur l'image de Toulouse, « cité chérie des nouvelles technologies », qui en devient alors le véritable laboratoire. La population cible, désignée sous le vocable de « classes moyennes supérieures », est jeune et active, hautement qualifiée, généralement seule ou en couple sans enfant (Golovtchenko, Souchet, 2005a). Le produit se présente sous la forme d'ensembles résidentiels constitués d'un ou deux voire trois bâtiments, chacun proposant de 10 à 20 logements, majoritairement des T1 et des T2 (40 % des logements produits à Toulouse à partir de 2000 disposent d'une ou deux pièces, avec 70% de locataires) souvent implantés autour d'une piscine et séparés de la voirie urbaine par des clôtures grillagées (selon le standing du programme, on notera un élargissement de l'offre de services ou un traitement paysager plus qualitatif). Parking sécurisé et entrée à digicode complètent un modèle par ailleurs présenté comme une réponse au sentiment d'insécurité, thème au cœur de la campagne présidentielle française de 2002 : ce produit immobilier « *donne sa place à la sécurité comme nulle part ailleurs* » (d'après une plaquette de présentation de Monné-Decroix). Ce type d'habitat urbain organise donc une fermeture physique par rapport à son environnement qui se matérialise par des barrières, des portails automatiques commandés à distance (de son chez-soi), des interphones (visiophone), des sas d'entrée : « *L'objectif est bien de se protéger par des systèmes techniques et humains des "agressions" de la ville en s'enfermant à l'intérieur d'un espace dissuasif* » (Golovtchenko, Souchet, 2005b : 145).

Le système de production et la typologie des produits s'enchaînent parfaitement dans les procédés de défiscalisation mis en place par les lois Méhaignerie, Périssol, Besson puis Robien. Ces dispositifs législatifs, conçus pour répondre au besoin national de logements pour les ménages de la classe moyenne, ont incité à la construction d'ensembles résidentiels collectifs privés sur la base d'investissements particuliers défiscalisables. Ainsi,

la très grande majorité des plaquettes de présentation et des affiches publicitaires des résidences fermées toulousaines, dans la seconde moitié des années 1990, sont bardées de rectangles rouges dans lesquels s'inscrivaient les mots « Défisicalisation Périssol », « Loi Besson », ou plus directement « Périssol-Besson ». Les résidences fermées constituent donc un créneau immobilier exploité par une offre destinée aux particuliers en quête de placements financiers.

La réalisation de quartiers entiers à partir de ce produit a occasionné une double prise de conscience. D'une part, élus, journalistes et experts ont pu constater sa prépondérance sur l'offre toulousaine de logements neufs, en l'absence d'indicateurs fournis par un marché de l'immobilier faiblement régulé. Cette surreprésentation laisse présager un certain nombre de conséquences sociales, notamment une spécialisation centre/périphérie où le centre abriterait essentiellement des locataires seuls ou en couple sans enfant dans des logements collectifs, la périphérie des propriétaires, en couple avec enfant(s) dans des pavillons. Les propriétaires ou accédants à la propriété occupent ainsi 65 % des résidences principales des communes du pôle urbain hors Toulouse et 80 % dans la couronne périurbaine. D'autre part, des inquiétudes s'expriment sur la capacité de quartiers entièrement composés de résidences fermées à générer de la sociabilité. On parle de « *sécession urbaine* » (Jaillet, 1999) pour désigner le rapport de force que les résidences fermées semblent entretenir avec la figure de la ville comme espace public, ouverte et solidaire. En outre, les résidences, souvent mal reliées entre elles par des espaces publics indigents, s'inscrivent dans une trame urbaine monofonctionnelle sans activité économique à l'exception de quelques petits commerces. Ces écueils s'ajoutent enfin à ceux constatés plus généralement chez les produits investisseurs, dont on stigmatise la faible qualité du bâti et des valeurs d'usage, « *conçus pour des gens qui ne vont pas y habiter* » (un élu du conseil général 31). Il en résulte des quartiers monotones, fortement marqués par un modèle architectural unique : « *les promoteurs travaillent tous avec les mêmes architectes, c'est-à-dire que vous avez sur un même quartier, quatre immeubles qui se suivent qui sortent tous du même atelier d'architecture, et je peux vous dire que ça se voit* » (un urbaniste toulousain, n.4). Ces critiques laissent envisager une obsolescence rapide et une désertion à moyen terme du locatif privé en faveur du locatif social, aboutissant à un nouvel effet de zonage.

Toutes ces critiques convergent pour exprimer un déficit politique qui se manifeste à deux niveaux. Il se traduit d'abord par un manque d'« urbanité », concept assez flou qui désigne la propension d'une composition urbaine à générer à la fois de la sociabilité, de la symbolique et de l'appropriation. Occuper un logement dans une résidence fermée constitue une étape transitoire et plutôt brève dans une carrière résidentielle, ce qui ne contribue pas à



l'investissement de l'espace social. Ce déficit se caractérise ensuite par ce que l'on qualifie de « dépolitisation » de la construction. Ces résidences fermées trahiraient l'absence de vision de la ville, d'intension, qui pourraient se traduire dans des prescriptions adressées aux promoteurs sur la qualité, la diversité des constructions, leur rapport à l'environnement, les interactions recherchées, etc. Elles mettent simultanément en lumière la toute-puissance de la promotion toulousaine et la faiblesse de la régulation politique de ses pratiques : « *Il y a une mainmise sur le foncier par la promotion privée, qui a contrôlé l'urbanisme. Le PLU s'est fait à partir d'un lobbying des promoteurs* » (un architecte lauréat d'Andromède, n.1).

On souligne ainsi l'abandon de capacités d'action politique face à des mécanismes de marché qui s'imposeraient aux élus, configuration ouvrant la voie à une libéralisation de la construction : « *On a quand même un impératif, c'est de faire progresser la ville, on a besoin de ces logements, de ces promoteurs ; même si la population le ressent mal, je crois qu'on n'a pas le choix* » (un adjoint à l'urbanisme d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation, n.1). Face à ces mécanismes de marché et à leurs propres besoins, les élus de l'agglomération estiment détenir une faible marge de manœuvre : « *nous nous employons à limiter les dégâts, c'est notre préoccupation, mais ce n'est pas notre projet* » (un maire d'une commune de la région Midi-Pyrénées, n.1). Soumis à la pression des promoteurs, les élus entrent alors dans des négociations, ce qui peut passer par des compromis quant à une approche qualitative : « *Que derrière les collines, on fasse aller les choses un peu librement, pourquoi pas, mais il y a toute une zone où on doit prendre toutes les précautions* » (un maire d'une commune de la région Midi-Pyrénées, n.2). À Toulouse, le système de construction se caractérise par une grande liberté laissée aux promoteurs, peu contraints par un faible niveau de prescriptions, bien souvent limité à des critères de hauteur et à la brique rouge : « *Pour chaque projet, je faisais la liste des promoteurs qui pouvaient être intéressés et je leur disais : "essayez de vous partager ça, entendez-vous entre vous et essayez de nous bâtir quelque chose de valable"* » (un ancien adjoint à l'urbanisme de Toulouse). Cette mise en retrait du politique à la faveur d'une production libéralisée participerait une sous-conceptualisation architecturale :

« *Toulouse s'est faite par une succession de demis-choix, entre ceux qui voulaient redensifier, et ceux qui disaient Toulouse, c'est du pavillonnaire. Alors on faisait du R+2, un pavillon un peu gros. Le problème, le gros problème, c'est qu'il y a une direction de l'urbanisme, et que le directeur n'a pas de discours sur la ville. C'est le secrétaire général qui fait la ville. Il vend la ville à des promoteurs, des opérateurs...* » (un urbaniste toulousain, n.4).

Le projet de ville durable exprimé sur Andromède et Monges-Croix du Sud passerait donc par une réinstruction de la relation traditionnelle entre les collectivités et les promoteurs. Cette entreprise va consister à rétablir le schéma idéalisé de la qualité, programme-concours-architecte.

### 2.2.3- Des prescriptions qui traduisent le projet politique

Le choix d'attribuer les lots à bâtir à la suite d'un concours d'architecture énonce clairement de nouvelles règles du jeu. À un système où les promoteurs « *allaient chercher leur lot dans le bureau du maire dans des conditions qui évidemment restaient mystérieuses* » (un urbaniste toulousain, n.3), se substitue un processus qui se veut transparent, où la qualité fait office de critère discriminant. Une nouvelle culture pour les promoteurs :

« J'ai souvenir d'une première communication publique à Odysud, juste avant les études de définition. Je sentais un vent de nouveauté arriver. Il y avait quelques architectes, quelques acteurs de la construction, les promoteurs. Il y avait de l'ambiance ! Je crois qu'ils n'y ont pas cru. Ils n'ont pas cru que les politiques, les décideurs, auraient le courage d'aller jusqu'au bout. Ça ricanait en sortant. "Ils vont se calmer ! Ils vont devenir raisonnables. La logique de la calculatrice. C'est nous qui faisons" » (un architecte lauréat d'Andromède, n.2).

Le concours manifeste ainsi une « repolitisation » qui se lit dans le programme de chaque îlot, émanation des MED, et dans la régulation du marché de la construction par un concours, qui formule des exigences sous la forme de prescriptions : « *Il y a un objectif politique clair, une opportunité foncière qui est cadrée par une réglementation, avec des objectifs environnementaux précis, des objectifs précis d'architecture et d'urbanisme. Enfin, la règle du jeu nous paraît claire et positive* » (un architecte lauréat d'Andromède, n.1). Cette décision témoigne donc d'un réel volontarisme politique en faveur du changement, qui se comprend d'autant plus lorsque l'on considère qu'elle est totalement facultative. Évoluant dans le régime dérogatoire de la ZAC via une société d'économie mixte, les autorités publiques ne sont pas tenues de recourir à ce dispositif. Par ailleurs, c'est également la structure d'opportunités constituée par la politique de maîtrise de l'aménagement des communes du SIVOM Blagnac Constellation qui rend possible la mobilisation du concours d'architecture. Cette politique leur a permis de maîtriser l'inflation du prix du foncier grâce à une politique de Zone d'Aménagement Différé (ZAD) :

« La municipalité fait des efforts pour mettre à disposition à la sortie des fonciers qui sont à des prix nettement mieux maîtrisés que dans le cadre d'opérations secteur libre, c'est-à-dire peut-être à 280 ou 300 €, pour 450 ou 600 € dans le secteur libre. S'ils font ces efforts-là, ils peuvent se dire, de leur côté, "on souhaite qu'il y ait une certaine qualité dans le projet", puisque déjà ils ont fait économiser aux promoteurs sur les acquisitions foncières, pratiquement 250 à 300 €. Ils sont d'autant plus libres, et exigeants qu'ils apportent aux promoteurs des terrains à des coûts maîtrisés. » (un architecte lauréat d'Andromède, n.3)

Chaque promoteur a donc un prix de départ identique, ce qui rend inutile les anciennes négociations autour du prix d'acquisition du foncier dans le bureau des élus : « *D'habitude, le maître d'ouvrage essaie d'obtenir le meilleur prix, et après, on est obligé d'adapter le projet à la réalité du marché. Là, on avait un prix raisonnable pour le foncier, ce n'était pas celui qui*

*offrait le plus mais celui qui proposait le meilleur projet. Du coup, c'est un autre métier* » (un promoteur lauréat d'Andromède, n.1). Cette marge de manœuvre peut dès lors être réinvestie dans l'exigence de qualité, qui va passer par l'intronisation du concours d'architecture par îlot, mécanisme inauguré en France avec le projet Euralille :

« 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 faire avancer la qualité. Pour des logements, ce n'est pas possible de faire uniquement des concours d'architectes. Parce qu'après, il y a des gens qui les construisent, qui s'appellent des promoteurs, qui les vendent. Si une SEM retient un architecte et que derrière, c'est complètement irréalisable pour des problèmes de fric, etc., cela ne va pas marcher. Il fallait créer des couples entre promoteurs et architectes. Mais ce couple-là, en le mettant en concurrence, c'est-à-dire trois équipes différentes pour le même lot, tout le monde est obligé de monter en puissance au niveau de la qualité pour offrir une image, un projet séduisant. (...) Donc on avait été associé par la SEM à la mise en place de cette procédure. Après, elle a travaillé avec ses propres assistants à maîtrise d'ouvrage sur toutes les recommandations urbaines ou architecturales, de sécurité, la partie charte environnement durable là, avec des prescriptions paysagères, je ne sais pas trop comment il l'avait appelée. C'est un petit peu eux qui l'ont managé » (Président du conseil de l'ordre des architectes Midi-Pyrénées).

Le concours doit générer un déplacement des règles du jeu, soit le passage d'un référentiel économétrique à un référentiel qualitatif. « *On supprime l'enchère économique et on remplace des enchères économiques par des enchères qualitatives, on passe du plus au mieux* » (un élu à l'urbanisme des communes). Les binômes, auxquels s'ajoute un bailleur social dans l'optique des 20% imposés par la loi SRU, doivent présenter un avant-projet détaillé, contre « *l'architecture de photocopieuse* » critiquée dans les opérations toulousaines traditionnelles.

#### *Le déroulement du concours*

**Une première consultation pour mesurer l'engagement.** La procédure débute par un appel à candidatures d'équipes promoteur-architecte qui conduit la SEM à retenir trois équipes parmi 45 candidatures en moyenne (Andromède, 2009). Les équipes doivent impérativement être formées d'un ou des opérateur(s), un ou des architecte(s), un paysagiste et un BET thermique. Sur Andromède, chaque candidat se voit remettre un règlement de la consultation, le Cahier des Prescriptions Urbaines, Architecturales Paysagères et Environnementales de l'îlot, les Orientations d'Aménagement d'Andromède, et l'extrait du PLU approuvé de la Commune de Beauzelle. Cette première phase de consultation « *permet de mesurer l'intérêt et l'engagement de l'équipe pour l'objet de la consultation, et de percevoir ses premières intentions* » (règlement de la consultation, ZAC Andromède, îlot 53, février 2011, p.5). Les candidats doivent rédiger une

« Note méthodologique et d'intention, partagée et alimentée par tous les membres de l'équipe. Il s'agit d'une note de principe et en aucun cas d'une esquisse de projet. Cette note, d'environ 3 pages, devra notamment indiquer, dans ses grandes lignes :

- la composition de l'équipe et sa pertinence par rapport aux objectifs de la consultation,
- la perception du projet et les intentions architecturales et urbaines,
- les clientèles visées, et donc les objectifs de prix de vente prévisionnels et les typologies de logements envisagées,
- l'objectif environnemental recherché,
- la production de références circonstanciées des membres de l'équipe (les plus significatives) » (p.5).

**Entre concertation et prescriptions.** Vient ensuite un travail de concertation avec les trois équipes sélectionnées, qui dure de deux à trois mois. Une réunion commune de lancement, une réunion intermédiaire obligatoire avec chaque équipe, et des réunions supplémentaires sur demande. Cette phase d'échange contraste volontairement avec la loi MOP, notamment le principe de l'anonymat. Celui-ci ne permet pas d'appréhender le cheminement que le concepteur et son équipe ont dû parcourir avant de rendre un projet alors que « *la restitution de ce cheminement intellectuel et sensible serait sans doute plus éclairante et plus profitable que le seul rendu du projet, parfois peu explicite, parfois spectaculaire, parfois trompeur...* » (MIQCP, 2010 :10). Ces débats se font à partir de deux types de document. Le premier comprend les « *prescriptions* » ou les « *orientations urbaines* » pour Monges-Croix du Sud et Andromède, à travers des cahiers conçus par les urbanistes lauréats : « Cahier des prescriptions architecturales, environnementales et paysagères » pour Monges-Croix du Sud, et « Orientations d'aménagement. L'esprit d'Andromède ». Les choix sémantiques ne sont pas anodins, le premier (27 pages) poussant davantage les suggestions que le second (16 pages).

Le « Cahier » se compose de trois parties. La première traite d'urbanisme et d'architecture, la deuxième de l'environnement (« cahier des prescriptions environnementales ») et la troisième du paysage (« cahier de prescriptions paysagères »). Après avoir décrit le parti central du projet, à savoir la réalisation d'un quartier 850 logements de diverses typologies, avec des équipements, l'ensemble agencé autour d'un parc, il précise les attentes lot par lot avec des énoncés de type

« Pour le lot C, une disposition en peignes de petits collectifs (R+2-R+3) ouverts sur l'allée de desserte et adoptant une typologie de maisons en bande vers le lotissement Bel Soleil. La pente, ici, permet d'imaginer du côté de la voie, soit une terrasse ouverte partiellement réservée aux parkings, soit au contraire une terrasse couverte et abritant ceux-ci à un niveau plus bas » (p.7).

On trouve ensuite les « prescriptions architecturales » (p.9), qui s'inaugurent par une forme d'avertissement résumant l'attitude recherchée :

« L'intérêt d'une telle opération n'est évidemment pas d'aboutir à une architecture uniforme, mais il n'est pas non plus de reconduire les normes dominantes. L'examen des projets proposés tiendra donc compte, avant toute chose, de la manière dont les volumes et les implantations utiliseront l'atout que sont les forêts ou le parc, tout en offrant aux résidents les meilleures qualités d'espace, d'intimité et de rapport heureux à cet environnement. Des données telles que les surfaces des logements, la qualité des vues, le confort environnemental seront par conséquent déterminantes : elles sont ici le *matériau premier* d'une architecture que nous excluons de prescrire, mais pour laquelle nous comptons que soient recherchées des qualités communes et des affinités qui, d'une opération à l'autre, soient à la fois sensibles et évidentes » (*Ibid.*)

Sans prescrire, le cahier se poursuit cependant sur une série d'attendus, avec des propositions telles que

« L'architecture à laquelle nous pensons *peut être une "architecture de murs"*, mais celle-ci devra, dans ce cas, offrir des qualités réelles de masse, de profondeur et de parement. La brique, la pierre, voire le béton nous semblent donc possibles et peuvent servir de contrepoin (en socles, supports ou adossements) à des volumétries traitées de manière plus légère : l'enduit simple ou l'aluminium venant ici comme une confirmation mineure d'une fermeté et d'une linéarité qui devront être dominantes » (*Ibid.*).

Plusieurs recommandations formulées sur un même mode suggestif, « peut être », sont ainsi déclinées, avec, à chaque fois, des précisions : l'architecture « *peut être une "architecture de fenêtre", mais celles-ci devront être traitées comme des baies ouvrant, dans toute la mesure du possible, sur de vrais "seconds plans"; bref en articulant les grandes volumétries plutôt qu'en les perçant* » (p.10), « *peut accepter une "architecture de balcon", mais ceux-ci seront l'exception* » (p.11), « *Elle peut, et doit même certainement, être "une architecture de sols", sachant que l'on recherchera, dans les séquences les plus visibles et s'adressant au parc, des prolongements minéraux, des terrasses ou des platelages tels que les habitations donnant directement sur la nature ambiante; les végétations exotiques n'étant ici admises que par exception* » (p.13). Le volet environnemental fixe également des objectifs incontournables, avec des énoncées de type

« Une grande qualité environnementale doit être la marque de la ZAC Monges-Croix du Sud. Cette qualité se traduira en particulier dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, dans celui de la gestion des eaux, dans le confort bioclimatique et dans l'insertion de lots dans la Cité » (p.15).

Le troisième cahier développe les prescriptions paysagères, se concentrant majoritairement sur le parc central. Il comporte toutefois des suggestions pour le traitement paysager des lots privés. Concernant le traitement des sols, il recommande, en cohérence avec la trame paysagère du quartier, des « *prairies fleuries* » (p.25), des « *pelouses renforcées* » (qui autorisent le stationnement des voitures) et des « *simples pelouses* » (p.26). Le cahier préconise enfin une typologie des clôtures, « *Il s'agira d'une clôture forestière reconductible sur l'ensemble des aménagements* » (p.26-27).



Les « orientations d'Andromède » sont beaucoup moins précises et se cantonnent à expliciter l' « esprit » du quartier. Le terme « architecture » n'est jamais employé. Il s'agit donc ici d'expliquer la démarche urbaine, tant le parti des « 5 cours » et de « l'écharpe verte » que les thèmes qui travaillent le quartier : « *mixité fonctionnelle* » (p.12), « *mixité typologique* » et « *mixité sociale* » (p.13), « *qualité paysagère* » et « *qualité des constructions* » (p.14), « *gestion des eaux des eaux pluviales* », « *gestion des déchets* » et « *sûreté* » (p.15). Sur la qualité des constructions, le document précise que

« Les constructions intègrent une démarche de qualité environnementale à un niveau plus ou moins approfondi selon les opérations. Les objectifs privilégiés de qualité environnementale sont les suivants : intégration dans le site, gestion de l'énergie (conception architecturale visant à optimiser les consommations énergétiques, calcul et suivi des consommations d'énergie, recours à des énergies renouvelables, ...), gestion de l'eau (réduction des consommations d'eau potable, optimisation de la gestion des eaux pluviales), confort des usagers (confort hygrothermique d'été et d'hiver, confort acoustique, confort visuel). D'autres cibles de la qualité environnementale peuvent être traitées par les opérateurs en fonction de leur degré d'implication dans la démarche » (p.14).

Contrairement au « Cahier », les « Orientations » n'incluent aucune image ou référence d'architecturales. Les illustrations sont toutes des dessins d'Andromède, avec le même trait relativement allusif qui caractérisait la réponse des urbanistes au concours. En fait, ce qui se rapproche le plus de prescriptions architecturales sur Andromède se trouve dans un second document, le « Cahier des prescriptions urbaines, architecturales, paysagères et environnementales » (CPUAPE) propre à chaque îlot. Ces dossiers de 13 pages en moyenne résument les attentes du maître d'ouvrage vis-à-vis des groupements candidats. Chaque CPUAPE reprend les mêmes items.

Considérons le CPUAPE de l'îlot 13 (2006) :

- des précisions sont données sur le « *contexte* », et « *la situation au regard du PLU* » (p.2),
- puis trois pages d'illustrations,
- des « *Prescriptions urbaines, architecturales et paysagères* » où sont détaillés « *les modalités de desserte de l'îlot* » et les « *programmes* » (p.6),
- une page sur l'« *Implantation, hauteur et volumétrie* », le « *Traitement des façades, traitement de l'enveloppe* », et les « *Contraintes techniques* »,
- une page relative aux « *plantations* » (p.10),
- une autre traitant des « *Prescriptions environnementales* », où sont déclinés « *le développement durable* » et les « *exigences environnementales spécifiques* » (p.12)
- et enfin le « *suivi des exigences environnementales* » (p.13), tout en rappelant la convention signée avec CERQUAL (voir plus loin).



La portée de ces prescriptions est subtile à saisir et leur perception varie selon la nature des acteurs. Les CPUAPE sont d'abord extrêmement précis sur des éléments d'économie générale des projets avec des énoncées comme

« La hauteur des constructions, comprise entre R+2 et R+4, est répartie comme suit : "bâtiments-plots" à R+4 posés sur un "socle" à R+2; le ou les "trous" cumulés entre les plots étant égal à 30% environ du linéaire de façade sur l'avenue. Le plancher du R+1 sera à une hauteur constante d'environ 4m, afin de marquer le soubassement. L'image recherchée le long de *l'avenue Andromède* est celle d'un front bâti composé d'un socle continu à R+2 surmonté d'immeubles plots à R+4 » (CPUAPE, îlot 11, 2006 : 8).

« Les toitures-terrasses des immeubles collectifs et semi-collectifs seront végétalisées sur 30 % minimum de leur surface (en priorité les terrasses privatives et les toitures-terrasses des bâtiments les plus bas, visibles des étages supérieurs de l'immeuble). La limite parcellaire des maisons jumelées et des maisons de ville doit être exprimée en façade et en toiture (joints creux, retraits, souches de cheminée, etc.) (CPUAPE, îlot 6, 2006 : 7)

Les exigences environnementales sont très strictes et formulées de manières impératives tant sur l'implantation du bâtiment (« *le climat : adaptation aux conditions climatiques ; Le site : relief, voisinage, bruit, ombres portées ; L'orientation : ensoleillement, protection ; La protection aux vents* », CPUAPE, îlot 13, 2006 : 12) que sur l'architecture (« *Le solaire passif : conception permettant les apports solaires gratuits ; Le dimensionnement des ouvertures : profiter des apports solaires, se protéger des risques de surchauffe, améliorer le confort visuel ; Les protections solaires : éviter les surchauffes d'été avec des brises soleils, de la végétation ; L'inertie : lourde ou légère elle accusera les fluctuations thermiques extérieures ; Les espaces tampons : dispositions des espaces non chauffés protégeant les espaces chauffés* », *Ibid.*). La combinaison des prescriptions relatives au nombre de logements pour chaque îlot, à la SHON maximale des logements et des typologies attendues induit des surfaces importantes pour chacun et nombre important de grands logements. Ici, à l'inverse du MED, l'environnement prescriptif qui encadre le travail de l'architecte est techniquement très élaboré :

« 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 ZAC, 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. Mais ce qui nous a paru très intéressant, c'est qu'en même temps, ce n'était pas plaqué. Cela paraissait vraiment des gens qui avaient travaillé ensemble » (un architecte lauréat d'Andromède, n.3).

Précis sur les éléments de composition urbaine des îlots, les CPUAPE demeurent très vagues sur les formes architecturales. À nouveau, le mot « architecture » est absent, de même que les images restent très schématiques. On prend toutefois soin de rappeler systématiquement que « *L'échelle du quartier reste globalement domestique, ce qui exclut*

*les gestes architecturaux "héroïques". L'aspect de l'îlot sera suffisamment complexifié par sa légère irrégularité géométrique, la nature des plantations, les programmes différents et les talents divers des architectes d'opération* » (CPUAP îlot 11, 2006 : 8). Du point de vue des architectes, ce rapport entre la précision urbaine du programme et la liberté laissée à la réponse architecturale correspond à ce qu'ils qualifient de contraintes « intelligentes » :

« Comme les contraintes étaient intelligentes, on se sentait libre. Parce qu'elle correspondait à une idée de la ville qui était la nôtre. Elle est en phase avec ce qu'on a envie de voir, de faire. Quand vous vous battez pour faire un certain nombre de choses, et que vous vous rendez compte que c'est inscrit dans le cahier des charges, on peut placer ses combats ailleurs » (un architecte lauréat d'Andromède, n.4).

La vigilance des promoteurs porte sur les répercussions immédiates de ces prescriptions sur le prix de sortie des logements et donc à terme, sur leur marge, voire sur le succès de la commercialisation de l'opération. Le point le plus sensible concerne la surface des logements : « *Il y avait des prescriptions très fortes en termes de taille des logements. Il y avait des pourcentages de grands logements obligatoires. C'était plus grand que les produits du marché* » (un promoteur lauréat sur Andromède, n.2). Les porteurs des projets visent une population composée au moins à 50% de propriétaires et désirent pour cela proposer des logements attractifs pour leur qualité d'usage. La qualité du logement est décrite comme le début d'une boucle vertueuse autorisant la sociabilité villageoise tant recherchée par les municipalités

« Ce qu'on ne veut pas, c'est le T3 de 50 m<sup>2</sup>. Vous vous mettez en couple, au bout de 6 mois vous ne pensez qu'à partir, parce que vous ne pouvez pas. Puis il est acheté par l'investisseur comme c'est le cas de 80 % des logements récents à Toulouse. Il faut inverser. Mon rêve, c'est que les appartements construits sur Andromède soient achetés par les personnes qui y vivent, au moins à hauteur de 60%. Qu'ils ne partent pas, qu'ils investissent les 170 associations de la ville de Blagnac, qu'ils retrouvent l'esprit cloché. » (un adjoint à l'urbanisme d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation).

**Des délibérations autour de la qualité et des valeurs :** Vient enfin l'étape du jury. Le rendu doit contenir

« ■ Deux planches A1 verticales (complétées d'un dossier de plans) comprenant notamment :

- Un plan-masse paysager coupé sur le niveau principal faisant apparaître les sols, la végétation, les accès aux logements. Échelle 1/500<sup>ème</sup>,
- Un plan d'étage courant au 1/200<sup>ème</sup>,
- Coupes/élévations transversale et longitudinale (avec indication de la végétation, du niveau de terrain fini, des sols) et faisant apparaître le rapport des bâtiments au terrain naturel et à l'espace public. Échelle : 1/200<sup>ème</sup>,
- Un plan de stationnement. Échelle 1/500<sup>ème</sup>,
- Au choix des concepteurs, façades significatives vis-à-vis de l'espace public et du cœur d'îlot,

- Deux perspectives d'ambiance en couleur laissées au choix des concepteurs, dont une de cœur d'îlot.
- Un mémoire descriptif comprenant :
  - La présentation du projet (parti architectural, organisation de l'îlot et programmation),
  - La justification de l'insertion du projet dans son environnement conformément aux prescriptions du CPUAPE,
  - La réponse aux critères définis par le CPUAPE en matière de développement durable,
  - La qualité des constructions et les matériaux utilisés,
  - La qualité des matériaux utilisés pour le traitement des espaces communs,
  - Le programme détaillé de l'opération avec le nombre de logements, leurs typologies, leurs surfaces et les objectifs de prix de vente,
  - Le planning de réalisation » (règlement de la consultation, ZAC Andromède, îlot 56, janvier 2011, p.5)

Ce niveau de précision est supérieur à celui par exemple imposé par la loi MOP, qui exige des esquisses cantonnées à l'échelle 1/500<sup>ème</sup>. Il correspond davantage à ce que la MIQCP appelle « esquisse + », échelle « *adaptée à la très grande majorité des concours d'architecture. Elle permet une lisibilité suffisante des composantes principales du projet, accessibles à des non-professionnels* » (MIQCP, 2010 : 23).

Sur Andromède, le jury rassemble, le maire et le directeur général des services de la commune de Beauzelle, le maire de Blagnac, un élu et le directeur général adjoint du développement urbain et durable de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse, le président et le Directeur de la SEM Constellation, un expert (par exemple un urbaniste d'État de la DRAC ou l'AMO urbanisme des ZAC) et l'urbaniste concepteur d'Andromède. Les critères techniques de sélection, contenus dans le CPUAPE, peuvent se résumer en trois points :

- Qualité architecturale : Une incitation à l'innovation dans le souci de la pertinence et de la cohérence,
- Qualité du logement : Refuser la perte de qualité liée à la facilité de vendre en défiscalisation,
- Qualité environnementale : Conception bioclimatique, Traitement des eaux pluviales, Consommation d'énergie, Confort thermique d'hiver et d'été. (Andromède, 2009 : 34).

En plus de ses analyses techniques, la fonction de ces jurys serait de veiller sur les valeurs exprimées en amont :

« On dit, "Messieurs opérateurs, le promoteur, architecte, paysagiste, bureaux d'études, faites nous un projet, mais voilà nos valeurs. Bien sûr, vous pouvez rajouter aux valeurs spécifiques. En revanche, nous n'accepterons pas ce qui est en dehors de nos valeurs". Le jury se prononce en étant gardien des valeurs. Si un jour un promoteur demande pourquoi on ne l'a pas retenu, elle répondra "vous n'êtes pas sur

le registre des valeurs". Après, on pourrait nous proposer un projet qui est dans les valeurs, mais qui s'en écarte ensuite. Qu'est-ce qu'on fait ? On ne va pas lui vendre le terrain. On vendra le terrain quand il aura le permis de construire » (un élu d'une commune du SIVOM, président de la SEM Constellation).

L'accord sur le permis de construire, qui se réalise à la suite de quatre réunions en moyenne est donc un préalable à la promesse de vente. Toujours au nom de la qualité, les architectes non retenus sont directement indemnisés par la SEM Constellation (12 000 € HT par équipe candidate) :

« Pourquoi ? Parce que les promoteurs ne le font pas et ça crée un malaise de la part des architectes qui se sentent un peu exploités dans l'histoire, cela peut créer des réticences sur la qualité de la réflexion. C'est le coût de la qualité. J'ai proposé ça, et les élus m'ont suivi. Ils n'étaient pas forcément au courant de tout ça. Cela a permis de casser le sacro-saint écueil du R+2 » (directeur de la SEM Constellation).

Le concours d'architecture comme modalité d'attribution des lots à construire est donc entièrement tourné vers la recherche de l'amélioration de la construction, il est un instrument idéalisé de la qualité architecturale. De la présélection jusqu'à l'indemnisation des architectes non retenus, tout est mis en œuvre pour placer les préoccupations qualitatives au cœur de la procédure. Cette orientation des échanges pèse dans le jeu d'acteurs, mais sa robustesse est autant liée au contexte économique qu'à l'efficacité intrinsèque du volontarisme politique déployé.

#### **2.2.4- Un jeu versatile de distribution des capacités d'action**

Au regard de la vocation d'Andromède et Monges-Croix du Sud à initier une nouvelle culture urbaine architecturale sur l'agglomération toulousaine, le concours d'architecture par îlot vise trois cibles : la découverte de nouvelles formes architecturales par les élus, la mise en concurrence des architectes locaux avec des figures nationales pour stimuler l'innovation et, surtout, à ce stade, la transformation des pratiques des promoteurs locaux. Les promoteurs sont ainsi les principaux acteurs sur lesquels le concours fait peser l'incertitude et l'impératif de changement : « *Le concours sur l'îlot avec architectes et promoteurs, c'est pousser les promoteurs à se sortir de leur médiocrité en faisant appel à des grands noms. Cela permet pour les promoteurs de Toulouse qui faisaient des cochonneries de les tirer vers le haut* » (un membre des jurys des concours). En plaçant les enchères sur la qualité des projets, le concours rééquilibre les relations entre le promoteur et son architecte, qui est en mesure de lui faire remporter la consultation. Tous les architectes témoignent de la grande liberté dont ils ont disposé pour réaliser leur projet, puis de la position de force que leur offre la procédure dans la négociation avec leur employeur une fois entrés en phase d'élaboration définitive.

« Les promoteurs savent très bien que le projet qui va gagner, ce n'est pas celui qui va avoir la meilleure rentabilité au mètre carré, et leur rapporter le plus d'argent. Si on fait ça, on perd. On est en situation d'avancer des idées généreuses, et après, nous, en termes de négociations, on n'a même plus à les défendre. Parce qu'on a gagné pour ça. Alors que dans une opération de promotion plus traditionnelle, toutes les semaines, il faut mettre son casque pour défendre le projet. Il y a des choses qui sont validées par le concours, et il est absolument impossible de revenir dessus » (un architecte lauréat sur Andromède, n.4).

Le niveau de précision attendu dans les rendus finaux, la description des contraintes de l'îlot et l'obligation de proposer un projet adapté aux exigences générales et aux contraintes spécifiques du lot sont autant de prescriptions destinées à éviter les routines des promoteurs, la reproduction d'un produit catalogue :

« On dit aux promoteurs, "on va vous demander d'avoir un projet, un avant-projet sommaire assez détaillé, et on ne vous vendra le terrain que si on est d'accord sur le projet, qui sera un élément du cahier des charges. Quand vous vous engagez, vous vous engagez à faire ça et pas autre chose". *C'est une première façon de les tenir* » (le directeur de la SEM Constellation).

Tenir les promoteurs en formalisant les promesses afin de rendre irréversibles les engagements constitue la raison fondatrice de l'intronisation du concours. Dans la triangulaire qui s'établit entre le maître d'ouvrage, l'architecte et le promoteur, cette configuration engendre un axe maître d'ouvrage-architecte fort face à un promoteur « tenu » par ses engagements :

« On voit bien que le promoteur compte les points. Il essaie d'évaluer les points sur lesquels il va falloir qu'ils cèdent et ceux sur lesquels il va pouvoir négocier. L'architecte ne peut pas dire grand-chose parce que son employeur, c'est le promoteur. En même temps, si l'élu lui donne un coup de main en parlant au promoteur pour qu'il aille jusqu'au bout de la démarche » (un DGS d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation).

Si les promoteurs supportent ce jeu d'acteurs en apparence défavorable, c'est en raison de la rareté de telles opportunités foncières sur l'agglomération toulousaine, et de l'exposition de l'ensemble du programme Constellation qui en fait une opération de prestige : « *Ils nous ont vraiment enthousiasmés, séduits. On s'est lancé dans ce concours en demandant aux architectes de jouer le jeu du cahier des charges* » (un promoteur lauréat sur Andromède, n.3). La proximité d'AéroConstellation joue également en faveur des deux ZAC : « *C'était la première fois qu'on amenait le logement à côté d'un bassin d'emploi. Cet élément-là, on y a énormément cru. D'habitude, les ZAC, on les plante en pleine campagne et puis ce sont les emplois qui doivent venir s'y greffer. Là, on faisait l'inverse, avec en plus le concept de général de faire un éco-quartier* » (un promoteur lauréat sur Andromède, n.2).

Les promoteurs, notamment les Toulousains, comptent sur ce programme pour se positionner sur un segment qualitatif qui ne correspond pas forcément à leur image de

marque : « *On n'est pas habitué à répondre à ce type de consultation, à viser ce niveau de qualité. On a des produits qui fonctionnent bien sur le marché toulousain, et même ailleurs. En même temps, on a senti qu'Andromède apportait un nouveau souffle, que c'était important pour nous d'y être pour s'ouvrir de nouvelles perspectives* » (un promoteur lauréat sur Andromède, n.3). Cette disposition stratégique conduit les promoteurs à accepter davantage de contraintes, comptant sur la vitrine que peut représenter leur projet plus que sur les bénéfices commerciaux immédiats qu'ils pourront en retirer.

« On a des promoteurs qui disent "ailleurs, on ne ferait pas, mais là, on va le faire". Pourquoi ? Je pense qu'il y a un intérêt, c'est normal, et ils sont là pour ça, de pouvoir dire "cette opération, j'en suis". J'ai l'impression que les gens qui viennent là ont un petit peu plus de marge de manœuvre qu'ailleurs. Derrière, cela va être une carte de visite. Notre rôle est d'en profiter ! C'est un peu le pari qu'on fait tous, y compris les promoteurs. Donc, il y a un jeu de rôle qui se joue à chaque étape de l'étude des projets. On est dans des stratégies d'ajustement. Nous-mêmes, on voit le terrain qu'on peut laisser, on voit ce que l'on peut demander, ce qu'ils peuvent faire. Il faut qu'on s'apprivoise les uns des autres. Il y a un jeu subtil à trois » (un DGS d'une commune du SIVOM Blagnac Constellation).

L'inclination des promoteurs à supporter des prescriptions fortes est donc tributaire de la désirabilité du projet, qui est liée à son attractivité et la rareté des terrains. L'ensemble du système ne peut en effet fonctionner « *qu'en période de forte demande immobilière, c'est à dire lorsque le rapport de force est favorable au vendeur de terrain et non à l'acheteur* » (directeur de la SEM Constellation), c'est qui est effectivement le cas au début du lancement des concours. Mais en 2008, une crise mondiale va bouleverser cette configuration<sup>128</sup>.

Cette crise touche durement le secteur de la construction, qui opère à des licenciements massifs, et les ménages, dont le pouvoir d'achat se réduit. Alain Dinin, le PDG du promoteur immobilier Nexity, annonce en octobre 2008 que 180 000 emplois sont menacés dans le secteur du bâtiment : « *En 2008, les mises en chantier pourraient être inférieures de 90 000*

---

<sup>128</sup> Celle-ci débute par une crise financière partant du doublement du prix de l'immobilier résidentiel américain entre 2000 et 2003, tandis que la Réserve Fédérale favorisait l'accession à la propriété en poussant au développement du crédit hypothécaire. Les citoyens américains ont alors multiplié les emprunts sans vigilance particulière des courtiers en crédit quant à la solidité financière des emprunteurs, créant ainsi ce qu'on a appelé les subprimes. L'augmentation des taux d'intérêts amorcée en 2005 par la Réserve Fédérale en réponse à la poussée inflationniste conduit au dégonflement de la bulle immobilière : le crédit coûtant plus cher, le prix des maisons, gage des crédits engagés par les ménages, ont mécaniquement baissé. Devant le refus des institutions de crédits d'octroyer de nouveaux prêts pour rembourser leurs dettes, de nombreux ménages se retrouvent dans l'incapacité de rembourser. Ils sont tellement nombreux que les institutions de crédits font faillite à leur tour. La crise s'est répandue au monde entier en raison de la pratique de titrisation des crédits, c'est-à-dire la transformation des prêts accordés aux ménages américains sous forme d'obligations par les courtiers. Les conséquences de cette titrisation de subprimes, qualifiées d'« actifs toxiques », n'ont pas été suffisamment considérées par les agences d'évaluation dont la crédibilité a été mise en doute. Des banques européennes qui avaient investi massivement dans les subprimes, notées triple « A », se sont retrouvées au bord de la faillite.



à celles de 2007. Or, la production d'un logement nécessite l'emploi de deux personnes. Environ 180 000 salariés sont donc menacés de se retrouver au chômage » (La Dépêche, 10 octobre 2008). Au troisième trimestre 2008, les permis de construire ont baissé de 23% (La Dépêche, 28 octobre 2008). L'objectif qualitatif d'Andromède et Monges-Croix du Sud se trouve rapidement pris en étau entre des promoteurs beaucoup moins réceptifs à l'idée de diminuer leurs marges au nom d'une stratégie marketing à moyen terme et des acheteurs moins nombreux, à la capacité d'emprunt réduite par des banques en difficulté devenues très vigilantes sur leur solvabilité. À ce contexte national s'ajoutent quelques erreurs dans la commercialisation des premières opérations qui donnent à Andromède un bilan peu flatteur. D'un côté, le niveau de qualité exigé aboutit à des coûts de sortie qui demeurent relativement importants, en particulier pour des ménages atteints par la crise : « Plus on creusait le projet, et plus on se rendait compte que les systèmes constructifs différents, les grandes typologies de logements, c'était autant d'éléments qui mettaient un frein. On n'a pas construit moins cher. On a tenu compte de toutes les contingences qui nous étaient imposées, et cela était plus cher (un promoteur lauréat sur Andromède, n.3). De l'autre, la commercialisation de logements invisibles au milieu des champs ne simplifie pas la tâche des vendeurs :

« La SEM a pensé bien faire, pour rester dans son optique conceptuelle, innovante, en faisant un village de vente<sup>129</sup>. Cela s'avère être un désastre. Parce que des lieux de vente qui sont perdus en pleine pampa... cela fait penser au fin fond d'un village de western le vendredi soir. Tous les commerciaux qu'on y a mis sont tombés en dépression » (un promoteur lauréat sur Andromède, n.2).

Ce lancement problématique de la commercialisation des premières opérations engendre quatre types d'attitudes de la part des promoteurs. Sur les deux extrêmes, on trouve la défection malgré le gain de la consultation et le maintien en l'état du projet, toujours au nom de l'effet de vitrine escompté. Entre les deux, certains promoteurs attendent, observent attentivement les résultats des commercialisations avant de prendre une décision. D'autres, les plus nombreux, entament de nouvelles négociations sur lesquelles ils ont bien plus de poids que précédemment. Le premier élément concerné par cette négociation sous tension est la typologie des logements.

« On a une forte demande de réduction des coûts qu'on a fait valider par la SEM Constellation, avec une augmentation du nombre de logements et une réduction du coût global du projet. Abandon de certaines typologies qui étaient invendues et a priori invendables. Au début de l'opération, on nous avait présenté les typologies comme quelque chose d'assez important dans la logique du Grand Toulouse. Essayer de proposer des T4 urbains, des appartements de grande taille pour éviter le

---

<sup>129</sup> Cf. Chapitre 6.

mitage de la banlieue toulousaine. (...) Mais les gens préfèrent se construire des maisons individuelles un petit peu plus loin. On a été obligé d'en abandonner un peu » (un architecte lauréat sur Andromède, n.4).

Les grands logements sont donc le plus souvent partagés en deux, tandis que les surfaces allouées tendent à baisser sur tous les produits. Les autres objets concernés sont les toitures végétalisées, qui disparaissent sur la quasi-totalité des projets, les places et les parkings souterrains, les balcons en porte-à-faux, des matériaux luxueux... : « *Il faut adapter nos projets sans totalement renoncer à leur philosophie. Sinon, il n'y aura jamais de ZAC. On travaille actuellement sur le mode de chauffage, les superficies pour certains appartements. Certains confrères ont de grandes difficultés, d'autres ont totalement revu leurs projets pour des raisons techniques d'adaptation au marché. Certains ont abandonné* » (un promoteur lauréat, n.2). Les architectes se concentrent sur le respect de la volumétrie des projets, de manière à ce que le projet urbain ne soit pas touché. Si bien que « *la plus-value, à l'échelle du quartier, est toujours intéressante, mais, sur le plan de l'esthétique architecturale, elle ne sera pas perceptible par les habitants* » (un architecte lauréat sur Andromède, n.4). Le concours reste un atout indéniable dans cette négociation, mais le spectre de l'abandon du projet tend à réduire la puissance de l'axe maître d'ouvrage-architecte.

Outre ces négociations, l'amertume des promoteurs face au problème de la commercialisation des produits les conduit à développer un discours plus critique sur l'ensemble du dispositif. En faisant de la domestication des intérêts commerciaux des promoteurs la voie privilégiée de la défense de la qualité, celui-ci aurait marginalisé les connaissances des professionnels de la vente :

« A un moment donné, il faut qu'on nous entende. Il faut que les villes comprennent qu'on n'est pas là que pour faire du profit, qu'on est prêt à les accompagner. À chaque fois qu'on donne un conseil, ils estiment que c'est parce qu'on veut gagner plus. Il faut arrêter de nous imposer un certain pourcentage de grands logements, parce que cela fait du stock, les gens n'ont pas les moyens. Nous, on a un écho, celui de ce que peuvent faire les gens avec leurs finances. Donc il faut mettre en adéquation ces choses. Sur le papier, ce n'est pas la même chose que dans la réalité. Nous, on a été convié lorsque tout était fait. C'est bien d'aller chercher les urbanistes à Paris, à Londres, mais un moment donné, on n'est pas là que pour se faire plaisir. Il y a une inadéquation de ces gens-là, qui sont surtout des penseurs. Il faudrait qu'il y ait beaucoup plus de gens en prise avec la réalité pour discuter en amont des projets.

Aujourd'hui, il faut vraiment clarifier les rapports entre la SEM et les promoteurs. Le concours peut favoriser l'amélioration de cette relation, mais seulement si en amont tout le monde s'est concerté. Si tout le monde a eu son mot à dire. Si on participe à l'aménagement d'un quartier, avec l'idée générale d'un quartier, si on voit tout ça avant, après, nous, quand on verra le cahier des charges, on ira. Parce qu'on aura pris en compte nos demandes. Il n'y aura plus cette dichotomie qui est on répond à un truc tout en sachant qu'on n'est pas sûr d'y arriver. Du coup, au lieu de se creuser la tête pour développer des idées innovantes, on fait tout pour faire le moins cher

possible. Comment on fait ça ? En déshabillant » (un promoteur lauréat sur Andromède, n.1).

On s'aperçoit finalement que le concours ne permet pas de garantir automatiquement une amélioration significative de la qualité. Certes, il privilégie ses défenseurs face à des acteurs supposément porteurs de logiques et d'intérêts contradictoires. Quand le maître d'ouvrage dispose du « *contrôle monopolistique des ressources pertinentes* » (Friedberg, 1993 : 149), il est en effet dans une position de force avec une marge de manœuvre accrue qui l'autorise à imposer un environnement prescriptif dense. Peut alors s'amorcer un glissement des critères d'attribution des terrains, de l'économétrique vers le qualitatif. Ici, les exigences de qualité architecturale et environnementale s'affirment comme la traduction majeure de cette capacité des maîtres d'ouvrage à faire peser l'incertitude sur les candidats à la construction d'un îlot. Inversement, ces mêmes éléments qualitatifs sont les premières victimes de la redistribution des capacités d'action consécutive à la crise financière et économique de 2008. Les promoteurs sont moins nombreux, bien moins audacieux, et peu enclins à se plier à des exigences défiant un marché fragilisé. Ils font peser la menace de leur retrait sur des maîtres d'ouvrage dès lors prêts à desserrer l'environnement prescriptif initial. Au final, il apparaît que la possibilité de peser sur la qualité est particulièrement tributaire de la capacité du maître d'ouvrage à faire peser de l'incertitude sur ses partenaires. Celle-ci établit son aptitude à imposer les coûts de la qualité, dont le principe du concours n'est toutefois pas remis en question, à la différence de la certification « Habitat & Environnement ».

### **2.3- La certification « Habitat & Environnement » des deux ZAC: de la norme guide à la norme vide ?**

Le 26 mai 2005, la SEM Constellation signe une convention avec CERQUAL, une PME filiale de l'association QUALITEL, dont elle est l'organisme certificateur. Cette association est une actrice historique de la réflexion sur la qualité de la construction puis de la Qualité Environnementale (2.3.1). La convention stipule que l'ensemble des opérations immobilières des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud doit satisfaire aux exigences de la norme « Habitat et Environnement », qui sanctionne la conformité des opérations à plusieurs cibles inspirées du référentiel Haute Qualité Environnementale (2.3.2). La décision de signer cette convention s'inscrit dans la volonté d'atteindre un niveau de performance environnementale élevé, et surtout d'afficher, de communiquer sur cette ambition. Si cette aspiration se pose en creux d'un consensus social et politique sur la nécessité d'intégrer la préoccupation écologique dans les pratiques de construction, le choix de cette certification est diversement apprécié par les producteurs des deux ZAC (2.3.3).

### 2.3.1- La délicate normalisation de la qualité environnementale

La certification « H&E » est portée par un acteur historique de la promotion de la qualité dans le secteur du bâtiment, l'association QUALITEL, créée en 1974 pour développer une méthode de cotation dans le but d'évaluer, sur projet, la qualité d'un logement. Émanation de la Direction de l'Habitat et de la Construction (Ministère du Logement), elle regroupe les professionnels de la construction, les autorités publiques et les consommateurs.

« C'est une structure un peu unique dans le sens où elle regroupe au sein de son conseil d'administration des représentants des professionnels. On va trouver l'ensemble des syndicats ou l'ensemble des représentants qui participent à l'acte de construire, aussi bien en maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, qu'entreprises. On a ensuite un pôle représentant les utilisateurs du logement par le biais d'associations de consommateurs et d'associations de locataires et, pour finir, le pôle institutionnel avec des représentants de l'État. Le président de l'association QUALITEL est nommé par le conseil d'administration mais est traditionnellement le représentant du ministère du logement » (un cadre de CERQUAL, organisme certificateur de QUALITEL).

Cette cotation Qualitel, initialement pensée comme une réponse aux critiques formulées envers les grands ensembles, est rendue obligatoire par l'État pour les logements sociaux. Sept rubriques la composent : plomberie-sanitaire, installations électriques, protection contre les bruits émis à l'intérieur du bâtiment, protection contre les bruits émis à l'extérieur du bâtiment, confort thermique d'été, coût d'entretien des façades et des toitures, niveau prévisionnel des charges pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire. Une huitième rubrique est rajoutée en 1990 concernant l'accessibilité. Cette nouveauté révèle la philosophie générale du label Qualitel, qui est dès le départ envisagé comme évolutif : il doit permettre d'intégrer de nouveaux aspects de la qualité, au fur et à mesure des avancées technoscientifiques et de l'évolution de la demande sociale. Chaque rubrique est évaluée sur une échelle de 1 à 5, la délivrance du label nécessitant l'obtention d'une note de 3 dans chacune des 8 rubriques. Qualitel s'inscrit donc d'abord dans un processus de normalisation en lien avec l'avènement de la qualité, avant d'intégrer les préoccupations environnementales.

*Le développement de la normalisation au nom de la qualité : entre aspiration sociale, impératif européen et stratégie économique*

La création de Qualitel répond à une politique générale en faveur d'une meilleure protection et information des consommateurs, nouvel impératif lié à la montée du consumérisme. Les organismes de certification se développent ainsi pour assurer une médiation entre le professionnel et l'utilisateur. Ils mettent en place des critères objectifs de sélection et d'identification via l'établissement de label et de certificats qui garantissent l'assurance de la qualité. Ils agissent comme des « dispositifs de promesse » (Karpik, 1996) qui réduisent la complexité de l'offre, discriminent parmi les arguments commerciaux, c'est-à-dire réduisent

les effets de la connaissance limitée des consommateurs sur les produits. L'avènement des normes et des procédures de certification témoigne en ce sens d'une mutation profonde des marchés des produits, à savoir « *le passage de l'ère où prévalaient confiance et réputation à celle où il est nécessaire pour vendre d'apporter la preuve factuelle de la qualité de ses produits, de son organisation ou de l'information diffusée aux tiers* » (Courret, Igalens, 1995 : 3). Dans cette optique, le 10 janvier 1978 est promulguée la loi sur la protection et l'information des consommateurs, dite « loi Scrivener ». Elle est chargée de mieux protéger et informer le consommateur en fixant un cadre pour l'activité des organismes de certification : « *Constitue un certificat de qualification, toute inscription, tout signe distinctif ou document joint attestant, à des fins commerciales, qu'un produit industriel ou bien d'équipement présente certaines caractéristiques spécifiques ayant fait l'objet d'un contrôle par un organisme distinct du fabricant ou du vendeur* » (article 22 de la loi Scrivener). L'action de l'association Qualitel est profondément transformée par les effets de cette loi. Elle est officiellement reconnue en 1982 comme un organisme certificateur et sa méthode initialement imposée par l'État aux bailleurs sociaux devient, en 1985, un label volontaire pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage. La méthode Qualitel demeure la propriété de l'État, mais l'exploitation est confiée à l'association éponyme. En contrepartie, celle-ci ne touche pas de subventions politiques : ses travaux doivent être rentabilisés par la vente de ses prestations (notamment la délivrance du label Qualitel). Cette indépendance est confortée par les exigences de la commission européenne.

À la suite de l'établissement du marché unique, la commission européenne va particulièrement influencer sur deux dimensions du secteur de la construction afin de fixer des règles générales d'équivalence : la normalisation et la certification. En effet, le bon fonctionnement du marché unique est lié à une intense activité de normalisation technique afin de générer une cohérence entre les normes nationales. Une approche en termes de « subsidiarité » est ainsi adoptée, où « *la Commission se contente d'exiger, domaine par domaine, produit par produit, qu'un certain nombre "d'exigences essentielles" axées surtout sur la sécurité et la santé du consommateur soient respectées dans le cadre du marché intérieur européen. Elle laisse donc aux organismes nationaux le soin de vérifier la conformité des produits à ces exigences essentielles* » (Galland, 2001 : 10)<sup>130</sup>. En France, les autorités publiques mettent en place de nombreux dispositifs incitatifs, tels que la campagne de mobilisation « Initiatives et compétitivité » lancée fin 1988 autour des thèmes de Qualité, Normalisation et Certification ou la prise en charge à 50%, des frais engagés par

---

<sup>130</sup> Six exigences essentielles sont arrêtées dans le secteur du bâtiment : « *Résistance mécanique et stabilité* », « *sécurité en cas d'incendie* », « *hygiène, santé et environnement* », « *sécurité d'utilisation* », « *protection contre le bruit* », « *économie d'énergie et isolation thermique* » (Cochet, Merlet, 2000 : 29).

les entreprises françaises pour animer une instance de normalisation européenne. Sur le plan de la certification, la commission stigmatise le système français introduit par la loi Scrivener, jugé trop étatique, ce qui limite l'indépendance des organismes de certification et la légitimité des labels attribués au-delà de l'espace national. Adoptée le 3 juin 1994, la loi sur la « certification des produits industriels et des services », consacre en ce sens l'indépendance des organismes de certification vis-à-vis de l'État tout en les soumettant aux procédures d'accréditation conformes aux normes internationales (ISO 65 et EN 45011). Par l'arrêté du 30 mars 1995, le Comité Français d'Accréditation (le COFRAC) créé en 1994, devient l'instance nationale d'accréditation des organismes certificateurs de produits industriels et de services.

Qualité et normalisation auraient donc pour dénominateur commun la satisfaction d'un besoin défini. Toutefois, Cauchard (2010) montre que dans le secteur du bâtiment, ce besoin, loin d'être explicitement formulé, est tout autant induit par l'offre : *« Au lieu de partir d'une demande explicite des consommateurs et d'en formuler une réponse adéquate, c'est la formalisation d'une offre prédéfinie et explicitée, incarnée par un label de qualité, qui vise à faire émerger une attente correspondante chez les clients. Le label devient donc un outil de formalisation et de stimulation d'une demande qui reste à créer »* (p. 65). Cette demande à créer s'apparente à un *« dispositif de captation »* qui permet d'un côté, *« de rompre avec les appartenances et les routines préalables afin de capter une clientèle nouvelle qui est souvent celle du voisin »* et, de l'autre, de capitaliser *« sur les habitudes, puisqu'il s'agit aussi, une fois la clientèle captée, de tout faire pour la retenir, la fidéliser »* (Cochoy, 2004 : 24). Ces dispositifs prennent ici tout leur sens face au double enjeu de séduction de la clientèle étrangère sur les marchés extérieurs et de limitation de la concurrence sur le marché intérieur consécutif à l'ouverture du marché européen.

Attractives sur le plan économique, labellisation et certification provoquent des avis modérés du côté de la maîtrise d'œuvre et de la réalisation. Contre l'idée d'une maison ou d'un logement idéal qu'elles suggèrent par le principe de normalisation de la qualité, les architectes défendent la singularité des situations à aménager, le caractère unique de tout projet. Ils appréhendent également la méthode Qualitel comme un élément de dilution de leur expertise et de leur monopole sur la définition légitime d'un édifice, dans la mesure où le label colporte des prescriptions qui s'imposent en tant que contrainte extérieure. Ces critiques vont enfler avec le développement de la Haute Qualité Environnementale.



## *L'orientation de la normalisation vers la qualité environnementale : la consécration de la HQE*

Après la multiplication des différentes expériences pilotes et de groupes de travail sur l'intégration des préoccupations environnementales s'amorce une réflexion sur une démarche de normalisation de la qualité environnementale (QE). En 1992, le « *Livre vert de l'écologie urbaine dans la construction et l'habitat* » pointe sur l'absence d'approche systémique en la matière :

« Les gens ont tendance à oublier que le bâtiment échappait relativement à la loi de protection de la nature de 1976, art.2, à savoir étude d'impact, étude d'environnement. Donc, il n'y avait rien, pas d'habitude, rien sur le plan administratif, simplement quelques mouvements qui s'étaient développés sur l'énergie, le bioclimatique, des gens qui s'intéressaient aux matériaux, des fans de l'architecture de terre, du bois. Mais une vision un peu globale, systémique, de l'environnement dans le bâtiment, cela n'existait pas vraiment. Je ne peux pas dire que tout est né à ce moment-là, mais c'est le début d'une approche un peu cohérente et globale, d'une méthode reproductible » (auteur du livre vert, président de l'association HQE, membre « parisien » du jury des MED en qualité de « personnalité qualifiée »).

L'élaboration de cette « méthode reproductible » devient le leitmotiv de l'action des autorités publiques, mais aussi le cœur d'une lutte d'influence entre les différents acteurs légitimes de la qualité<sup>131</sup>. En 1993, le Plan Construction et Architecture (PCA) fonde l'Atelier Technique d'Évaluation de la Qualité Environnementale des bâtiments (ATEQUE) qui regroupe une vingtaine d'experts du domaine, essentiellement des consultants et chercheurs. L'atelier est chargé de tirer des enseignements et de capitaliser sur les différentes expériences en cours de réalisation afin de travailler à l'émergence d'une méthode commune d'évaluation de la QE des Bâtiments. Parallèlement, le ministère de l'Environnement et sa nouvelle agence publique, l'ADEME<sup>132</sup>, lance un programme de recherche sur les « Bâtiments à HQE » dans le secteur tertiaire. Pour les bâtiments résidentiels, l'ADEME travaille depuis 1994 avec l'Association Qualitel à l'élargissement des critères d'obtention du label éponyme à des critères de QE. Au cours de l'année 1994, des travaux débutent pour compléter la critériologie du label Qualitel avec une « option Environnement/HQE » qui aurait pour cible :

- le confort visuel (notamment un facteur de lumière du jour minimum),
- la production et la distribution d'eau (la gestion des consommations, qualité de la robinetterie, etc.)
- la gestion des déchets ménagers (dimensionnement des locaux techniques, etc.).

---

<sup>131</sup> Cet épisode est longuement relaté par Lionel Cauchard (2010), p. 123-144.

<sup>132</sup> L'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie a été créée en 1993 à partir de la fusion de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (créée en 1990) avec l'Agence de la Qualité de l'Air et l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets (ANRED).

Les conditions d'attribution du label restent globalement inchangées avec des contrôles de conformité réalisés en cours et/ou en fin de chantier sur l'ensemble des rubriques de Qualitel et pour une opération sur quatre. Outre une lutte d'influence entre l'ATEQUE et Qualitel, la bataille pour la construction de la définition légitime de la HQE met à jour la confrontation de deux visions. D'un côté, les experts de l'ATEQUE ambitionnent l'élaboration d'une norme exhaustive, destinée à marquer profondément les représentations des acteurs de la construction. Pour ce groupe, le projet de Qualitel est très insuffisant en termes d'enquêtes et de travail exploratoire et aussi très précipité. En clair, il dénonce une démarche purement « marketing » chargée de développer la « vente de certification ». De l'autre, l'organisme certificateur revendique l'instauration de processus pragmatiques, certes partiels sur le plan des critères environnementaux, mais simples, opérationnels, et donc facilement appropriables, justement parce qu'ils ne remettent pas intrinsèquement en cause les pratiques existantes. Cette approche est soutenue par la Fédération Française du Bâtiment. La création de l'association HQE en 1996 marque toutefois le succès des arguments de l'ATEQUE, mais également la volonté de rassembler, puisqu'au final, elle intègre l'ADEME et Qualitel, sans pour autant les associer étroitement au processus d'élaboration de la norme. Au final, l'association s'attelle à rassembler toutes les familles du secteur de la construction, les institutions et personnalités pionnières de la QE, afin d'éviter que des approches dissonantes, voire concurrentes, viennent troubler l'identification de la démarche HQE comme référence française. L'association HQE devient l'acteur incontournable de la promotion de la QE, notamment par la production en 1997 d'une grille de lecture pour les maîtres d'ouvrage, le « référentiel HQE » : *« C'est une démarche volontaire proposée à ceux qui souhaitent valoriser leur action en terme d'image ou commercialement, et offrir à leurs divers interlocuteurs une assurance quant aux moyens mis en œuvre et aux résultats obtenus en matière de qualité environnementale »* (Association HQE, 2009 : 1). Régulièrement actualisé, le référentiel HQE se compose initialement de 14 « cibles », réparties en quatre « familles » et deux « domaines ».

### **Domaine D1 : Cibles de maîtrise des impacts sur l'environnement extérieur**

#### Famille F1 : Cibles d'éco-construction

1. Relation harmonieuse des bâtiments avec leur environnement immédiat
2. Choix intégré des produits, systèmes et procédés de construction
3. Chantier à faibles nuisances

#### Famille F2 : Cibles d'éco-gestion

4. Gestion de l'énergie
5. Gestion de l'eau
6. Gestion des déchets d'activité
7. Gestion de l'entretien et de la maintenance

## **Domaine D2 : Cibles de création d'un environnement intérieur satisfaisant**

### Famille F3 : Cibles de confort

8. Confort hygrothermique
9. Confort acoustique
10. Confort visuel
11. Confort olfactif

### Famille F4 : Cibles de santé

12. Qualité sanitaire des espaces
13. Qualité sanitaire de l'air
14. Qualité sanitaire de l'eau

Les cibles sont évaluées par des indicateurs retenus pour exprimer les exigences contenues dans les cibles et sous-cibles. Ceux-ci sont de différents types : quantitatifs ou qualitatifs, orientés résultats ou orientés moyens, selon les cas et selon les phases du projet auxquelles ils s'appliquent : « *Au sens des normes ISO 14000, ce sont des indicateurs "opérationnels"* » (Association HQE, 2001 : 3).

Épousant l'air du temps, la démarche HQE n'en demeure pas moins la source de vives polémiques, surtout avec les architectes. La forte mobilisation des maîtres d'ouvrage publics contraint d'abord les professionnels de la maîtrise d'œuvre à se rapprocher de l'association HQE : l'Union nationale des économistes de la construction et des coordonnateurs (UNTEC) adhère à l'association en 1999, puis l'Union nationale des syndicats français d'architectes (UNSFA) en 2000, la chambre des ingénieurs-conseils de France (CICF) et enfin le conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) en 2001. Mais cette intégration est loin de signifier une adhésion à une entreprise qui, à l'image de la normalisation de la qualité, génère prescriptions extérieures et pertes d'autonomie : « *Par rapport aux enjeux de développement durable auxquels est confronté l'ensemble des acteurs de la chaîne de construction, la démarche HQE, dans sa conception actuelle, s'avère ainsi être tout à la fois réductrice, minimaliste, technicienne et castratrice* », résume le Président de la commission « Développement durable » du Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA), en mars 2005 (cité par Cauchard, 2010 : 12). La HQE incarnerait donc le retour d'une approche techno-centrée de l'architecture, dont la créativité plastique serait à nouveau prisonnière d'une standardisation masquée par son verdissement. À travers le HQE, c'est aussi la vieille opposition entre les ingénieurs et les architectes qui serait réactivée :

« La HQE est née du camp construction du ministère de l'Équipement, et là, ce sont des ingénieurs, des technos. Donc, toute la mécanique HQE est venue des ingénieurs. Tu sais, en France, ce sont deux mondes différents, les architectes d'un côté, les ingénieurs de l'autre. Ils cohabitent plus ou moins bien mais ce sont deux mondes sociologiques totalement différents. Avec des cerveaux qui marchent différemment. Donc, la HQE est née du cerveau des ingénieurs et évidemment, ils veulent se le garder. C'est normal. Donc cela a été plutôt couvert... Pour ne pas dire vampiriser... par les ingénieurs. D'où un rejet de la part des architectes » (un cadre de la MIQCP, n.1).

La publication en février 2005 du premier référentiel de certification de la « démarche HQE » est l'élément catalyseur des crispations : elle entraîne le retrait immédiat du Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA) de l'association HQE. Un an plus tard, Rudy Ricciotti, lors de son discours d'obtention du prix national de l'architecture, prononce un réquisitoire virulent à l'encontre de la HQE, critiquant « *la fourrure verte, futur opium de l'urbain* ». Il qualifie la HQE d'« *impensée politique* » permettant de générer du profit sur le dos de l'environnement grâce à la mode de l'écologie, tout en continuant à blesser la planète d'une manière différente. Elle aurait également pour conséquence une surconsommation de matériaux et un enlaidissement du paysage architectural. Il conclut par : « *la fourrure verte, c'est l'eldorado de l'arnaque* ». Notre enquête au sein des professionnels locaux montre effectivement que la démarche HQE est perçue comme une " *tarte à la crème*" (sic), une mode et une labellisation communicable et donc politiquement profitable, plutôt qu'un véritable bouleversement des pratiques.

« La HQE, ça me laisse rêveur. On invente le bon sens paysan. On a l'impression d'avoir découvert le monde. La haute qualité environnementale, je ne pense pas que les théoriciens aient oublié d'en parler. Ça a toujours été. L'architecture paysanne a toujours tenu compte de la durée, de la qualité, de l'entretien. Je ne dis pas que tout est mauvais, cela peut aider certains à prendre conscience des effets à long terme, on travaille sur la récupération de l'eau, la gestion des déchets, pourquoi pas ? Mais il y a d'autres manières que de passer par un ciblage obligatoire, un petit peu injurieux vis-à-vis de notre profession » (un architecte toulousain, n.2).

En dépit de ce rejet assez catégorique des architectes, l'acronyme va vite faire office de « label » pour les professionnels du secteur, alors même que l'association n'est pas un organisme de certification. Celle-ci va dès lors rapidement être dépassée par l'inflation de l'usage « auto-déclaratif » de la notion : « *Ce succès ne doit pas faire oublier que, malheureusement, la majorité de ces revendications HQE est le fait d'auto-proclamations HQE qui ne respectent ni les principes ni les contenus que l'Association développe dans ses référentiels* » (Association HQE, 2009 : 1). Chez les maîtres d'ouvrage privés, la HQE est tombée dans le vocabulaire commercial courant. Du côté des autorités publiques, les responsables locaux vont également abuser de ce terme pour communiquer sur les vertus écologiques de leurs opérations urbaines dans le contexte concurrentiel qui détermine désormais les relations entre les villes françaises et d'Europe. Montée en généralité, la dénomination HQE voit sa technicité totalement diluée, pour se limiter le plus souvent à des effets d'affichage. En réaction à cette dégradation du concept, l'association va recourir à la certification, se tournant vers les organismes agréés par le comité français d'accréditation (Cofrac).

### 2.3.2- La norme « H&E », un instrument d'opérationnalisation de la HQE

La certification apparaît rapidement comme la solution face à l'accroissement du recours au concept de la HQE sans contrôle de l'association :

« L'Association HQE n'a évidemment pas les moyens de contrôler la sincérité et le bien-fondé de l'ensemble de ces auto-proclamations. Elle entend par contre offrir aux maîtres d'ouvrage motivés la possibilité de faire reconnaître la qualité environnementale de leur démarche et de leur réalisation par une tierce partie indépendante : c'est la certification ! » (Association HQE, 2009 : 1).

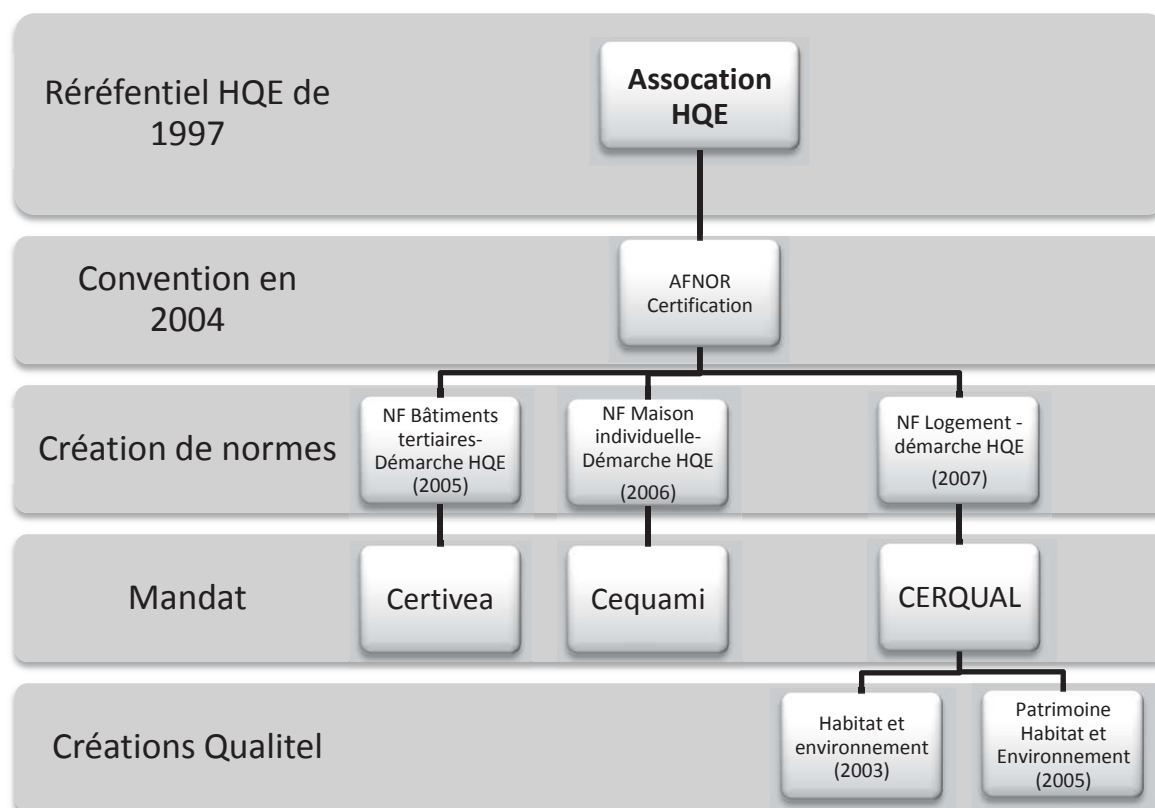
L'association HQE dispose d'une licence exclusive des marques « HQE » et « Démarche HQE » mais, n'ayant pas vocation à être un organisme certificateur, elle signe en février 2004 une convention avec AFNOR Certification. Celle-ci doit mettre en place une certification qui « *lie de manière indissociable les marques NF ouvrages avec la marque Démarche HQE* » (Association HQE, 2009 : 1). En janvier 2005 la certification « NF Bâtiments tertiaires – Démarche HQE » voit le jour, suivie des certifications « NF Maison Individuelle – Démarche HQE » en avril 2006 puis « NF Logement – Démarche HQE » en décembre 2007. Pour la gouvernance de la certification HQE, AFNOR Certification mandate trois organismes accrédités par le Cofrac, Certivéa, CEQUAMI, CERQUAL.

- Certivéa délivre la certification « NF Bâtiments Tertiaires – Démarche HQE » qui concerne les bureaux et les bâtiments d'enseignement, les commerces, l'hôtellerie, les établissements de santé et la logistique.
- CEQUAMI délivre les certifications « NF Maison Individuelle – Démarche HQE » pour les constructions neuves et « NF Maison Rénovée – démarche HQE » sur l'existant. Dans les deux cas, il s'agit d'enrichir et de valoriser des marques existantes, « NF Maison Individuelle » et « NF Maison Rénovée » par l'intégration des critères environnementaux qu'implique la démarche HQE.
- CERQUAL attribue la certification « NF Logement – Démarche HQE ». Elle porte sur les opérations immobilières de logements neufs, collectifs et ou individuels groupés destinées à la Vente en État Futur d'Acquisition.

À l'image des certifications précédentes, « NF Logement – Démarche HQE » permet aux opérateurs qui le souhaitent d'enrichir la marque « NF Logement » par les critères environnementaux contenus dans la démarche HQE. Mais, pour ce qui nous intéresse, CERQUAL délivre aussi des certifications spécifiques créées par QUALITEL :

- « Habitat & Environnement » (2003) pour les opérations immobilières de logements neufs, collectifs et/ou individuels groupés
- « Patrimoine Habitat & Environnement » (2005) pour les réhabilitations de logements collectifs et/ou individuels groupés.

Mises en place par QUALITEL pour « répondre à la demande de ses clients », « les référentiels de ces certifications s'inspirent largement des référentiels de l'Association HQE sans en reprendre toutefois l'ensemble des exigences » (association HQE, 2009 : 3).



La « petite histoire » dit que QUALITEL aurait fini par renoncer à l'usage de la marque « HQE » pour son label car elle aurait dû intégrer les 14 cibles de la démarche HQE à son référentiel de certification (obligation posée par l'association HQE). Mais QUALITEL aurait entretenu un flou volontaire en essayant de « gommer » la différence entre la démarche HQE et le référentiel H&E, notamment en adoptant un sigle visuellement très proche (et pouvant tromper les usagers) : « HQE » et « H&E ». Cette certification « H&E » se porte sur trois niveaux, organisationnel, technique et informationnel, déclinés en sept thèmes.



Thèmes		DOMAINES TECHNIQUES
Organisation	1	<b>MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL DE L'OPERATION</b> ensemble d'éléments permettant de : - fixer le profil environnemental adapté aux spécificités du site et aux attentes des parties concernées. - organiser l'opération pour atteindre les niveaux de performance des thèmes techniques composant le profil retenu ; - maîtriser les processus en phase conception.
	2	<b>CHANTIER PROPRE</b> - organisation du chantier - gestion des déchets de chantier - maîtrise des impacts du chantier - réduction des nuisances
Technique	3	<b>ENERGIE Réduction de l'effet de serre</b> - choix de l'énergie - performance de l'enveloppe - installation de chauffage - production d'ECS - apports solaires - utilisation d'énergies renouvelables - confort thermique d'hiver et d'été - éclairage des parties communes - choix d'équipements collectifs performants
	4	<b>FILIERE CONSTRUCTIVE CHOIX DES MATERIAUX</b> - étiquetage environnemental des matériaux - utilisation de matériaux renouvelables - utilisation de produits recyclés - durabilité de l'enveloppe du bâtiment
	5	<b>EAU</b> - qualité des équipements individuels et collectifs - maîtrise des consommations
	6	<b>CONFORT ET SANTE</b> - acoustique intérieure - acoustique extérieure - confort thermique d'hiver et d'été - aération / ventilation des logements - adaptation des locaux de collecte au tri sélectif
Info	7	<b>GESTES VERTS</b> - information des habitants - information du gestionnaire

Les thèmes environnementaux de la certification « H&E », millésime 2005, p. 5

Dans son référentiel, les sept thèmes sont mis en relation avec les 14 cibles HQE, « dans un souci de transparence » (2005 : 7). L'exercice montre que si la référence au HQE est réelle, l'adaptation est aussi relativement souple.

« Ce n'est pas du sous HQE. Mais aujourd'hui, si vous voulez avoir un vrai certificat, donné dans de bonnes conditions sur le logement, il n'y a que QUALITEL. Pas le choix. Vous pouvez très bien utiliser la démarche HQE et puis vous faire certifier QUALITEL. Si vous avez vraiment fait une démarche HQE, vous l'obtiendrez sans problème. Il ne faut pas mélanger le "comment je fais" du "comment j'évalue" (auteur du livre vert, président de l'association HQE, membre « parisien » du jury des MED en qualité de « personnalité qualifiée »).

Pour obtenir la certification, le maître d'ouvrage de l'édifice doit respecter les « exigences » d'au moins six des sept thèmes du référentiel de la marque, sachant que les thèmes 1, 3 et 7

sont obligatoires et que le thème pouvant ne pas avoir été retenu doit respecter les exigences minimales qui lui sont définies. Ces « exigences » s'accompagnent d'« engagements » :

- le Maître d'Ouvrage s'engage à réaliser l'opération concernée en conformité avec le dossier ayant servi de base à l'attribution de la certification Habitat & Environnement, millésime 2005.

- le Maître d'Ouvrage s'engage à prendre en compte les résultats des audits et/ou vérifications in situ qui seront réalisés éventuellement, en cours, en fin de chantier ou après la livraison de l'opération, et à tout mettre en œuvre, le cas échéant, pour que les niveaux de performance atteints, une fois l'opération livrée, soient au minimum ceux requis pour l'obtention de la certification Habitat & Environnement, millésime 2005.

- le Maître d'Ouvrage s'engage à respecter, par ailleurs, les dispositions lui incombant, prévues dans les Règles Générales et le Règlement Technique de la marque Habitat & Environnement » (Certification H&E, 2005 : 13).

Le processus de certification s'ouvre sur « l'instruction de la demande de certification » qui se décline en deux étapes, l'audit et l'évaluation du projet. L'« audit du projet » concerne les thèmes un et deux. Son objectif est de

- « - rappeler l'ensemble du dispositif relatif à l'attribution de la certification Habitat & Environnement, y compris les exigences générales de chacun des sept thèmes, pour satisfaire les objectifs de qualité du maître d'ouvrage, afin,

- de valider les objectifs de qualité souhaités, par le choix d'un profil à satisfaire, a priori,

- de valider la démarche du maître d'ouvrage dans le processus environnemental » (Ibid.: 268).

L'« Évaluation du projet » vise tous les autres thèmes. Elle se divise en trois séquences, l'« Étude préparatoire », l'« Évaluation provisoire » et l'« Évaluation définitive ». La première est décisive, car elle agit en tout début d'opération, c'est-à-dire le moment où « *la maîtrise d'œuvre optimise probablement le mieux la dimension environnementale du projet* » (un cadre de CERQUAL, organisme certificateur de QUALITEL). Elle permet en ce sens de « *décider de la poursuite ou non du processus de certification* » (Certification H&E : 269). Elle « *donne lieu à un rapport qui confirme les objectifs qualitatifs poursuivis par le maître d'ouvrage en rapport avec le référentiel de la marque Habitat & Environnement et précise les points essentiels à prendre en compte par le maître d'ouvrage pour obtenir ces niveaux de qualité* » (Ibid.). L'« Évaluation provisoire » se situe avant le lancement des appels d'offres et s'assure du respect de la prise en compte des conclusions de la séquence précédente. L'« Évaluation définitive », enfin, se réalise à partir du dossier « Marché ». Il s'agit « *d'évaluer définitivement la qualité technique de chaque logement de l'opération, vis-à-vis du référentiel de la marque Habitat & Environnement* » (Ibid. : 270). De nouvelles remarques à considérer peuvent être formulées. À l'issue de cette dernière étape, si tous les critères et observations ont été suivis, le certificat « Habitat et Environnement » est délivré. Il « se

présente sous la forme d'un document, qui récapitule les différentes caractéristiques spécifiques du projet de construction certifié ainsi que les différents thèmes environnementaux satisfaits » (*Ibid.* : 271). Le maître d'ouvrage peut ainsi « utiliser la marque Habitat & Environnement, uniquement pour cette opération et d'une manière qui ne puisse prêter à confusion » (*Ibid.*). L'ensemble de cette partie du processus se déroule en amont de la réalisation. Il se base sur des réunions entre le maître d'ouvrage et l'examineur, qui travaille à partir de pièces écrites. Les « contrôles de conformité » viennent examiner le respect des engagements. Menés selon une méthode de taux de sondage ou sur demande, ils portent sur

- sur la vérification in situ des ouvrages (en cours ou en fin de chantier),
- sur la validation du Bilan de chantier, lorsque le thème chantier propre est dans le profil de certification (cf. rubrique chantier propre),
- sur la validation des Gestes verts (*Ibid.* : 271)

Si des écarts sont constatés, le maître d'ouvrage se voit exiger une mise en conformité, préalable à une nouvelle évaluation, à sa charge, qui peut toutefois se limiter à un contrôle documentaire.

La certification H&E se veut donc avant tout un outil « opérationnel », « concret » et « lisible » (*Ibid.* : 9) pour un maître d'ouvrage souhaitant « atteindre et démontrer un bon niveau de performance environnementale de ses opérations de logement ». Une rapide analyse statistique des occurrences des 327 pages de son référentiel nous informe sur ses destinataires. L'« architecte » n'est évoqué que cinq fois, non en tant qu'acteur de la construction, mais en tant qu'évaluateur ou auteurs du référentiel. Le « maître d'ouvrage », à savoir le promoteur, est lui nommé à 268 reprises. Cette simple donnée peut signifier le maintien du fossé entre le normalisateur et l'architecte. Elle peut également être interprétée comme le souci du premier de ne pas intervenir sur des considérations esthétiques ou plastiques. Toutefois, notre enquête montre la méfiance des seconds vis-à-vis de la certification.

### **2.3.3- Certifier Andromède et Monges-Croix du Sud : un chemin contesté vers l'exemplarité<sup>133</sup>**

L'adoption de la certification « H&E » entre dans une stratégie globale de valorisation de la démarche environnementale engagée par les responsables du programme Constellation.

---

<sup>133</sup> Notre enquête auprès des groupements lauréats des îlots a eu lieu entre 2007 et 2008, période durant laquelle peu de lots étaient encore attribués. En outre, la crise de 2008 a profondément ralenti le processus de réalisation. Les résultats recueillis ne peuvent donc pas considérer les phases d'attribution de la certification et de contrôle de conformité, ils se limitent aux impressions consécutives aux premières rencontres entre les lauréats et CERQUAL.

Andromède a ainsi été retenue par le 3<sup>e</sup> appel à projets « *Outils et démarches en vue de la réalisation d'agenda 21 locaux* » lancé en mars 2003 (projet lauréat n°35), qui récompense les projets d'aménagement intégrant les questions de développement durable. Le document de bilan note ainsi qu'

« une convention a été signée avec CERQUAL ce qui permet à chaque opérateur de s'inscrire dans une démarche certifiée "Habitat et Environnement". Les trois exigences principales sont : l'approche bioclimatique et le confort ; les économies d'énergie ; la gestion de l'eau. Ce document précise également les attentes en termes de suivi des exigences environnementales » (bilan du 3<sup>e</sup> appel à projets « outils et démarches en vue de la réalisation d'agenda 21 locaux » : 17).

Convention et participation à appel à projet naissent de la volonté de « *marquer* » (un élu de Blagnac) des discours par des actions. Elle relève aussi de la construction identitaire de la SEM Constellation, qui poursuit par là son objectif de positionnement sur le marché de l'agglomération en affichant des vertus qualitatives et environnementales. Dans la rubrique « un outil de d'aménagement urbain » de son site, c'est-à-dire sur la partie dédiée à la présentation de la société, la SEM place ainsi la « Certification "Habitat & Environnement " » en deuxième item de l'onglet « Une démarche innovante ».

La signature de la convention entre la SEM Constellation et CERQUAL rend obligatoire pour chaque opérateur l'obtention de la certification « Habitat et Environnement ».

« La convention qui est signée avec la SEM, contractuellement, exprime la rencontre d'attentes de la SEM avec l'outil "Habitat et Environnement". La SEM indique qu'elle va imposer à tous les îlots ses objectifs avec parfois même des niveaux supérieurs. Nous, on s'engage à traiter toutes les opérations avec les maîtres d'ouvrage. La demande de certification proprement dite, n'est pas faite avec la SEM. Avec la SEM, c'est vraiment une convention-cadre. Comme pour toutes nos opérations, elle se fait avec les promoteurs ou avec les bailleurs sociaux. **C'est une démarche volontaire pour la SEM, mais ce n'est plus une démarche volontaire pour les maîtres d'ouvrage : c'est une réponse à une exigence** » (un cadre de CERQUAL, organisme certificateur de QUALITEL).

La convention avec CERQUAL modifie la philosophie initiale de la certification, qui repose en principe sur une démarche volontaire de la maîtrise d'ouvrage, et donc d'une adhésion initiale aux objectifs qu'elle poursuit : « *Quand il vient volontairement vers nous, on a une démarche de se retrouver au carrefour de ses attentes, et il s'engage. Là, certains acteurs ne l'auraient peut-être pas fait s'il n'y avait pas eu l'expression affirmée de la SEM* » (un cadre de CERQUAL, organisme certificateur de QUALITEL). L'exigence est affirmée dans chaque « règlement de consultation », « *concernant les logements, cette démarche se traduit par la signature d'une convention avec CERQUAL qui oblige chaque opérateur à s'inscrire au minimum dans une démarche certifiée "Habitat et Environnement", performance BBC* » (îlot 56 : 2), et dans chaque CPUAPE :

« La certification CERQUAL demande une note minimum de 3 pour chaque rubrique des 7 thèmes qui constituent la démarche "Habitat et Environnement". Les exigences particulières ci-dessus vont plus loin et amènent à viser la note 5 pour la rubrique sur l'eau (EE), et la note 4 minimum pour la thermique d'hiver (TH). Le profil A sera retenu pour toutes les opérations » (CPUAPE, îlot 13 : 12).

À l'image du concours d'architecture, le glissement du volontarisme à l'injonction est rendu possible par les caractéristiques du marché au moment où l'accord est signé et par une stratégie de positionnement des promoteurs sur le marché de la QE.

« Il y a la conjonction d'une volonté politique et opérationnelle très marquée, et de la situation du marché. C'est-à-dire qu'aujourd'hui les promoteurs sont en recherche de charges foncières. C'est vrai que cela permet à l'aménageur d'avoir des exigences. Il serait dans une situation différente, où il aurait du mal à vendre ses charges foncières, il n'est pas certain qu'il arriverait à garder le cap. Non pas qu'il manque du foncier, mais avoir du foncier bien placé, viabilisé, ce n'est pas évident, contrôlé financièrement en plus. En même temps, je pense que les maîtres d'ouvrage adhèrent parce qu'ils pensent qu'il faut aussi avoir des opérations emblématiques, exemplaires sur le sujet. C'est aussi pour eux une vitrine » (un cadre de CERQUAL, organisme certificateur de QUALITEL).

L'impératif de certification est donc, comme le concours, l'élément d'une méthode, un système de contraintes destiné à promouvoir la QE et à tenir les promoteurs vis-à-vis de leurs engagements, entre la candidature et la réalisation.

« **On est doublement blindé.** Il y a le cahier des charges auquel le promoteur doit répondre, il y a un système de concours où on oblige les promoteurs à aller un peu plus loin que d'habitude, et puis il y a la démarche CERQUAL. Là, ce sont des audits. Ils vont être audités à la conception, pendant le chantier, et sur la réflexion. On va leur dire si leur bâtiment est de qualité environnementale ou pas. Après, on va voir des réunions systématiques AMO, urbanistes, et promoteurs. Par le système de concours des promoteurs, et le système de certification environnementale, **ils sont pas mal contraints** » (AMO développement durable).

Cet instrument semble correspondre davantage aux aspirations de la promotion qu'à celles des architectes : « *CERQUAL, ce n'est pas une contrainte. C'est une préoccupation de tous les promoteurs d'avoir des labels de ce type* » (un promoteur lauréat d'Andromède, n.1). Pour les promoteurs rencontrés, la certification « H&E » répond à une nécessité commerciale élémentaire, qualifier un produit sur un marché de manière à faciliter sa reconnaissance et donc sa vente. Tous sont dans un processus de généralisation de la démarche : « *La certification va être généralisée pour toute notre production. CERQUAL, c'est une aide. C'est beaucoup d'échanges, des questions posées, de participation aux réunions de chantier. Chaque fois que l'on fait quelque chose de nouveau, on leur soumet* » (un promoteur lauréat d'Andromède, n.1). Vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, l'outil semble donc bien « opérationnel », « lisible » et « concret », tel que le promet le référentiel. Il constitue en outre un atout pour équilibrer ses rapports avec l'architecte, pourvu par le



concours d'une grande autorité : « *Cela nous amène aussi un certain nombre d'éléments de contrôle que l'on ne peut pas exercer autrement sur l'architecte. Parfois, c'était l'organisme certificateur qui disait à l'architecte que ce n'était pas possible, donc il revenait vers nous en disant ils ne veulent pas* » (un promoteur lauréat d'Andromède, n.2).

Pour les architectes, la certification est sans surprise non seulement une contrainte, mais également un non-sens qualitatif, si bien qu'aucun des architectes lauréats rencontrés durant notre enquête n'a dégagé un aspect positif d' « Habitat et Environnement ».

« Avec les certificateurs, il y a eu des réunions régulières. C'est un peu un cache-sexe. Ce n'est pas un atout dans la négociation qualitative. C'est une grille qui correspond à un logement très classique, pas du tout innovant mais bien conçu en termes bioclimatiques. Toutes les innovations environnementales ne rentrent pas dans la grille, donc elles ne peuvent pas être prises en compte » (un architecte lauréat d'un îlot, n. 4).

Ils contestent ainsi l'assimilation de la certification à la qualité, qui relèverait même de la fraude commerciale.

« J'ai rencontré le directeur de CERQUAL lorsqu'il est venu signer la charte avec le maire de Blagnac et le président de la SEM constellation. J'étais un peu énervé à cette époque. Il se faisait de la publicité sur son système de certification en utilisant les images de référence des opérations, comme si c'était leur démarche qui les avait engendrées. Je lui ai dit de faire plus attention et de rappeler aux gens qu'avec sa certification, on peut très bien avoir un immeuble qui soit certifié "H&E" et qui soit très mauvais au niveau des valeurs d'usage du logement et très mauvais au niveau de l'aspect extérieur du bâtiment. Pour moi, ce sont plutôt des gens qui ont un système qui est en place, et c'est ce qui s'est passé dans la réalité, ils nous ont à chaque fois dit "là, vous êtes dans le système, là, vous n'y êtes pas, il faudrait rajouter un point lumineux". Eux, en gros, ils ne nous ont rien apporté, c'est sûr » (un architecte lauréat d'un îlot, n. 1).

La qualité finale d'un édifice relèverait donc exclusivement de la compétence de l'architecte, de sa libre réponse à une commande de la maîtrise d'ouvrage. Les thèmes de la certification seraient des entraves à cette expression qualitative, et un atout pour le promoteur dans la négociation. La certification deviendrait prescriptive sur le fond : « *c'est facile de gagner des points sur un chantier propre, mais ce n'est pas ce qui va rester. Finalement, celui qui fait la grille, c'est celui qui fait tout. Du coup, c'est un peu démobilisant* » (un architecte lauréat d'Andromède, n.5). Pourtant, CERQUAL ne se définit pas comme un organisme prescripteur, même si sa définition est ambiguë : « *On n'est pas prescripteur. On est vraiment là en tant qu'organisme certificateur, on intervient comme évaluateur. Ceci dit, on a une forte expertise et donc on fait part de notre expérience* » (un cadre de CERQUAL, organisme certificateur de QUALITEL). Compte tenu de cette distribution équivoque des capacités d'action, le long processus de maturation des questions environnementales scandé par le processus de certification nous est alors davantage décrit comme un dialogue de sourds sur la qualité, et une scène de négociation technique défavorable à celui qui se



défini comme son principal défenseur, l'architecte. Pire, en se concentrant sur des considérations techniques, la certification passerait à côté du rôle que l'architecture doit avoir sur la société : « *le bâtiment participe à la ville dans le domaine culturel, il contribue à une évolution des goûts et à une évolution d'un certain nombre de valeurs, ce qui n'est pas évoqué par le référentiel* » (un architecte lauréat d'un îlot, n. 1). Sa mobilisation est pourtant indispensable pour la SEM Constellation, afin de marquer l'exemplarité de ses projets, et pour les promoteurs, pour marquer la qualité de leurs produits.

Concours et certification s'articulent pour tricoter un système de contraintes, un « double blindage » prescriptif destiné à promouvoir la qualité et l'environnement puis à assurer la transcription des intentions dans la concrétisation. Leur introduction est rendue possible par un contexte qui procure au maître d'ouvrage une grande capacité à faire peser des incertitudes sur les promoteurs. Mais, dans la quête de la réalisation de ZAC exemplaires sur le plan de la QE, l'instrument certification « H&E » semble manifester prioritairement d'autres intérêts que ceux du concours. Ici, ce sont davantage ceux de la SEM et des promoteurs qui s'expriment et se combinent de façon harmonieuse avec les promesses de la certification : garantir l'identité d'un produit, pour mieux le vendre, pour valoriser ses vendeurs.



## Conclusion

Les instruments qui ont fait l'objet de ce chapitre sont orientés vers la promotion et la production de la qualité, environnementale, architecturale et, plus généralement, assurent la relation entre la vocation à l'exemplarité et le passage à l'acte. À cet effet, on observe un déplacement important sur les trois types de médiation marqué par un renforcement des médiations pragmatiques et épistémiques. On peut l'expliquer par leur positionnement dans le processus global, en considérant qu'ils portent sur des temps de finalisation : finalisation d'AéroConstellation, presque achevée, mais dont on veut maladroitement valoriser la plus-value environnementale, finalisation d'Andromède et Monges-Croix du Sud puisqu'on se situe dans l'acte de bâtir, dans la concrétisation des ambitions dégagées durant la longue phase amont. Quand les instruments précédents étaient surtout dirigés vers les acteurs, exprimant des préoccupations de coordination, ceux-ci évoquent davantage les objets et les pratiques via des répertoires d'action balisés. Quand les premiers repoussaient les irréversibilités techniques comme moyen de maintenir l'avenir ouvert, ceux-ci en produisent et en exigent pour édifier dans le présent. Autrement dit, si les temps des intensions nécessitent hypothèses et itérations, celui du passage à l'acte réclame plus de certitudes et de fixation des engagements sur les objets. Les instruments mobilisés agissent simultanément comme producteurs de référentiels opératifs, techniques, cognitifs, et comme évaluateurs de leur application (Boussard, Maugeri, 2003).

Ainsi, la médiation pragmatique présente des objectifs, des outils et des actions bien plus précis et affinés. Il ne s'agit plus de fabriquer une route ou une usine, de générer de la symbolique, mais de normaliser, de certifier, d'obtenir de la qualité à partir de cahiers de prescriptions, de normes ou de référentiels. La rationalité instrumentale, à savoir la mobilisation d'un moyen formaté au service d'une fin visée prend plus de force. On attend des candidats à l'obtention d'un certificat ou d'un îlot, l'adéquation d'une proposition à des critères bien définis, dont le respect fait l'objet d'un contrôle de conformité.

La médiation épistémique se caractérise par des schémas de rationalisation et un environnement prescriptif plus stricts. On est clairement monté en technicité, en niveau de contraintes sur les objets, en particulier pour le concours et la certification « H&E ». En effet, ils s'adressent à des partenaires, les promoteurs, auparavant exclus de la charte des valeurs et du MED parce qu'ils n'auraient pas la même manière d'aborder les enjeux contemporains de la production de la ville. L'enjeu n'est plus tant de former un groupe, mais de limiter les zones d'incertitude sur leurs comportements. D'une part, les projets architecturaux, certes conçus librement, répondent tout de même à un « cahier des prescriptions urbaines,

architecturales, paysagères et environnementales » supérieurement détaillé par le groupe projet initial. D'autre part, les promoteurs doivent ensuite réaliser le projet qu'ils se sont engagés, lors du concours, à produire. Enfin, ils sont suivis par le commanditaire et par l'organisme certificateur.

Mécaniquement, la méditation interactive change de nature, elle n'organise plus des rapports entre égaux, des leaderships à géométrie variable. Ainsi, contrairement au MED, qui avait consacré « une attitude plus qu'un projet », le plan architectural n'exprime plus une recherche partenariale mais un besoin de sécurisation : il réduit l'incertitude sur le comportement des promoteurs. Ce plan incarne bien cette transition des prescriptions faibles aux prescriptions fortes, c'est-à-dire du « plan partenaire » au « plan sécuritaire », il marque le passage d'une étape à une autre dans le projet, il réifie la scansion du réseau, manifeste son changement d'état (Vinck, 1999). Il établit également un axe fort de la qualité, entre le maître d'ouvrage et l'architecte, dans la mesure où il peut neutraliser certains comportements économiques des promoteurs grâce aux irréversibilités qualitatives qu'il engendre. Toutefois, cet axe est tributaire d'un contexte économiquement stable qui permet au commanditaire de faire peser l'incertitude sur ses partenaires. Dans le cas contraire, le promoteur peut faire peser la menace de sa défection pour négocier une baisse de son niveau d'engagement dans la qualité.

L'instrument ISO 14 001 est à part dans cette conclusion. Certes, le choix d'engager cette démarche relève d'une même optique d'exemplarité, d'innovation, du projet pilote amené à irriguer les pratiques futures et à positionner favorablement les responsables du projet. Toutefois, contrairement aux deux autres instruments, le processus de certification mobilise *a priori* des volontaires, c'est-à-dire des acteurs ayant délibérément décidé de se lancer dans une transformation de leurs pratiques au nom de la qualité environnementale. Comme la plupart des dispositifs incitatifs, la certification ISO 14 001 se définit comme un système ouvert de co-définition des objectifs et des moyens, la norme agissant seulement comme un guide pratique adaptatif. Ici, ce sont plutôt les errances pédagogiques et les cultures professionnelles qui génèrent une crise de prescriptions fortes et un schéma de rationalisation perçu comme fermé. Le rapport similaire que nourrissent les architectes à la certification « H&E » rend d'ailleurs compte d'une rupture généralisée entre concepteurs et normalisateurs. Dans les deux cas, l'enquête rend compte d'un écart significatif entre les promesses des auteurs des normes et la perception que s'en font les usagers.

Le tableau ci-dessous donne une vision de l'action des différents niveaux de médiation des trois instruments décryptés :

	Médiation pragmatique			Médiation épistémique		Médiation interactive			
Instruments	Objectifs	Outil	Action	Schéma de rationalisation	Type de prescriptions	Type d'acteurs	Type de relations	Critères de sélection des acteurs	Distribution des capacités d'action
<b>Norme ISO 14 001</b>	Certifier le management environnemental d'une activité.	Normalisation et certification.	Engagement politique, planification, mise en œuvre, évaluation, amélioration.	Scander les étapes du processus de certification.	Promesse : dicte des prescriptions de méthode, ne touche pas au fond.  Vécues : prescriptions lourdes et peu flexibles : un « moule ».	Collectivité, industriels, SEM.	Promesse : dispositif de co-définition des objectifs à atteindre.  Vécues : opposition aménageur/certificateur.	Exercer une activité sur la ZAC AéroConstellation.	Promesse : gagnant-gagnant.  Les déposataires de la norme définissent le SME.
<b>Concours d'architecture</b>	Privilégier les aspects qualitatifs d'un projet d'aménagement d'un îlot.  Assurer la relation intensions-passage à l'acte.	Procédure, Cahier de prescription.	Définition du produit à construire. Désignation d'un lauréat.	Organisation des relations maîtres d'ouvrage/ promoteurs.  Inscription du projet architectural dans un plan précis qui scelle les engagements.	Pour les architectes : prescriptions fortes mais « intelligentes »  Pour les promoteurs : prescriptions fortes.	Elus, Sem, architectes, promoteurs, AMO, urbanistes.	Compétition entre les candidats.  Concertation entre maître d'ouvrage et lauréat.  Négociation en contexte de crise.	Qualité architecturale et environnementale.	Coalition SEM / architectes au nom de la qualité.  Rééquilibrage en situation de crise.
<b>Certification « Habitat &amp; Environnement »</b>	Afficher les vertus environnementales d'une opération.  Garantir au consommateur le respect de certains critères environnementaux.	Normalisation et certification.	Contrôle du respect de cibles environnementales avant, en cours et après l'opération.	Référentiel, cibles, scansion du processus.	Promesses: ne pas toucher au fond.  Vécues : prescriptions lourdes selon les architectes.	Architectes, SEM, promoteurs, tous les acteurs d'un chantier.	Promesses : Concertation entre les certificateurs et les maîtres d'ouvrage.  Vécues : confrontation avec les architectes ; coopération avec SEM et promoteurs.	Respect des cibles.	La SEM et les promoteurs peuvent exploiter la marque « H&E ».  Les architectes perdent le monopole de la définition légitime de la qualité.

Globalement, ces instruments tournés vers la concrétisation engendrent des effets différents des précédents. Leur portée rassembleuse est moins prégnante, le consensus est loin d'être atteint. Si les instruments précédents n'étaient pas sans effet segmentant, cette conséquence, souvent délibérée, était plus douce dans la mesure où les acteurs marginalisés en reconnaissaient malgré tout la légitimité. Ici, le concours redistribue expressément les capacités d'action, tandis que l'évolution du contexte économique est l'occasion de nouvelles enchères. Les certifications voient leur principe même contesté par les acteurs de la conception. Dans tous les cas, les groupes mis en action par ces instruments n'obtiennent pas de normes et de valeurs partagées et stabilisées. Les représentations et intérêts de chacun continuent de travailler les collectifs. Le renforcement des médiations pragmatiques et épistémiques conduit la médiation interactive vers le tropisme des rapports de force et des équilibres précaires.



## Conclusion de la partie IV

Les instruments que nous avons analysés dans cette partie sont tournés vers la mise en œuvre et la concrétisation des intentions du programme Constellation : réaliser une zone d'activité aéronautique de grande taille, aménager des quartiers exemplaires des préoccupations urbaines et architecturales contemporaines. Deux grandes familles d'instruments ont été sollicitées à cet effet. La première concerne des instruments de management de la complexité, la seconde des instruments de pilotage de la qualité.

L'étude des instruments de management de la complexité montre l'inclination des acteurs à disqualifier les ressources organisationnelles et cognitives des formes d'action collective conventionnelles comme modalité de résolution de problème. Au contraire, les architectures relationnelles mises en place sont délibérément en opposition totale avec les routines établies : évasion institutionnelle, co-conception et itérations entre programme et projet, références villageoises contre la bureaucratie de la révolution industrielle, etc. Ces instruments fournissent à la faible structuration des problèmes une réponse en termes d'efficacité relationnelle agencée par des structures adhocratiques. Ils sont pensés pour repousser les irréversibilités, autrement dit pour affronter efficacement l'inconfort de l'environnement technique consécutif à l'évolution constante de l'avion. À l'image des instruments de la partie III, ils portent peu de prescriptions techniques mais induisent un engagement intense des participants. C'est pourquoi le critère de sélection se base sur des attributs assez subjectifs : la capacité à s'appropriier les enjeux, le partage de qualités semblables, les dispositions pressenties à s'écarter des routines. L'absence de certitudes techniques doit être compensée par des assurances sur les comportements des partenaires. Cette assurance permet de composer une action collective qui fait cohabiter un haut degré d'intégration dans un groupe et un grand niveau de responsabilisation individuelle. L'ensemble conduit à une forte mobilisation de la ressource affective, qui colore les autres ressources. Chaque participant fait état d'une expérience professionnelle ultime, inoubliable, qui les a « fait rêver », et après laquelle il est difficile de se remobiliser.

Les instruments de pilotage de la qualité sont explicitement investis de concrétiser la vocation à l'exemplarité du programme Constellation. Il s'agit de promouvoir la qualité, de la produire et de l'afficher. Dès lors, ces instruments ne proposent pas le même degré d'ouverture des problèmes, qui se présentent aux acteurs de façon déjà relativement bien circonscrits. Ce passage de prescriptions faibles à des prescriptions fortes rend compte d'une nouvelle forme de collectif, où les nouveaux intervenants sont moins intégrés pour

coproduire les objectifs que pour réaliser ceux qui ont été exprimés par le groupe constitué lors de la phase amont. Les ressources que ces instruments sollicitent sont en ce sens différentes. À l'inverse des précédents instruments, les acteurs ne s'appuient pas sur un même stock de représentations, de valeurs, de symboles, de culture professionnelle. Les instruments ne neutralisent pas les stratégies de chacun mais, au contraire, capitalise sur la stratégie de chaque partie prenante pour rendre son action efficace. C'est le cas de la certification ISO 14 001 qui, derrière le consensus social sur le développement durable, rassemble des acteurs qui souhaitent communiquer sur leurs pratiques vertueuses. C'est également le principe du concours d'architecture, qui traduit nettement une tactique de la part de la SEM Constellation pour renforcer les capacités d'action de l'architecte, perçu comme l'allié naturel de la qualité face aux constructeurs privés. On fait l'hypothèse que ces derniers accepteront de gagner en intérêt marketing ce qu'ils perdront en perte d'influence. C'est enfin au nom de logiques d'affichage identiques que la SEM Constellation et les promoteurs adhèrent aux préceptes de la certification « H&E ». Pour les trois instruments, on est moins dans une dynamique de groupe soutenue par une production symbolique que dans un système pensé comme « gagnant-gagnant ». Les accords sont alors plus fragiles, la répartition des capacités d'action moins stabilisée, plus perméable à l'évolution de l'environnement, en dépit de prescriptions techniques bien plus nombreuses et précises destinées à discipliner les plus récalcitrants. Ainsi, les écarts entre les promesses de bonne gouvernance colportées par les instruments et ce qu'en perçoivent les usagers sont très importants. Aucun des instruments ne parvient donc à établir un socle partagé et stabilisé de représentations, ce qui peut expliquer que la moindre variation de l'environnement entraîne aussitôt une nouvelle lutte pour la définition légitime des problèmes et des solutions.

La nature des instruments mis en œuvre lors de la concrétisation des intentions varierait suivant les comportements attendus de la part des participants. Peu prescriptifs et affectivement chargés lorsqu'ils s'adressent à des adhérents au projet qui se rassemblent selon une logique de choix mutuels, ils renforcent les prescriptions, les systèmes de contrôle et de surveillance quand ils regroupent des acteurs aux logiques hétérogènes, choisis selon des mécanismes concurrentiels. Cela témoigne de la dualité des processus d'instrumentation de l'action : d'un côté, un haut degré de conceptualisation technique du management et des procédures, de l'autre un enjeu majeur de personnification, de subjectivation. C'est l'objet de notre dernier chapitre.

## Chapitre 9

### Des instruments qui *politisent* l'action publique

L'analyse des instruments mobilisés par les acteurs pour affronter les problèmes rencontrés lors de la réalisation d'un grand projet urbain nous permet désormais de définir les principaux effets de l'action publique instrumentée.

Plusieurs propositions ont été faites : rationalisation, relation, responsabilisation, prise de risque, confiance, cooptation, prescriptions, « cens caché », mythe, symbolisation, instrumentalisation, ouverture des systèmes d'acteurs, groupe, caste, élitisme, « re-tribalisation », valeurs, habitus, institutionnalisation... Il convient désormais de les ordonner en nous appuyant sur le cadre théorique élaboré en début de cette thèse.

Certaines de ces qualifications trouvent à se ranger derrière la visée de rationalisation que nous avons précisée dans l'introduction générale de cette thèse et déclinée sous la forme des médiations pragmatiques et épistémiques. Dans cette acception, l'action instrumentée facilite la confrontation aux problèmes que les acteurs rencontrent durant le projet urbain. Toutefois, ici, on comprend que la nature des problèmes est essentiellement d'ordre organisationnel. Au sein du paradigme faillibiliste, la modalité de résolution des problèmes se trouve dans le partenariat, et les instruments mis en œuvre concentrent prioritairement leurs effets sur la régulation de dispositifs partenariaux particulièrement sophistiqués (voir chapitre 1). Face à des problèmes mal structurés, la domestication de la complexité et de l'incertitude passe par la recherche d'assurances sur le comportement des acteurs amenés à travailler ensemble. Les instruments sont alors d'abord chargés de leur fournir des institutions de qualité dans le but de résoudre les problèmes organisationnels induits par l'adoption délibérée d'une logique de projet.

D'autres qualifications se rapportent à la visée de coordination, qui régule la coopération entre les acteurs, et remédie à la différenciation. Mais tandis que la visée de rationalisation travaille à techniciser le fonctionnement des collectifs, la visée de coordination met en œuvre des mécanismes de socialisation qui conduisent à une communalisation des collectifs au sens entendu par Weber : « la disposition de l'activité sociale se fonde – dans le cas particulier, en moyenne ou dans le type pur- sur le sentiment subjectif (traditionnel ou affectif) des participants d'appartenir à une même communauté » (Weber, 1995 : 78). La

sophistication technique des collectifs n'évacue pas, mais au contraire exacerbe, des manifestations généralement peu associées aux processus de rationalisation : rites, identités, fêtes, dons, valeurs, etc. C'est pourquoi, outre la médiation interactive que nous avons décrite en introduction, nous identifions dans cette conclusion l'œuvre d'une quatrième médiation, la médiation symbolique.

Ces résultats éclairent sous un jour nouveau le rapport technique et politique qui anime l'action publique. On considère communément que la technicisation de l'activité produit un effet de désincarnation, dépersonnalisation indispensable à l'avènement d'une organisation rationnelle propre aux sociétés industrielles. **Nous défendons au contraire l'idée que ces instruments de gouvernance d'un projet urbain conduisent conjointement à la personification et à la communalisation de l'action.** Ces instruments, en même temps qu'ils importent un haut degré de technicisation de l'action, fabriquent de l'intéressement, de l'enrôlement cognitif, qui sont indispensables à leur mise en œuvre. Ils responsabilisent les acteurs, commandent leur investissement personnel en même temps qu'ils prescrivent leur adhésion au collectif. Ils impliquent une forte cohésion sociale et forte division du travail, soit l'inscription d'individus autonomes dans des collectifs très intégrés.

Cette subjectivation et cette communalisation de l'action génèrent des effets politiques. Alors que la sociologie politique tend traditionnellement à voir dans l'instrumentation de l'action l'avènement d'une action publique dépolitisée salutaire car débarrassée de l'inconstance du politique, nous estimons au contraire que, dans le projet urbain, elle contribue à réintroduire du politique. En ce sens, **nous allons entreprendre de montrer comment ici, l'instrumentation de l'action, tout en incarnant les promesses traditionnelles de domestication de la complexité des problèmes par la rationalisation, politise l'action publique.** Cette politisation de l'action est en elle-même perçue comme un facteur de réduction de la complexité et de l'incertitude.

Quatre temps vont rythmer le développement de cette thèse. Nous reprendrons d'abord notre enquête sur le programme Constellation à la lumière des différentes médiations instrumentales que nous avons mises en place en début de ce travail et qui ont accompagné toutes nos fins de chapitres. Nous commencerons par appréhender la visée de rationalisation qui comprend les médiations épistémique et pragmatique, tournées vers la résolution de problèmes que pose la réalisation d'un projet. Selon nous, le paradigme faillibiliste dans lequel évolue l'action publique contemporaine travaille en profondeur la médiation pragmatique et la médiation épistémique. Il les oriente moins vers une activité

transformatrice des objets que vers une activité de régulation de la production collective des objectifs, suivant une logique de sociation (1).

Nous reviendrons ensuite sur la visée de coordination, avec la médiation interactive, à laquelle nous adjoignons une quatrième médiation, que nous qualifions de « symbolique ». En effet, au regard de la force des préoccupations en termes de valeurs, de patrimoine, d'identité, etc., il nous est paru nécessaire de désencastrer cette dimension de la médiation interactive, pour en faire une médiation à part entière. L'ensemble est tourné vers la formation et la régulation des groupes très intégrés suivant un mécanisme simultané d'ouverture et de fermeture (2).

La troisième section de ce chapitre analyse les combinaisons que forment les médiations entre elles et nous permet d'envisager les ressorts du changement à l'œuvre. L'étude des visées de rationalisation et de coordination montre que, face la complexité, la montée en technicité a pour corollaire un plus haut degré d'intégration des groupes. Les instruments engagent donc simultanément un mouvement technique et un mouvement anthropologique. Nous dégageons alors quatre types d'effets : la production d'un langage organisationnel et de référentiels opératifs, des clôtures opérationnelles et la désignation de mondes de référence. Cette modélisation montre que le pilotage de ce projet urbain articule des logiques de sélection et de socialisation pour engager les acteurs vers le changement de leur modalité d'action (3).

Dans la continuité se dégage une action publique qui réinstruit le rapport entre les deux tropismes que la sociologie politique tend classiquement à opposer, la technique et le politique. Ici, les instruments engendrent simultanément une « technicisation » accrue et une « politisation » extrêmement forte. Fondamentalement, l'origine de cette politisation provient de la dilution du Grand Partage des Modernes dans le cadre d'une action instrumentée qui lie la production de l'objectivité à la confiance. Concrètement, la politisation passe par un changement dans la nature des échanges au sein desquels le politique s'aménage des capacités d'action par la transformation des règles du jeu urbain (4).

## 1- La visée de rationalisation : une visée de sociation

En introduction générale de cette thèse, nous regroupions la médiation pragmatique et la médiation épistémique autour de la visée de rationalisation. Cette visée considère la vocation de l'instrumentation de l'action à participer à la résolution de problèmes. Il s'agit d'entrevoir la capacité de certains instruments à supporter les acteurs lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes durant leur activité.

Un résultat fort de notre enquête est de participer à la compréhension de cette visée de rationalisation dans un contexte de « pensée faible », tel que nous l'avons définie avec Chalas : une situation qui prive la pensée de repères impératifs, où dès lors seules des orientations relatives sont envisageables. Nous référant à Simon, nous avons décrit le passage d'une rationalité substantive à une rationalité procédurale, une rationalité qui dépend du processus qui l'a généré, pour détailler les enjeux opérationnels de ce contexte de pensée faible. Ce déplacement oriente naturellement les médiations qui impriment une visée de rationalisation. Ainsi, les médiations pragmatiques et épistémiques doivent désormais s'accommoder de l'absence d'une pensée préalable précise quant aux buts à atteindre. Cela contribue à réorienter leur action qui porte davantage sur les problèmes de type organisationnel que sur les objets à transformer. **En situation d'incertitude sur les buts, la visée de rationalisation entreprend prioritairement de générer des assurances sur les comportements des acteurs de plus en plus nombreux.** Les instruments mettent en œuvre des mécanismes de sociation au sens de Weber : « une relation sociale lorsque, et tant que, la disposition de l'activité sociale se fonde sur un compromis d'intérêt motivé rationnellement (en valeur ou en finalité) ou sur une coordination d'intérêts motivée de la même manière » (1995 :78).

À cet effet, la médiation pragmatique concentre son activité sur l'engagement des acteurs. Alors que les porteurs du projet repoussent les irréversibilités techniques pour maintenir une capacité d'adaptation et de réactivité face à des environnements changeants, ils ont besoin de certitudes sur les comportements, d'irréversibilités dans les engagements (1.1). La médiation épistémique est également touchée par ce changement de nature de la rationalité. Dans un contexte où l'incertitude se réduit à l'aide de partenariats, où les conditions formelles de justification acquièrent elle-même un pouvoir de justification, les instruments sont chargés d'apporter une représentation simplifiée de la complexité organisationnelle (1.2).



## 1.1- Une médiation pragmatique pour générer des irréversibilités dans les engagements

La médiation pragmatique désigne une extension des capacités d'action des acteurs, c'est-à-dire un moyen d'agir sur l'objet de leur activité, d'opérationnaliser une pensée. Il s'agit de transformer un état initial suivant une idée préalable, l'instrument assurant l'inscription de l'état souhaité dans la réalité. L'instrument est un relais de la pensée, suivant une perspective dualiste où l'esprit domine le corps, le spirituel le matériel.

Ce type de médiation semble totalement convenir au paradigme positiviste et à son instrument, la planification. Le propos est bien ici de produire la société (Touraine, 1973) sur la base de buts (la pensée préalable) fournis par la science, que politiques et industriels mettent en œuvre suivant le Plan. L'élaboration de la « pensée préalable » est en ce sens considérée comme la partie noble de l'activité politique, car intellectuelle, tandis que les instruments sont relégués au second rang, car relevant de l'expérimentation (Sfez, 2002). Autrement dit, la médiation pragmatique des instruments est l'alliée naturelle de la rationalité substantive, où s'active un processus linéaire allant des buts aux moyens, avec pour quête l'absence d'écart entre les résultats et les buts annoncés. Qu'en est-il au sein du paradigme faillibiliste, où la production des buts est souvent repoussée et mise sous la responsabilité de partenariats souvent *ad hoc*, où le bon fonctionnement de ce partenariat peut même être un objectif à part entière voire suffire pour juger positivement une action publique (Salles, 2006) ? Quelle place pour la médiation pragmatique lorsque le débat se déplace de la question des objectifs vers celles des modes opératoires (Pinson, 2004). Que devient-elle en situation subie de problèmes faiblement structurés ? Que devient-elle en situation revendiquée d'absence de pensée préalable au nom de la nécessité de maintenir les situations ouvertes, de l'éthique de la discussion, de la maïeutique, des vertus de l'incertitude (Chadoin, 2005), d'idéologie d'absence d'idéologie (Genestier, 1993), de « pensée faible » (Chalas, 1998) ?

L'analyse du programme Constellation à l'aune de ses instruments nous paraît une bonne opportunité pour essayer de comprendre comment ces mutations travaillent la médiation pragmatique. En effet, les acteurs admettent l'absence de « pensée préalable » relevant de la rationalité substantive. Soit parce que l'objet à transformer ne se rapporte à rien de connu, soit parce que ce qui est connu ne satisfait plus. Les formes prises par la médiation interactive s'esquissent à la lumière des propositions récapitulées dans nos tableaux de fin de chapitres.

<b>Médiation pragmatique des instruments du programme Constellation</b>			
<b>Instruments</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Outil</b>	<b>Action</b>
<b>SIVOM Blagnac-Constellation (chapitre 4)</b>	Construire une intercommunalité de projet. Conserver une indépendance stratégique vis-à-vis d'une éventuelle intercommunalité d'agglomération.	Schéma de secteur, politique foncière commune, mutualisation des ressources fiscales.	Institutionnalisation de l'action collective, apprentissage institutionnel.
<b>« AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité » (chapitre 5)</b>	Afficher une unité politique. Rendre irréversibles les engagements.	Protocole d'accord entre les collectivités locales.	Définition de la zone à aménager. Montage d'un dispositif partenarial.
<b>Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (chapitre 5)</b>	Construire un interlocuteur robuste et légitime à Airbus. Garantir le partage des retombées financières.	Structure intercommunale intégrée.	Portage politique, technique et financier du programme Constellation.
<b>Charte des valeurs (chapitre 6)</b>	Unifier les représentations urbaines. Former un groupe.	Séminaire de deux jours.	Concertation.
<b>Marché d'étude de définitions simultanées (chapitre 6)</b>	Enrichir l'univers sémantique de la décision. Produire plusieurs orientations urbaines. Générer une nouvelle culture urbaine. Identifier un futur partenaire.	Procédure de désignation d'un urbaniste.	Concertation Sélection.
<b>Comité de suivi (chapitre 7)</b>	Réduire le temps de réaction politique.	Sous-commission AUDAS de 7 élus.	Préparation de décision du conseil de communauté. Membres missionnés pour résoudre un problème.
<b>Equipe IGG (chapitre 7)</b>	Réduire le temps de réalisation d'un projet public.	Équipe interrégionale de 6 ingénieurs de l'Équipement.	Réalisation de l'IGG Pratiques « border line »
<b>Equipe Star (chapitre 7)</b>	Monter une équipe en co-conception pour renforcer la cohérence des décisions.	Équipe maître d'ouvrage/ maître d'œuvre	Conception du plan-masse d'AéroConstellation et l'usine Lagardère
<b>Le village AéroConstellation (chapitre 7)</b>	Manager le chantier en raccourcissant les circuits de communication.	Ensemble d'algécos pour établir une base de vie.	Réalisation d'AéroConstellation et l'usine Lagardère.
<b>Norme ISO 14 001 (chapitre 8)</b>	Certifier le management environnemental d'une activité.	Normalisation et certification.	Engagement politique, planification, mise en œuvre, évaluation, amélioration.
<b>Concours d'architecture (chapitre 8)</b>	Privilégier les aspects qualitatifs d'un projet d'aménagement d'un îlot. Assurer la relation intensions-passage à l'acte.	Procédure, Cahier de prescriptions.	Définition du produit à construire. Désignation d'un lauréat.
<b>Certification « Habitat &amp; Environnement » (chapitre 8)</b>	Afficher les vertus environnementales d'une opération. Garantir au consommateur le respect de certains critères environnementaux.	Normalisation et certification.	Contrôle du respect de cibles environnementales avant, en cours et après l'opération.

Que nous enseigne cette relecture ? La colonne « objectifs » exprime prioritairement des préoccupations en termes de formation de groupes, « afficher une unité politique », « rendre irréversible les engagements », « unifier les représentations urbaines », et de management,

« réduire le temps de réaction politique », « certifier le management environnemental d'une activité », « monter une équipe en co-conception pour renforcer la cohérence des décisions », « manager le chantier en raccourcissant les circuits de communication ». Les « outils » sont en ce sens majoritairement des équipes. Cela témoigne du ressort essentiellement organisationnel qu'active la médiation pragmatique : elle dote les acteurs d'un ordre local configuré pour affronter les incertitudes du projet, ordre qui se réalise largement à distance des institutions existantes. Mieux, ses référentiels d'action se définissent largement en réaction aux logiques associées à ces institutions, si bien qu'on peut faire de la médiation pragmatique un moteur significatif de l'évasion institutionnelle. L'idée préalable qui préexiste au lancement du projet ne porte pas sur la nature des actions à entreprendre et les solutions à apporter aux problèmes, mais sur les formes institutionnelles qui doivent encadrer l'action collective et individuelle des acteurs.

La médiation semble se faire plus pragmatique, au sens initialement défini en introduction de cette thèse, au moment de la mise en œuvre, qui intervient à la suite de phases amont particulièrement riches. Sur le volet urbain du programme Constellation, on voit bien que de la charte des valeurs au MED, puis au concours d'architecture avec la certification Habitat et Environnement, l'espace problème s'est confiné. Le niveau de directivité des instruments évolue car la pensée préalable s'est affinée, à mesure aussi que l'expression figurative des projets gagne en consistance et en affirmation. Le concours d'architecture par îlot incarne bien ce changement de ton. Clairement, son objectif est d'assurer la relation intentions-passage à l'acte. Toutefois, les Cahiers de Prescriptions Urbaines, Architecturales, Paysagères et Environnementales (CPUAPE) composés pour chaque îlot soumis au concours sont jugés extrêmement ouverts et flexibles par les architectes qui parlent de « contraintes intelligentes » par opposition à des contraintes plus administratives. Ces « contraintes intelligentes », qui composent « la pensée préalable » sont aussi un moyen de renforcer les liens entre le maître d'ouvrage public et les architectes.

En outre, le concours par îlot intervient en aval d'une longue phase de concertation structurée par la charte des valeurs et le marché d'étude de définitions. Cette phase de concertation s'est notamment caractérisée par la volonté de repousser la production d'irréversibilités, c'est-à-dire la détermination de partis urbains fermes et définitifs. Cela s'est traduit dans le choix du projet urbain lauréat : celui-ci favorise un urbaniste jugé plus ouvert à la négociation, ayant proposé des esquisses moins précises, laissant place à des échanges et des améliorations. On retrouve également cette préoccupation dans la remise en cause du séquençage traditionnel des décisions entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, déjà souligné par Prost (2003) et Janvier (2001). Le choix de co-conception porté le MED et par le

village AéroConstellation se fait au nom de la cohérence, qui passerait par des itérations permanentes entre programme et projet. Ces itérations obligatoires ne peuvent se réaliser dans la linéarité décisionnelle que suppose le schéma « maître d'ouvrage-programme » puis « maître d'œuvre-réalisation ». Plus généralement, tous les instruments portent des promesses d'itérations, de concertation, de normes intelligentes, adaptatives. C'est la perception ou l'usage de ces instruments, le concours d'architecture par îlot pour les promoteurs, la norme ISO 14 001 pour les ingénieurs, la norme Habitat et Environnement pour les architectes, qui en font des instruments inflexibles, liés à une pensée préalable ordonnatrice.

Ces observations montrent que la « pensée préalable », dans le paradigme faillibiliste, s'est transformée. Elle s'éloigne de la « pensée du quoi », que l'on retrouve encore sur l'opération du Ritouret à Blagnac (chapitre 3), à la faveur d'une « pensée du comment ». Ce déplacement est favorisé par la démarche de projet qui, rappelons-le, présuppose une méthode qui reconnaît « la singularité d'une situation à aménager », « l'exploration d'opportunités dans un environnement ouvert », et donc fondée sur « la gestion de la complexité et de l'incertitude » (Boutinet, 1990 : 252-255). Dans le paradigme faillibiliste, la médiation pragmatique ne disparaît pas, mais l'orientation des objectifs change. Ceux-ci sont moins tournés vers des objets à transformer, le pouvoir d'agir des instruments est moins dans l'impression d'une rationalité sur une situation suivant un objectif préexistant à l'action, que vers des collectifs à réguler. **Autrement dit, la pensée préalable existe toujours mais elle imprime dorénavant une rationalité sur le fonctionnement des groupes.** Le paradigme faillibiliste domestiquant l'incertitude par le partenariat, réglant plus que solutionnant les problèmes (Padioleau, 2003), la médiation pragmatique des instruments s'attelle à produire des irréversibilités dans les engagements et à agencer des scènes d'action qui s'activent en marge des institutions traditionnelles. Elle traduit la pensée préalable des porteurs du projet quant aux personnes avec qui ils désirent travailler, celles qu'ils veulent écarter, et au sein de quelles institutions. S'ils ignorent préalablement les objectifs, ils savent clairement avec qui et dans quel dispositif collaboratif ils souhaitent les produire. C'est en sens qu'opère la médiation pragmatique : elle étend leur capacité à agir sur le fonctionnement du collectif suivant leur idée préalable.

## **1.2- La médiation épistémique : apporter des représentations simplifiées de collectifs complexes**

Nous avons défini en introduction la médiation épistémique par son offre de décodage et d'encodage des problèmes rencontrés par les acteurs durant leur activité. Ici, les instruments

remplissent une fonction médiatrice dans la mesure où ils ajoutent ou retirent quelque chose à l'action, en modifiant le cours pour en devenir co-auteurs.

La médiation épistémique des instruments n'est pas absente dans le paradigme du positivisme logique. Son instrument idéal typique, la planification, a marqué une génération d'administrateurs, en particulier les diplômés de la nouvelle École Nationale d'Administration, pour qui elle matérialise la modernité. Le Plan incarne le primat de la raison technocratique sur la passion politique. En ce sens, il est bien une « théorie réifiée », celle qui porte au plus haut l'idée d'une nécessaire dépolitisation des activités gouvernementales, au profit de décisions éclairées par la connaissance. Il a également participé à structurer les problèmes, de manière le plus souvent quantitative et offert des routines aux administrations investies de sa mise en œuvre. Au sein du paradigme faillibiliste, la médiation épistémique est toutefois libérée de l'emprise de la médiation pragmatique en même temps que l'instrument n'est plus inféodé à une pensée préalable. Face à des problèmes faiblement structurés, il s'agit moins d'opérationnaliser une pensée préalable que de mettre en place, puis de nourrir continuellement, une activité intellectuelle destinée à confiner les problèmes, leur donner une intelligibilité, inscrire des situations nouvelles, changeantes, dans des schémas cognitifs partagés. Cette activité intellectuelle se caractérise par un décloisonnement revendiqué des compétences (contre la sectorialisation) et des schémas d'organisation collective horizontaux (contre la verticalité).

Deux dimensions de la médiation épistémique étaient déclinées dans le chapitre 2 :

- le schéma de rationalisation : en quoi l'instrument donne-t-il accès à une représentation nouvelle, simplifiée du problème résoudre ? ;
- le type de prescriptions qui jalonnent ce schéma de rationalisation : l'instrument comporte-t-il des injonctions techniques fortes, des mises en conformité, un dogme, de la docilité, permettant d'orienter les représentations ?

La médiation épistémique des instruments du programme Constellation revêt une importance considérable au regard de la situation d'incertitude dans laquelle sont plongés les acteurs. On a vu que cette situation d'incertitude est à la fois subie, sur le volet industriel, et choisie, sur le volet urbain. Contraints ou volontaires, les acteurs ne peuvent adosser leur action à un catalogue préexistant de solutions et de ressources. Ils comptent donc sur les instruments pour agencer leur production. Le tableau ci-après reprend nos principaux résultats relatifs à la médiation épistémique.

<b>Médiation épistémique des instruments du programme Constellation</b>		
<b>Instruments</b>	<b>Schéma de rationalisation</b>	<b>Type de prescriptions</b>
<b>SIVOM Blagnac-Constellation (chapitre 4)</b>	Documents de référence communs, production de connaissances (recours à des experts locaux).	Faibles juridiquement pour les documents d'aménagement, mais fortes en termes d'engagement dans le collectif.
<b>« AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité » (chapitre 5)</b>	Construction d'un mythe territorial. Désignation de l'espace octroyé. Sécurisation juridique.	Tournées vers les engagements des partenaires. Peu de contraintes techniques. Contraintes calendaires.
<b>Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (chapitre 5)</b>	Lisibilité territoriale. Identification et simplification de la maîtrise d'ouvrage. Sécurisation juridique et politique.	Niveau de structuration insuffisant pour peser efficacement.
<b>Charte des valeurs (chapitre 6)</b>	Balises de la concertation, Identification et construction de valeurs urbaines communes.	Prescriptions faibles : pas de programme, pas de projet urbain.
<b>Marché d'étude de définitions simultanées (chapitre 6)</b>	Production de connaissances sur le territoire à urbaniser. Production de référentiels opératifs. Structuration des rapports maître d'ouvrage/ maître d'œuvre. Architecture collaborative	Prescriptions faibles sur le plan technique : « pré-programme », esquisses. Phasage de la concertation très structurant.
<b>Comité de suivi (chapitre 7)</b>	Comprendre les problèmes industriels pour justifier les décisions.	Prescriptions relationnelles : responsabilisation, confiance, disponibilité.
<b>Equipe IGG (chapitre 7)</b>	Simplification des procédures administratives pour gain de temps. Ingénierie simultanée Prise de risque	Prescriptions relationnelles : responsabilisation, confiance, disponibilité.
<b>Equipe Star (chapitre 7)</b>	Itération programme/projet	Prescriptions relationnelles : responsabilisation, confiance, disponibilité.
<b>Le village AéroConstellation (chapitre 7)</b>	Gestion de la co-activité au sein d'un cadre matériel.	Être sur place. Disponibilité
<b>Norme ISO 14 001 (chapitre 8)</b>	Scander les étapes du processus de certification.	Promesse : dicte des prescriptions de méthode, ne touche pas au fond. Vécues : prescriptions lourdes et peu flexibles : un « moule ».
<b>Concours d'architecture (chapitre 8)</b>	Organisation des relations maîtres d'ouvrage/ promoteurs. Inscription du projet architectural dans un plan précis qui scelle les engagements.	Pour les architectes : prescriptions fortes mais « intelligentes ». Pour les promoteurs : prescriptions fortes.
<b>Certification « Habitat &amp; Environnement » (chapitre 8)</b>	Référentiel, cibles, scansion du processus.	Promesses: ne pas toucher au fond. Vécues : prescriptions lourdes selon les architectes.



La lecture de ce tableau apporte plusieurs enseignements. D'abord, les schémas de rationalisation sont de deux natures. La première est fondamentalement heuristique puisqu'il est question de « production de connaissances », de « comprendre les industriels », de « lisibilité », de « référentiels », de « cibles », d'« identification », et de « balisage ». Il s'agit d'intégrer des savoirs, de les faire dialoguer, de structurer les représentations, d'inscrire les situations nouvelles dans des schémas dans le but de faciliter l'action. L'apport de connaissances prend la forme d'une multiplication d'expertises souvent inédites localement et les instruments mobilisés sont les co-auteurs de cette entreprise : ils impliquent l'intégration d'assistants à maîtrise d'ouvrage, d'auditeurs, de bureaux d'études, de consultants, etc. Il se traduit également par l'intégration d'élus techniciens, Mais cet élargissement du collectif au nom de la domestication de la complexité et des incertitudes engendre de nouvelles incertitudes, de nature procédurale : comment remédier à la montée en différenciation qui en découle mécaniquement ?

En réponse, les schémas de rationalisation facilitent l'appréhension du *comment* : « sécurisation juridique », « structuration des rapports », « construction et distribution de la confiance », « scansion du processus », etc. On apprend sur ce *comment* en reprenant les types de prescription : pour la grande majorité des instruments, les prescriptions au sens technique du terme sont très faibles. On note toutefois à nouveau une montée des prescriptions fortes sur le projet urbain, à mesure que le parti d'aménagement s'affirme. Surtout, les prescriptions deviennent fortes dès lors qu'elles visent les engagements relationnels. **Tout se passe comme si la médiation épistémique entreprenait de domestiquer l'incertitude en compensant la complexité ontologique des problèmes par la production de certitudes sur le fonctionnement du collectif.** Sécurisation, calendrier, structuration des rapports sociaux : la médiation épistémique apportée par les instruments vise en premier lieu une représentation simplifiée du fonctionnement du collectif, préalable à une activité heuristique chargée d'offrir une représentation simplifiée du problème. Elle génère une logique assurantielle (Thomas, 1999) en organisant les règles qui régiront la vie du groupe. Elle participe à structurer les arènes collaboratives en prescrivant le vivre ensemble pour favoriser l'intelligence collective par apprentissages croisés (Hatchuel, 2002). Le comité de suivi, le village AéroConstellation, l'équipe IGG, l'équipe Star, la charte des valeurs et le marché de définition illustrent bien cette dimension. Les acteurs nous expliquent en effet que ces instruments ont comporté des prescriptions relationnelles et organisationnelles qui ont permis d'envisager la faisabilité technique des projets. D'un côté, ils reconnaissent la nécessité d'une organisation complexe, puisque les solutions organisationnelles disponibles ont été délibérément délaissées. De l'autre, ils comptent sur les instruments pour leur apporter une représentation simplifiée de cette complexité

organisationnelle. **Car l'accès à une représentation simplifiée du fonctionnement d'un collectif complexe conditionnerait celui une représentation simplifiée des problèmes à résoudre.** Cela correspond à la vision que les acteurs ont de leurs problèmes, qui est avant tout exprimé en termes d'hommes, de coordination de compétences, de montages de projets, de qualité institutionnelle, de balisage de processus, de gestion des itérations, alors que les problèmes techniques rencontrés, bien qu'incroyablement complexes, suscitent moins d'inquiétude. Cela montre aussi que les acteurs ont partiellement renoncé à domestiquer définitivement l'incertitude technique. Ils semblent admettre les limites de leurs solutions, contrairement à l'urbanisme progressiste, et imaginent que leur efficacité provient de la qualité du débat intersubjectif dont elles sont issues.

Au final, **on note que la visée de rationalisation, à travers la réorientation de ses deux médiations, imprime la majorité de ses effets sur le collectif plutôt que sur les objets. La construction et la régulation du collectif sont reconnues comme des buts à part entière et non comme un simple moyen.** La solidité du *comment*, le collectif, vient secourir la versatilité du *quoi*, les objets, les solutions techniques, les conditions formelles de justification acquièrent elle-même un pouvoir de justification (Duran, 2009). D'après nous, cela ne signifie pas que la visée de rationalisation s'effacerait devant la visée de coordination. **Nous dirions plutôt que, dans un paradigme où le mécanisme de réduction de l'incertitude se trouve dans le partenariat, les collectifs exigent de nouvelles formes de technicité permettant de concilier ouverture, pluralisme, horizontalité, décloisonnement, et efficacité.** La mobilisation d'instruments intégrant une telle technicité nécessite la reconnaissance du caractère complexe de l'activité collective plutôt que de chercher la simplicité. Cette reconnaissance serait même un atout pour l'action (Michaud, Thoenig : 2009). Toutefois, cette technisation du collectif au nom d'une logique assurantielle, *credo* du paradigme faillibiliste, n'éradique pas des aspects plus traditionnels du fonctionnement des groupes, tels que les stratégies, l'opportunisme, la cooptation, les rituels ou la symbolique. C'est l'objet de notre deuxième section.

## **2- La visée de coordination : une visée de communalisation**

La visée de coordination caractérise la vocation de certains instruments à participer à la régulation de l'activité collective. La coopération, quand elle atteint un certain niveau de complexité, implique le recours à des instruments de coordination adaptés. Ces instruments effectuent une médiation interactive en premier lieu chargée de remédier à la différenciation qui touche les groupes. De façon tacite, ils agissent aussi comme des technologies politiques qui déterminent fortement les rapports sociaux (votre l'introduction générale de cette thèse).

Notre enquête témoigne bien de ces deux effets de la médiation interactive. Au nom de la complexité, le collectif est agrandi, les compétences se multiplient. Dès lors, des instruments sont mobilisés pour produire de la cohérence au sein du collectif, lui apporter une définition commune de la situation. Mais cette ouverture se double d'un mécanisme de fermeture, la construction d'un « nous » génère des « autres », nous amenant à parler de pluralisme limité (2.1). En outre, il semble que ce « nous » ne peut se satisfaire seulement de mécanismes techniques de coordination. Il a besoin de valeurs, d'identité, d'histoire, c'est-à-dire d'une médiation symbolique qui colore les autres médiations (2.2).

### **2.1- La médiation interactive : un pluralisme limité pour faciliter l'établissement d'une démocratie unitaire**

Toute forme d'instrumentation, dès lors qu'elle s'adresse à un collectif, apporte une médiation interactive. On a vu que le Plan, par exemple, organise une nouvelle scène d'échange entre les technocrates de l'État et les industriels. Il facilite ces rencontres en intégrant des référentiels communs en termes de planification stratégique, qui constitue le mode dominant de fonctionnement de la grande industrie. Il contribue également à redistribuer les capacités d'action entre la technique et le politique d'une part, au sein de l'administration centrale d'autre part. Toutefois, au cœur de ces échanges domine l'idée que la résolution des problèmes doit venir de la science. Au sein de ces collectifs, on cherche la vérité, et à partir de la vérité, on produit la société à l'aide d'un instrument, le Plan. Cette activité noble de production de la société ne concerne qu'un petit nombre d'individus : le Commissariat au Plan était délibérément la plus petite administration de France. Ses membres, mis à l'écart des autres administrations, sont supérieurement éclairés grâce à la qualité de l'enseignement reçu, en économie notamment.

Le paradigme faillibiliste et son instrument idéal typique, le projet, contient de tout autres promesses en matière de médiation interactive. En effet, ici, cette forme de médiation est directement intronisée en tant que mécanisme central de réduction de l'incertitude. Face à l'inefficacité des pilotages scientifiques de gouvernement, la construction des choix légitimes relève moins d'une activité de cogitation que d'un processus d'interaction, d'ajustements mutuels entre les acteurs (Wildavsky, 2007). En ce sens, la réduction de l'incertitude opérée nécessite la multiplication et la diversification des acteurs associés à la décision, ainsi que l'intégration de toutes les logiques et intérêts concernés par une décision publique. L'enjeu est à la fois de structurer au mieux les problèmes et de trouver des réponses socialement satisfaisantes à des questions dépourvues de solutions techniques incontestables. Cela implique l'invention de nouvelles scènes d'échanges et de coopération qui permettent à des logiques et des intérêts hétérogènes de travailler ensemble.

Les acteurs du programme Constellation font ainsi de la médiation interactive des instruments la clef de la réussite de leurs projets. De la qualité des relations dépendrait la réussite de leurs actions, l'atteinte de leur ambition. C'est pourquoi la construction et la régulation des collectifs font l'objet d'une attention toute particulière. Le tableau ci-dessous reprend les résultats de notre enquête sur la médiation interactive des instruments du programme Constellation.

<b>Médiation interactive des instruments du programme Constellation</b>				
<b>Instruments</b>	<b>Type d'acteurs</b>	<b>Type de relations</b>	<b>Mode/ critères de sélection des acteurs</b>	<b>Distribution des capacités d'action</b>
<b>SIVOM Blagnac-Constellation (chapitre 4)</b>	Communes du Nord-Ouest de l'agglomération toulousaine.	Concertation mais domination de Blagnac qui importe ses référentiels économiques et d'aménagement maîtrisé.	Adhésion au projet, proximité avec Blagnac.	Blagnac renforce son poids politique, les autres communes gagnent en capacité de financement. Blagnac a le leadership.
<b>« AéroConstellation - Parc d'Activités Aéronautiques. Engagement de Faisabilité » (chapitre 5)</b>	Dirigeants des collectivités.	Quiétude stratégique, émulation.	Participer au financement de la ZAC.	Airbus est indirectement fortement doté.
<b>Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (chapitre 5)</b>	Élus délégués des communes membres,  Techniciens.	Consensuelles : AéroConstellation est fédérateur.	Désignation des élus délégués par les communes membres.	CAGT a l'autorité (capacité de maîtrise d'ouvrage de projet complexe et onéreux d'AéroConstellation), mais pas le pouvoir.  Les élus de Blagnac, Cornebarrieu et Beauzelle (financement de ZAC).

<b>Charte des valeurs (chapitre 6)</b>	Élus, techniciens, experts, urbanistes.	Dispositif délibératif : l'instrument régule des échanges entre « égaux », confiance.	Invitation  Aptitude à l'apprentissage institutionnel, à l'innovation, « avoir une vision ».  Capital réputationnel	Les décideurs : les « grands » élus et techniciens.  Marginalisation des « petits » élus et techniciens, les promoteurs, la CAGT, les habitants.
<b>Marché d'étude de définitions simultanées (chapitre 6)</b>	Élus, techniciens, experts, urbanistes.	Dispositif délibératif : l'instrument régule des échanges entre « égaux », confiance.	Présélection sur dossiers  Membres de club  Aptitude à l'apprentissage institutionnel, à l'innovation, avoir une « vision ».  Capital réputationnel	Les décideurs : les « grands » élus et techniciens du SIVOM, SEM Constellation, urbanistes extérieurs.  Marginalisation des « petits » élus et techniciens, les définisseurs habituels de la ville, les promoteurs, la CAGT, les habitants
<b>Comité de suivi (chapitre 7)</b>	Élus techniciens, élus des communes concernées, un élu « opposant »	Dispositif délibératif : unanimité (pas de vote), responsabilisation.	Auto-désignation  Maîtrise technique des dossiers	Les membres du comité de suivi au détriment du conseil de communauté.
<b>Equipe IGG (chapitre 7)</b>	Ingénieurs de la Direction Départementale de l'Équipement.	Responsabilisation, confiance.	Nomination  « Marginaux »	Les membres de l'équipe au détriment des services de chaque département traversé, Airbus.
<b>Equipe Star (chapitre 7)</b>	Cadres d'Airbus, ergonomes, architectes, ingénieurs bâtiment.	Responsabilisation, confiance, construction collective.	Aptitude à saisir les problèmes industriels.	Les membres ont la confiance totale d'Airbus.
<b>Le village AéroConstellation (chapitre 7)</b>	Equipe Star, ingénieurs FAL, aménageur public, prestataires.	Responsabilisation, confiance, festivités.	Réactivité.	Airbus au détriment de la SETOMIP.
<b>Norme ISO 14 001 (chapitre 8)</b>	Collectivité, industriels, Sem.	Promesse : dispositif de co-définition des objectifs à atteindre.  Vécues : opposition aménageur/certificateur.	Exercer une activité sur la ZAC AéroConstellation.	Promesse : gagnant-gagnant. Les destinataires de la norme définissent le SME.
<b>Concours d'architecture (chapitre 8)</b>	Elus, Sem, architectes, promoteurs, AMO, urbanistes.	Concertation entre maître d'ouvrage et lauréat.  Négociation en contexte de crise.	Compétition entre les candidats.  Qualité architecturale et environnementale.	Coalition SEM / architectes au nom de la qualité.  Rééquilibrage en situation de crise.
<b>Certification « Habitat &amp; Environnement »</b>	Architectes, SEM, promoteurs, tous les acteurs d'un chantier.	Promesses : Concertation entre les certificateurs et les maîtres d'ouvrage.  Vécues : confrontation avec les architectes ; coopération avec SEM et promoteurs.	Respect des cibles.	La SEM et les promoteurs peuvent exploiter la marque « H&E ».  Les architectes perdent le monopole de la définition légitime de la qualité.

La lecture de ce tableau met en lumière le type de relations véhiculées ou « promises » par les instruments. Celles-ci sont d'abord marquées par leur horizontalité. On parle de « consensus », de « délibération », d'« unanimité », de « construction collective », de « co-définition », de concertation « entre égaux ». Un tel mode de travail serait permis par la « confiance » dont les conditions d'activation sont à chercher du côté des critères de sélection qui expriment un « cens caché » extrêmement élevé. On évoque ainsi des qualités dont disposeraient les membres et qui en font des personnes exceptionnelles : « aptitude à l'apprentissage institutionnel », « aptitude à l'innovation », « avoir une vision », « capital réputationnel », « réactivité ». Le mode de sélection est rarement clairement défini. On constate des « nominations », des « invitations », de « l'auto-désignation », des cooptations entre « membres d'un club ». Le « capital réputationnel » permet aussi de faire l'économie de véritables consultations. Toutes ces caractéristiques traduisent un pluralisme limité (2.1.1) devant favoriser l'avènement d'une démocratie unitaire (2.1.2).

### **2.1.1- Des arènes collaboratives au pluralisme limité**

Nos observations rendent compte d'un processus simultané d'ouverture et de fermeture des arènes collaboratives. L'ouverture se limite d'abord aux acteurs porteurs de ressources pour l'action urbaine au détriment des catégories populaires, phénomène déjà souligné par Pinson (2009). La capitulation rapide de l'AMO développement durable sur cet enjeu de son expertise n'en est pas la seule expression. Nous pensons aussi au comité de suivi, qui se maintient volontairement à l'écart des arènes où se met en scène la démocratie adversariale (Mansbridge, 1983), à la charte des valeurs et au MED où l'habitant *est parlé* en son absence manifeste. On préfère lui proposer des journées portes ouvertes comme celle d'AéroConstellation, ou des espaces de vente améliorés. En cela, le programme Constellation ne se différencie guère des projets urbains actuels, notamment lorsque ceux-ci se revendiquent de la durabilité (Saoumi, 2009, 2011).

L'ouverture est ensuite limitée par la proclamation du caractère exceptionnel du programme Constellation. Cette spécificité proviendrait de l'absence totale de référentiels pour l'action, tant sur le volet industriel, où cet état est subi (quoique sensiblement visée par le manager de l'équipe Star), que sur le volet urbain, où cette situation est recherchée. Dans les deux cas, la sortie des sentiers balisés de l'action prétexte la mobilisation d'instruments qui, eux-mêmes, filtreraient mécaniquement les acteurs légitimes. Se dégage alors un processus conjoint d'ouverture et d'exclusion, une gouvernance pluraliste et semi-élitiste (Pinson, 2006), où le groupe projet puise largement dans un réseau de relations préexistant, activé généralement sous couvert d'un appel à compétences (Dubois, 2000). Pour le comité de



suivi, il semble que l'appel à compétences n'ait même pas eu lieu, puisqu'une « auto-désignation » est évoquée. L'ouverture à l'élu vert est significative mais surtout stratégique, en plus d'être limitée. Par ailleurs, la composition de ce même comité de suivi ne lui permet pas ensuite de poursuivre la collaboration sur le volet urbain du programme. Trop d'acteurs hétérogènes (qui contestent par ailleurs une captation jugée excessive de ressources communautaires mobilisées par le volet urbain), sont susceptibles de nuire aux ambitions des élus. La gouvernance se recentre alors sur une autre communauté humaine préexistante, le SIVOM Blagnac Constellation. Celle-ci ne fait planer aucun doute sur l'adhésion de ses membres. « *C'est de l'intelligence politique* », nous confiait un technicien de l'agglomération. Concernant la charte des valeurs et le MED, sous couvert d'un discours performatif (« *les meilleurs à tous les niveaux* »), un réseau préconstitué est sollicité au détriment des producteurs traditionnels de la ville. Ces derniers jugés responsables des « mauvaises pratiques », sont désavoués, mais sans confrontation : des instruments « neutres » se sont occupés d'ouvrir le système d'acteurs local à de nouvelles compétences portées par des experts qui font autorité au plan national. Les acteurs locaux n'ont pas été totalement écartés, mais leur parole a été diluée, leur crédit a été fortement contesté (ex : l'urbaniste qui avoue sa grande surprise après avoir reçu un dossier de ZAC Andromède signé par l'agence d'urbanisme, et qui s'empresse de le jeter...). L'ouverture et la fermeture des systèmes d'acteurs seraient donc au service d'un mieux-disant. Mais la logique de distribution des capacités d'action montre aussi qu'elle sert les intérêts d'acteurs qui souhaitent se positionner localement et pour qui l'exemplarité annoncée du programme Constellation sert de tremplin. L'enjeu est d'incarner l'idéal porté par ce programme sur leurs marchés respectifs. Nous avons à cet égard parlé d'instrumentalisation des instruments. Cette forme d'instrumentalisation consiste à exploiter la rationalité technique de l'instrument pour masquer certains mécanismes sociaux de constitution des groupes.

### **2.1.2- Une démocratie unitaire entre efficacité relationnelle et suspicion démocratique**

À travers les instruments, les acteurs fixent des coûts d'entrée élevés dans le but de favoriser l'émergence d'arènes collaboratives unitaires (Mansbridge, 1983). Ce caractère unitaire n'est pas tant conquis par la qualité des débats intersubjectifs qu'il repose sur des prérequis liés aux personnes (des qualités distinctives dont elles disposeraient), à leur passé commun ou à leurs attributs sociaux. Cela offre l'avantage d'une efficacité relationnelle incontestable mais pose la question de la densité démocratique de telles arènes.

### *Une efficacité relationnelle obtenue à partir d'une confiance outillée*

L'alliance de l'instrumentation de l'action et de la confiance ne va pas de soi<sup>134</sup>. En effet, quand l'une est généralement assimilée à l'exercice d'une rationalité, l'adoption d'un moyen adapté à une fin, l'autre évoque des considérations bien plus subjectives, de l'ordre de l'affinité ou de la croyance. Pourtant, il nous semble que les deux convergent vers un projet commun, la domestication de l'incertitude. La confiance peut en effet être définie comme « *un état d'attentes favorable par rapport aux actions et intentions d'autres personnes* » (Möllering, 2001, cité et traduit par Chaulet, 2007 : 17). Pour Luhmann (1968), faire confiance implique une suspension mentale des faits contrariaires qui pourraient advenir lors de la collaboration avec un autre. Elle détourne Ego de la prise en compte de ces éventualités et de l'incapacité d'agir qui pourrait en découler. La confiance permet d'anticiper l'action d'autrui. Elle s'appuie sur l'idée que le comportement de l'individu à qui cette confiance est accordée sera à l'avenir conforme à ce qu'il a manifesté socialement jusqu'à présent. C'est cette « *auto-présentation sélective qui offre aux autres des bases pour la formation de la confiance et la normalisation des attentes de continuité* » (p.44). La confiance devient donc centrale dès lors que des acteurs affrontent des situations incertaines :

« 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).

La confiance, nous dit alors Thuderoz (1999), ne peut se cantonner à des questions d'éthique et doit être abordée pour sa vocation pratique : pour les organisations, la non-confiance a un coût élevé. En ce sens, la confiance serait consubstantielle à la cité par

---

<sup>134</sup> L'alliance de la confiance avec les sciences sociales non plus au demeurant. Ogien nous dit que cette notion est très difficile à saisir pour les sciences sociales : « *cette difficulté à composer une famille bien policée à partir de l'ensemble des usages repérables du terme confiance a été mise en évidence – bien à leur insu d'ailleurs – par tous ceux qui ont cherché à créer des typologies de la confiance (...) Mais on a tôt fait de constater que ces tableaux paraissent voués à s'étendre à l'infini pour accueillir le moindre usage relevé. Ici comme partout, la démarche typologique bute sur un éternel écueil : créer un type à chaque fois qu'on note un usage inédit. Les tableaux se surchargent rapidement d'une foule de paramètres, qui se combinent en une multitude de configurations spécifiques, elles-mêmes reconfigurées à chaque adjonction d'un paramètre nouveau* » (2006 : 219). Selon Thuderoz, cette difficulté proviendrait du fait « *qu'il s'agit d'une notion de sens commun, moralement connotée, polysémique, sans définition unifiée (chaque auteur propose la sienne), difficile à manier ou à démêler (elle mélange savamment plusieurs dimensions, sur fond de morale domestique et de disposition individuelle), renvoyant parfois à des institutions, parfois à des personnes, parfois à des objets, et dont les mécanismes internes apparaissent obscurs, n'a guère favorisé son appropriation par les sciences sociales.* » (2003 : 20).

projet<sup>135</sup> qui caractérise le « nouvel esprit du capitalisme » : « *Pour s'engager, il faut être capable d'enthousiasme, et aussi, le projet étant un processus complexe et incertain qui ne peut être contenu dans les limites de contrats toujours incomplets, savoir faire confiance à ceux avec qui se nouent des liens destinés à évoluer au fur et à mesure du développement du projet* » (Boltanski, Chiapello, 1999 : 168). L'entrée en scène des choses (objets, dispositifs, instruments...) correspond à l'extension de la cité à un monde commun. Autrement dit, les choses sont mobilisées à l'appui des jugements pour consolider une justification et rapporter la preuve à une épreuve de réalité : ils apportent un « appui pragmatique » aux jugements et aux formes de justification. Leur engagement contraint les personnes à appuyer leurs justifications sur eux, à les coordonner, à solliciter leur soutien pour établir la cohérence et la justesse de leur jugement : « *L'épreuve de la grandeur ne se réduit pas à un débat d'idées, elle engage des personnes, avec leur capacité, dans un monde de choses qui servent à l'appui, en l'absence desquelles la dispute ne trouverait pas matière à s'arrêter dans une épreuve* » (Boltanski, Thévenot, 1991 : 166).

Notre enquête montre qu'une des principales réponses fournies par les instruments à la complexité se formule en termes de production et de distribution de la confiance : qui solliciter (locaux/nationaux, maires/élus, usager citoyen, etc.), en fonction de quels critères (réputation, recommandation, amitié, etc.), en s'appuyant sur quels instruments, et avec quel niveau de prescriptions selon les acteurs visés ? Les instruments étudiés comportent effectivement 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 instruments ne sont pas les mêmes. Selon les valeurs que les porteurs de projet leur attribuent, ils sont plus ou moins considérés comme membre de leur groupe. Lorsque les instruments impliquent des « adhérents » (les urbanistes, les élus, la SEM, les AMO, des personnalités qualifiées), les prescriptions sont faibles. Elles se durcissent quand ils s'adressent à des « marchands », les promoteurs, afin de conforter la position d'un autre « adhérent », l'architecte. Les attentes vis-à-vis du plan d'Andromède expriment bien ce basculement : très ouvert et en constante négociation pour le plan urbain, très précis pour le plan architectural afin de prévenir d'éventuelles stratégies des promoteurs qui iraient à l'encontre de la qualité visée. On peut parler, dans le premier cas, de « plan-partenaire » et, dans l'autre, de « plan sécuritaire » : il est destiné à prémunir le maître d'ouvrage de tout écart aux promesses contenues dans le plan d'îlot lauréat. L'évolution de ces attentes marque le passage d'une étape à une autre, elle réifie la scansion du réseau, manifeste son changement d'état (Vinck, 1999). Avec leurs instruments, les acteurs produisent et distribuent la confiance. En ce sens, avant même d'être des procédures de

---

<sup>135</sup> La cité est une construction idéal-typique qui rend explicite les principes de justice.

cadre du processus d'élaboration de l'action publique, les instruments contribuent à forger des « structures de confiance » (Bourdin, 2006) c'est-à-dire des scènes où se génère, se donne, se retire, un bien fondamental, la confiance. Il s'agit pour les acteurs de savoir à quel jeu ils jouent et avec quelles règles, de construire une scène d'action stabilisée afin de réduire l'incertitude sur le comportement des participants. La confiance s'adosse donc à un instrument qui génère de l'irréversibilité dans les engagements, préalable indispensable à l'inauguration de l'action. Lucien Karpik parle de « dispositif de confiance ». La confiance doit y transformer « des contrats fragiles en des engagements crédibles » (Karpik, 1996 : 527). Certains dispositifs sont dits « de promesse » : ils instituent des protections morales visant à obtenir d'*alter* un comportement conforme à ce qu'on attend de lui. Le « protocole », qui introduit le document en explicitant la nature des engagements des signataires, semble bien remplir cette fonction.

La typologie proposée par Zucker (1986) nous permet d'appréhender plus finement l'intrication de l'instrument et de la confiance. Elle distingue en effet

- la confiance « interactive », qui 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 «intuiti personae », qui est attachée à des personnes, en fonction de leurs caractéristiques et propriétés, tels les liens familiaux, éthiques ou religieux ;
- la confiance « institutionnelle », qui est placée dans des institutions formelles. Ces institutions peuvent engendrer des relations de confiance entre des individus indépendamment d'une quelconque connaissance personnelle de ceux-ci ou d'une interaction directe avec eux.

Pour Quéré, seules « *des institutions de qualité sont de réelles sources de confiance* », c'est-à-dire celles « *dotées d'un esprit, d'un éthos, d'une théorie morale implicite, d'une idée directrice ; elles incorporent une conception de la manière préférée de vivre en communauté* » (2001 : 70). Faire appel à la confiance dans l'institution, nous dit Latour (2012), plutôt qu'à la Science et à ses certitudes, revient à obtenir l'assurance que les résultats du travail collectif seront valides, robustes et partagés. En situation de controverse quant à l'obtention de connaissances validées sur des objets complexes, il est plus sûr de se confier à l'institution qu'à la certitude scientifique indiscutable.

La démarche d'instrumentation du programme Constellation témoigne ainsi d'une imbrication permanente de ces trois niveaux de confiance. 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 relève du même état d'esprit, bien qu'il soit sanctionné par un dispositif sélectif normatif (un jury). Le choix du partenaire-urbaniste scelle le passage d'un

large réseau à un groupe plus intégré (Grossetti, 2004), le critère de sélection n'étant pas 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 énoncées. Ils lui attribuent également la capacité de défendre l'architecte face à son promoteur. Les trois niveaux de confiance se retrouvent également explicitement dans le comité de suivi, l'équipe IGG ou l'équipe Star, dont on se souvient du chef de projet qui, après s'être vu confier la mission de construire l'usine Jean-Luc Lagardère, appelle immédiatement l'ergonome et l'adjoint l'ayant déjà épaulé sur le site Clément Ader (confiance « *intuiti personae* »). Puis, il met à l'épreuve les différents candidats à la maîtrise d'œuvre afin d'identifier leurs aptitudes à comprendre ses problèmes (confiance « *relationnelle* »), avant de compter sur le village AéroConstellation pour raccourcir le circuit de l'information (confiance « *institutionnelle* »). On qualifiera l'ensemble du processus de « *confiance outillée* » (Mangematin, Thuderoz, 2003 : 255), avec une variabilité des instruments 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 entre « *adhérents* », ou plus fortement prescripteurs pour exercer un contrôle normatif sur des acteurs perçus comme porteurs de risque.

La typologie de Zucker montre bien qu'on ne peut attribuer aux instruments tout le mérite de la confiance qui se dégage entre les acteurs. La confiance « *intuiti personae* » rend justice aux liens qui préexistent au programme Constellation et que l'incertitude sert de prétexte à activer. Mais elle montre aussi que les instruments et les scènes d'échanges qu'ils agencent produisent de la confiance, construisent des liens, forment des groupes. L'enquête montre combien ces liens, chargés d'affects, nourris par des histoires communes, produisent une efficacité relationnelle incontestable, où on peut compter les uns sur les autres, où on parle de « *responsabilisation individuelle* » et de « *leadership à géométrie variable* ». On peut comparer l'ensemble à ce qui se joue au sein des communautés de politique publique (Rhodes, Marsh, 1992, 1995) : nombre d'individus très limité, certains groupes exclus délibérément, domination d'intérêts, interaction fréquente et de haute qualité, permanence des membres, des valeurs et des résultats au cours du temps, équilibre du pouvoir entre les membres, acceptation collective des valeurs de base et de la légitimité du résultat. On voit que la confiance envers l'institution, entre ses membres, vient compenser l'absence de certitude caractéristique du contexte de « *pensée faible* » dans lequel les problèmes doivent être résolus.

### *Une suspicion sur la nature démocratique de cette démocratie unitaire*

Notre enquête a décrit à de nombreuses reprises des mécanismes d' « évasion institutionnelle » que les instruments ont provoqués et contribués à légitimer. Ce phénomène définissait la propension des scènes d'échanges et d'action à se dérouler en dehors des cadres convenus de l'action. À l'image de l'hôtel Vogüé dans lequel se réfugiaient les membres du commissariat général du Plan, cette évasion est bien souvent physique : le comité de suivi préfère les salles de réunion à l'assemblée communautaire de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, l'équipe IGG déménage « dans des locaux tout neufs » pour ne pas susciter la « jalousie » des autres administrations, la concertation des quartiers Andromède et Monges-Croix du Sud se déroule dans les locaux de la SEM Constellation plutôt qu'au Grand Toulouse (pourtant maître d'ouvrage) ou à l'agence d'urbanisme (pourtant actrice historique de l'urbanisation de ce secteur), la présence sur le village AéroConstellation est obligatoire pour tous les prestataires<sup>136</sup>... Cette évasion institutionnelle, supposée renforcer la démocratie unitaire, pose justement le problème de sa nature démocratique. Lowi (1969, cité par Rhodes, Marsh, 1995) fustigeait déjà le coût démocratique d'un fonctionnement politique par groupe d'intérêts institutionnalisés. Selon lui, en excluant le public, les réseaux d'action publique détruisent la responsabilité politique. Ils créent des oligarchies de privilégiés dont l'influence est conservatrice parce que les règles de jeu et d'accès favoriseraient les intérêts établis. Une part au moins de la critique de Lowi nous semble pertinente pour relire notre enquête : les instruments étudiés participent effectivement à exclure des publics en faveur d'une oligarchie de privilégiés. Mais, à l'inverse, cette exclusion se réalise au nom de l'innovation et de la recomposition d'un système d'acteurs plutôt que pour conforter des rentes de position et nourrir le conservatisme. Les instruments, on pense à ceux mobilisés pour Andromède et Monges-Croix du Sud, légitiment un nouveau réseau, d'une dimension plus vaste, contre les réseaux historiques locaux. On est davantage dans une logique d'innovation, où se forment des nouveaux rapports de force et de nouvelles positions. Ceux-ci se confrontent à l'organisation, au système d'acteurs établi, à ses routines, à ses rapports de domination (Alter, 2005).

La critique de Guy Hermet touche plus directement notre objet, dans la mesure où elle concerne un programme fort de la sociologie de l'action publique contemporaine, la gouvernance, qui est de surcroît intimement liée à la nouvelle génération des instruments de l'action publique (Salamon, 2002)<sup>137</sup>. S'intéressant aux formes de gouvernement

---

<sup>136</sup> Ce dernier exemple est donné uniquement pour montrer la prégnance de cette dimension. Airbus n'a pas été passé au crible d'exigences démocratiques, du moins pas à un niveau identique.

<sup>137</sup> Notons avant de poursuivre que Hermet lui-même nous prévient que son intention est de « laisser perplexe », au risque que ses réflexions paraissent « fantaisistes à la première lecture » (2004 : 176). Nous nous drapons ici des mêmes précautions...



développées depuis l'avènement du modèle des sociétés libérales occidentales, Hermet questionne leur nature proprement démocratique. Surtout, il s'interroge sur l'association « gouvernance démocratique ». Le deuxième terme ne servirait-il pas de « couverture verbale » pour masquer un procédé propre à tous les régimes politiques, c'est-à-dire la captation et la monopolisation durable du pouvoir par quelques-uns (Hermet, 2004a) ? La réponse apportée est sans concession :

« L'ennui tient à ce qu'il ne s'agit là que d'une formule de "management", abaissant l'État et les affaires publiques au même rang que les affaires et les acteurs privés, reposant plus sur la cooptation discrète de décideurs se sentant en connivence que sur l'élection ou la représentation organisée, tendant à remplacer la loi par la norme transitoire et s'apparentant en définitive à un régime autoritaire déguisé dont les agents se prendraient pour des despotes éclairés » (2004b : 90).

Cela conduit Hermet à poser la question d'un « semi-autoritarisme libéral sans coup d'État » (2004a :168), où la finalité majeure de la gouvernance consiste à concilier deux exigences assez contraires : « *d'une part, renforcer le pluralisme comme contribution qualitative à l'amélioration des procédures d'une action politique entendue dans un sens en partie post-étatique ; d'autre part, "déparasiter" quantitativement ce pluralisme en l'allégeant de ses éléments nuisibles à l'efficacité* » (*Ibid.* : 174). De nombreux extraits d'entretien retranscrits dans cette thèse nous reviennent et semblent illustrer cette affirmation :

« Les élus n'ont pas été associés, c'est difficile, sur les projets comme ça d'associer tout le monde. 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 intellectuelle d'adhérer à de nouveaux projets qui font peur » (le maire de Cornebarrieu, chapitre 6).

« Politiquement, les élus ne se sentaient pas de mettre en débat un projet qui était à son démarrage. 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 30 ou 40 personnes autour de la table. Vous avez déjà la plupart des acteurs concernés, donc vous avez déjà de la participation.... » (AMO développement durable, chapitre 6).

« 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... On ne parle plus avec les services techniques, des gens qui nous détestent » (un urbaniste des MED, n.1, chapitre 6).

« Vous savez, en bureau, en Assemblée Générale, il n'y a pas que la rationalité des discussions sur les décisions. Il y a des élus qui prennent des postures d'opposition, ou de soutien, en fonction d'appartenances politiques, ou en fonction d'états de relations politiques assez conjoncturelles. C'est un jeu que l'on connaît, il doit avoir lieu parce que le public et la presse sont présents alors que, bien sûr, ils ne sont pas dans le comité suivi » (un élu de l'agglomération, membre du comité de suivi, n. 3, chapitre 7).

Pour Hermet, plusieurs éléments rapprochent cette gouvernance de l'autoritarisme à « *pluralisme limité* »<sup>138</sup>. La mise en œuvre d'un « *pluralisme limité* » est un premier point de convergence, avec, note-t-il, une différence de taille entre les fins idéologiques des dictatures libérales et le but fonctionnel ou technique de la gouvernance européenne. Le deuxième point commun provient de leur mode de légitimation. Celui-ci se base moins sur un *input* clairement démocratique que sur un *input* issu de la cooptation. Le troisième trait que la gouvernance partagerait avec les autres régimes à pluralisme limité serait « *la prévention d'un risque plutôt que la réalisation du projet d'avenir comme finalité de l'action publique* » (Hermet, 2004 : 176). Les deux premiers aspects ont déjà été largement commentés dans ce chapitre. Le dernier élément nous renvoie à l'histoire du choix du parti urbain lauréat pour Andromède. Pour plusieurs acteurs, le « projet d'avenir » se trouvait clairement dans le parti défait, le grand parc d'agglomération de Devillers. Mais la peur, du Mirail et de ses habitants, de la gestion de cet espace public, des problèmes d'eau, de la personnalité de l'urbaniste, aurait guidé les élus vers un parti moins audacieux mais moins anxiogène.

Par rebond, cette croisade contre la gouvernance stigmatise violemment l'action publique instrumentée telle que nous en avons rendu compte. On peut à nouveau y opposer le principe de Norbert Alter qu'une innovation se fait toujours contre l'organisation, l'organisation étant ici celle du fonctionnement conventionnelle de la démocratie<sup>139</sup>. L'évasion institutionnelle n'est pas qu'une question démocratique (unitaire contre adversariale), elle est aussi motivée par l'innovation pour laquelle il faut souvent lutter contre l'organisation, renoncer délibérément à son confort afin de ne pas calquer des remèdes classiques sur des problèmes nouveaux. En management des organisations, l'évasion institutionnelle, la démocratie unitaire, sont qualifiés d'adhocraties, c'est-à-dire la constitution d'équipes projet autonomes débarrassées au maximum de toutes les lourdeurs de l'organisation afin d'affronter au mieux des situations incertaines. On retiendra alors que le principe d'innovation, injonction de la démarche de projet et impératif opposé aux territoires pris dans une concurrence intra-métropolitaine à l'échelle européenne (voir chapitre 1), prime sur le respect des principes démocratiques traditionnels. Il semble que dans l'esprit des acteurs du

---

<sup>138</sup> Pour définir un tel régime, l'auteur cite Juan Linz : « *les régimes autoritaires sont des systèmes à pluralisme limité, mais non responsables, sans idéologie directrice élaborée [...] ni volonté de mobilisation intensive ou extensive, sauf à certains moments de leur développement* » (2004a : 162).

<sup>139</sup> Christophe Midler (1993) montre bien que cette confrontation entre organisation et innovation ne pose pas seulement problème dans le champ de l'action publique. Il cite ainsi un rapport interne de l'entreprise Renault datant de 1978 : « *La démarche projet restera longtemps encore et pour beaucoup une échéance peu désirée : elle est, par nature, révélatrice d'anomalies ou de faiblesses dans chaque secteur, voir de manque de liaison, de désaccords ou d'opposition entre secteurs* » (p. 182).

programme Constellation, la démocratie devrait s'adapter à l'innovation, plutôt que le contraire, au nom de l'intérêt général (obtenir et réaliser la ZAC industrielle dans les temps, améliorer la vie urbaine). Cela revigore le débat sur la place de la démocratie dans l'aménagement urbain, question centrale dans la réflexion de Le Corbusier sur le gouvernement urbain et qui alimente les échanges depuis (au moins) la loi Cornudet de 1919.

La médiation interactive est consacrée par le paradigme faillibiliste (et son instrument, le projet), et par le sens commun démocratique. Dans notre analyse, elle ne sort pas indemne de la critique ni au regard de l'un, ni au regard de l'autre. Le paradigme faillibiliste fait de la médiation interactive la voie privilégiée pour régler les problèmes, par la qualité des débats intersubjectifs chargés de réduire la complexité. La démocratie, dans cette perspective, impose le pluralisme au sein des scènes d'action qui mettent en œuvre ces débats. La cooptation et le « cens caché » établissent les bases d'une démocratie unitaire qui pose la question de sa nature démocratique. Ici, l'idéal démocratique est en partie sacrifié à l'autel de la complexité et de l'innovation. Celle-ci nécessiterait la confection de collectifs extrêmement sophistiqués dont on a vu qu'ils ne reposent pas seulement sur des techniques de management. Une notion subjective, la confiance, est déterminante. Dans la continuité, elle pointe sur une médiation qui, elle aussi, emprunte peu au registre technocratique : la médiation symbolique.

## **2.2- La médiation symbolique : la constitution d'un éthos communautaire**

Les médiations pragmatiques et épistémiques assurées par les instruments du programme Constellation ont relevé un haut degré de sophistication des collectifs comme réponse à la faible structuration des problèmes rencontrés par les acteurs. La médiation interactive ajoute à cette technicité des dimensions plus subjectives : la cooptation, des habitus, de la confiance. La médiation symbolique apporte une contribution au fonctionnement des collectifs qui dépasse leur technicisation pour mettre en lumière des aspects moins rationnels, mais pourtant tout aussi pragmatiques. **Elle semble indispensable pour passer du statut de collectif, au sens d'une agrégation d'individus, à celui de groupe, où les membres sont reliés entre eux par un fort sentiment d'appartenance.** La médiation symbolique des instruments telle que nous l'entendons comprend les ressources qui nourrissent ce sentiment d'appartenance: mythes, rites, valeurs, croyances, identité, destinée commune, émotions, affects, imaginaire, engagement, altruisme, solidarité, langage... Ces ressources vont au-delà des ressources organisationnelles traditionnelles du

management et de la rationalisation du travail pour exprimer la façon dont les individus semblent « fusionner » dans un être collectif d'une part, et s'engager totalement à titre individuel, avec un fort degré de responsabilisation individuelle d'autre part. Deux mécanismes ressortent clairement de notre enquête. Le premier relève du don. Nous pensons que les échanges agencés par plusieurs instruments peuvent être qualifiés d'« échanges sociaux », c'est-à-dire des dons accordés par les acteurs au groupe afin de rendre la coopération possible (2.2.1). Le second mécanisme se rapporte à des opérations symboliques chargées d'apporter aux acteurs des représentations sociales partagées pour suspendre le doute sur le monde (2.2.2).

### 2.2.1- Une logique de don qui permet le passage du collectif au groupe

Dans son *Essai sur le don* (1923-1924), Marcel Mauss pose l'idée que dans bon nombre de civilisations, les échanges et les contrats se font sous la forme de cadeaux, en théorie volontaires, en réalité obligatoirement faits, acceptés et rendus. Il s'intéresse à un trait extrêmement précis du don : « *le caractère volontaire, pour ainsi dire, apparemment libre et gratuit, et cependant contraint et intéressé de ces prestations* » (2002 : 7). Donner, c'est aussi contraindre l'autre à donner à son tour : accepter un cadeau associe au donateur, et le rendre crée du lien social. À l'inverse, « *refuser de donner, négliger d'inviter, comme refuser de prendre, équivaut à déclarer la guerre ; c'est refuser l'alliance et la communion* » (*Ibid.* : 18-19). Le don est qualifié de « phénomène social total » car

« tout s'y mêle, tout ce qui constitue la vie proprement sociale des sociétés qui ont précédé les nôtres - jusqu'à celles de la protohistoire. Dans ces phénomènes sociaux "totaux", comme nous proposons de les appeler, s'expriment à la fois et d'un coup toutes sortes d'institutions : religieuses, juridiques et morales - et celles-ci politiques et familiales en même temps ; économiques - et celles-ci supposent des formes particulières de la production et de la consommation, ou plutôt de la prestation et de la distribution ; sans compter les phénomènes esthétiques auxquels aboutissent ces faits et les phénomènes morphologiques que manifestent ces institutions » (*Ibid.* : 7)

Chez les « primitifs » on échange ainsi des bijoux, des fêtes, des danses, des prestations, des outils, des engagements conjugaux ou militaires pour créer des liens, autant que pour tirer avantage, bénéfice, de ces échanges. Reprenant Malinowski, Alter (2009) rappelle qu'entre « primitifs et « modernes », seule la nature des choses échangées diffère, pas la logique des liens qui supportent ces échanges. Dans nos organisations modernes, les échanges entre collègues sont d'une nature tout aussi variée : y circulent des informations, des amitiés, du partage d'émotion ou d'alliance, du temps ou de la réputation, du soutien ou des savoirs faire. Ces dons et contre dons permettent de coopérer, bien plus efficacement que le seul fait d'observer des procédures. On peut alors retrouver Marcel Mauss :

« En réalité, ce symbole de la vie sociale - la permanence d'influence des choses échangées - ne fait que traduire assez directement la manière dont les sous-groupes de ces sociétés segmentées, de type archaïque, sont constamment imbriqués les uns dans les autres, et sentent qu'ils se doivent tout » (2002 : 42).

Sociétés à faible division du travail et à forte division du travail, à forte et à faible cohésion sociale auraient donc besoin de la puissance rassembleuse du don, de sa capacité à unir les éléments épars d'un collectif. Le don génère un sentiment d'appartenance à une identité collective. Ce sentiment est tout aussi indispensable aux organisations modernes qu'aux sociétés archaïques, malgré leur haut niveau de spécialisation, de spécification et d'assignation des tâches. Alter rejoint en cela Jean-Daniel Reynaud pour qui « *il ne faut pas opposer la rationalité instrumentale de l'organisation (son efficacité dans sa structure comme dans ses interventions) et la rationalité sociale de la communauté correspondante (ses valeurs et ses convictions). Ou encore la rationalité économique et la culture. Les deux sont étroitement liées et se conditionnent mutuellement* » (1997 : 92).

Le sentiment d'appartenance renforce les engagements des acteurs. Or, nous dit Alter, l'engagement est une condition indispensable de leur coopération. Sans sentiment d'appartenance, « désengagés », ils sont bien ces êtres calculateurs, stratèges, multipliant les zones d'incertitudes afin de conquérir et de conserver un maximum de pouvoir (Crozier, Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1997). Engagés, les acteurs donnent à l'entreprise, à l'organisation, au groupe, et coopèrent avec les autres suivant un mécanisme d'endettement mutuel plutôt que par calcul coût-avantage-risque. Celui-ci ne met pas fin aux conflits et aux comportements stratégiques, mais permet de les canaliser. Alter énonce alors la thèse que pour être efficaces, les échanges qui fixent la coopération dans les organisations doivent tendre vers les échanges sociaux, ce « phénomène social total » dans lequel circulent simultanément « *des politesses, des festins, des rites, des services militaires, des femmes, des enfants, des danses, des fêtes, des foires* » (Mauss, 1923 ; 2002 : 9).

Ces échanges sociaux sont des dons (du temps, une information, du soutien) que les acteurs font à l'organisation. Ils sont essentiels, notamment face au « mouvement » (le changement permanent) qui favorise l'incomplétude des règles, c'est-à-dire de l'organisation établie. Le don participe d'une réciprocité élargie ou généralisée : on ne donne pas qu'au donataire, mais à la collectivité (ici, aux différents groupes ayant piloté une partie du programme Constellation) : « *Fondamentalement, ce partage nourrit le principe de réciprocité élargie : on donne peut-être à l'autre, mais, plus encore, on donne au tiers. Principalement pour cette raison, l'altruisme l'emporte globalement sur l'égoïsme* » (Alter, 2009 : 132). C'est en effet le moyen d'éprouver le sentiment rare de s'associer à un tout déjà établi ou en cours d'élaboration, ou encore, tout simplement, d'éprouver le sentiment d'exister « *lequel prend corps en s'élargissant aux dimensions d'un être à plusieurs* » nous

dit François Flahault, cité par Alter (2010 : 120). Pour Flahault, l'organisation, en assignant à chacun une place, un espace social permettant de vivre avec les autres de manière réglée, restreint la possibilité de participer à une identité collective, car quelque chose nous sépare des autres. Cette incomplétude, pour être surmontée, nécessite des efforts. Ces efforts pour participer à l'identité collective produisent le « sentiment d'exister ». Alter reprend ces travaux dans le cadre du monde du travail : « *On se sent exister au travail dans la mesure où l'on dispose d'un espace et de relations permettant de s'associer en échangeant. On éprouve alors, psychologiquement et intellectuellement, le sentiment d'appartenir à un tout* » (2010 : 122). L'auteur va plus loin en postulant que le sentiment d'exister repose sur le partage d'émotions qui oriente les phénomènes collectifs. Les émotions, définies comme des manifestations physiologiques et cognitives éphémères, liées à un événement particulier, produisent, en se répétant, à l'occasion des échanges sociaux, un sentiment, lui bien plus durable. En ce sens, le sentiment d'appartenance se nourrit du partage social des émotions, dans la mesure où il est admis que l'émotion partagée aboutit « *à établir ou consolider les liens socio-affectifs entre les personnes impliquées* » (Rimé, 2009 :128). Ce partage représente un puissant vecteur d'intégration sociale.

Malgré l'intérêt que représentent ces échanges sociaux pour la coopération, les entreprises refusent le plus souvent de célébrer le don de leurs salariés et le considèrent même comme un problème. Elles préfèrent des échanges équilibrés et prévisibles, qui correspondent mieux aux théories managériales modernes, alors que l'efficacité du management repose bien sur des dimensions archaïques, universelles et pragmatiques. À l'inverse, beaucoup de leaders du programme Constellation revendiquent explicitement une pleine exploitation de ce mécanisme social pour faciliter la coopération et l'engagement des acteurs. L'exemple le plus évident est donné par le « village AéroConstellation » pour lequel nous avons parlé de « retribalisation », en référence aux travaux de Mafessoli sur ce qu'il appelle *Le temps des tribus* (1988), marque du déclin de l'individualisme dans les sociétés postmodernes. Mafessoli pense avoir identifié un nouveau paradoxe de la postmodernité, celui d'un « *va-et-vient constant qui s'établit entre la massification croissante et le développement des micro-groupes* » qualifiés de « *tribus* » (p.18). Les « *tribus affectuelles* » de la postmodernité se multiplieraient et remplaceraient les « *groupements contractuels* » de la modernité. Le village AéroConstellation mobilise délibérément des mécanismes archaïques de fusion des individus dans un être collectif : la fête, les rites, les célébrations, les cérémonies, les repas. Le don y a toute son importance : se lever tôt pour aller cueillir des champignons, amener des produits de sa région ou de son pays, parcourir des centaines de kilomètres afin d'avoir le couteau adéquat pour couper du fromage, faire la cuisine pour les autres, laisser sa porte ouverte pour marquer sa disponibilité pour les autres, travailler la nuit... L'obligation pour tous de vivre ensemble dans un même espace le temps du projet renforce la médiation



symbolique du village, car elle sous-tend l'idée que l'identité villageoise prime sur les appartenances – et allégeances- respectives de chacun.

« Dès lors l'histoire d'un lieu devient histoire personnelle. Par sédimentation tout l'anodin –fait de rituels, d'odeurs, de bruits, d'images, de constructions architecturales- devient ce que Nietzsche appelait un "journal figuratif". Journal où l'on apprend ce qu'il faut dire, faire, penser, aimer. (...) Ainsi se forme un "nous" qui permet à chacun de regarder "au-delà de l'éphémère et extravagante vie individuelle", qui permet de se sentir "comme l'esprit de la maison, de la lignée, de la cité" » (Maffesoli, 1988 : 216)<sup>140</sup>.

Nous en savons moins sur le climat quotidien de l'équipe IGG, mais on trouve des traces objectives d'échanges sociaux qui forgent ce sentiment d'appartenance. Le cadre matériel n'y est pas sans importance : des locaux tout neufs, à l'écart de l'administration de gestion, des voitures, des ordinateurs, des repas, soit un ensemble de privilèges qui participent à construire une identité collective. D'autres épisodes, assimilables à des fêtes ont marqué les membres de l'équipe : « serrer la louche à Chirac », déjeuner au restaurant des cadres d'Airbus, rencontrer le PDG d'EADS. En réponse à ces avantages, les collaborateurs *donnent*, ils se sentent responsables du tout et non simplement de leur partie, ils travaillent « 60h par semaine », il faut « *les empêcher de travailler* »...

D'autres instruments ont, de façon moins revendiquée, témoigné de l'importance du don pour renforcer la cohésion entre les membres du groupe. Nous pensons par exemple à la charte des valeurs, où « *l'information n'a de valeur que si elle est partagée entre les membres* », nous expliquait un élu. Nous songeons également au marché d'étude de définitions, où il est demandé aux urbanistes candidats de « mettre dans le pot », c'est-à-dire de partager des idées (même si les urbanistes avouent céder à cette injonction sans réelle sincérité). On se rappelle enfin du groupe « poulet mayonnaise », à l'origine du « Protocole », où le rédacteur des décrets de la loi Solidarité Renouvellement Urbain accepte de donner ses nuits au programme Constellation, en échange desquelles il reçoit des informations immédiates sur l'efficacité de ses prescriptions : « *Il y avait vraiment une solidarité des acteurs entre eux, chacun savait qu'il pouvait compter sur les autres. Si quelqu'un identifiait un risque, il le traitait. Il ne disait pas "ce n'est pas moi". Les gens ont beaucoup donné*, résume un membre de l'équipe IGG. De manière générale, la saisie du programme Constellation par les instruments mobilisés par les acteurs a mis en lumière un ensemble de scènes où les groupes fonctionnent comme des petites tribus, avec leurs lieux de rencontre, des habitudes alimentaires, des fêtes, des liens affectifs, un partage social des émotions, qui ont concouru à renforcer l'engagement des acteurs dans leurs projets en

---

<sup>140</sup> Le « maire » du village raconte même que « *plus de dix après la fin du chantier, lorsque la date où nous faisons la "langoustine party" approche, je reçois des mails : " y a un truc qui se prépare ou pas ? Si oui, je veux en être !"* ».

généralisant un fort sentiment d'appartenance. La médiation symbolique construirait à ce dessein une culture pour le groupe.

« La culture traite des fonctions d'appartenance collective, de représentation de soi et des autres à l'œuvre dans une organisation, de normes, de faits et figures ayant un statut héroïque, de croyances et rites que cette organisation valorise et sacralise. Elle est comprise comme un volet essentiel de l'identité collective d'une communauté, de ce qui trace la frontière entre le nous et les autres. » (Thoenig, Michaud, 2009 : 12).

Toutefois, il serait faux de voir dans l'effet de la médiation symbolique un renversement dans la typologie des liens sociaux. Autrement dit, si nous avons parlé de « retribalisation », on ne revient pas à la solidarité mécanique des sociétés primitives qui manifeste des individualités inertes au sein de collectifs déterministes. Les groupes arrimés aux instruments étudiés comptent sur les individualités, leur autonomie, leurs initiatives. Ils tentent de combiner forte cohésion sociale et forte autonomie individuelle. La différenciation n'est pas tant abolie qu'exploitée comme une richesse. L'autonomie, la responsabilisation individuelle, sont comme « autorisées » par un haut niveau d'intégration des groupes. Nous ne pouvons donc souscrire à la thèse du déclin de l'individualisme qu'induirait cette retribalisation. Il n'y a pas perte de l'individualité dans la forme communalisée que prend le groupe mais au contraire exacerbation de l'individu dont l'autonomie et la responsabilisation sont d'autant plus fortes qu'il est appartenant. Ces analyses s'affinent en considérant les médiations symboliques agencées par plusieurs instruments, qui participent à suspendre le doute sur le monde.

### **2.2.2- Des médiations symboliques qui suspendent le doute sur le monde**

Le programme Constellation mobilise des milliers d'acteurs et d'entreprises et nécessite des investissements importants pour les institutions qui le portent. Ces investissements comportent des risques dont les acteurs cherchent à se prémunir, notamment le risque de voir un partenaire faire défection. Une des voies choisies pour réduire ce risque est la production d'une « échelle de sens » (Bourdin, 2006) 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. Suspendre le doute sur le monde, au sein d'un collectif en projet, renvoie à suspendre le doute sur l'adhésion des partenaires au projet, à ses objectifs, à ses significations, éventuellement à ses valeurs, globalement à son sens. On compte sur l'échelle de sens pour doter un collectif d'un sentiment d'appartenance à une communauté de destin. La complexité en ressort doublement réduite, tant du point de vue du fonctionnement du collectif que celui de la réalité sociale que ce collectif cherche à confiner.

Cela nous renvoie aux deux approches classiques de la réduction de la complexité développées par Luhmann et Parsons. Ceux-ci entreprennent d'identifier la possibilité de voir émerger un ordre social malgré la « double contingence » qui frappe toutes les interactions.

La double contingence désigne le fait que, dans toute opération sociale, chaque acteur peut répondre par une affirmation et par une négation. En situation d'interaction, il en découle un risque de paralysie potentielle : deux « boîtes noires » - c'est-à-dire ici deux interactants dont les opérations internes respectives (leurs pensées) ne peuvent être connues ni de l'un ni de l'autre - rendent leur comportement contingent du comportement de l'autre. Comment y remédier ? Pour Parsons (1949), cela passe par l'édification d'un système normatif commun, c'est-à-dire un ensemble de combinaisons possibles au sein duquel l'acteur finit par engager son action (Martucelli, 1999). Les acteurs peuvent alors interagir à partir de schémas plus ou moins cohérents et stables. Ces normes communes à différents systèmes s'acquièrent par la coordination qui se réalise à l'aide de moyens symboliques généralisés d'échange. Ceux-ci sont des langages fonctionnels spécialisés, strictement significatifs en référence à un code, et des médiations symboliques entre les diverses unités sociales. Parmi ces médias d'échange, on trouve notamment les engagements de valeurs qui contraignent les acteurs à conformer leur conduite à certaines valeurs, dont l'acceptation permet de les faire reconnaître comme membre du système ou du groupe. Pour Parsons, les valeurs sont déterminantes pour rendre tout ordre social possible. Non seulement elles assurent la permanence des règles, mais elles participent à la formulation des fins elles-mêmes. Parsons ne croit pas à la différenciation totale. S'il ne naturalise pas l'état de société, il demeure convaincu de la capacité d'une société à produire de la solidarité et à créer les motivations nécessaires auprès des acteurs. Résoudre le problème de la double contingence passe par un consensus sur les valeurs et l'existence d'un système homogène de valeurs. Celui-ci serait basé sur un héritage culturel historique, c'est-à-dire toujours déjà donné et transmis par la socialisation.

On retrouve cette idée de valeurs partagées ou d'héritage culturel historique comme condition de l'unité collective au sein de plusieurs instruments. L'introduction du Protocole, d'abord, solennise l'héritage aéronautique avant de définir l'action à venir, afin de faire converger la constellation institutionnelle toulousaine vers un même destin. Typiquement, ici, les valeurs ont l'air de formuler les fins elles-mêmes. Les concepteurs du village AéroConstellation, ensuite, revendiquent et construisent un système social dédié au projet, autoréférentiel. Ils craignent la différenciation qu'apporterait une simple coordination de systèmes non reliés physiquement et qui se cantonnerait à des interactions ponctuelles, formelles et impersonnelles. La charte des valeurs rend, par son nom, la tâche facile à l'analyste. Les acteurs explicitent leurs valeurs communes, les solennisent dans le cadre

d'un séminaire et par la rédaction d'un document, déclarent que ces valeurs définiront les combinaisons possibles au sein desquels les intervenants futurs pourront engager leur action. Le concours d'architecture par îlot entreprend lui, subtilement, de privilégier les porteurs de valeurs promouvant la qualité plutôt que les valeurs marchandes. Avec cet instrument, les porteurs d'Andromède et Monges-Croix du Sud peuvent renforcer la position de l'architecte face à son employeur, le promoteur. Cela montre comment la médiation symbolique permet à un système d'acteurs de s'assurer de la domination de ses valeurs sur celles d'un autre système. Le marché d'étude de définitions, enfin, en favorisant insidieusement la formation d'un groupe dont les membres partagent un même habitus (les grands élus plutôt que les petits, les urbanistes nationaux plutôt que les locaux, des intellectuels plutôt que des administratifs) renvoie à l'importance que Parsons accorde à la socialisation. L'héritage culturel reçu permet aux individus de se connaître et de se reconnaître, les valeurs communes préexistantes facilitent la constitution et le maintien d'un système normatif commun. Mais cette dernière idée n'est pas l'unique résultat de la médiation symbolique, qui exprime aussi le développement d'une capacité d'intercompréhension entre les systèmes. Dans cette approche, la différenciation est moins diluée que surmontée par la faculté que développe un système à comprendre un autre. C'est l'approche de Niklas Luhmann.

Dans la pensée Luhmann (1999), la complexité implique l'idée qu'il est devenu techniquement impossible de définir les orientations pratiques d'une vie collective sans accepter de limiter le champ des possibles. En ce sens, la complexité est synonyme d'obligation de sélection. Le succès d'une action mobilisant plusieurs systèmes repose sur le recours à des médiums de communication, à savoir le langage, les médiums de diffusion, et les médiums généralisés au plan symbolique. Les deux premiers, s'ils rendent possible la communication, sont tributaires de l'acceptation de la communication : « *Avec les nouvelles technologies de communication, le désaccord entre le nombre total des communications possibles et les communications qui ont effectivement lieu devient extrême* », illustre Martucelli (1999 : 162). Les médias de communication généralisés sur le plan symbolique aident à maîtriser ce risque d'incommunicabilité. Equivalent fonctionnel de la morale, ils 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 (plutôt que l'intériorisation par chacun d'un système normatif commun, contrairement à Parsons). Leur rôle est de transformer les probabilités de la négation en acceptation. Leurs codes<sup>141</sup> autorisent la

---

<sup>141</sup> Pour Luhmann, chaque système communique à partir d'un code binaire (légalité/illégalité pour le code du droit, vérité/non-vérité pour celui de la morale, gouvernement/opposition pour la politique) qui clôture son environnement et ainsi réduit sa complexité.

communication entre les systèmes, ou entre Alter et Ego, sur un thème précis. Ils préstructurent la communication pour la rendre possible, ils limitent les marges de sélection d'autrui, et régularisent par là la contingence des situations. Ils font que la forme de sélection d'Alter est simultanément la motivation d'Ego : « *Le propre de tout médium de communication généralisé sur le plan symbolique est de transmettre de la complexité réduite, et de passer notamment du niveau de la communication explicitée à celui des attentes complémentaires* » précise Martucelli (1999 : 164). Ce médium particulier ne forme donc un système commun mais facilite la communication entre deux systèmes.

L'idée de compréhension intersubjective est prégnante dans la médiation symbolique effectuée par plusieurs instruments du programme Constellation. Cela nous paraît d'abord lié au choix de travailler en co-conception au lieu de distinguer nettement maître d'ouvrage et maître d'œuvre. De fait, la volonté de maintenir des possibilités d'itération entre le programme et le projet, c'est-à-dire le choix ou la contrainte de repousser au plus loin les décisions irréversibles, a rendu indispensable l'intercompréhension entre les systèmes. La constitution du comité de suivi de la ZAC AéroConstellation fait ainsi une large place à des élus ayant « *un esprit industriel* », capables de décoder, de comprendre les enjeux et difficultés d'un projet de ce type. Airbus change également les critères de sélection de son maître d'œuvre, afin de mieux valoriser la capacité à comprendre leurs problèmes. Le village AéroConstellation, en « tribalisant » le dispositif de coopération, marque sa préférence pour les médiums de communication généralisés sur le plan symbolique au détriment des médiums de diffusion (les mails, les courriers, le téléphone). À l'issue du marché d'étude de définitions d'Andromède, les élus locaux privilégient les aptitudes à l'échange, à la compréhension de leurs préoccupations (les habitants, la sécurité, la gestion) plutôt qu'un parti urbain spectaculaire. La charte des valeurs, enfin, compense la différenciation (entre des élus et des urbanistes, entre acteurs locaux et nationaux, et entre élus de petites et grandes communes) par l'énonciation d'un ensemble de valeurs opposables « *pas au sens juridique, mais au sens de la morale* », comme nous expliquait un élu. L'enjeu est bien que le « système local » et les urbanistes s'acceptent, se comprennent. Dans la perspective de Luhmann, il y aurait moins fusion dans un système unique qu'acceptation et adaptation de plusieurs systèmes entre eux par la grâce d'une médiation symbolique.

Le troisième niveau de « *suspension du doute sur le monde* » effectuée par la médiation symbolique des instruments porte la marque d'« opérations symboliques » (Sfez, 1993) que les acteurs ont cherché à mettre en œuvre. Elles sont un des mécanismes de ce que Sfez appelle la « politique symbolique » qui consiste à fonder une unité politique à partir d'une dispersion idéologique initiale : « *Pour tenir ensemble les contradictions d'un tel gouvernement, il faut qu'elle trouve un foyer d'annulation "au centre", un espace spécifique,*

*sorte de lieu magique de transformation de contraires. J'ai nommé : le lieu de la politique symbolique, ses opérations, ses images » (1993 : 13). Les images symboliques « ont toutes un même effet : recoller les morceaux pour en faire une totalité. Les images symboliques sont bien cette surface de projection livrée aux interprétations singulières, surface qui a le double objectif d'induire des liaisons avec des éléments épars, et de les condenser en un point » (Ibid. : 35). L'opération symbolique effectue ensuite un travail de sélection, de discrimination entre les images symboliques pour conserver celle qui rassemblera les acteurs.*

Deux instruments au moins nous paraissent manier des images symboliques et activer une opération symbolique : le Protocole (chapitre 5) et la charte des valeurs (chapitre 6). La première partie du Protocole ou « Pacte fondateur » effectue un travail sur la mémoire que nous avons qualifié en référence à Barthes de récit mythique. Le Protocole privilégie certains aspects de l'histoire (l'aéronautique plutôt que le pastel, la violette ou le rugby), enjolive le passé (on en retient que les aspects glorieux) et parfois le présent (pas de référence à la mise en concurrence avec Hambourg). Passé et présent sont liés pour produire un effet d'historicité, suivant un mécanisme de « privation d'histoire ». Ce récit offre une histoire collective à travers laquelle s'organise l'ordre de l'univers (Segaud, Ratous, 2001). S'y entremêlent l'imaginaire, le réel et le symbolique. Le Protocole exprime une histoire toulousaine de l'aéronautique qui est à la fois mythe et réalité, composée d'informations factuelles et d'une rhétorique plus lyrique qui ne manque de rappeler une communauté de destin entre des héros (« Ader, Latécoère, Dewoitine, Mermoz, Saint-Exupéry », p. 4), des prouesses technologiques (« Late 631, Dewoitine 520, Armagnac, Caravelle, Concorde, Airbus... », p. 4) et un lieu, la région Midi-Pyrénées, théâtre de ces exploits. Citant Guérin (2005), nous avons pu parler d'effet de « patrimonialisation » de la collectivité territorialisée, désignant ce qu'un groupe considère comme son bien commun hérité de ses ancêtres. À travers ce patrimoine, « *construction sociale négociée* », la collectivité se raconte dans le temps, ce qui « *participe à la désignation du collectif qui le possède* » (Guérin, 2005 : 163). Récit mythique et patrimonialisation sont le fruit d'une opération symbolique qui suspend bien le doute sur le monde : elle raconte comment un territoire chargé d'histoire doit se projeter dans l'avenir. Cette opération symbolique est donc particulièrement puissante puisqu'elle rallie le passé, le présent et le futur à l'« aventure » aéronautique, par ailleurs relativement récente. Ce récit mythique introduit le Protocole qui est aussi appelé « pacte fondateur », expression qui traduit la deuxième vocation de l'opération symbolique. Construisant socialement un territoire par la négociation, elle en fédère également ses dirigeants qui pactisent autour du projet au nom d'une histoire.



Au service d'objectifs identiques, la charte des valeurs mobilise des mécanismes similaires de discrimination entre les images. Sans proposition figurative, elle dépeint ce qu'un des élus de Blagnac a appelé l' « *utopie* », destinée à donner une identité aux quartiers. « *Le quartier Andromède ne doit pas être "Airbus-Ville"* », « *Favoriser l'espace public plutôt que l'espace privé* », « *cadre économique maîtrisé* », « *ville ouverte* »... Ces incantations rendent compte des arbitrages idéologiques qu'ont faits les porteurs des projets. Elles forment une « *rhétorique du projet* » (Genestier, 2001) qui donne à voir une vision du monde social à construire. Cette vision est tout autant l'identité visée et affirmée des quartiers que le référentiel commun à ceux qui se chargent de les édifier. Elle est donc à la fois une utopie sociale et une charte managériale, l'identité du quartier et celle du collectif d'énonciation de l'espace :

« *Fabriquer de l'identité : l'individu ou le groupe acquièrent en effet une identité destinée à rentrer dans l'ordre social de référence. (...) En dehors d'une double image répulsive/ attractive, qui est travaillée, adaptée et investie par l'individu ou le groupe, pas d'identité possible, aucune participation à la vie publique, mais l'anarchisme et l'apathie. Cela ne fait pas l'affaire de l'ordre social de référence qui a besoin du sujet responsable et normé. Il faut donc, pour que l'identité soit endossée, présenter des images contrastées droite/gauche, qu'une coupure scinde de manière satisfaisante. Alors naît une image de compromis, quelque chose comme une opinion "politique" où l'individu-groupe s'investit* » (Sfez, 1993 : 454).

Dans le cas du Protocole comme dans celui de la charte des valeurs, l'opération symbolique exerce une action combinée de construction sociale négociée d'un territoire et de charte managériale pour les acteurs du projet. L'ensemble peut être rapporté à la notion d'identité. Ce processus identitaire complète les mécanismes de don décrits plus haut pour nourrir un sentiment d'appartenance à une communauté en projet. Un des intérêts majeurs de la médiation symbolique est d'agencer des collectifs basés sur l'adhésion des membres, c'est-à-dire sur un « *enrôlement cognitif* » que Segrestin associe à un « *déplacement des formes du contrôle organisationnel, appliqué non plus à l'activité des individus mais à leur subjectivité* » (1996 : 297). Un sentiment d'appartenance s'active dans la mesure où l'identité individuelle trouve un écho dans l'identité collective, et réciproquement. Le don est à la fois le fruit et le vecteur de la suspension du doute sur le monde. Dès lors, la médiation symbolique détermine fortement la nature même de la médiation interactive. Elle oriente la visée de coordination vers des modes de régulation plus horizontaux dans la mesure où les collectifs d'adhérents, fortement intégrés, ont peu besoin de coercition. En effet, l'action collective est dotée d'un capital social, « *c'est-à-dire le patrimoine de confiance, d'identité commune, de représentation partagées et de dispositions à coopérer présent au sein d'une communauté d'acteurs* » (Pinson, 2006 : 6). Les dispositifs d'action verticaux, structurés autour d'une autorité politique postée en surplomb, ne permettraient pas de prendre en compte les interdépendances multiples et consumerait du capital social. À l'inverse, les

dispositifs de gouvernance basés sur la délibération et l'incrémentalisme, « accordant -au moins apparemment- le même sort à tous les intérêts parties prenantes de l'action publique », seraient plus enclin à générer du capital social, à « constituer des coalitions d'acteurs durables, unis par la confiance et la réciprocité et, du coup, de mieux maîtriser les interdépendances et les incertitudes » (*Ibid.*). Le comité de suivi, l'équipe IGG, les « habitants » du village AéroConstellation, les rédacteurs de la charte des valeurs ont semble-t-il tous tendu vers ce mode de régulation. La vocation sélective des arènes collaboratives du programme Constellation nourrit en outre ces caractéristiques des collectifs. Socialement homogènes, souvent cooptés, sélectionnés suivant une critériologie hautement subjective, les acteurs sont aussi unis par une symbolique forte qui encourage l'engagement, le dépassement, le don de soi. Il n'est donc pas anodin que des médiations symboliques aient irrigué le programme Constellation à de nombreuses étapes de sa progression : en amont (Protocole, charte des valeurs), lors des phases opérationnelles (Village AéroConstellation, équipe IGG).

Les visées de rationalisation et de coordination des instruments orientent donc l'essentiel de leurs médiations sur le fonctionnement du collectif, bien plus que sur les objets à transformer. D'un côté, la gestion de la complexité des problèmes techniques passe par le maintien délibéré d'un potentiel d'itérations. On travaille à structurer les problèmes, à les régler, moins, dans un premier temps à les solutionner : dans un contexte d'incertitude, l'irréversibilité des choix est redoutée. On recherche plutôt l'irréversibilité dans les engagements. La complexité technique est finalement moins crainte que la polyphonie cognitive et les comportements stratégiques, opportunistes. **L'incertitude technique est socialement supportable dès lors que le collectif qui l'affronte est stabilisé, c'est-à-dire repose sur des certitudes organisationnelles, relationnelles, une quiétude stratégique**<sup>142</sup>. Les médiations pragmatiques et épistémiques technicisent les montages partenariaux, offrent une représentation simplifiée des problèmes organisationnels. Elles sélectionnent les acteurs et les architectures collaboratives puis régulent, séquentent, balisent la progression du travail collectif. On reste toutefois dans une forme rationnelle de collectif, une « sociation » au sens de Weber où les liens se fondent sur des intérêts partagés dans la poursuite de buts déterminés. Les médiations interactives et symboliques des instruments travaillent également les collectifs, mais portent un éthos communautaire : ils communalisent l'action. Ils génèrent un sentiment subjectif d'appartenir à une communauté où les dispositions à l'action sont de type affectif et traditionnel. À la différence

---

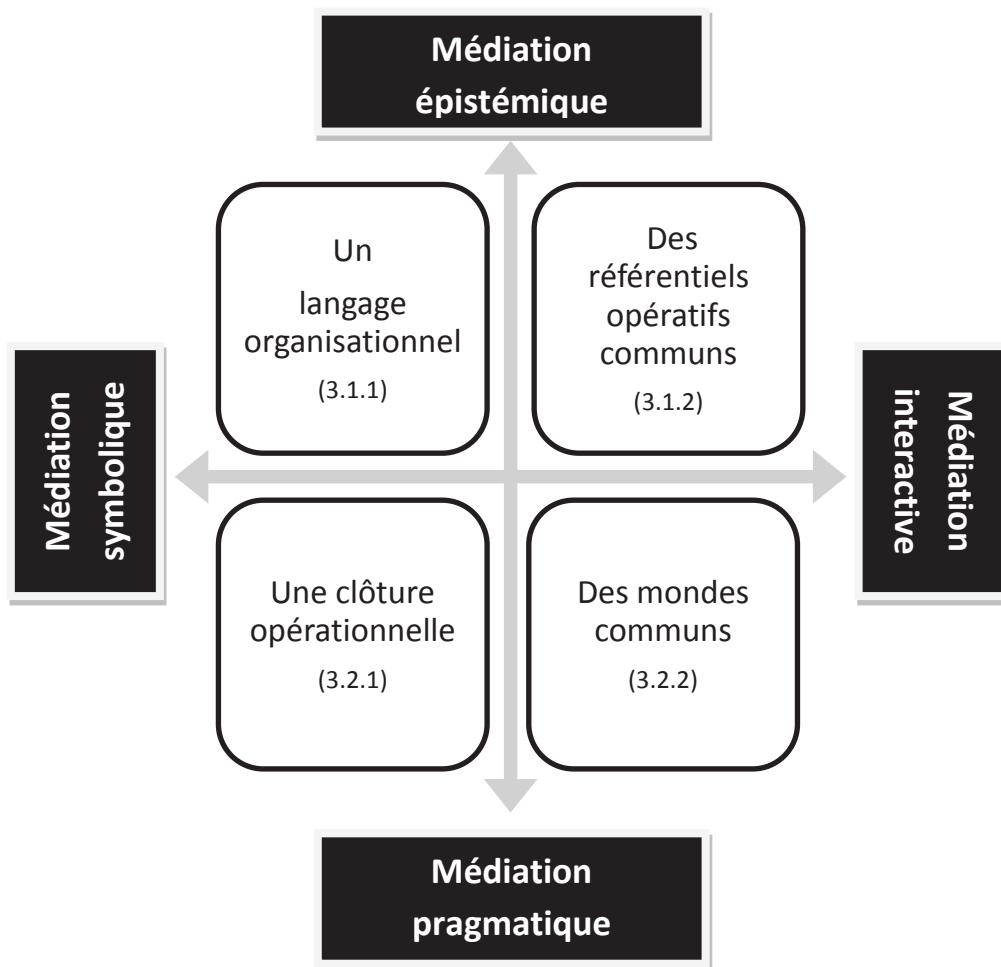
<sup>142</sup> Bruno Latour parle, à propos de la science (en prenant l'exemple de la climatologie), de la bascule de la Certitude à la Confiance qu'occasionne notre modernité. Ici, l'idée d'un changement dans la nature des certitudes recherchées semblent l'emporter.

de Tönnies, Weber estime que ces deux formes de collectif ne se succèdent pas : il peut y avoir évolution, réversion d'une forme à une autre mais surtout cohabitation : « *la grande majorité des relations sociales ont en partie le caractère d'une communalisation, en partie celui d'une sociation* » (Weber, 1995 : 79). Au sein de nos dispositifs d'instrumentation, les deux sont étroitement liées et se conditionnent mutuellement. **Par leur visée de rationalisation, les instruments assignent, « sociétisent », au moyen de leur visée de coordination, ils engagent, et « communalisent ».** La section suivante propose un éclairage complémentaire en étudiant la façon dont les différentes médiations se combinent pour générer des processus de socialisation et de sélection.

### **3- Socialisation et sélection : la dynamique du changement dans l'action instrumentée**

La focale portée sur les instruments mobilisés met en lumière le haut degré de technicisation de l'action. Il semble bien qu'en situation d'incertitude, les acteurs voient dans cette technicisation une ressource indispensable. En même temps, cet éclairage montre l'importance accordée aux relations entre les acteurs, à la qualité des organisations qu'ils forment. Les deux actions convergent une fois démontrée que la sophistication technique de l'action est largement orientée vers la régulation des collectifs : leur action vise prioritairement la constitution de groupes très intégrés. Cet objectif semble concentrer la majorité des efforts des instruments et détermine, à ce titre, le contenu des différentes médiations instrumentales : la capacité des instruments à coordonner efficacement la multiplicité des acteurs, de leurs intérêts, de leurs expertises ou de leurs cultures centralise grandement les attentes des acteurs qui choisissent d'y recourir. Ce double ressort technique et relationnel renvoie aux moteurs que Michel Serres (2012) perçoit dans le changement contemporain des civilisations occidentales : « *Pratiques, concrets, nous pensons irrésistiblement que les révolutions se font autour des choses dures : nous importent les outils, marteaux et faucilles. (...) Plus ou moins aveugles et sourds, nous accordons moins d'attention aux signes, doux, qu'à ces machines tangibles, dures et pratiques. (...) Le dur montre son efficacité sur les choses du monde ; le doux montre la sienne sur les institutions des hommes* » (p.30).

Le projet d'aménagement urbain étudié ne s'apparente pas à une activité de déploiement de ressources pour atteindre des objectifs préalablement définis. Il nécessite l'établissement d'une capacité d'action collective de co-définition des problèmes et de co-conception des moyens pour accéder à des objectifs souvent définis chemin faisant. Les médiations effectuées par les instruments sont orientées vers l'acquisition de cette capacité qui détermine la possibilité pour les acteurs de réduire la complexité ontologique des problèmes. En analysant la façon dont les quatre médiations instrumentales se combinent, nous avons dégagé quatre grands apports des instruments en vue de l'acquisition de cette compétence collective : le langage organisationnel, les référentiels opératifs communs, la clôture opérationnelle, et le monde commun. Le schéma ci-dessous en propose une vision synoptique :



Le schéma expose deux aires de résolution des problèmes. La première, formée par le triangle « symbolique-épistémique-interactif », révèle une entreprise d’élaboration de schémas cognitifs communs à l’ensemble des acteurs (3.1). La seconde est formée par le triangle « symbolique-pragmatique-interactif ». Elle montre la façon dont les acteurs utilisent les instruments pour opérationnaliser leur idée préalable sur la façon dont il faut conduire le programme (3.2).

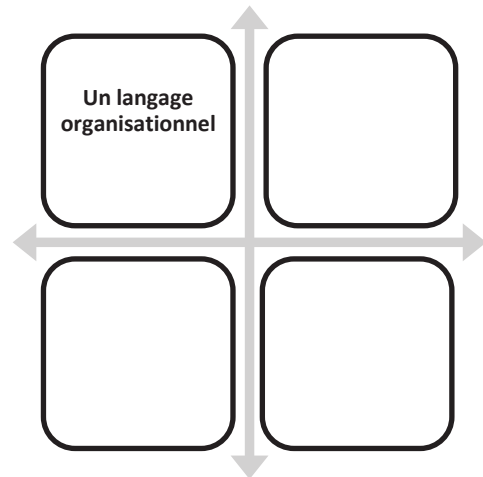
### 3.1- Le champ de la médiation épistémique : l’acquisition d’une compétence collective par la socialisation

Le champ de la médiation épistémique renvoie à un processus de socialisation qui se réalise à l’intérieur des collectifs. Elle désigne la façon dont chacune des parties prenantes fait l’acquisition de normes, de valeurs, de manières de voir et de faire. Celles-ci forment des allants de soi qui naturalisent certaines décisions, permettant au groupe une économie de débats et de confrontations issus de la différenciation. Ici, les instruments sont bien co-

auteurs de l'action : ils sont à la fois supports, animateurs et producteurs des logiques d'action. Sur le plan symbolique, le concept de « langage organisationnel » décrit la façon dont les acteurs sont progressivement amenés par les instruments à développer une communauté d'intuition et d'acculturation qui réduit tacitement l'éventail des choix en même tant que la différenciation inhérente à la multiplication des champs professionnels à l'œuvre dans le programme (3.1.1). Sur le versant interactif, les acteurs se dotent de référentiels opératifs communs, c'est-à-dire d'une habileté collective de résolution de problèmes, manière de supporter la rupture avec la linéarité du modèle décisionniste (3.1.2). Ici, les instruments sont co-acteurs d'un processus d'acquisition d'une compétence collective qui permet aux acteurs d'affronter plus sereinement l'incertitude.

### 3.1.1- Entre médiations épistémique et symbolique : instrumentation et langage organisationnel

La médiation symbolique accompagne la médiation épistémique dans son travail de structuration des choix, d'encodage et de décodage des situations à traiter. L'une comme l'autre travaillent les problèmes en apportant aux acteurs des représentations simplifiées. Nous avons montré que, dans le programme Constellation, les problèmes sont prioritairement formulés en termes de



fonctionnement du collectif : comment manager dans l'urgence, comment faire travailler ensemble des cultures professionnelles hétéroclites, comment organiser les échanges entre des élus et des professionnels de la ville, comment piloter l'innovation... La faible structuration des problèmes se remédierait autant par l'apport de nouvelles solutions techniques (via l'intégration de nouvelles expertises) que par la forte structuration de collectifs, eux-mêmes extrêmement complexes à réguler. Les médiations symboliques et épistémiques s'assemblent alors pour doter le collectif de valeurs partagées (dans la perspective de Parsons) et d'une capacité d'intercompréhension subjective (pour reprendre Luhmann). La réduction de la complexité porte simultanément sur le fonctionnement du système d'acteurs et sur les problèmes à résoudre. Grossetti parle en ce sens de « ressources cognitives » (2004). Elles ont la particularité d'être « installés quelque part dans la mémoire des acteurs individuels » et « interviennent dans leurs choix, leurs comportements, leurs pratiques, leurs interactions » (2006 : 80). Selon lui, les valeurs dont



dispose un groupe constituant de puissantes ressources pour l'action. Elles ne résolvent certes pas les problèmes mais discriminent naturellement parmi les options possibles.

« Disposer d'un système de valeurs offre une sorte d'économie de moyens dans la réalisation des choix : face à un choix aux conséquences incertaines, nous pouvons toujours hiérarchiser les comportements possibles en fonction des valeurs que nous adoptons. Plus généralement, les valeurs peuvent conduire à éliminer d'emblée un certain nombre d'options qui leur sont contradictoires. Considérées sous cet angle, les valeurs ne sont pas seulement des contraintes (dont le respect est nécessaire pour être accepté par un groupe ou pour maintenir une certaine image de soi par rapport à soi-même), mais bien des ressources permettant d'opérer plus rapidement des choix » (*Ibid.* : 88).

La rencontre des médiations symboliques et épistémiques produirait donc des cognitions dont les apports ne peuvent être cantonnés à une simple représentation du monde : elles ne relèvent pas d'un ordre purement symbolique. Pour Thoenig et Michaud (2009), elles s'ancrent et se manifestent « *par des conséquences comportementales, lesquelles sont observables et repérables à l'échelle de l'action organisée* » (p 8). Les ressources cognitives « *diffusent une connaissance qui porte tant sur le contenu que sur les procédures* », « *fournissent aussi des mécanismes de coordination et de coopération, d'intégration et de confiance* » (*Ibid.*). Soutenue par une symbolique, la médiation épistémique dispose d'une alliée pour réaliser son travail d'encodage et de décodage des situations de problème. Dans cette perspective, cette activité s'adosse moins à des supports techniques qu'à des ressources cognitives qui balisent le contenu et les process de l'action. Les ressources cognitives orientent les comportements « *de l'intérieur* », elles sont « *dans la tête des acteurs* » (Bouba-Olga, Grossetti : 2008), fruit de la socialisation assurée par le groupe. Elles génèrent *in fine* de la « *proximité cognitive* », qui « *renvoie à l'idée d'une similarité ou complémentarité des valeurs, des "allant de soi", des projets, des routines, des conventions, des référents, etc.* », qui sont « *sont partageables (la langue, les valeurs, les normes, etc.) et sont mobilisables pour se coordonner* » (*Ibid.* : 7-8).

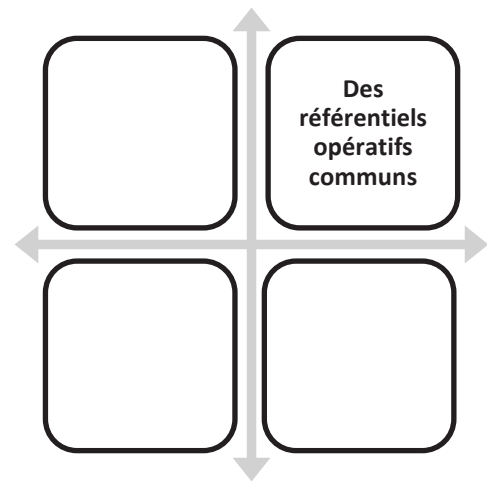
Pour Thoenig et Michaud (2009), ces ressources cognitives forment une aptitude collective précieuse pour les organisations : le langage organisationnel. Ce type de langage relève d'une coordination reposant sur un système cognitif partagé, c'est-à-dire d'un recouvrement entre les différents langages de l'organisation. La cognition partagée permet une coordination endogène entre des acteurs hétérogènes. Ce langage organisationnel est notamment déterminant en situation de forte pression extérieure et d'injonction à l'innovation, au renouvellement interne, soit deux caractéristiques fondamentales du programme Constellation. Il se développe dans des modèles organisationnels de type organique dont les caractéristiques correspondent bien aux collectifs que nous avons décrits. La socialisation des personnes par l'organisation y est longue et intensive et « *leur coopération est vécue*

*comme un fait évident, sinon comme un devoir moral* » (Thoenig, Michaud, 2009 : 68). La loyauté entre les membres et avec l'organisation est forte, ainsi que la confiance mutuelle. Se forme une « *communauté d'intuition et d'acculturation* » qui produit de la reconnaissance et du marquage « *qui ne sont pas sans rappeler la manière dont les animaux s'identifient et se reconnaissent, s'incluent ou s'excluent entre eux* » (*Ibid.*). Le langage organisationnel est donc une ressource fondamentale dans la mesure où il brasse des enjeux de connaissance et de confiance, soit deux ingrédients majeurs pour l'entreprise de réduction de la complexité et de l'incertitude. Ainsi défini, il apparaît comme l'objectif central d'un grand nombre des instruments analysés dans cette thèse, notamment parce que les scènes d'actions que ceux-ci agencent associent des champs extrêmement différenciés : des décideurs publics, des industriels, des urbanistes, des promoteurs, des architectes, des experts...

En ce sens, l'équipe IGG et le comité de suivi répondent à une volonté des pouvoirs publics de configurer des groupes de travail capables de coopérer avec Airbus grâce à des cognitions partagées : le comité de suivi et son « esprit industriel », l'équipe IGG et son fonctionnement adhocratique. La charte des valeurs puis le marché d'études de définition, long processus de construction des orientations d'aménagement et de désignation d'un urbaniste lauréat (davantage que d'un parti) ont bien pour finalité de dépasser les cultures hétérogènes de la ville pour élaborer un langage organisationnel. Les concepteurs du village AéroConstellation revendiquent également un instrument managérial qui doit favoriser une proximité cognitive par une proximité spatiale (Bouba-Olga, Grossetti : 2008). Dotés d'un langage organisationnel, les groupes disposent d'une aptitude renforcée à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans la mesure où ce langage organisationnel prédétermine la mise en place de référentiels opératifs communs.

### 3.1.2- Entre médiation épistémique et interactive : instruments et référentiels opératifs communs

Les acteurs rencontrés ont décrit la façon dont les instruments ont constitué des ressources organisationnelles pour réduire la complexité des problèmes et réguler les collectifs. Plusieurs instruments auraient été co-acteurs de collectifs marqués par l'importance des connaissances incorporées et par la façon dont les acteurs porteurs de ces connaissances seraient parvenus à les intégrer dans une compétence collective. Autrement dit, ils seraient parvenus à s'entendre et à doter le groupe de « référentiels opératifs



communs » grâce à une capacité d' « apprentissage organisationnel ». Les différents projets du Programme Constellation montrent que les acteurs ont renoncé au modèle décisionniste. Ils souhaitent adopter des méthodes qui considèrent l'incertitude plutôt que de la subir. À l'issue du marché d'étude de définitions, on choisit le parti qui maintient des possibilités d'adaptation, d'évolution. L'autre parti, bien plus consistant d'un point de vue figuratif, fait craindre des désillusions à venir, dans la mesure où, dans l'esprit des acteurs, il fixe définitivement le projet : on ne pourrait que « faire pire ». Ici, la solution est redoutée, il semble que les acteurs lui privilégient des orientations d'aménagement, plus ouvertes aux itérations, aux échanges. Elles maintiennent à la fois des possibilités de transformation, d'amélioration et d'interactions. L'incertain ne réduit pas. Il se cultive (par le maintien des ouvertures et des possibilités d'itération) et s'approprie (par la qualité de l'organisation). Une remarque similaire s'impose pour l'équipe Star. De son appel d'offres, le chef de projet du hall d'assemblage de l'Airbus A380 n'attend pas une réponse figée, parce que celle-ci sera de toute façon soumise à la tyrannie de la modification. Il cherche plutôt une capacité d'appréhension de ses problèmes. Cet atout relationnel permettra au maître d'œuvre de s'adapter rapidement à des exigences techniques versatiles. L'étude des médiations épistémiques et interactives montre donc que l'activité des instruments s'oriente vers l'édification de « référentiels opératifs communs » qui permettront à l'organisation d'affronter sereinement la plupart des situations.

Ce concept nous est commode pour désigner la façon dont les acteurs travaillent longtemps leur faculté collective de résolution de problèmes avant de chercher des solutions. Nous l'avons observé tout particulièrement dans le long cheminement collectif vers les orientations

d'aménagement des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud, où il est admis la nécessité de prendre du temps. Le même argument est mobilisé par le chef de l'équipe Star, qui « s'offre six mois » pour mieux penser les problèmes, entourés dans cette tâche par les ergonomes. Ils cherchent ainsi à éviter l'irréversibilité contenue dans les choix définitifs et à maintenir au plus haut les possibilités d'itération. Ces référentiels opératifs communs désignent des représentations partagées par les acteurs qui ont à réaliser un même objectif et qui sont élaborés pour servir la réalisation de cet objectif.

« (...) ce référentiel repose sur la programmation des opérations et l'énoncé du détail des opérations à réaliser, sur la compréhension des phénomènes qui se produisent, sur l'explicitation des événements dont l'apparition est possible et en particulier des perturbations. Il est bien difficile de donner un statut précis à ce référentiel commun. Mais sa fonction est claire : il contribue à constituer un collectif provisoirement ; il semble qu'il s'agisse plutôt d'informations et de connaissances qui sont échangées à l'occasion de l'élaboration du programme. En ce sens il s'agit d'une mise en commun de ce qui est juste nécessaire pour assurer la programmation et la mise en rapport des actions à entreprendre avec l'état du système. C'est pourquoi nous parlons de référentiel opératoire commun» (de Terssac, Chabaud, 1990 : 106-107).

Les référentiels sont opératifs et ponctuels dans la mesure où ils permettent l'action temporellement située et sont élaborés collectivement, à partir des compétences individuelles, pour combler l'incertitude de l'activité. Ils sont opératifs au sens où ils sont élaborés pour servir la préparation et la réalisation de l'action projetée. Ils permettent à la fois une communauté de buts visés et une adéquation des actions. Ils sont donc éphémères et transitoires (de Terssac, Chabaud, 1990). Ils sont ensuite élaborés en commun par ceux qui sont impliqués dans la préparation et la réalisation de l'action. Ils résultent d'une confrontation des représentations des membres du collectif et de la mise en commun des compétences de chacun. Ils permettent à la fois de dépasser les limites de l'espace de compétences individuelles et d'agrandir l'espace de compétences du collectif. Il s'agit en effet d'un moment important dans la constitution du collectif au cours duquel chaque membre acquiert par cette mise en commun, le complément de compétences dont il a besoin pour agir. Pour de Terssac et Chabaud, le référentiel opératif commun est la condition de la coopération. Il contient un double mécanisme de confinement de la complexité. Il offre des images opératives, c'est-à-dire des représentations simplifiées de l'action à entreprendre engendrées par la rencontre entre les savoirs différenciés. Ces représentations simplifiées, communes au groupe, facilitent ensuite la coopération entre ses membres. En ce sens, les référentiels opératifs communs sont à la fois fruits et vecteurs des « apprentissages organisationnels ». Ce concept décrit simultanément comment une organisation progresse en tant qu'organisation (meilleure coordination, amélioration des procédures) et comment celle-ci continue à apprendre grâce à l'intégration de nouvelles compétences ou

connaissances<sup>143</sup>. Le collectif a besoin d'une réalité décodée, encodée et partagée, mais cette réalité est inaccessible sans un long processus d'apprentissage collectif : « *Le référentiel est un résultat de l'apprentissage réalisé en commun, en même temps qu'il constitue l'une des conditions de l'apprentissage par le travail* » (de Terssac, Chabaud, 1990 : 107). Nous avons également évoqué, dans le chapitre 6, l'importance des apprentissages croisés. Globalement, les acteurs comptent bien sur les instruments pour qu'ils favorisent ces processus d'apprentissage, d'une part en enrichissant l'univers sémantique de la décision (en intégrant de nouvelles expertises), d'autre part en réduisant les risques inhérents de différenciation. Contrairement au modèle proposé par Terssac et Chabaud, la construction du référentiel opératif commun est ici moins un processus invisible visant à combler l'implicite de situations routinières de travail qu'un processus explicitement mis en œuvre par des instruments mobilisés à cet effet, afin de combler l'incertitude des situations nouvelles.

Notre recherche montre que la construction des référentiels opératifs communs est solidaire du langage organisationnel dans le sens où le second favorise l'émergence du premier. Disposer de schémas cognitifs communs via un processus de socialisation fluidifie les apprentissages organisationnels qui aboutissent aux référentiels opératifs communs, expressions concrètes et orientées sur les objets des cognitions partagées. Quand la coopération est appréhendée comme « *un devoir moral* » et que se forme une « *communauté d'intuition et d'acculturation* », les dispositions d'un groupe à se doter de référentiels opératifs communs sont importantes, car l'organisation repose sur des liens de type communautaire ou organique. Autrement dit, le partage de schémas cognitifs rend plus simple la fabrication de programmes d'action. En visant les référentiels opératifs communs, les acteurs se mettent en situation de supporter l'incertitude inhérente à leur projet dans la mesure où ils acquièrent la conviction que la qualité de leur organisation leur permet de s'adapter à la contingence.

---

<sup>143</sup> Pour Argyris et Schön (1978), l'apprentissage organisationnel est le processus cognitif « *par lequel les membres d'une organisation détectent des erreurs et les corrigent en modifiant leur théorie d'action* » (p.19). Ainsi, « *une organisation apprend lorsqu'elle acquiert de l'information sous toutes ses formes, quel qu'en soit le moyen (connaissances, compréhensions, savoir-faire, techniques et pratiques)* » (Ibid.). Senge (1990), concentré sur le sujet de l'apprentissage, donne une définition plus générale : « *Dans les organisations apprenantes, les individus améliorent sans cesse leur capacité à créer les résultats désirés, de nouvelles façons de penser surgissent et se développent continuellement, la vision collective accorde une marge de liberté importante, et les individus apprennent sans cesse comment mieux apprendre ensemble* » (p.7). Koenig (1994) formule une définition souvent reprise : « *phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui, plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes* » (p.78)

Pour conclure, les médiations symboliques, épistémiques et interactives se combinent prioritairement pour apporter au groupe une compétence collective. Cette compétence collective est différente de la somme des compétences individuelles tout en étant composée par celles-ci (Le Boterf, 1997). Pour Guilhon et Trépo (2000), la compétence collective résulte de la rencontre entre l'organisation et l'environnement au travers de l'interprétation qui définit un langage et un mode de coordination entre les personnes. Elle n'émerge pas de façon harmonieuse et instantanée. Il faut du temps, car les membres doivent apprendre à se connaître et à agir ou penser ensemble pour finalement parvenir à combiner efficacement des savoirs différenciés. Cette compétence collective se forme grâce à l'émergence de nouvelles connaissances qui mêlent savoirs techniques coproduits et connaissance mutuelle (qui se transforme en confiance). Ces connaissances favorisent des modes de fonctionnement coopératifs via l'élaboration de procédures d'action internes au groupe qui équilibrent les contraintes pesant sur les différents acteurs (Navarro, 1990). De nombreux instruments du programme Constellation sont considérés comme des acteurs à part entière de ces apprentissages. Ils infusent dans l'organisation des exigences d'engagement, de disponibilité, d'intégration et d'articulation des savoirs hétérogènes qui tirent les collectifs vers le modèle de l'organisation apprenante. L'idée de « compétence collective » comme finalité du langage organisationnel et des référentiels opératifs communs peut d'ailleurs servir de clé d'entrée pour expliquer les limites que les acteurs attribuent à certains instruments. Durant les démarches de certification ISO 14001 et H&E, la coopération n'est jamais décrite comme un « *devoir moral* », on n'obtient jamais une « *communauté d'intuition et d'acculturation* ». Les acteurs sont d'abord soucieux de défendre leur propre identité professionnelle et ne cherchent pas à produire des cognitions partagées, à fonder leur coopération sur un espace cognitif commun. Ils apprennent peu les uns des autres, ils reçoivent seulement la confirmation des insurmontables différences qui opposent les certificateurs aux concepteurs (les ingénieurs, les architectes). Les acteurs demeurent donc déconnectés et ne peuvent à ce titre générer du « common knowledge », c'est-à-dire « *la compréhension et la certitude que l'autre raisonne de la même façon que soi et partage les mêmes références* » (Thoenig, Michaud, 2009 : 79). Ils sont ici plutôt persuadés du contraire. Cet impossible dialogue entre les savoirs empêche l'avènement d'une organisation apprenante et n'offre pas de possibilités d'apprentissages croisés. Dès lors, ils peinent à adosser leur activité collective à des référentiels opératifs communs. En même temps, nous allons voir que le collectif formé est peu touché par le champ de la médiation pragmatique : pas de clôture opérationnelle, ni de monde commun.

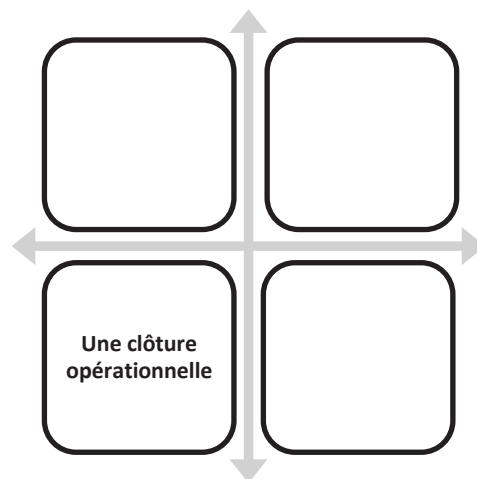


### 3.2- Le champ de la médiation pragmatique : l'organisation de la production de la rationalité procédurale par la sélection

L'activation de la médiation pragmatique d'un instrument suppose l'existence d'une pensée préalable, d'une intention initiale de l'utilisateur, que l'instrument, extension de ses capacités d'action, prothèse, vient opérationnaliser. En situation de projet, cette pensée préalable concerne peu les finalités productives de l'action entreprise car elle se heurte à la singularité de la situation et admet les limites des savoirs et savoir-faire existants. Le champ de la médiation pragmatique se rapporte alors essentiellement à un travail d'organisation de la production de la rationalité procédurale. La rationalité procédurale est une rationalité qui dépend du processus qui l'a généré. Notre enquête montre que si les acteurs semblent renoncer délibérément à la rationalité substantive, ils tolèrent l'incertitude induite par ce renoncement seulement parce qu'ils ont des certitudes quant aux processus, aux méthodes auxquels ils attribuent plusieurs vertus : la définition des grammaires de l'action, la socialisation des acteurs, l'intégration de nouvelles connaissances, la sélection des acteurs jugés légitimes... Ici, les instruments opérationnalisent donc les représentations que se font préalablement les porteurs des projets des logiques d'action pertinentes et des systèmes d'acteurs appropriés pour affronter la situation de projet. Ils vont à cet effet se signaler par des mécanismes de sélection. D'un côté, l'analyse rend compte de la production de systèmes, c'est-à-dire de groupes qui construisent leur autonomie par une clôture opérationnelle (3.2.1). De l'autre, les instruments mobilisés informent sur le monde de référence dans lequel les acteurs souhaitent inscrire leur action (3.2.2).

#### 3.2.1- Entre médiations symbolique et pragmatique : une clôture opérationnelle

Notre enquête montre clairement qu'en situation d'incertitude, les organisations existantes sont loin d'être perçues par les acteurs comme des ressources, à l'image des conflits que l'innovation rencontre avec l'organisation (Alter, 2005). Sur chacun des projets du programme Constellation, ils s'« évadent » des institutions traditionnelles car ils préfèrent façonner des scènes d'action singulières avec des systèmes d'acteurs spécifiques, suivant une logique adhocratique.



Dans cette optique, plusieurs instruments mobilisés opérationnalisent cette volonté initiale de mettre à distance les organisations existantes : le comité de suivi, le marché d'étude de définitions, l'équipe IGG, le village AéroConstellation, la charte des valeurs. Ces instruments structurent des ordres locaux et contingents que l'on souhaite extrêmement intégrés, sous la forme de systèmes les plus autonomes possible. Ils effectuent une « clôture opérationnelle » qui constitue un système par le partage de la définition des représentations et des comportements légitimes et par l'établissement de frontières nettes avec l'environnement. C'est au sein de ce système que les mécanismes de don vont pouvoir s'activer.

L'idée de clôture opérationnelle exprime pour Luhmann l'activité par laquelle un groupe réduit la complexité de l'environnement en choisissant certaines causes au lieu d'en affronter la totalité. Cette activité offre aux membres une représentation partagée du monde qui renforce la capacité des acteurs à agir en même temps qu'elle permet de définir le groupe. Elle désigne ainsi prioritairement un mécanisme de formation d'un système autoréférentiel. Nous l'entendons également comme la manière dont les acteurs, en situation de projet, ont réduit l'espace des possibles par des opérations symboliques afin d'orienter leur action. Consécutivement, cette activité a contribué à former les groupes, à les doter d'une identité collective, à cultiver un sentiment d'appartenance. Plusieurs instruments montrent que les acteurs ont besoin de dresser cette clôture opérationnelle dont l'objet est double : élever le niveau d'intégration des collectifs par la sélection de leurs membres et l'institutionnalisation de leur fonctionnement ; délimiter le champ des possibles en dotant le groupe d'une définition sociale de la réalité<sup>144</sup>.

La clôture opérationnelle, que l'on peut qualifier également de clôture cognitive, peut donc se définir à minima comme une activité de sélection : sélection des causes, sélection des acteurs et des comportements, sélection des valeurs et des images symboliques. Médiations symboliques et pragmatiques se combinent pour limiter les marges de sélection de chaque membre, et régularisent ainsi la contingence des situations en harmonisant les formes de sélection. **On cherche à compenser la dilution de l'idée préalable face à la faible structuration des problèmes en énonçant clairement les bases de l'acceptabilité**

---

<sup>144</sup> Précisons que l'usage que nous faisons de la clôture opérationnelle est un peu extensif par rapport à la pensée originelle de Luhmann. Pour lui, il ne peut y avoir formation d'un nouveau système à partir de la rencontre de différents systèmes. On peut viser la compréhension intersubjective, la communication, mais jamais la fusion dans un nouveau système. Le « système normatif commun » de Parsons aurait pu mieux convenir à l'entreprise combinée des médiations pragmatiques et épistémiques. Mais, selon nous, ce concept ne rend pas assez justice au processus d'évasion institutionnelle que nous avons observé et à la volonté de constituer des groupes extrêmement intégrés et autonomes, le plus déliés possibles de leur appartenance originelle. Elle rend aussi insuffisamment compte de l'activité sélective. Cette difficulté à arbitrer entre les deux approches pourrait provenir de l'avènement de la « cité par projet » décrite par Boltanski et Chapello où la figure du réseau a pour but de dépasser la différenciation, phénomène au centre du projet d'explication sociologique de la modernité de Parsons et Luhmann.

**sociale des orientations et des comportements.** Ces bases contribuent à ce que les individus soient « *pénétrés d'un même état d'esprit* » (Simmel, 1958 : 521). Les acteurs doivent savoir ce qu'il convient de faire au sein du groupe et quelles sont les attentes, ses espoirs vis-à-vis du programme Constellation (ce qu'un des acteurs appelle l' « *utopie sociale* »). Le comité de suivi, par exemple, se délie nettement des comportements associés à la démocratie adversariale, qualifiés de « *politiciens* », pour privilégier ceux associés à la démocratie unitaire. Les membres de l'équipe IGG stigmatisent le fonctionnement routinier de l'administration, notamment le faible degré d'enrôlement cognitif des employés qui préfèrent la sécurité et l'anonymat de la procédure technique. Clairement, ces attitudes ne sont pas tolérées. Le début du Protocole AéroConstellation peut lui-même être perçu comme une entreprise de production d'un système. D'un côté, par le jeu des opérations symboliques, il délimite l'identité locale qu'il arrime à l'aéronautique. Puis, il glorifie le degré de spécification territoriale de la région toulousaine. Enfin, il identifie les acteurs pertinents et définit leur rôle dans le projet industriel à venir. Au final, chacun jouera le jeu, se mettra au service du projet, cherchera à être le « *bon élève* ».

C'est ainsi également que la clôture opérationnelle rend socialement supportable pour le groupe le passage de la linéarité à l'itération, c'est-à-dire l'incertitude permanente sur les finalités de l'action : face au désordre technique se dresse un ordre local. Celui-ci répond à l'incertitude par une suspension du doute sur le monde dans lequel les acteurs disent vouloir vivre et par des certitudes apportées par le capital social dont le groupe dispose. Cette suspension du doute sur le monde est une opération particulièrement soignée par les porteurs des projets. En relisant les motifs qui conduisent les acteurs à s'appuyer sur un instrument, plutôt qu'un autre, on peut identifier plusieurs dimensions des représentations initiales que se font les acteurs sur la nature et le fonctionnement du système qu'ils veulent agencer. Chacune génère un mécanisme de sélection des acteurs jugés légitimes pour participer à la définition du projet et donc appartenir au nouveau système.

Les systèmes formés reposent en premier lieu sur la connaissance. De nombreux instruments du programme Constellation sont portés par la conviction que la connaissance est un facteur clef de réduction de l'incertitude. Le comité de suivi est essentiellement composé d'élus revendiquant une culture industrielle et donc en mesure d'assimiler les problèmes rencontrés par Airbus pour rendre l'action publique plus efficace. Le marché d'étude de définitions intègre dans son déroulement le recours à des experts, ici les AMO urbanisme, conduite de projet, développement durable, sûreté urbaine et traitement des eaux pluviales. La sélection des urbanistes candidats, majoritairement non toulousains, nous est également justifiée par la volonté d'amener de nouveaux savoirs, de nouvelles compétences. Le concours d'architecture par îlot serait aussi une façon de privilégier la

qualité, l'imagination, aux enchères financières habituelles. Il invite les promoteurs à « *sortir de leur médiocrité* ». L'équipe IGG doit s'appuyer sur des modalités de conduite de projet totalement innovantes pour l'administration déconcentrée. C'est pourquoi sa direction est confiée à un professeur de management de projet, très au fait du fonctionnement adhocratique de la conduite d'opérations complexes. Sa première préoccupation est de former ses agents à ces techniques. Outre ce recours à de multiples expertises, les instruments semblent manifester des vertus heuristiques : ils régulent l'effort collectif d'articulation des savoirs pour élaborer les meilleures solutions pour les projets. Le village AéroConstellation s'apparente en ce sens à un laboratoire où les différents experts échangent en permanence. Le marché d'étude de définitions est aussi, pour chacun des experts, un espace d'expérimentation de la mise en œuvre de leurs compétences, souvent en cours d'élaboration.

La mobilisation de nouveaux savoirs et l'exercice d'une démarche heuristique sont donc perçus par les acteurs comme un ingrédient majeur du succès du programme Constellation et apparaissent comme un des motifs du recours à un instrument. Ce critère est aussi particulièrement discriminant : la connaissance détermine grandement les acteurs jugés légitimes pour travailler sur le projet. Pour l'équipe IGG, les attitudes « déviantes » de certains membres sont assimilées à des dispositions au changement. Le marché d'étude de définitions, processus qui favoriserait les « intellectuels », met à l'écart les « petits élus », les « petits administrateurs », les urbanistes locaux, l'agence d'urbanisme et les habitants. À l'inverse, il met en avant les maires, les directeurs généraux des services, les urbanistes nationaux, les experts, les professeurs, les diplômés, autrement dit, « *les meilleurs à tous les niveaux* ». Au final, les instruments opérationnalisent bien la pensée préalable des acteurs qui voient dans la connaissance un opérateur de confinement de l'incertitude. Mais celle-ci est forcément incomplète en situation d'innovation. Intervient alors une exigence du système, la confiance.

Le rôle de la confiance est d'abord de combler les incertitudes techniques par des certitudes sur les engagements relationnels. Ils semblent que les porteurs du programme Constellation aient une idée claire sur les personnes à qui ils sont prêts à attribuer leur confiance, avec qui ils désirent travailler. Dans cette optique, plusieurs instruments agissent comme des producteurs et des distributeurs de confiance. Ils opérationnalisent ainsi doublement la pensée préalable des acteurs qui voient dans la confiance un mécanisme de réduction de la complexité et qui savent à qui ils veulent faire confiance. Cette distribution de la confiance repose sur des mécanismes de cooptation (pour le marché d'étude de définitions), d'interconnaissance ou d'amitié (pour l'équipe Star, pour le MED), de métier (pour le comité de suivi), ou de réputation (pour l'équipe IGG, pour le MED). Elle est aussi particulièrement

discriminante. Sur le volet urbain, sous couvert des vertus objectivantes de l'instrumentation, on écarte les urbanistes locaux, l'agence d'urbanisme, les citoyens, les « petits élus » et les promoteurs, tous à divers titres jugés responsables d'une production urbaine locale dont on souhaite se démarquer. Globalement, les acteurs ne font pas confiance au système local de production et de représentation de la ville pour assurer la vocation à l'exemplarité d'Andromède et Monges-Croix du Sud. Ils se méfient également de l'approche communautaire d'un projet urbain, ce qui les conduit à diluer l'influence du Grand Toulouse, pourtant maître d'ouvrage, en mettant fin à l'existence du comité de suivi AéroConstellation et en marginalisant ses représentants. Dans la continuité, la confiance se distribue aussi entre les institutions pour lesquelles les idées préalables des acteurs du programme sont aussi très nettes. La confiance est attribuée à des instruments contingents, adhocratiques, conçus pour coordonner les actions d'un projet, c'est-à-dire à des structures dédiées. À l'inverse, les institutions classiques, les communes, le Grand Toulouse, l'administration déconcentrée (la DDE), l'Agence d'urbanisme semblent souffrir d'un déficit de confiance institutionnelle dans l'esprit des porteurs du projet. On leur reproche leur fonctionnement adversarial, leurs routines, leur lenteur, leur rigidité, soit leur incapacité à s'élever à la hauteur des enjeux. En outre, la charge prescriptive portée par les instruments manifeste la distribution de la confiance. Si le marché d'étude de définitions établit des relations entre égaux pour co-définir l'aménagement, le niveau de prescription des concours d'architecture par îlot et le principe d'enchères qualitatives témoignent de la méfiance manifestée à l'égard des promoteurs. Étudier les confiances institutionnelles et relationnelles permet en ce sens de saisir la façon dont les acteurs entrevoient le cheminement pertinent du projet, à défaut d'en connaître les orientations techniques précises.

Une autre façon de comprendre le concept de clôture opérationnelle pour caractériser les médiations effectuées par les instruments étudiés revient à souligner la façon dont les groupes formés se distinguent nettement de leur environnement. L'équipe IGG, par exemple, ne se confond pas avec une unité administrative existante. Ses manières de faire contrastent avec les autres services : niveau d'autonomie et de responsabilisation, temps de travail, logistique, circuit décisionnel, contraintes légales... Cette équipe partage avec le village AéroConstellation l'idée qu'une « évasion physique » est nécessaire pour mieux fonctionner. Tout se passe comme si lorsqu'on est membre de l'équipe IGG ou résidant du village, on appartient à aucune autre organisation : on a ses propres normes de comportement, ses propres référentiels d'action, son propre lieu, ses propres rites. De même, la charte des valeurs et le marché d'étude de définitions, tout en élargissant le cercle des acteurs, désignent clairement qui est pertinent pour être membre du groupe : les grands élus, les grands techniciens, les urbanistes, les architectes, mais pas les techniciens du Grand

Toulouse, les définisseurs traditionnels de la ville, les promoteurs, les « petits » adjoints ou les citoyens, tous perçus comme porteurs de complexité plutôt qu'en tant que ressources. Les instruments participent donc à reconfigurer les systèmes d'acteurs existants pour en installer de nouveaux. À son issue, les nouveaux systèmes produisent de l'autoréférentialité qui, mécaniquement, génèrent de la marginalisation, de l'indésirabilité sociale.

Le concept de clôture opérationnelle apporte un éclairage sur les limites attribuées à certains instruments du programme Constellation. La communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, en tant qu'instrument créé pour assurer dans un premier temps la maîtrise d'ouvrage du programme Constellation, est particulièrement visée par l'évasion institutionnelle. Sur le volet industriel, cette situation est admise, dans la mesure où l'intérêt général semble préservé. Toutefois, les « professionnels de l'intercommunalité », les techniciens, vivent mal leur invisibilité finale, ce qui va les amener à organiser des journées portes ouvertes. Sur le volet urbain en revanche, l'intérêt des communes directement concernées paraît primer sur l'intérêt communautaire. La symbolique du Protocole suffit au programme Constellation pour fédérer les différents acteurs et générer un climat de quiétude stratégique. Mais elle n'irrigue pas la CAGT, qui souffre des pesanteurs politiques historiques vis-à-vis de toute ambition intercommunale. La Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, « intercommunalité d'opportunités », si elle conditionne le financement public du programme, est davantage perçue comme porteuse d'une complexité additionnelle par le système d'acteurs. Et les porteurs du programme Constellation la fuient. Au prisme de la clôture opérationnelle, la CAGT se présente comme une juxtaposition de systèmes indépendants bien plus que comme une entité autonome dotée de ses propres références. L'audit lancé sur le financement des ZAC communautaires amorce, à ce niveau, une évolution. Mais, sur le programme Constellation, son premier projet, on y puise les ressources mais on l'éloigne des scènes d'action pertinentes.

L'incompréhension entre les différents systèmes en tension, l'impossibilité d'inscrire la coopération dans un groupe intégré permet aussi d'envisager la difficile mise en œuvre des processus de certification ISO 14001 et Habitat & Environnement. Les promoteurs de ces normes ont bien essayé de former des petits groupes de travail, initialement rassemblés par la symbolique du développement durable. Pour ISO 14 001, cette symbolique parvient dans un premier temps à naturaliser les engagements et les choix, imposant sans affrontement l'idée d'une nécessaire certification. Chacun des acteurs concernés, aussi, y voit son intérêt. Sur la norme H&E, le passif est trop important, car l'opposition entre les normalisateurs et les architectes est historique. Au final, aucune clôture opérationnelle n'est ressortie d'un consensus social, au sens d'un système d'acteurs cohérent, stable, doté d'une même définition de la situation, malgré un investissement de temps et d'argent important de la part

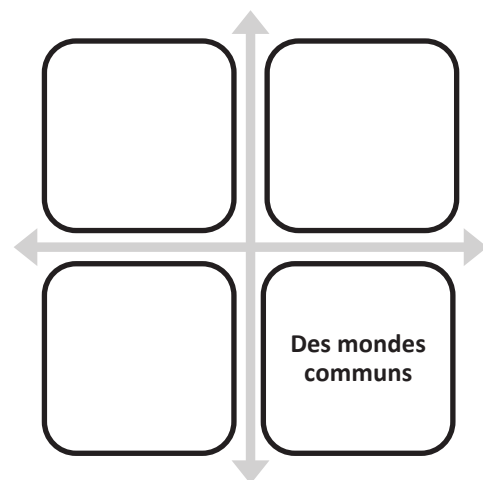


des acteurs. Autrement dit, la charge symbolique du développement durable n'a pas produit de récit ordonnateur du réel suffisamment fort et restructurant des visions indigènes de l'environnement. Les identités sont demeurées exclusives, les différents systèmes ont maintenu leurs frontières.

La clôture opérationnelle que plusieurs instruments du programme Constellation ont contribué à réaliser a donc des effets 1) sur la perception de la situation à traiter ; 2) sur la cohésion du groupe qui va s'en charger. **Elle fixe le coût d'entrée dans le système (la connaissance), le type d'engagement relationnel (la confiance relationnelle), la régulation (la confiance institutionnelle) et distribue la confiance. Avec la clôture opérationnelle, les membres du groupe savent ce qui est recevable par les autres (grâce aux opérations symboliques et à la compréhension intersubjective) et ce qu'il convient de faire en termes de comportement (notamment les dons et l'enrôlement cognitif).** Les systèmes d'acteurs s'autonomisent, mettent à distance les autres systèmes. Les instruments assurent l'inscription de l'état souhaité dans la réalité, ils opérationnalisent les intentions initiales des acteurs en termes de management de projet. Ils servent l'entreprise de délimitation, de création de frontières, que les acteurs désirent mettre en place : frontières du groupe (qui ?), frontières des institutions de gouvernance (comment ?), frontières des possibles (quel projet de société ?). Le choix du monde de référence dans lequel les systèmes vont évoluer est également associé à l'instrument choisi par les acteurs.

### 3.2.2- Entre médiation interactive et médiation pragmatique : des mondes communs

La relecture des motifs d'élaboration ou de mobilisation d'un instrument informe sur le « monde » de référence dans lequel les acteurs souhaitent inscrire leurs efforts de coopération. Dans la pensée de Boltanski et Thévenot (1991), un monde rend possibles les relations entre les personnes, voire l'harmonie, parce qu'il est constitué de système d'équivalences partagées, de grandeurs communes. Ceux-ci vont guider les acteurs dans leurs relations en situation de coordination. Chaque monde mobilise des cohérences qui vont faciliter les accords entre les acteurs. On identifie ces mondes en



analysant des indicateurs qui fonctionnent comme une « grammaire ». Le « principe commun supérieur » c'est-à-dire le principe qui permet aux personnes de sceller des accords et donc de marquer l'appartenance à un même monde est le premier décrit par les auteurs. L' « état de grand » récompense les garants du « principe supérieur commun ». Les grands d'un monde « *servent de repère et contribuent à la coordination des actions autres* » (p. 178). Les « répertoires » désignent les sujets et les objets qu'un monde met en avant.

Les acteurs du programme Constellation évoluent dans plusieurs mondes, faisant peser la menace de la discorde. Les élus, les SEM, les institutions et techniciens territoriaux évoluent dans le monde civique marqué par la prééminence de l'intérêt collectif en tant que « principe supérieur commun ». Les industriels s'inscrivent dans le « monde industriel », où l'objet technique, l'efficacité, la performance forment le principe supérieur commun. Les architectes, les urbanistes cherchent à s'ancrer en apparence dans le « monde de l'inspiration », où dominant la créativité, la soustraction à la mesure et à l'économie, à l'utilité sociale, à la valeur d'usage. Les promoteurs se placent dans le « monde marchand », régi par les lois du marché : être concurrentiel, capter une affaire, obtenir le meilleur prix, retirer du profit. Le choix des instruments est guidé par les aspirations des porteurs du projet à positionner l'activité collective au sein du monde perçu comme le plus pertinent pour atteindre les objectifs. Selon nous, il s'agit davantage de définir un monde de référence que de trouver des compromis entre les mondes. En même temps, le choix de ce monde est discriminant : il légitime, dans l'esprit des porteurs des projets, l'intégration ou la mise à l'écart de certains acteurs et institutions. En choisissant un instrument, les porteurs du projet définissent à la fois la grammaire qui va encadrer leur action, les participants et les scènes qu'ils estiment appropriées pour la mettre en œuvre. Ces instruments agissent bien comme des « appuis pragmatiques » à la mise à l'épreuve des jugements et des formes de justifications<sup>145</sup>.

Sur le volet industriel du programme Constellation, l'ensemble des instruments auxquels les acteurs ont adossé leur action traduit clairement leur intention d'évoluer dans le « monde industriel ». Dans ce projet, il serait impossible de soutenir les industriels en évoluant dans le « monde civique ». Le comité de suivi, que plusieurs membres décrivent comme animé « *esprit industriel* », revendique une rupture avec le « monde civique » : le « principe supérieur commun » est bien l'objet technique (la zone industrielle à aménager, l'Airbus A 380), la méthode, l'efficacité, la performance, bien plus que la prééminence des collectifs

---

<sup>145</sup> Dans la sociologie pragmatique, c'est l'entrée en scène des objets qui assure le passage des « Cités », concept qui modélise les opérations auxquelles se livrent les acteurs lorsqu'ils sont confrontés à un impératif de justification au cours d'une dispute, à l'état de monde. Les mondes sont des extensions des sept Cités aujourd'hui identifiées (inspiré, domestique, opinion, civique, industriel, marchand, et la plus récente, décrite dans *Le nouvel esprit du capitalisme*, connexionniste). Ils permettent le déploiement concret des ordres de grandeurs grâce aux objets et aux dispositifs, aux instruments serait-on tenté de dire, qu'ils contiennent.

(l'assemblée communautaire). L'état de « grand », s'y obtient par la maîtrise et non la représentation. D'ailleurs, il s'agit bien de promouvoir un intérêt particulier, celui d'un industriel, tout en le drapant des vertus de l'intérêt général afin d'assurer le compromis avec le « monde civique ». Le « répertoire des sujets » renvoie aux aptitudes professionnelles (des anciens de l'aéronautique, un financier, un écologiste) plutôt que les collectivités. La politique est ici la « science de la production ». La stigmatisation du monde civique est forte concernant son inefficacité, notamment la lourdeur de ses procédures, critique aussi très présente dans le discours des membres de l'équipe IGG, qui partagent un grand nombre de points communs avec le comité de suivi. Dans les deux dispositifs, le « répertoire des objets » se centre sur les moyens plutôt que sur les formes légales. C'est particulièrement saillant au sein de l'équipe IGG où on accepte d'être « border line », car on s'entoure de conseillers juridiques qui permettent de le faire. Le village AéroConstellation reprend des grammaires similaires, en prenant soin d'y enrôler la SETOMIP, dont la grammaire conventionnelle la situe davantage dans le « monde civique » (en particulier parce qu'elle est contrainte de respecter le code des marchés publics), et les architectes, évoluant plus naturellement dans le « monde inspiré ». Ici, l'intégration de la grammaire du « monde industriel » passe par une délocalisation géographique, une manière aussi de contrôler ces acteurs. Le marché d'étude de définitions semble indiquer l'avènement du « monde inspiré » : il implique de nouveaux savoirs, de nouveaux urbanistes et paysagistes, façon de détourner les producteurs habituels de la ville, jugés trop proches du « monde civique » (lorsque l'acte d'urbanisation se réfère uniquement à des principes réglementaires, réduisant les possibilités d'idées nouvelles) ou du « monde marchand » (lorsque l'acte de construction est très librement réalisé par les promoteurs). D'ailleurs, la procédure de marché d'étude de définitions, conçue pour ouvrir les possibles en enrichissant les programmes, a été condamnée pour manquement à la légalité, élément de la grammaire du monde civique. Le concours d'architecture par îlot semble poursuivre l'inscription de l'action dans le monde de l'inspiration, en privilégiant l'expression architecturale, perçue comme gage de la qualité, contre le « monde marchand », dont le « principe supérieur commun », dégager un profit, menacerait les objectifs qualitatifs des opérations. Cet instrument préserve le « monde civique », celui de l'intérêt général défendu par la SEM et les élus, des stratégies opportunistes des marchands. Stigmatisé au *tribunal* des mondes inspirés et civiques, les promoteurs verront dans la difficile commercialisation des premières opérations la preuve que leur grammaire aurait dû être davantage considérée.

Enfin, plus globalement, et de façon presque évidente au regard de notre objet, de nombreux instruments sont mis en œuvre dans le but de concrétiser la « cité par projets », c'est-à-dire pour installer le « monde connexionniste » en tant que monde de référence. Dans ce monde,

l'activité, comprise ici en tant qu'aptitude à générer des projets ou s'intégrer dans des projets, est le « principe supérieur » commun. Deux traits marquants s'en dégagent (Nachi, 2006). Le premier est le rejet de la hiérarchie, « *forme de coordination à bannir en tant qu'elle repose sur une domination* » (Boltanski, Chiapello, 1999). Le monde connexionniste lui préfère l'adaptation au changement, la flexibilité, la créativité, c'est-à-dire ce qui favorise l'avènement d'une société flexible. Cela invite les organisations à devenir flexibles, innovantes et hautement compétentes. L'autre trait marquant est le passage du contrôle à l'autocontrôle en tant que nouveau mode de régulation. On inclut dans l'organisation des processus de production des références à la confiance, à l'épanouissement personnel, et à l'autonomie, qui est préférée à la sécurité. Le monde connexionniste est à la fois « systémique et personnaliste » :

« D'où l'importance du rôle accordé aux relations de face à face, à la responsabilisation, à la confiance, aux situations vécues ensemble, à la parole donnée (qui vaut tous les contrats), à l'entraide, à la coopération, dans l'établissement des partenariats, dans le montage des projets (...). Ce qui importe le plus étant impalpable, informel – terme qui qualifie ici aussi bien les relations que les règles du jeu qui "s'inventent au fur et à mesure"-, les dispositifs organisationnels les plus idoines sont donc également interpersonnels » (*Ibid.* : 178)

Une attention particulière mérite d'être portée à ce qui attribue « l'état de grand » dans ce monde, que les auteurs appellent « chef de projet ». Le grand sait s'engager mais aussi engager les autres, c'est-à-dire générer de l'implication. Il rend désirable le fait de le suivre, « *parce qu'il inspire confiance, qu'il est charismatique, que sa vision produit de l'enthousiasme, toutes qualités qui font de lui l'animateur d'une équipe qu'il ne dirige pas de façon autoritaire mais en se mettant à l'écoute des autres, avec tolérance, en reconnaissant et en respectant les différences* » (*Ibid.* : 172). Il est flexible et polyvalent, n'est pas attaché à une qualification : il n'accomplit pas mécaniquement son rôle social, « *il sait prendre ses distances et faire des écarts au rôle qui le rendent attachants* » (*Ibid.*). Occupant souvent une position de « marginal sécant », son réseau ignore les différences entre des sphères généralement séparées, les univers privés, professionnels, médiatiques, etc. « *Sous le rapport du lien, tout se vaut* » (*Ibid.* : 171). À côté du chef de projet, l'expert est un autre modèle d'excellence, « *parce que sa compétence, indispensable, est faite, non de savoirs standardisés, mais de connaissance personnelles et incorporées ; elle est le produit de l'expérience passée, c'est-à-dire de multiples connexions, notamment avec d'autres détenteurs de savoirs spécifiques, formées au cours de projets antérieurs, dont il garde la mémoire* » (*Ibid.* : 174). Ces quelques descriptions suffisent à démontrer que beaucoup d'instruments de programme Constellation sont bien des appuis pragmatiques pour mettre en œuvre la cité par projets. La confiance, l'autonomie, la flexibilité, etc. comptent bien parmi les promesses des instruments et correspondent à la grammaire de l'action dont rendent

compte les acteurs. Surtout, le fonctionnement de ce monde illustre bien la dialectique de l'individu et de l'engagement dans le collectif que nous avons soulevée dans le chapitre 7 : le monde connexionniste « *satisfait en outre cette caractéristique bien humaine de vouloir à la fois être libre et engagé* » (Ibid. : 189-190). Les propos tenus sur les chefs de projet, également, se rapportent à l'état de grand du monde connexionniste : le directeur de la SEM, diplômé d'une école de Commerce qui s'intéresse à l'architecture et fait partie d'un club de réflexion sur l'urbanisme; le président de la SEM, qui réfléchit à l'unification des concepts managériaux du public et du privé, le maire de Blagnac, véritable marginal sécant entre le politique et l'industrie, le chef de projet IGG, ingénieur de la DDE et enseignant en management de projet, le chef de l'équipe Star, qui s'entoure d'ergonomes... Tous dépassent leur rôle social, font dialoguer les différentes zones d'expertise, sont des passeurs, semblent doter d'une vision qui stimule les autres, génèrent et suscitent la confiance, ont leur compétence pour seule légitimité (plutôt que l'autorité légalement confiée) et sont prêts à déléguer le pouvoir au « mieux à même », pour reprendre l'expression du président de la SEM Constellation. Ils sont grands parce qu'ils se décrivent comme les garants de la grammaire du monde connexionniste. Ils décident généralement de l'instrument pertinent pour réifier ce monde. Le portrait qui nous sont faits des « petits », ceux que les « grands » veillent à éloigner de leur activité semble bien se retrouver dans la définition qu'en fait Boltanski : « *le "petit" de la société en réseaux sera quelqu'un d'"attaché", d'enraciné, de local quelqu'un qui ne fait rien pour étendre le réseau et qui cherche d'abord la sécurité ou la fidélité, le long terme, la stabilité* » (cité par Nachi, 2006 : 167). Cela renvoie notamment aux propos recueillis sur les acteurs historiquement investis de la production de la ville de Toulouse : fermés aux idées nouvelles, privilégiant les urbanistes locaux, arrimés à des systèmes d'acteurs historiques qui reproduisent des schémas de conception et de pilotage de projet, se concentrent sur les règles administratives ou sur l'orthodoxie budgétaire au détriment de la créativité. À l'inverse, les « grands » du programme Constellation ouvrent les systèmes d'acteurs (pour Andromède et Monges-Croix du Sud), intègrent de nouveaux dispositifs (le marché d'étude de définitions), brisent des traditions organisationnelles (le double poste d'assemblage), acceptent le risque de l'individuation de l'action (pratiques borderline des membres de l'équipe IGG), et ont un nom (pour les urbanistes d'Andromède et Monges-Croix du Sud)...Plus simplement, on met en avant l'existence de véritables chefs de projet et d'experts, pour mieux en souligner l'absence au sein du modèle bureaucratique qui aurait sévi dans les années antérieures au programme Constellation.

Cette approche par les mondes apporte des explications théoriques sur les conflits importants qu'ont occasionnés certains instruments. La Communauté d'Agglomération du

Grand Toulouse est d'abord mise à l'écart au nom des lourdeurs du « monde civique » : ses procédures administratives, sa démocratie adversariale, son administration encore embryonnaire sont jugées incompatibles avec la grammaire du monde industriel. Sur le volet urbain, il s'agit davantage d'un conflit au sein du monde civique. Si la grammaire est similaire, on peut évoquer un conflit d'échelle qui tend à travailler l'objet même du « principe supérieur commun » : l'intérêt général à défendre est-il celui de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu, ou celui de l'agglomération toulousaine ? Plusieurs élus délégués du Grand Toulouse stigmatisent l'opportunisme des élus de ces communes, formule d'investissement les réduisant à l'état de petit dans le « monde civique », mais caractéristique du « monde marchand ». La certification « Habitat & Environnement » provoque une discorde entre le « le monde inspiré », celui des architectes, et le « monde civique », qui serait celui de l'organisme certificateur et de ses procédures. Cette discorde ressemble à celle qui oppose les ingénieurs de la SETOMIP et les certificateurs ISO 14001. Dans cette dispute, les premiers se réclament du « monde industriel » et stigmatisent les pratiques des seconds, trop inscrites dans le « monde civique » et ses procédures pour traiter efficacement les enjeux. Les certificateurs font valoir le respect de la règle de gestion (le fonctionnement de la norme) quand les ingénieurs mobilisent des objets techniques : les végétaux, les fossés et les bassins de récupérations des eaux, leur réflexion sur l'insertion dans l'environnement, leur aire d'essai moteur avec silencieux, etc.

Le champ pragmatique de l'action instrumentée opérationnalise donc les intensions des porteurs des projets de fonder des nouveaux systèmes de production, dotés de nouvelles références et grammaires, qui vont privilégier l'expression, l'intervention des « grands » dans les mondes jugés pertinents pour inscrire l'action. À défaut de rationalité substantive, les acteurs semblent avoir une idée claire de la façon dont il faut baliser la rationalité procédurale. L'administration de cette idée passe par le choix des instruments. **En ce sens, si l'activité sociale du champ épistémique est marquée par la socialisation, celle du champ pragmatique se manifeste prioritairement par la sélection : sélection des hommes (les « grands »), des références, des symboles, des mondes, et donc des instruments qui produiront des processus sélectifs.** Socialisation et sélection nous semblent être les deux mécanismes du changement agencés par les instruments du programme Constellation. Ils sont acteurs de la socialisation et opérateurs de sélection. Dans les deux cas, leurs médiations se portent d'abord sur la dynamique des groupes : leurs formations, leurs délimitations, leurs représentations et symboles, la nature et l'intensité des liens, leurs apprentissages, leur compétence collective, leurs grammaires. La possibilité d'intégrer l'incertain comme élément constitutif du pilotage d'un projet serait tributaire de l'établissement de certitudes sur la qualité du collectif. L'obtention de cette qualité est



associée aux instruments mobilisés, ce qui dénote la place laissée à la technicisation de l'action. L'action combine donc le dur et le doux, dans la mesure où le haut degré de technicisation porté par les instruments est orienté vers la régulation des collectifs. Cette combinaison se retrouve lorsqu'on interroge le rapport de l'instrumentation à la politisation de l'action.

#### 4- Une politisation de l'action publique

Les travaux classiques portant sur les relations entre techniques et politiques concluent sur l'effet de dépolitisation généré par les instruments. Cet effet est d'ailleurs perçu comme leur principale vertu et satisfait généralement les aspirations des auteurs. Dans le chapitre 2, nous avons effectué un rapide tableau historique des penseurs progressistes qui associent science, technique et dépolitisation : Bacon (et son instrument scientifique, le Nouvel Organe), Condorcet (et son instrument mathématique, les mathématiques sociales), Saint-Simon (et son instrument technique, le réseau), Comte (et son instrument sociologique, le Plan). Max Weber voit lui dans la technicisation des organisations l'avènement salutaire d'une autorité rationnelle-légale adaptée aux organisations modernes qui doivent désormais se projeter sur le long terme. Cette autorité ne peut être exercée par des fonctionnaires politiques qui administrent nécessairement de façon partisane. Elle appelle un système bureaucratique impersonnel, fondé sur des règles, des procédures, une hiérarchie. Le Corbusier se fait le traducteur de cet idéal progressiste dans l'urbanisme, discipline qui, dans sa genèse, contient une critique du politique. Pour ces partisans d'un gouvernement rationnel, les instruments sont salvateurs dans la mesure où ils objectivent l'action gouvernementale qui n'a plus à souffrir de l'inconstance du politique. Ils contribuent à constituer la Modernité au sens de Latour (1997), c'est-à-dire une société fondée sur un Grand Partage entre Nature et Culture. La modernité repose sur une anthropologie asymétrique qui sépare radicalement les prédicats rangés dans les deux séries paradigmatiques de la Nature et de la Culture : universel et particulier, objectif et subjectif, physique et moral, fait et valeur, donné et institué, nécessaire et spontané, immanent et transcendant, corporel et spirituel, etc. Dans cette perspective, le but des Modernes est selon Latour d'instaurer une distinction radicale entre la Science, chargée de représenter les objets, et le Politique, chargée de représenter les sujets. Ici, les instruments construisent la Modernité. Ils technisent la gestion de la cité et assurent l'avènement d'un gouvernement scientifique, plutôt que politique. Autrement dit, pour les Modernes, les instruments relèvent de la Science et se distinguent fondamentalement du Politique.

Des travaux moins anciens revendiquent également la mise à distance du politique par la technicisation s'appuyant sur des instruments. Leurs arguments oscillent entre recherche de rationalisation et quête d'un mode de gouvernance plus adapté à la nature des problèmes publics contemporains. On a vu que le courant behavioriste rejette autant les idéologies que les théories politiques : il leur préfère une pratique positiviste et empirique du pouvoir basée sur l'application de méthodes quantitatives. Pragmatique, le courant du New Public Management prône le développement d'instruments de gouvernement qui se déclenchent

automatiquement à partir d'indicateurs définis à l'avance. Selon Weaver, l'objectif n'est pas tant la modernisation qu'une déresponsabilisation : il appelle explicitement à une instrumentation de l'action dans le but de déresponsabiliser le politique face des problèmes devenus ingouvernables. D'autres travaux voient dans l'avènement d'une nouvelle génération d'instruments le signe et le vecteur d'une nouvelle forme de gouvernement, la gouvernance. Selon eux, les modalités d'action centralisées ont montré leurs limites face à des problèmes de plus en plus nombreux qui font interagir de plus en plus de variables. Ne pouvant indéfiniment accroître leurs champs d'intervention, les gouvernements doivent désormais renoncer au contrôle total de leurs programmes et accepter d'en partager définition et pilotage avec des acteurs non-gouvernementaux. Salamon (2002) parle d'un « *third party government* », encadré par des instruments dont l'action est qualifiée d'indirecte : à travers eux, le gouvernement n'agit plus directement sur la société puisque ces instruments sont co-définis et co-pilotés. Rhodes (2003), reprenant Luhmann, évoque une société a-centrique, où le gouvernement centralisé cède sa place à des réseaux de politique publique. L'enjeu devient de manager les liens entre les différentes organisations qui composent le réseau. Les instruments sont alors mobilisés pour mettre en œuvre ce gouvernement sans gouvernement (« *governing without government* »), appelé nouvelle gouvernance. Pour Salamon et Rhodes, les caractéristiques de ces instruments doivent servir la cause de la décentralisation et de la coopération, c'est-à-dire de la perte du monopole du pouvoir politique sur l'intervention publique au profit de multiples entités pluralistes dans leur composition. Une « administration publique postmoderne » (Post-modern Public Administration) pourrait alors se réaliser (Rhodes, 2003).

Moderne, pragmatique ou postmoderne, le gouvernement ou la gouvernance que les instruments introduisent mettent fin, dans l'esprit de ces auteurs, au gouvernement traditionnel avant tout concentré sur la conquête et la conservation du pouvoir, activité qui détermine le sens des actions engagées. Notre détour par le paradigme planiste a montré que les pratiques associées étaient arrimées à un référentiel industriel et centrées sur un idéal apolitique de gouvernement par la connaissance et la compétence plutôt que par le politique. En matière d'instrumentation, le monde économique semble d'ailleurs être à l'origine de la production des paradigmes légitimes, probablement parce qu'il définit depuis la révolution industrielle la relation moyens/fins d'une période : au capitalisme des pays du Nord, au productivisme et au standard répondent le plan; au libéralisme international, à la qualité et à l'innovation répond le projet. Ainsi, des travaux critiques sur la gouvernance ou la logique de projet qui ordonnent l'action publique contemporaine qualifient ces pratiques de « dépolitisées », notamment parce qu'elles s'emboîtent dans la rhétorique néolibérale et néomanagériale du monde économique actuel.

**À rebours de ces différentes analyses, nous estimons que les instruments que nous avons étudiés politisent l'action publique. Cela nous conduit à énoncer la thèse de la nature politique de l'action publique instrumentée.**

Cette thèse doit préalablement être rapportée aux spécificités de notre terrain d'étude. Il s'agit d'un projet urbain, c'est-à-dire d'une réalisation ponctuelle, autour d'un équipement désirable, le hall d'assemblage de l'Airbus A 380, au nom duquel les acteurs ont érigé le programme Constellation au rang d'opération pilote, exemplaire, en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'architecture. En outre, le programme Constellation est mis en œuvre dans une configuration du système de production de la ville propre à l'agglomération toulousaine que nous avons longuement décrit dans ce travail : traumatisme du Mirail, étalement urbain, faible degré de régulation politique sur le marché de la construction, tradition de régie directe, etc. Autrement dit, il est improbable de généraliser ce résultat à l'ensemble de l'action publique instrumentée, telle que les politiques de santé, d'éducation ou encore de sécurité ou à tous les projets urbains. Toutefois, le dispositif méthodologique décrit dans le chapitre 2 peut s'appliquer à tous les champs de l'action publique que l'analyste souhaiterait appréhender à travers leurs instruments. De plus, plusieurs de nos énoncés qui vont venir appuyer cette thèse peuvent être confrontés à d'autres contextes, à d'autres champs de l'action publique ou à d'autres projets urbains.

Une fois ces précautions introduites, nous pouvons en premier lieu dégager une explication fondamentale de la politisation de l'action publique par l'instrumentation. En décrivant les mécanismes conjoints de sociation, de communalisation, de socialisation et de sélection, nous avons mis en lumière la façon dont les acteurs s'arrangent avec l'incertitude inhérente à la complexité de leur projet. Ils reconnaissent l'inadéquation entre les ressources disponibles, tant techniques, qu'organisationnelles et les situations nouvelles rencontrées. Celles-ci ne se conforment pas aux solutions existantes, aux savoirs maîtrisés, aux systèmes d'action habituellement activés. De surcroît, ils redoutent les solutions irréversibles, les choix qui engagent et mettent fin aux itérations, désormais recherchées pour s'adapter à un environnement instable. C'est donc l'idée même d'un système technicien qui est remis en cause. Privée de repères impératifs, la pensée s'appuie sur des orientations relatives qui sont le fruit d'une cogitation collective. Or, nous avons montré combien cette activité a besoin de confiance, de valeurs, de ressources symboliques pour fonctionner : la construction de l'objectivité dans un projet repose désormais sur des bases relationnelles au moins autant que scientifiques. Elle mobilise des ressorts généralement attribués à la Politique, au monde de la Culture et des sujets, au sens que lui donne Bruno Latour. **Les acteurs répondent à l'in-quiétude technique que soulève leur projet par des**

**instruments investis d'établir une quiétude relationnelle. Cette quiétude relationnelle, qui se construit dans le champ de la Politique, est un préalable à la conquête d'une quiétude technique.** À l'instar de Latour pour qui les controverses sur la production des savoirs scientifiques fragilisent la posture des Modernes, la fin du Grand Partage est une condition nécessaire à la construction de la cité. En ce sens, si l'instrumentation de l'action publique traduit bien une montée en technicisation par la sophistication des architectures partenariales et l'intégration de multiples expertises, elle politise l'activité en plaçant cette technicisation dans des arènes politiques, c'est-à-dire des arènes qui mobilisent des registres d'action et de comportement qui relèvent de la Politique. Parce que, nous dit Beck (2001), la science est de plus en plus nécessaire mais de moins en moins suffisante à l'élaboration d'une définition socialement acceptable de la vérité. La plupart des instruments étudiés s'attachent donc clairement à faciliter cette construction collective de l'objectivité. Cet argument théorique trouve de nombreux arguments empiriques que nous allons désormais développer.

**Le premier argument en faveur de la politisation de l'action publique importée par les instruments se trouve tout simplement dans l'enrôlement subjectif des acteurs en général et des élus en particulier.**

Les instruments contribuent à placer les élus, surtout les maires, au centre du système d'acteurs, c'est-à-dire à en faire les figures majeures des logiques de construction de la ville. Les instruments apportent des noms et des visages, coordonnent des acteurs plutôt que des agents ou des services. Ils concourent à peupler les dispositifs d'action de noms et de figures, locaux, nationaux voire internationaux. Surtout, l'élu, le maire (et parfois quelques adjoints, en particulier pour Blagnac) est au cœur de l'action. Il choisit les instruments, réalise des arbitrages, s'entoure d'une équipe, se met au contact des experts, augmente son savoir : « *Il personnifie les attentes et les intérêts des membres de la collectivité, assurant leur reconnaissance et leur inscription dans un mode de gouvernement* » (Borraz, 2003 : 134). Il assure la diffusion des valeurs dans un ensemble organisé. Les maires de Blagnac, Cornebarrieu et Beauzelle sont, à des degrés divers, clairement identifiés comme des leaders courageux, prêts à faire abstraction des pressions locales pour défendre les projets et leurs valeurs : la densité, la mixité sociale, la sûreté urbaine, les liaisons multimodales, etc. Ils protègent également des options novatrices qui contreviennent aux routines gestionnaires de leurs services. Ils soutiennent les architectes et les urbanistes face à la pression des promoteurs. Ils s'entourent également de personnalités disposant de grandes compétences, et qui sont parfois investis d'un pouvoir de décision. La technicisation de l'action a donc pour corollaire sa personnification et non une simple mécanisation de

processus outillés, qui serait source de standardisation. Dans l'esprit des acteurs, cette personnification est synonyme de responsabilisation, d'autonomie, de prise de risques, et de courage. La ville retrouve un prince, pour reprendre la citation mise en exergue au tout début de cette thèse, et ce prince a une vision, il prend ses responsabilités et les assume. Ces trois dispositions fondent la définition du politique par les acteurs. En ce sens, l'instrumentation de l'action fait cohabiter autorité rationnelle-légale et autorité charismatique, bien plus qu'elle ne met fin à cette dernière au nom de la modernité des sociétés industrielles. Certes, cet enrôlement cognitif, cette subjectivation de l'action, n'embrasse pas les idéologies partisans. Il sanctifie plutôt la personnalité, restaure l'autorité politique contre les contraintes administratives. Il réactualise l'idée de la permanence d'un espace de décision face aux puissants mécanismes du marché.

**Ces instruments mettent fin à l'invisibilité politique consécutive à l'action simultanée de la gestion bureaucratique et de la libéralisation de la fabrication de la ville. Ils redéfinissent en ce sens les principes du portage politique d'un projet urbain : entre les mondes civiques, marchands et industriels, le politique est responsable des arbitrages qu'il estime nécessaires à la réalisation de l'utopie sociale.**

Ce deuxième argument conteste l'idée d'une « dénaturation du politique » qu'induirait fatalement la technicisation croissante de l'action publique en raison de la montée des incertitudes et de la complexité. Les défenseurs de cette analyse « *invoquent l'accent mis sur les innovations managériales et sur l'ingénierie partenariale pour évoquer en quelque sorte une dénaturation politique de l'action publique face à la complexification de l'intervention publique. Tout serait mis en œuvre pour provoquer une technicisation de celle-ci, une quasi dé-idéologisation. D'autres célèbrent le jeu de la confusion que relèvent ces actions publiques transversales et soulignent le risque majeur d'une dénaturation de l'action politique* » (Filâtre, 2006 : 83). En France, ces mutations seraient notamment liées à la territorialisation de l'action publique. Cette territorialisation ferait le lit de sa standardisation et la mettrait à distance des affiliations partisans au nom du pragmatisme (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006). La professionnalisation des milieux décisionnels territoriaux en serait un vecteur majeur : « *Sont ici en jeu non seulement la disponibilité des élus mais aussi leur disposition à revendiquer une légitimité fondée sur le savoir-faire professionnel, complémentaire de la légitimité démocratique* » (Ibid. : 14). Le Bart (2003), avait soulevé la montée de la figure du maire-entrepreneur, qui succédait à celle du « gestionnaire de proximité ». Le maire-entrepreneur se signale prioritairement par sa maîtrise des dossiers et ses aptitudes à comprendre différents langages : du droit, de la gestion, de la communication, d'urbanisme, de l'environnement, des ressources humaines. On retrouve là



des attributs du « grand » dans le monde connexionniste. D'ailleurs, son rôle « *emprunte beaucoup aux définitions standardisées du décideur sous toutes ses formes, privé autant que public. L'esprit d'entreprise gagne les maires, les chefs d'entreprise candidats à une élection municipale peuvent jouer d'une transposition presque mécanique de l'habitus patronal* » (p.40). Comme le notait déjà Lagroye (1994), « *exercer le métier d'élu, c'est apparaître intéressé par ces techniques et capable de les introduire dans l' "entreprise" locale* » (p.8). Ces aptitudes professionnelles détermineraient l'accès aux postes de gouvernants, très lié à la capacité des candidats à se conformer aux standards ayant cours dans les milieux décisionnels contemporains. Ces exigences dépassent le cercle des élus et techniciens locaux pour irriguer l'ensemble des élites urbaines qui intègrent le jeu standardisé de la gouvernance : élites économiques, associatives, culturelles, universitaires. Celles-ci, « *à défaut de prendre en charge les mêmes intérêts, parlent au moins le même langage* » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006 : 16).

Il nous faut admettre que les instruments étudiés valorisent les aptitudes professionnelles des élus bien plus que leurs appartenances partisans. Les membres du comité de suivi, par exemple, décrivent clairement un système parallèle à celui de la démocratie « officielle », où les camps s'opposent et se contredisent. En coulisse, des élus-experts, tous partis confondus, œuvrent au bien commun, assurent une gouvernance efficace, reçoivent les industriels et tentent de faciliter leur implantation. Sur le volet urbain, les porteurs d'Andromède et Monges-Croix du Sud se présentent comme un laboratoire de la gouvernance et y voient l'amorce d'une grande réunification de principes du management privé et public, dès lors que le premier se politise (en engageant des valeurs tout au long de son action) et que le second se rationalise (en reconnaissant la légitimité du mieux à même). Un tenant emblématique de ce discours est un professeur de gestion et de management public, qualité revendiquée lors de notre entretien et très clairement identifiée par les autres acteurs. De même, le maire de Blagnac tiendrait ses talents de manager, son leadership et son charisme de son ancien poste au sein d'Airbus, dont il est toujours conseiller. Ces référentiels d'action relèvent encore du « monde connexionniste ». Importé dans le champ de l'action publique, ce monde est supposé contrevenir aux grands partages antérieurs, droite-gauche, public-privé, élu-expert qui se diluent sous l'effet de l'injonction à construire du partenariat (Stone, 1993). Le suivi technique des dossiers est confié à des assistants à maîtrise d'ouvrage d'envergure nationale, plutôt qu'aux adjoints ou aux techniciens communaux. Les acteurs adossent leur activité à des instruments qui font autorité pour organiser la production de la rationalité procédurale. Ces instruments puisent leur légitimité dans la remise en question des voies classiquement convenues de l'action publique. Les modalités d'action qu'ils importent s'inspirent largement des référentiels managériaux des entreprises, en particulier en situation de projet fortement innovant. Ils travaillent notamment

les compétences collectives des partenariats par des mécanismes conjoints de socialisation et de sélection. Leur capacité à susciter l'innovation centralise les attentes et légitime les écarts au fonctionnement démocratique classique. On en exclut volontiers les « petits élus » et les citoyens au nom de leur faible inclination au changement. Les valeurs de l'innovation, des connaissances et des compétences, de la concertation entre les meilleurs experts prévalent sur les règles convenues du débat politique et démocratique. La transversalité de l'action publique ne peut s'embarrasser de rigidités politiques. La vocation des instruments à générer de la réticularité tendrait ainsi à affranchir les dispositifs d'action des ancrages partisans, des identités professionnelles, des routines de travail, c'est-à-dire de tout ce qui est susceptible d'engendrer des pesanteurs, de l'immobilisme et de freiner la circulation des hommes, des connaissances, des idées, des compétences, des méthodes, etc. Affrontant la complexité, les systèmes partenariaux ne peuvent souffrir de ces cloisonnements historiques.

Pour autant, la technicisation et son corollaire, le glissement d'idéologies partisans vers des idéologies professionnelles ne dénaturent pas l'action politique, mais participent ici au contraire à nourrir le sentiment d'une repolitisation du champ de l'urbanisme.

Nous avons développé, dans le chapitre 6, une définition empirique de la dépolitisation de la construction de la ville. Les professionnels locaux stigmatisaient deux écueils du système de fabrication de la ville qui *sévisait* alors. D'un côté, l'emprise excessive des services techniques municipaux réduisait l'activité de pilotage de programme au respect de la règle d'urbanisme, à la sécurisation juridique des dossiers. Résolument procédurier et impersonnel, ce référentiel limitait l'acte de construire à un cadrage administratif fait de routines en même temps que d'indécision et d'absence de vision globale d'une opération. Le cloisonnement des services imposait une gestion hyper-fragmentée des projets qui se déroulaient alors sous la forme d'accumulation de petites séquences successives sans hauteur de vue, sans vision. En même temps, jaloux de leurs prérogatives, on les accusait de systématiser le recours à la régie directe au détriment de l'appel à projets dont on attend un nom, un lauréat, une autorité que la victoire rend légitime. Derrière ces services, aucun élu n'aurait porté une vision, bousculé ces routines au nom du bien commun. L'autre vecteur d'invisibilité politique mis en exergue par les urbanistes était la libéralisation de la construction de la ville. Après la définition des orientations d'aménagement par les services techniques, les relations entre les promoteurs et les élus se seraient limitées à des marchandages dominés par deux préoccupations : obtenir le meilleur prix du terrain et externaliser les frais de gestion en privatisant au maximum l'espace urbain. À nouveau, aucune autorité politique n'émergeait, dans les représentations des urbanistes et des architectes, pour se dresser contre des pratiques du « monde marchand » où les stratégies

opportunistes l'emportaient sur la considération du bien commun, principe supérieur du « monde civique ». Bureaucratisation et emprise du monde marchand étaient les deux facteurs qui, selon les acteurs, « anonymisaient » la fabrication de la cité, une anonymisation rendue clairement synonyme de « dépolitisation » : d'un côté, un régime purement technocratique dont les cloisonnements fermaient l'accès à l'utopie sociale ; de l'autre un régime libéral, certes fondé idéologiquement mais sans responsabilisation claire du politique sur la nature du projet urbain. Sans nom, sans visage, pas d'engagement, pas de prise de responsabilité, pas d'« utopie sociale », pas de politique. Les projets Andromède et Monges-Croix du Sud incarnent la réoccupation politique du champ de l'urbanisme après des années d'absence qui ont laissé la ville se fabriquer « toute seule ». Le politique se manifeste surtout par les arbitrages qui affermissent son autorité politique contre les travers des mondes civiques et marchands. Ces arbitrages sont désignés comme des actes forts de défense de l'utopie sociale et donc de la politisation du projet urbain.

**Les instruments viennent outiller ces décisions et sont donc clairement porteurs d'une intention quant au portage politique du projet urbain. Cette charge politique les éloigne de leur neutralité politique présumée. Mieux, elle rend d'autant plus efficaces les effets politiques des instruments que ces derniers drapent les visées politiques d'une logique fonctionnelle et pragmatique difficile à contester.**

Ce troisième argument s'oppose à l'idée que la circulation généralisée de modèles d'action publique labellisés « gouvernance » conduirait à la standardisation de l'action publique. Pour Arnaud, Le Bart et Pasquier, cette circulation « *appelle des rapprochements, des compromis, des mouvements vers le consensus* » (p.16) au nom de l'innovation et de la modernité politique. Cette logique fonctionnelle et pragmatique provoquerait un décroisement des acteurs et une homogénéisation des représentations qui favoriseraient « *particulièrement les profils multipositionnés et les opérations d'intermédiation et de courtage, suscitant l'apparition de promoteurs de la gouvernance et du partenariat* » (*Ibid.*). Par cette nouvelle activité de décroisement, de sélection de profils récurrents d'acteurs et de fabrication du partenariat, les instruments de gouvernance concourraient ainsi à standardiser et donc à dépolitiser l'action publique.

Notre étude montre effectivement que le « cens caché », c'est-à-dire le coût social et culturel d'entrée dans les dispositifs partenariaux privilégie un type d'acteurs guère éloigné de celui décrit par Arnaud, Le Bart et Pasquier. Au sein de l'arène collaborative ainsi formée, les accords sont dès lors plus faciles à trouver. Pour autant, nous ne pouvons souscrire à l'effet de dépolitisation imputée à ce mécanisme sélectif importé par les instruments de gouvernance. Nous avons montré comment les instruments légitiment l'autorité, distribuent

des capacités d'action, relèguent des acteurs, en introduisent d'autres et que cette dimension est loin de conduire au consensus. Le marché d'étude de définitions, par exemple, est un véritable désaveu pour la scène d'acteurs traditionnelle. Il est aussi diversement perçu par les élus de l'agglomération qui y voient un traitement de faveur, tout en soulignant l'habileté politique des élus locaux. Le concours d'architecture par îlot vise lui directement les pratiques des promoteurs jugées inconciliables avec les vertus du projet. En ce sens, nous accompagnons Peters (2002) lorsqu'il fait du moment du choix de l'instrument le cœur de la bataille politique dans le paradigme de la nouvelle gouvernance. Ici, la mobilisation d'un instrument de gouvernance est sensiblement associée à l'exercice d'une vision politique car :

- Cette décision signifie un changement délibéré des règles du jeu urbain au nom d'une vision politique de la façon dont doit être édifiée la cité pour qu'elle corresponde à l'utopie sociale. Renoncer au système conventionnel au profit d'un instrument de gouvernance est l'acte fondateur d'un changement porté politiquement. Si la neutralité présumée de l'instrument permet à ce changement de se réaliser sans affrontements explicites, les effets n'en demeurent pas moins réels : le consensus apparent masque une scène d'acteurs renouvelée, segmentée consécutivement à une lutte des places.
- La décision de mobiliser un instrument de gouvernance plutôt qu'un autre est également porteuse d'une vision politique. Au lieu d'un marché d'étude de définitions, les responsables du projet auraient pu lancer un concours d'urbanisme international. Celui-ci aurait certes ouvert la scène d'acteurs locale mais sans imprimer son renouvellement.
- L'instrument de gouvernance peut aussi être instrumentalisé, c'est-à-dire que ses usagers exploitent ses effets pour les durcir, les généraliser et modifier durablement les règles du jeu urbain.

Ces précisions montrent que l'effet de standardisation redouté par la généralisation de la circulation des instruments labellisés « gouvernance » doit être confronté non pas à une vision a priori du politique mais à un contexte local ou à un champ particulier de l'action publique, en l'occurrence l'urbanisme où les instruments de gouvernance font toujours face à la technocratisation de la fabrication de la ville et à la pression de la promotion privée. Dans notre cas, la standardisation de l'action publique est directement associée aux référentiels d'action du système traditionnel qui invisibilise le politique. Les consensus, trouvés au nom de l'innovation et de la modernité politique, et portés par une logique pragmatique et fonctionnelle, masquent la violence symbolique que les instruments ont occasionnée au sein d'une scène d'acteurs où les capacités d'action ont été redistribuées. Cette redistribution centralisait les attentes du politique vis-à-vis des instruments de gouvernance au moins

autant que leur capacité résolutive des problèmes urbains. Au final, l'effet de standardisation imputé aux instruments de gouvernance doit directement être confronté à celui stigmatisé au sein du système précédent, qui se revendiquait d'ailleurs aussi d'une logique fonctionnelle et pragmatique. Entre les deux, la différence se situe dans le volontarisme politique qui s'active au sein des différents types de technicisation de l'action publique.

**Le volontarisme politique qu'implique l'action instrumentée dans les projets urbains agit donc comme un puissant moteur de politisation de l'action publique. Il imprime un keynésianisme territorial qui place le politique en situation de régulateur des différents marchés qui animent la fabrication de la ville.**

Ce quatrième argument explore l'idée d'une repolitisation associée au développement d'un keynésianisme territorial ou local qu'accompagne la mobilisation des instruments. Se focalisant sur le territoire, les sociétés locales et le cadre urbain, le keynésianisme territorial embellit le rôle du politique en réaffirmant sa capacité à décider et à infléchir l'ordre des choses : « *Ce "keynésianisme des collectivités locales", aidé et/soutenu par les États (cette tendance aboutissant à l'épuration que constitue le "modèle britannique") aurait ainsi tenu autant à des raisons d'image que voulurent donner d'eux-mêmes" les maires entrepreneurs" des années 1980-1990 qu'à une obligation de se substituer à l'État se retirant d'un certain nombre de politiques sociales du quotidien* » (Genestier, Jouve, Boïno, 2008 : 15). On l'a compris, Genestier, Jouve et Boïno doutent de la pertinence du terme. Si certaines pratiques évoquent des politiques keynésiennes du passé (créations d'emplois, accroissement de la dette publique), « *elles n'ont toutefois aucune possibilité d'action et pour cause sur la politique monétaire et surtout ne sont aucunement contra-cyclique au sens strict du terme. Sur le fond, elles n'ont pas pour objet en effet de réguler les défaillances inhérentes au marché, contrairement à la nécessité que pointait Keynes et l'analyse qu'il avait du système capitaliste* » (Ibid.). Le terme de « ricardisme local » est alors suggéré en référence à David Ricardo, pour désigner l'activité d'optimisation des avantages comparatifs à laquelle se prêtent les acteurs locaux afin d'inscrire leur collectivité sur le marché des territoires. La façon dont les élus toulousains se sont fédérés autour de la constitution du Protocole illustre bien cette hypothèse.

Mais, sur le projet urbain, les instruments sont clairement liés à une démarche de régulation des défaillances inhérentes au marché. C'est d'abord le temps pris pour la définition des orientations urbaines qui est décrite comme une manière de ralentir les promoteurs. Surtout, le concours par îlot apparaît comme un acte de résistance face à la grammaire du monde marchand, avec, en filigrane, l'image du local résistant à l'idéologie néolibérale analysée par Genestier (2004) et Veltz (2004). Les acteurs se posent en régulateurs des marchés en

manifestant leur insatisfaction vis-à-vis de la qualité des produits et en posant des conditions d'accès à la construction qui vont à rebours des logiques marchandes. Dans leur esprit, ces instruments permettraient de réactualiser l'essence même de l'acte d'urbanisation, concevoir des lieux de vie, au détriment des référentiels marchands. La charte des valeurs, « moralement opposable », manifeste bien une posture campée sur des valeurs, des visions du monde social, qui vont à rebours des représentations du sens commun attribuées aux valeurs du libéralisme économique. L'ensemble rappelle l'hypothèse de la territorialisation des idéologies, qui revient à ne pas limiter les idéologies à leur seule dimension partisane. Alain Faure (2006) voit ainsi dans les logiques de métropolisation et de régionalisation l'émergence d'une démocratie différentielle où le territoire participerait directement à la construction du bien commun : « *Bien que loin de la politisation des priorités sur le classique registre de la bipolarité partisane (...), ces stratégies reflètent peut-être la progression d'une démocratie différentielle susceptible de perturber en profondeur d'une part l'agencement du complexe mécano des politiques publiques sectorielles et d'autre part le rapport qu'entretiennent les individus avec la politique* » (p.156). Arnaud, Pasquier et Le Bart précisent que « *tous les professionnels de l'action publique territorialisée souscrivent aux illusions qui fondent cette forme d'appréhension du réel. Le territoire, si on les suit, existe en soi, de même la population des habitants qui y vivent, il est donc possible de parler du territoire, de le qualifier, de le décrire, de le quantifier, de le nommer, d'agir sur et pour lui, etc.* » (p.27). Plus loin, ils estiment que le territoire peut assurer une production idéologique plus autonome, « *c'est-à-dire produire une vision de la société, énoncer des valeurs, donner une intelligibilité aux dysfonctionnements de la société et aux régulations possibles* » (p. 27-28). Sur le programme Constellation, les acteurs génèrent bien une vision de la société. Plus précisément, ils diagnostiquent les motifs de ce qu'ils qualifient d'échec du système de production de la ville et désirent y remédier en régulant le marché de la promotion privée. L'investissement des élus et la domestication du monde marchand sont les deux grands axes de leur référentiel d'action. Le premier est un acte d'engagement, le second est une activité régulatrice du marché, soit deux manifestations fortes du politique. En poursuivant notre raisonnement, il nous faut admettre que les élus n'ont pas le monopole de la construction de l'idéologie territoriale. Œuvrant pour le bien commun, adoptant des principes de grandeur du monde civique, les acteurs non-gouvernementaux contribuent également, dans cette perspective, à la politisation de l'action publique et concourent à l'établissement de l'idéologie territoriale dont ils deviennent militants.

Par ailleurs, ces dispositions vis-à-vis du monde marchand ne contredisent pas le registre entrepreneurial dans lequel les élus aiment inscrire leur intervention. Si l'on en croit Daniel Cohen (2012), quand le marché relève de la compétition, l'entreprise se rapporte à la



coopération. La compétition peut stimuler, tirer vers la performance, mais, exacerbée, dilue davantage les solidarités qu'elle ne les renforce. La coopération crée les conditions d'une aventure collective, maintient les fonctions intégratives du travail décrites par Durkheim (1893). Selon Cohen, c'est l'extension de la compétition à l'entreprise qui a dénaturé l'activité économique et atteint l'équilibre du monde social. En recourant à des instruments de production du partenariat, les acteurs replaceraient la coopération au centre de l'activité de fabrication de la ville, coopération perçue comme bien plus politique par les acteurs que la compétition libérale des promoteurs (ou que l'hyperfragmentation bureaucratique) car elle permet d'évoquer la vie commune et de broser une « utopie sociale ». À l'issue de ce partenariat doivent découler des projets urbains singuliers, intimement connectés à l'histoire des communes et aux processus qui ont agencé les échanges entre les hommes. Ces échanges transversaux sont justement organisés pour assurer cette singularité, contre les produits standards offerts par le marché. Ainsi admise, l'entreprise acquiert une connotation politique, dès lors qu'elle incarne les vertus humanistes du projet collaboratif contre les mécanismes spontanés des marchés. Nous sommes typiquement dans la construction d'une idéologie territoriale, où les acteurs opposent au monde marchand une identité, une histoire, des valeurs, une vision de la société. Les instruments sont donc bien des vecteurs de politisation de l'action publique dans la mesure où ils supportent cette activité régulatrice. Toutefois, cette politisation a un « cens caché », c'est-à-dire à un coût d'entrée notamment fixé à partir de capitaux culturels et sociaux qui questionne l'intensité démocratique de cette action publique « repolitisée ».

**En matière d'action publique instrumentée, la politisation de l'action publique n'a pas pour corollaire sa démocratisation. La technicisation et la communalisation conjointe que les instruments suscitent haussent le coût d'entrée de la participation à l'action publique et conduisent à l' « évasion institutionnelle ».**

Cette précision est nécessaire pour saisir ce qui se joue en matière de politisation de l'action publique. Le système précédent ne convoquait guère plus le citoyen mais ne se targuait pas d'élargir l'univers sémantique de la décision. À l'inverse, les défenseurs des instruments de gouvernance postulent l'intégration de processus multi-acteurs suivant l'idée que l'ensemble des usagers de la ville possèdent des connaissances indispensables à l'édification de la cité. L'analyse nous montre pourtant que le ticket d'entrée est particulièrement élevé. D'une part, en acceptant d'intégrer l'ensemble des problématiques contemporaines qui touchent la ville ou de suivre un projet industriel, les acteurs optent pour des instruments qui nécessitent la possession d'un capital culturel particulièrement élevé dont ne disposent visiblement ni les citoyens, ni les « petits élus », ni les « petits techniciens » (« petit » peut autant se rapporter

à l'usage du sens commun qu'à celui de Boltanski et Chiapello). D'autre part, les instruments d'action publique ont renforcé la communalisation de la conduite de projet. Cette communalisation implique la possession d'un capital social élevé, d'un réseau, qui ouvre l'accès aux arènes collaboratives. Le coût de la participation aux arènes collaboratives se base donc sur un habitus particulièrement sélectif car fondé sur les capitaux les plus difficiles à obtenir. L'« évasion institutionnelle » que nous avons observée est la conséquence tangible de perte d'intensité démocratique que provoque l'action publique instrumentée. Fuyant les lieux traditionnels du débat démocratique, stigmatisés du fait de la « démocratie adversariale » qui s'y met en scène, les acteurs privilégient des espaces plus confinés, plus adaptés à l'exercice d'une « démocratie unitaire ».

Toutefois, cette dernière analyse semble paradoxalement renforcer le sentiment de repolitisation de l'action publique. En matière d'urbanisme, la démocratie de proximité, lorsqu'elle se pervertit sous la forme de clientélisme à l'égard des citoyens qui opposent leurs intérêts à l'intérêt général, n'a jamais eu un écho très favorable auprès des défenseurs du plan ou du projet urbain. Autrement dit, les professionnels et penseurs de la ville estiment le plus souvent que la responsabilité politique revient justement à ne pas céder aux revendications citoyennes. En période d'urbanisme centralisé, on a vu que la crainte du clientélisme amenait l'État à retirer des mains des élus locaux la maîtrise de l'urbanisation. Au nom des mêmes écueils, la construction de la ville dans un système désormais territorialisé semble cette fois sacrifier habitants, petits élus et techniciens, tout au moins en situation de projet urbain. Cette attitude irait dans le sens d'une politisation dans la mesure où elle dessine un politique plus responsable qu'électoraliste, plaçant le bien commun au centre de ses préoccupations. En matière d'urbanisme, la responsabilité politique comporte visiblement l'idée d'une nécessaire mise à distance des représentations du sens commun, condition nécessaire pour incarner et porter une vision. Les promesses des instruments consistent justement à faciliter le projet politique par cette mise à distance, qui est à la fois technique, sociologique et matérielle.

\*\*\*

Cinq ressorts de politisation de l'action publique diffusée par les instruments ont été notés : l'enrôlement subjectif des élus, la centralité du politique dans les processus de décision, l'intention imprimée dans les instruments quant à la distribution du pouvoir, le développement d'un keynésianisme territorial, et la mise à distance des revendications particulières. Chacun de ces ressorts forme un mouvement, un déplacement, un changement des règles du jeu.

**C'est alors à l'aune de l'engagement du politique à favoriser le changement des règles du jeu urbain à l'aide des instruments que se mesure la nature politique de l'action instrumentée. Dit autrement, les instruments politisent l'action dans la mesure où ils transforment la nature des échanges, passant d'échanges économiques à des échanges politiques.**

Les échanges économiques, suivant Friedberg, relèvent d'une optique purement instrumentale : « *les joueurs échangent des ressources (des comportements) sur une base de donnant-donnant (ce qui n'exclut évidemment pas l'existence de monnaie comme médium de mesure et d'échange), sans inclure dans leur échange les termes ou "règles" qui le structurent* » (p.138). Dans les échanges politiques, « *les joueurs échangent encore des ressources (des comportements), mais en essayant simultanément de manipuler en leur faveur les termes ou les "règles" qui gouvernent cet échange* » (*Ibid.*). Dans les échanges politiques, les acteurs ne se cantonnent pas à évoluer dans le cadre normatif établi mais travaillent les règles mêmes qui structurent les échanges. La façon dont les acteurs utilisent les instruments d'action publique correspond bien à ce qui se joue dans ces échanges politiques. Contre la bureaucratisation, la marchandisation ou la pression industrielle, le politique s'aménage des capacités d'action à l'aide d'instruments de gouvernance qui modifient en sa faveur les règles du jeu. En situation de litige entre différents mondes, cette capacité d'action lui permet de définir le principe supérieur commun à partir duquel devront se construire les accords. Dans cette perspective, les instruments sont bien des appuis pragmatiques du politique qui souhaite rétablir sa centralité dans l'entreprise de construction de la ville. On en revient à la définition que Duran fait du politique, à savoir « *la capacité à définir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite et à prendre les décisions qui imposent leur obtention* » (Duran, 1991 : 5). Les ressources nécessaires à cette forme de politisation de l'action sont bien, sur le programme Constellation, les instruments.

**La politisation de l'action publique portée par les instruments ne se mesure donc pas à l'aune des critères idéologiques classiques. Elle s'évalue à partir de la nature des échanges que les instruments agencent et par l'issue de ces échanges, à savoir la façon dont ceux-ci participent à constituer une réelle capacité d'action politique.**

Cela nous amène *in fine* à nous éloigner du paradigme de la nouvelle gouvernance proposé par Salamon, paradigme qui fait pourtant des instruments le concept clé du changement. Salamon (2002) évoque l'avènement d'un « *third-party-government* », où les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux travaillent ensemble au sein de systèmes

collaboratifs ultra-complexes où le pouvoir se distribue selon le principe de la compétence légitime. Poursuivant la pensée de Christopher Hood (1983), il voit dans le développement d'une nouvelle génération d'instruments (peu coercitifs, faiblement directifs, moins automatiques et plus visibles) une petite transition qui engage une nouvelle gouvernance. Cette nouvelle gouvernance permettrait une action publique enfin efficace car dégagée du jeu politique et privilégiant la légitimité technique à la légitimité politique. Au nom de ces vertus « dépolitisantes », Salamon et Hood, mais aussi Peters et Linder sont de grands partisans de l'instrumentation de l'action publique. Ici, le politique est présenté comme l'ennemi de l'efficacité, et les instruments sont les porteurs de nouveaux référentiels d'action plus adaptés à la complexité des problèmes publics contemporains. Dans notre thèse, non seulement le jeu politique demeure, mais il fonde la nature même des échanges structurés par les instruments. Ensuite, l'efficacité de l'action publique nous apparaît comme tributaire de l'investissement politique. Plus les instruments sont chargés et investis politiquement, plus ils participent à favoriser la capacité d'action du politique dans le jeu urbain. Non seulement les instruments agissent comme des technologies politiques, souvent de manière invisible, mais, sans engagement politique, ils seraient désubstantialisés.

## Conclusion

Le cas étudié recouvre un grand nombre des propriétés actuelles des problèmes publics et de l'action publique. Les situations rencontrées par les acteurs sont marquées par un haut degré d'incertitude. D'un côté, les problèmes sont faiblement structurés, l'environnement difficile à confiner, le degré d'adéquation entre la teneur des enjeux et les savoirs techniques disponibles est faible. Les porteurs du programme Constellation ne peuvent pas se reposer sur des dispositifs bureaucratiques ajustés à une vision statique et prévisible des problèmes, elle-même associée à un répertoire de solutions, à des procédures types, à l'addition séquentielle et cloisonnée de compétences. En même temps, les problèmes eux-mêmes ne sont pas tous connus, identifiés : les acteurs doivent encore les découvrir pour engager les ressources nécessaires. Dans ce contexte, l'établissement d'une rationalité substantive, c'est-à-dire l'allocation de moyens au service d'une finalité clairement établie n'est pas envisageable. Les acteurs mettent donc en œuvre une rationalité procédurale, une rationalité qui dépend des processus qui la génèrent. Ces processus prennent la forme de dispositifs partenariaux extrêmement sophistiqués qui régulent des collectifs fortement différenciés. Dans l'incapacité de définir positivement les contenus de l'action en amont de leur projet, les porteurs du programme Constellation comptent sur la qualité de ces scènes d'échange et de co-production pour affronter sereinement l'incertitude. Les instruments que nous avons analysés sont précisément mobilisés pour agencer ces scènes.

Leur recours montre que les acteurs ne voient pas dans les ressources institutionnelles déjà disponibles une offre adaptée aux besoins qu'ils ont identifiés. L'instrumentation de leur action inaugure donc souvent une « évasion institutionnelle », explicitement revendiquée par les acteurs comme l'acte fondateur de leur projet. Derrière la diversité des instruments étudiés, on retrouve deux traits communs. **Les instruments génèrent de la différenciation et, simultanément, une offre d'institutionnalisation de scène pour la réguler.** Ils génèrent de la différenciation en créant des scènes hybrides qui mettent à mal les logiques qui segmentent traditionnellement l'action publique. Ils refusent la sectorisation, les cloisonnements, la séparation public/privé. Ils intègrent également une multitude d'expertises dans le but d'enrichir l'univers sémantique des décisions des acteurs. Autrement dit, ils appellent une coopération entre des mondes sociaux disposant chacun d'un langage, de référentiels, de principes supérieurs, ce qui fait peser le risque d'une polyphonie cognitive. Mais, en même temps, les instruments injectent dans ces scènes d'action différenciées des mécanismes de réduction de la complexité issue de cette sédimentation des mondes sociaux. Ils travaillent à doter les acteurs d'ingrédients cognitifs dans le but de leur apporter

des définitions communes qui pourront faciliter leurs actions et leur coordination pour finalement constituer une communauté de co-comprenants.

Pour saisir comment ces instruments supportent l'activité collective, nous nous sommes appuyés sur un cadre théorique distinguant les visées de rationalisation et de coordination. La visée de rationalisation, tournée vers la résolution de problèmes, comporte les médiations pragmatiques et épistémiques. Nous avons montré que dans le cadre de la production de la rationalité procédurale, ces deux médiations orientent davantage leurs effets sur les collectifs que sur les objets à transformer. Ils technicisent les collectifs, c'est-à-dire montent délibérément des organisations complexes qu'ils dotent de schémas de coordination sophistiqués. Ils sélectionnent les compétences, rendent les engagements robustes, scandent la progression de l'activité vers la production de solutions. Ils installent la coopération dans des schémas qui offrent aux acteurs des représentations simplifiées du système d'action concret qu'ils forment. La visée de rationalisation technicise l'action collective pour remédier à sa différenciation et devient, en ce sens, **une visée de sociation**. Celle-ci est revendiquée par les acteurs pour ses vertus objectivantes. **Ils décrivent un paradigme faillibiliste où l'objectivité se conquiert par la qualité des débats intersubjectifs.**

Mais cette visée de sociation n'est pas suffisante pour assurer la fiabilité et l'efficacité du collectif. La visée de coordination des instruments, composée des médiations interactives et symboliques, lui apporte une nouvelle dimension. Nous avons évoqué à plusieurs reprises le fait que derrière l'objectivation produite par les instruments qui régulent les organisations se repèrent des mécanismes d'agrégation beaucoup moins techniques : des habitus de classe, des stratégies, de la cooptation. Si les instruments ont bien ouvert le système d'acteur local, ils l'ont aussi fermé, nous conduisant à invoquer le « cens caché » de l'action instrumentée. Ces arènes collaboratives, sous couvert d'un processus d'objectivation de l'action publique, ont un coût d'entrée particulièrement élevé qui discrimine parmi les candidats à sa conception. Rassemblant des acteurs finalement plus homogènes que ce que la diversité de leurs mondes d'appartenance suggère, ils peuvent plus facilement construire leur organisation sur des engagements mutuels, de la confiance, du sentiment d'appartenance, des valeurs, des affects, du partage social des émotions et ainsi multiplier les rites, les fêtes, les dons. La visée de coordination devient une visée de communalisation. **Ainsi, les instruments font coexister deux régimes d'engagement, l'un reposant sur la sophistication technique de la coopération, l'autre sur l'intensification émotionnelle des interactions.**



Pour faire fonctionner ces régimes d'engagement, les instruments mettent en œuvre deux mécanismes sociaux, la sélection et la socialisation. La sélection met en lumière les représentations que les acteurs se font initialement des ordres sociaux appropriés pour réaliser leur projet. Dit autrement, si les acteurs reconnaissent ne pas disposer d'un référentiel positiviste pour définir leur projet, ils ont une idée assez claire sur les personnes, les institutions, les principes supérieurs qui doivent baliser les processus qui le définiront. Le travail de sélection organise donc la production de la rationalité procédurale. Il commence par conduire l'évasion institutionnelle en modelant le nouvel ordre : désignation des membres, choix des causes, définition des comportements légitimes. Il pose donc les bases du système, de ses frontières, de ses références, de son acceptabilité sociale, suivant un principe de clôture opérationnelle. Le travail de sélection manifeste également la grammaire dans laquelle les acteurs souhaitent inscrire leur action, et donc le monde de référence qui cadrera leur activité collective. **En décrivant comment les instruments servent d'appuis pragmatiques à l'activité sélective des porteurs du projet, nous avons montré combien, en situation d'incertitude sur les objets, les acteurs cherchent à se doter de certitudes sur la fiabilité des institutions.** Cette production et cette distribution de la confiance, en les personnes et les institutions, est une activité centrale des instruments. **Agir dans un contexte de « pensée faible » nécessite des « collectifs forts ».** Leur constitution repose sur des bases particulièrement subjectives qui mettent à distance les institutions classiques.

Cette sélection facilite le travail de socialisation que les instruments réalisent. Ce travail apporte aux membres des ressources cognitives qui orientent de l'intérieur les comportements des acteurs. Ces ressources forment des allants de soi, des conventions, qui permettent aux différents langages de l'organisation de se recouvrir pour instaurer un langage organisationnel. Une communauté d'intuition et d'acculturation se forme, où la coopération est vécue comme un fait évident, voire comme un devoir moral. Dès lors, les référentiels opératifs communs émergent plus naturellement. Ceux-ci sont importants dans une situation où les choix définitifs sont toujours repoussés. À la fois fruits et vecteurs d'apprentissages croisés, ils fabriquent une communauté technique réactive, flexible et capable d'apprendre. La compétence devient collective.

Sociation, communalisation, sélection et socialisation constituent les principaux ressorts de l'activité instrumentée que nous avons étudiée. Ils brassent des logiques d'action très hétérogènes : de l'expertise, de la technicité, de l'organisation, de l'institutionnalisation, la fabrication d'ordres locaux, de l'acculturation, de la cooptation, de la distinction, de la confiance, etc. L'action conjointe de ces registres permet de comprendre comment les

acteurs s'arrangent avec l'incertitude occasionnée par l'incomplétude des ressources dont ils disposent face aux problèmes qu'ils rencontrent. Les acteurs commencent par augmenter et renouveler le volume de connaissances et de compétences jugées nécessaires pour réaliser leur projet. Mais la pensée reste faible, les orientations demeurent relatives, les savoirs intégrés ne la dotent pas de repères impératifs, notamment parce que les experts eux-mêmes reconnaissent le caractère inabouti et évolutif de leur savoir. La science, les connaissances, n'installent pas le projet dans une quiétude technique qui leur permettrait de programmer sa réussite. Dès lors, nous avons montré que les acteurs avaient en partie renoncé au confort des décisions irréversibles adossées à des concepts faisant définitivement autorité. Au contraire, ils repoussent délibérément les choix irrévocables pour maintenir dans le temps des possibilités d'itération. **Cette absence de prévisibilité consécutive à l'in-quiétude technique est supportable lorsque les acteurs sont parvenus à instaurer une quiétude stratégique qui engendre de la prévisibilité dans les comportements des acteurs.** L'incomplétude des situations techniques est compensée par des certitudes relationnelles. Mieux, ce sont ces certitudes relationnelles qui drapent de confiance l'objectivité produite par le collectif, une objectivité valide, robuste et partagée. La science est de plus en plus nécessaire mais de moins suffisante à l'élaboration d'une définition socialement établie de la vérité. Dans notre projet, les certitudes scientifiques, les concepts forts, effraient plus qu'ils ne rassurent. Les acteurs leur préfèrent des référentiels d'action, des langages organisationnels, qui forment une compétence collective, plus apte que les certitudes à faire face un environnement impossible à confiner durablement. **Les instruments de l'action publique sont donc les supports d'un « régime de véridiction » (Foucault, 2004 : 37), où on l'accepte la relativité des savoirs mais où on refuse l'incertitude des liens.** Cela renvoie bien au nouveau régime de construction de la science que Latour n'a cessé de décrire. Ce régime de construction remet en cause l'existence du Grand Partage que les Modernes ont établi entre la Nature et la Culture, la Science et le Politique. Puisqu'il est désormais impossible d'obtenir de la Science des certitudes indiscutables sur des objets aussi complexes que le système entier de la Terre, comme en témoignent les vives controverses sur l'origine du changement climatique, il est devenu plus sûr de se confier à l'institution scientifique. Le point d'appui doit changer et s'appuyer sur la confiance dans l'institution pour restaurer la confiance dans la science. Les acteurs de notre projet suivent exactement le même chemin, dont le trait principal est justement la fragilisation de la distinction entre les acteurs se revendiquant de la Science, et ceux qui s'ancrent dans la Politique. Latour nous dit que le « parler politique » ne peut pas transporter de nécessités indiscutables, comme le parler droit de la Science car il est né dans et par la discussion, au sein des controverses. Dès lors que la Science admet la controverse et sollicite la confiance dans l'institution pour construire l'objectivité, elle entre sur le terrain du parler politique et

renonce au Grand Partage. À partir de ce constat, nous avons énoncé la thèse de la politisation de l'action publique par les instruments.

Cette thèse va à rebours des travaux classiques sur la technicisation de l'action publique qui louent ses vertus dépolitisantes pour la placer dans le camp de la Science. Elle conteste également les réflexions plus récentes sur la mise à distance du politique consécutivement à l'influence d'un référentiel néo-managérial sur les pratiques gouvernementales. Elle propose enfin une vision différente des effets de la gouvernance territoriale, qui privilégierait une caste particulière d'acteurs, ceux qui ont adopté l'habitus propre à la logique de projet, pour aboutir à une action publique standardisée et donc dépolitisée. Nous partons d'une définition empiriquement validée de la dépolitisation de l'action publique dans les projets urbains. Celle-ci montre que la bureaucratisation et la libéralisation de l'activité de fabrication de la cité sont les deux principaux facteurs d'invisibilisation du politique. Or, les instruments mobilisés ont justement pour conséquence de réintroduire du politique contre ces facteurs que les acteurs associent directement aux mauvaises pratiques. D'abord, l'enrôlement subjectif des élus (notamment le maire, véritable chef de projet associant les compétences de l'autorité rationnelle légale à une autorité charismatique), est un programme fort de l'instrumentation. La mobilisation des instruments est vécue comme un arbitrage décisif du politique en faveur de l'utopie sociale, dans la mesure où ceux-ci sont considérés comme des outils de mise à distance des facteurs d'invisibilisation du politique. L'évasion institutionnelle est une décision politique, tout comme la volonté de faire peser de l'incertitude sur les promoteurs. **C'est donc plus globalement la démarche de changement des règles du jeu urbain par l'instrumentation qui appuie la thèse de la politisation.** En effet, celle-ci transforme la nature des échanges, d'économique à politique pour établir, à l'aide des instruments, un rapport de force favorable au politique afin que celui-ci s'aménage une réelle capacité d'action. La politisation de l'action instrumentée se mesure donc à l'effectivité nouvelle de cette capacité d'action : comment le politique s'en empare, en joue, se construit des marges de manœuvre pour favoriser l'édification de l'utopie sociale imprimée dans son projet urbain. Ainsi, l'analyse des instruments est un bon baromètre pour jauger le niveau de maîtrise politique d'un projet. Elle met en lumière les représentations que le politique se fait de sa capacité à agir dans des situations de forte incertitude.



## Références bibliographiques

### • *Bibliographie générale*

Akrich, M. (2006), « La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques », in Akrich, M., Callon, M., Latour, B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Mines Paris Les Presses, p. 109-134.

Alliès, P. (1991), « Que sont nos notables devenus? », *Autrement*, n° 122, mai.

Alter, N. (2010), *Donner et prendre. La coopération en entreprise*, Paris, La Découverte.

Alter, N., (2002), « Théorie du don et sociologie du monde du travail », *Revue du MAUSS*, 2002/2, n° 20, p. 263-285.

Alter, N. (2005), *L'innovation ordinaire*, PUF, Paris.

Argyris, C., et Schön, D. (1978), *Organisational learning: A theory of action perspective*, Reading, Addison Wesley.

Aydalot, P. 1986. *Milieus Innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.

Bachelard, Gaston (1933), *Les intuitions atomistiques : essai de classification*, Paris, Boivin.

Bacon, F. (1605), *Du progrès et de la promotion des savoirs*, Paris, Gallimard.

Balsa, C. (2005)(dir.), *Confiance et lien social*, Fribourg, Academic Press.

Barthes, R. (1957), *Mythologies*, Paris, Seuil.

Beck, U. (2003), *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Aubier.

Beck, U. (2001), *La société du risque*, Paris, Flammarion.

Becker, H. (1985), *Outsiders. Étude de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

Becker, H. (2002), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*, Paris, La Découverte

Becker, H. (2006), *Le travail sociologique. Méthode et substance*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse.

Becker, J.-J., (1987), « Le handicap de l'a posteriori », dans « Questions à l'histoire orale. Table ronde du 20 juin 1986 », *Cahiers de l'IHTP*, p. 95-98.

Bernoux, P. (2004), *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Seuil.

Berry, M. (1983), *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, Centre de recherche de Polytechnique.

- Beuscart, J.-S., Peerbaye, A. (2006), « Histoire de dispositifs. (Introduction) », *Terrains et travaux*, 2006/2, n°11, p. 3-15.
- Birnbaum, P. (1977), *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil.
- Birnbaum, P. (1975), *La fin du politique*, Paris, Seuil.
- Bloch, M. (1969), *Land and Work in Medieval Europe*, New York, Harper and Row.
- Boituzat, F. (2003), « Scientisme », in *Dictionnaire d'histoire et de philosophie des sciences*, Paris, PUF (4<sup>e</sup> édition), p. 850-852.
- Boltanski, L., Thévenot, L. (1991), *De la justification. Les Économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Boltanski, L., Chiapello, E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boterf Le, G. (1997), « Construire la compétence collective de l'entreprise », *Gestion*, vol.22, n°3, automne, p. 82-85.
- Bouba-Olga, O., Grossetti, M. (2008), « Socio-économie de proximité », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 3/2008 (octobre), p. 311-328.
- Boussard, V. (dir.) (2006), *Au nom de la norme : Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan.
- Boussard, V., Mercier, D., Tripiet, P. (2004), *L'aveuglement organisationnel ou comment lutter contre les malentendus*, Paris, CNRS.
- Boussard, V., Maugeri, S., (dir.) (2003), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan.
- Boutinet, J.-P. (2004), *Psychologie des conduites à projet*, Paris, PUF.
- Boutinet, J-P (1990), *Anthropologie du projet*, Paris, PUF.
- Boyer R., Mazier, J., Olive G. (1974) « Un nouveau modèle macro-économique : STAR » in *Économie et statistique*, n°61, Novembre 1974, p. 29-53.
- Brunel, S. (2004), *Le développement durable*, Paris, PUF.
- Burdeau, G. (2009), *L'État*, Paris, Seuil (2<sup>e</sup> édition).
- Burnham, J. (1947), *L'Ère des organisateurs*, Paris, Calmann-Lévy.
- Callon, M. (2006a), « Quatre modèles pour décrire la dynamique de la science », in Akrich, M., Callon, M. ; Latour, B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Mines Paris Les Presses, p. 201-251.
- Callon, M. (2006b), « Sociologie de l'acteur réseau », in Akrich, M ; Callon, M. ; Latour, B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Mines Paris Les Presses, p. 267-276.



- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Callon, M., (1999), « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement », in Foray, D., Mairesse, J. (dir.), *Innovations et performances*, Paris, EHESS, p. 399-432.
- Callon, M. et Latour, B. (1986), « Comment suivre les innovations : clefs pour l'analyse socio-technique », *Prospective et santé*, 36, p.13-26.
- Callon, M. (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, vol.36, p. 169-208.
- Canu, R. (2007), *Publicités et travail marchand. La manipulation des documents publicitaires sur le marché des télécommunications*. Thèse de doctorat, Sociologie, Toulouse II, Toulouse.
- Cauquelin, A. (1987), « Concept pour un passage », *Quaderni*, vol. 3, Hiver 87 : 88, p. 31-40.
- Charue-Duboc, F. (1995), « Introduction », in Charue-Duboc, F. (dir.), *Des savoirs en action. Contributions de la recherche en gestion*, Paris, L'Harmattan, p. 11-23.
- Charvolin, F. (2003), *L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, Editions la Découverte.
- Chaulet Johann (2007), « La confiance médiatisée. La confiance et sa gestion au sein des communications médiatisées », thèse de sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail.
- Cochoy, F. (dir.) (2004), *La Captation des publics. C'est pour mieux te séduire, mon client*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
- Cochoy, F. (2002), *Une sociologie du packaging ou l'âne de Buridan face au marché*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Cohen, D. (2012), *Homo Economicus, prophète (égaré) des temps nouveaux*, Paris, Albin Michel.
- Comte, A. (1970 ; 1822), *Plan des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société*, Paris, Les Éditions Aubier-Montaigne.
- Conein, Dodier, Théveno, L. (1991), « Les objets dans l'action. De la maison au laboratoire », in *Raisons pratiques*, 4.
- Coriat, B., (1976), *Science, technique et capital*, Paris, Seuil.
- Courtin, R., Maillet, P. (1962), *Economie géographique*, Tours, Dalloz.
- Crozier, M., Friedberg, E., (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Dahl, R. (1973), *L'analyse politique contemporaine*, Paris, Laffont.
- Debray, R. (dir.) (2009), *Les Cahiers de médiologie : une anthologie*, Paris, CNRS.
- Debray, R. (2000), *Introduction à la médiologie*, Paris, PUF.
- Debray, R. (1991), *Cours de médiologie générale*, Paris, Gallimard.

- Diderot, D. (1751), *L'Encyclopédie, tome 1*, texte complet en ligne, [http://fr.wikisource.org/wiki/L%E2%80%99Encyclop%C3%A9die/Volume\\_1#ART](http://fr.wikisource.org/wiki/L%E2%80%99Encyclop%C3%A9die/Volume_1#ART)
- Dodier, N. (1993), «Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique», *Réseaux*, 62, p. 65-85.
- Dubet, F. (2002), *Le déclin des institutions*, Paris, Seuil.
- Dumas, M. (1996), *Histoire générale des techniques. 1/ Des origines au XVe siècle*, Paris, PUF.
- Dupuy, G. (1978), *Urbanisme et Technique. Chronique d'un mariage de raison*, Paris, Centre de recherche d'urbanisme.
- Durkheim, E. (1912-2008), *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF.
- Duval, G. (2003), *Le libéralisme n'a pas d'avenir*, Paris, La Découverte.
- Easton, D. (1967), « The current meaning of "behavioralism" », in Charlesworth, J. (dir.), *Contemporary Political Analysis*, New York, Free Press, p. 23-31.
- Ecosip (1993), *Pilotage de Projet et Entreprise, Diversité et Convergences*, Paris, Economica.
- Ellul, J. (1990 ; 1954), *La technique ou l'enjeu du siècle*. Paris, Armand Colin.
- Eymard-Duvernay, F., Marchal, E. (1994), « Les règles en action: Entre une organisation et ses usagers, *Revue française de sociologie*, Vol. 35, No. 1 (Jan. - Mar., 1994), p. 5-36.
- Eymard-Duvernay, F., Favereau, O., Orléan, A., Salais, R., Thévenot, L. (2003), « Valeurs, coordination et rationalité. L'économie des conventions ou le temps de réunification dans les sciences économiques, sociales et politiques », <http://www.parisschoolofeconomics.com/orlean-andre/depot/publi/ART2004tVALE.pdf>
- Feenberg, A. (2004), *(Re)penser la technique : Vers une technologie démocratique*, Paris, La Découverte.
- Fichter, J., Kolb, W. (1953), « Ethical Limitations on Sociological Reporting », *American Sociological Review*, vol. 18, n° 5, p. 544-550.
- Foucault, M. (1994 ; 1984), *Dits et écrits. 1954-1988, IV*, Paris, Gallimard.
- Foucault, M. (1986), « La gouvernementalité », *Actes. Les Cahiers d'Action Juridique*, numéro spécial : « La gouvernementalité : Foucault hors les murs », n° 54, été 1986, p. 74-80.
- Foucault, (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France, 1978-1979*, Paris, Seuil / Gallimard.
- Fourastié, J. (1949), *Le Grand Espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*, Paris, PUF.
- Friedberg, E. (1997), *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris.

- Galbraith, J.R (1973), *Organization Design*, Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Gaxie, D. (1987), « Le cens caché », *Réseaux*, vol. 5, n°22, p. 29-51.
- Gaxie, D. (1978), *Le cens caché*, Paris, Seuil.
- Granovetter, M. (2000), *Le marché autrement : les réseaux dans l'économie*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Granovetter, M. (1973), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, p. 1360-1380.
- Grossetti, M. (2004), *Sociologie de l'imprévisible. Dynamiques de l'activité et des formes sociales*, Paris, PUF.
- Gurvitch, Georges, (1968), « Société, technique et civilisation », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XLV., p. 5-16.
- Guiddens, A. (1991), *La constitution de la société*, Paris, PUF.
- Habermas, J. (1990 ; 1968), *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard.
- Hatchuel, A. (2002), « Coopération et conception collective. Variété et crise des rapports de prescription », in de Terssac G., Friedberg, E., (dir.) *Coopération et Conception*, Toulouse, Octarès, p. 101-121.
- Hatchuel, A. (1997), « Fondements des savoirs et légitimité des règles », in Reynaud, B. (dir.), *Les limites de la rationalité, T2, Les figures du collectif*, Paris, La Découverte, p. 183-209.
- Hauriou, M. (1986 ; 1925), *La théorie de l'institution et de la fondation (Essai de vitalisme social). Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Caen, Centre de philosophie politique et juridique.
- Hayek, F. (1993), *La présomption fatale. Les erreurs du socialisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Hennion, A., Latour, B. (1993), « Objet d'art, objet de science. Note sur es limites de l'anti fétichisme », *Sociologie de l'art*, 6, p. 7-24.
- Heidegger, M. (1973), *Essais et conférences*, Paris, Gallimard.
- Hermet, G. (2004a) « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 2004/1 Vol. 54, p. 159-178.
- Hermet, G. (2004b), « Est-il toujours temps de penser à la démocratie ? », *Pôle Sud*, n°21, p. 81-92.
- Hutchins, E. (1995), *Cognition in the Wild*, Cambridge, MIT Press.
- Issacson, W. (2011), *Steve Jobs*, Malesherbes, JCLattès.

- Jeantet, A., Tiger, H., Vinck, D., Tichkiewitch, S. (2002), « La coordination par les objets les équipes intégrées de conception de produit », in de Terssac, G., Friedberg, E. (dir.), *Coopération et Conception*, Toulouse, Octarès, p. 87-100.
- Jonas, H. (1990), *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Cerf.
- Karpik, L. (1996), « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologies du travail*, n°4, p. 527-550.
- Kaufman, J.-C. (1998), *Corps de femmes Regards d'hommes : Sociologie des seins nus*, Paris, Pocket.
- Kaufman, J.-C. (1996), *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Collins.
- Kuhn, T. (1962), *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- Laborier, P., Bongrand, P. (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques, un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), p. 73-112.
- Lahire, B. (1996), « Variations autour des effets de légitimité dans les enquêtes sociologiques », *Critiques Sociale*, 8-9, juin, p. 93-101.
- Lasch, S., Urry, J. (1987), *The End of Organised Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Latour, B. (2012), *Enquête sur les modes d'existence. Une anthropologie des Modernes*, Paris, La Découverte.
- Latour, B., (1994), « Une sociologie sans objet ? », *Sociologie du travail*, n°4, p. 587-607.
- Latour, B. (1991), *Nous n'avons jamais été modernes, Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.
- Lazéga, E., (2007,1998), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, PUF.
- Lecourt, D. (2006), « Progrès », in *Dictionnaire d'histoire et de philosophie des sciences*, Paris, PUF (4<sup>e</sup> édition), p. 773-775.
- Levi-Strauss, C. (1989), « Introduction à l'œuvre de M. Mauss », in Mauss, M., *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF.
- Levy, P. (1990), *Les technologies de l'intelligence. L'avenir de la pensée à l'ère de l'informatique*, Paris, La Découverte.
- Lorino, P. (2005), « Théories des organisations, sens et action : le cheminement historique, du rationalisme à la genèse instrumentale des organisations », in Teulier, R., Lorino, P. (dir.), *Entre connaissance et organisation : l'activité collective. L'entreprise face au défi de la connaissance*, Paris, La Découverte, p.54-71.
- Luhmann, N. (2006 ; 1968), *La confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica.

- Luhmann, N. (1999), *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Le Cerf.
- Lyotard, J.-F. (1979), *La condition post-moderne*, Paris, Editions de Minuit.
- Maffesoli, M. (1988), *Le temps des tribus. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés postmoderne*, Paris, La Table Ronde.
- Maffesoli, M. (1979), *La conquête du présent*, Paris, PUF.
- March, J. (1991a), *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'organisation.
- March, J. (1991b), « Exploration and Exploitation in Organizational Learning », *Organization Science*, Vol. 1, n°2, p. 71-87.
- March, J., Cohen, M., Olsen, J., (1972), « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Vol 17, n°1, Mar., p. 1-25.
- Mauss, M. (1969), *Œuvres*, Paris, Editions de Minuit.
- Mauss, M. (1923), « Essai sur le don », *l'Année Sociologique*, seconde série, 1923-1924, édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, le 17 février 2002.
- Missoum, G., Selva, C. (1980), *Le modelage de l'excellence*, Paris, ESF.
- Martucelli, D. (1999), *Sociologies de la modernité*, Paris, Gallimard.
- Maugeri, S. (2002), « Pour une sociologie de la gestion et de ses dispositifs », *Terminal*, n° 87, p. 13-29. <http://www.revue-terminal.org/www/articles/87/Maugeri.html>
- Maugéri, S. (dir.) (2001), *Délit de gestion*, Paris, La Dispute.
- Merton, R. (1997), *Éléments de théorie et de méthodes sociologiques*, Paris, Armand Collins.
- Mintzberg, H. (1998), *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Eyrolles.
- Mintzberg, H. (1994), *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod.
- Moisdon, J.-C. (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Seli Arslan.
- Monnet, J. (1976), *Mémoires*, Paris, Fayard.
- Moreau Defarges, P. (2011), *La gouvernance*, Paris, PUF.
- Morin, E. (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil.
- Muller, P. (1999), « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », in Cohen, S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, p. 67-84.
- Meadow, D.H. (1972), *Halte à la croissance ? Le Club de Rome*, Paris, Fayard.
- Mullins, N C. (1973), « The Development of Specialities in Social Science: The Case of Ethnomethodology », *Science Studies*, 3, p. 245-273.

- Musso, P., Alvergne, Christel (dir.) (2008), *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation Française.
- Nachi, M. (2006), *Introduction à la sociologie pragmatique*, Paris, Armand Colin.
- Navarre, C. (1992), « De la bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concevoir », *Gestion 2000*, n° 6, p. 13-30.
- Ogien, A., Quéré, L. (sous la direction de) (2006), *Les moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*, Paris, Economica.
- Ogien, A. (2006), « Éléments pour une grammaire de la confiance » in Ogien, A., Quéré L. (dir.), *Les moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*, Paris, Economica, p.217-232.
- Olson, M. (1978), *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.
- Orléan, A. (2004), *L'analyse économique des conventions*, Paris, PUF.
- Peretti-Watel, P. (2003), « Risque et innovation : un point de vue sociologique », *Innovations*, vol.2, n°18, p. 59-72.
- Piaget, J. (1974), *La prise de conscience*, Paris, PUF.
- Pignon, D. (1975), *Pour une critique politique de la technologie*, Paris, Les Temps Modernes.
- Pinson, G., Sala Pala, V. (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57 (5), p. 555-597.
- Popper, K. (1973), *La logique de la découverte scientifique*, Payot, Paris.
- Popper, K. (1979), *La Société ouverte et ses Ennemis, tome 1 : L'Ascendant de Platon*, Paris, Seuil.
- Rabardel, P., Verillon (1985), « Relations aux objets et développement cognitif, in *Actes des septièmes journées internationales sur l'éducation scientifique*, Chamonix.
- Rabardel, P. (1995), *Les hommes et les technologies: Approche cognitive des instruments contemporains*, Paris, Armand Collins.
- Rabardel, P. (2005), « Instrument, activité et pouvoir d'agir », in Teulier, R., Lorino, P. (dir.), *Entre connaissance et organisation : l'activité collective. L'entreprise face au défi de la connaissance*, Paris, La Découverte, p.251-265.
- Renan, E. (1995), *L'avenir de la science*, Paris, Flammarion.
- Reyraud, J.D. (1998), *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Collins.
- Richard, J-F. (1990), *Les activités mentales : comprendre, raisonner, trouver des solutions*, Paris, Armand Collins.



Rimé, B. (2009), *Le partage social des émotions*, Paris, PUF.

Rogalski, J., Samurcay, R. (1993), « Représentations de référence : outils pour le contrôle d'environnements dynamiques », in Weill-Fassin, A., Rabardel, P., Dubois, D. (dir.), *Représentations pour l'action*, Toulouse, Octarès.

Saint-Simon, C.-H. (1819), *Sur la querelle des abeilles et des frelons ou sur la situation respective des producteurs et des consommateurs non producteurs*.

Schonfield, A (1967), *Le capitalisme d'aujourd'hui, l'État et l'entreprise*, Paris, Gallimard.

Segrestin, D. (2007), « La rationalisation dans les entreprises par les technologies coopératives- Avant-propos », in Terssac de, G., Bazet, I., Rapp, L., *La rationalisation dans les entreprises par les technologies coopératives*, Toulouse, Octarès, p. 1-6

Senellart, M. (1995), *Les Arts de gouverner*, Paris, Seuil.

Schmitter, P.C., (1970), « Still the Century of Corporatism? », *Review of Politics*, 36, p. 85-131.

Serres, M. (2012), *Petite poucette*, Paris, Le Pommier.

Sfez, L. (2002), *Technique et idéologie. Un enjeu de pouvoir*, Paris, Seuil.

Sfez, L. (1999), « La politique symbolique des Quaderni », *Quaderni*, n°38, Printemps 1999. Politique symbolique et communication, p. 117-124.

Sfez, L. (1992 ; 1972), *Critique de la décision*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Sfez, L. (1993 ; 1982), *La politique symbolique*, Paris, PUF.

Sfez, L. (1992), *Critique de la communication*, Paris, Seuil.

Simmel, G. (1907 ; 1892), *Les Problèmes de la philosophie de l'histoire. Une étude d'épistémologie*, Paris, PUF.

Simmel G. (1981), *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF.

Simon, H.-A. (1992), « De la rationalité substantive à la rationalité procédurale », *Pistes*, n°3, Octobre.

Simondon, G. (1968), *Plan général pour l'étude des problèmes techniques*, document ronéoté, 121 p.

Taguieff, P.-A. (2006), *Le sens du progrès : Une approche historique et philosophique*, Paris, Flammarion.

Taylor, F.-W. (1903, 1930), *Shop Management* ; traduit en français : *la Direction des ateliers*, Paris, Dunod.

Terressac de, G., Bazet, I. (2007), « TIC et TAC de la rationalisation : un travail d'organisation ? », in Terressac de, G., Bazet, I., Rapp, L., *La rationalisation dans les entreprises par les technologies coopératives*, Toulouse, Octarès, p. 7-28.

Terressac de, G., Bazet, I., Rapp, L., (2007), *La rationalisation dans les entreprises par les technologies coopératives*, Toulouse, Octarès.

Terressac de G., Chabaud, C. (1990), « Référentiel opératif commun et fiabilité », in Leplat, J., de Terressac, G. (dir.), *Les facteurs humains de la fiabilité dans les systèmes complexes*, Toulouse, Octarès Editions, p. 110-139.

Thoenig, J.-C., Michaud, C. (2009), *L'organisation et ses langages. Interpréter pour agir*, Laval, PUL.

Thoenig, J.-C., Waldman, C. (2005), *De l'entreprise marchande à l'entreprise marquante*, Paris, Editions d'Organisation.

Thiétart, R.-A. (2008), *Le management*, Paris, PUF.

Thuderoz, C. (2003), « Introduction au propos: La confiance en question », in Mangematin V., Thuderoz C. (dir.), *Des mondes de confiance. Un concept à l'épreuve de la réalité sociale*, Paris, CNRS, p.19-30

Thuderoz, C (1999), « Introduction générale », in Thuderoz C., Mangematin, V., Harrisson D. (dir.), *La confiance. Approches économiques et sociologiques*, Paris, Gaëtan Morin, p.1-27.

Touraine, A. (1973), *Production de la société*, Paris, Seuil.

Trompette, P., Vinck, D., (2009), « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 3, n° 1, p. 5-27

Vidaillet, B. (dir.)(2003), *Le sens de l'action : Karl Weick : sociopsychologie de l'organisation*, Paris, Vuibert.

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), p. 385-414.

Voldman, D. (1992), « Définitions et usages », *Cahier de l'IHTP n°21 : La bouche de la Vérité ? La recherche historique et les sources orales*, [en ligne], consulté le 19 août 2011.

Vygotski, L.S., (1930), « La méthode instrumentale en psychologie », in Schneuwly, B., J.P. Bronckart, J.-P. (dir.) (1985) *Vygotsky aujourd'hui*, Paris, Delachaux et Niestlé.

Weber, M. (1920 ; 1995), *Economie et société/1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon.

Weber, M. (1904), « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociale », in : Weber, M. (1965, 1951), *Essai sur la théorie de la science*, Paris, Plon, p. 119-213

Weick, K. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Sages Publications.

Weick, K. (1993), Weick K. (1993), «The Collapse of Sense-Making in Organizations: The Man Gulch Disaster », *Administrative Science Quarterly*, 38, p. 628-652.

Weller, J-M. (1997), « L'humanité des non-humains. À propos des humains et des non-humains de M. Callon et de B. Latour », *Espace Temps Le journal*, 64/65, p. 94-101.

Wolton, D. (1999), *Internet, et après ?*, Paris, Seuil.

Zucker, L.G. (1986), « Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920 », *Research in Organizational Behavior*, 8, p. 53-11.

### • **Ouvrages et articles traitant de l'action publique**

Ackoff, R.-L. (1970), *A Concept of Corporate Planning*, New-York, Wiley.

Aglietta, M., Courbis R. (1969) « Un outil du Plan : le modèle Fifi », in *Economie et statistique*, n°1, Mai 1969. p. 45-65.

Arnaud, L., Le Bart, C., Pasquier, R. (2006), « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recomposition du politique », in Arnaud, L., Le Bart, C., Pasquier, R. (dir.), *Idéologies et actions publiques territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques*, Rennes, PUR, p. 11-31.

Balme, R. (1997), « La région française comme espace d'action publique », in Le Galès, P., Lequesne, C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, p.179-199.

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

Bauchard, P. (1963), *La mystique du Plan*, Paris, Arthaud.

Bauchet, P. (1966), *La planification française, du premier au sixième plan*, Paris, Esprit.

Bezes, P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, PUF.

Bezes, P. (2008), « Le tournant neomanagérial de l'administration française », in Borraz, O., Guiraudon, V. (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 215-253.

Bezes, P. (2005a), « L'Etat et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in Lacasse, F., Verrie, P.-E. (dir.), *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, p. 9-40.

Bezes, P. (2005b), « Le modèle de « l'Etat-stratège » : genèse d'une réforme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4), p. 431-450.

Biarez, S. (1989), *Le pouvoir local*, Paris, Economica.

Borraz, O. (2004), « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique », in Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 123-161.

- Borraz, O. (2003), « Le leadership institutionnel », in Smith, A., Sorbets, C. (dir.) *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, p. 125-145.
- Buisson-Fenet, H., Le Naour, G. (2008), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès.
- Carles, J. (2007), *Gouvernance des territoires et charte managériale*, Paris, Librairie Territoriale.
- Chabault D., (2006), « Les systèmes territoriaux de production : revue de littérature et approches théoriques d'un concept évolutif », in *Cahiers de Recherche du CERMAT*, Vol 19. – 06 - 133.
- Chatel, E., Kirat, T., Salais, R. (2005), *L'action publique et ses dispositifs. Institutions, économie, politique*, Paris, L'Harmattan.
- Colletis, G., Gilly, J.-P. (1999), « Construction territoriale et dynamiques économiques », in *Sciences de la société. Entreprises et territoires*, vol. 48, PUM, p. 25-46.
- Commaille, J., Jobert, B. (1998) (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Courlet, C., (1994), « Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on? », in Courlet, C., Soulage, B. (dir.), *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 13-32.
- Crevoisier O. (2001), « L'approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Vol. 1, p. 155-166.
- Crozier, M. (1974), « La centralisation », in *Où va l'administration française ?*, Paris, Les éditions d'organisation, p.15-28.
- Crozier, M., Thoenig, J.-C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, XVI-1, p. 3-32
- Crozier, M., (1965), « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, VI, p. 147-163.
- D'Arcy, F., Dreyfus, F. (1985), *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris Economica.
- Demazière, D. (1995), « A la recherche du "localisé" et de ses dimensions. Le cas de l'insertion professionnelle des jeunes », in : *Actes des rencontres « Politiques d'emploi et territoires »*, janvier, La Documentation Française, Paris, 29-42.
- Desage, F. (2005), *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Lille 2.
- Desjardins, X. (2009), « De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale », in Boino, P., Desjardins, X. (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française, p. 65-82.

Douillet, M.-C. (2005), « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? », in Douillet, M.-C., Faure, A., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p.271-280.

Douillet, A.-C., (2001), *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*, Thèse de doctorat de Science Politique, École Normale Supérieure de Cachan.

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

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

Duran, P. (1991), "La décentralisation de l'équipement ou la tyrannie du politique", *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 15/16.

Duran, P. (2009), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Duran, P. (2002), « Action publique, action politique », in Leresche, J.-P. (dir.), *Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine : de la coordination à la légitimité*, Paris, Pédone, p 369-389.

Elster, J. (dir.) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Farvaque, N. (2002), « Le déploiement local de l'action publique en faveur de l'insertion des jeunes : le rôle des dispositifs. Le cas d'une mission locale », Communication aux Deuxièmes rencontres inter-universitaires de l'économie sociale et solidaire « *Sens et portée de l'économie solidaire* », Centre Auguste et Léon Walras – Université Lumière - Lyon II, Centre International de Rencontres Thomas More - La Tourette 5-7 février 2002

Faure, A. (2006), « Action publique locale et consensus politique » ; Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in Arnaud, L., Le Bart, C., Pasquier, R., *Idéologies et actions publiques territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques*, Rennes, PUR, p. 143-158.

Faure, A. (2005), « La "construction du sens" » plus que jamais en débats » in Douillet, M.-C., Faure, A., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p.9-24.

Faure, A. (dir.) (1998), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.

Faure, A. (1994), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation publique locale », *Revue française de science politique*, vol. 44, n°3, p. 462-479.

Ferguson, Y. (2013), « L'instrumentation de l'action publique comme mode de sélection "rationnel" de ses acteurs légitimes », in Le Naour, G., Massardier, G., *L'action publique sélective*, Paris, LGDJ, p.89-108.

Filâtre, D. (2005), « Les dynamiques intermédiaires comme révélateurs des transformations de l'action publique » in Filâtre, D., Terssac de G. (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, p. 261-284.

- 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'État-nation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 79-97.
- Fontaine, J., Hassenteufel, P. (2003), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et refroidissement théorique », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, p.9-29.
- Gaïti, B. (1999), « Décembre 1958 ou le temps de la révélation technocratique », in Dubois, V., Dulong, D., *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS.
- Garraud, P. (1989), *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan.
- Gaudin, J-P. (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaudin, J-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gilbert, G. (1997), « L'intercommunalité, enjeu du développement local », in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF, p. 195-203.
- Girin (J.), (1995), « Les agencements organisationnels », in Charue-Duboc, F. (dir.), *Des savoirs en action. Contributions de la recherche en gestion*, Paris, L'Harmattan, p. 233-279.
- Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et Notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Grémion, P. (1974), « L'administration territoriale », in *Où va l'administration française ?*, Paris, Les éditions d'organisation, p.75-100.
- Grossetti, M. (2004), « Concentration d'entreprises et innovation : Esquisse d'une typologie des systèmes productifs locaux », *Géographie Économie Société*, Vol. 6, n° 2, p.163-177.
- Grossetti, M. (1995), *Science, industrie et territoire*, Toulouse, PUM.
- Guérin, M.-A. (2005), « Départements et patrimoine culturel : différenciation désirée, altérité redoutée », in Douillet, M.-C., Faure, A., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p.155-1972.
- Hall, S., (dir.) (1978), *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*, London, Palgrave Macmillan.
- Hassenteufel, P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hermet, G. (2004), « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 2004/1 Vol. 54, p. 159-178.
- Hermet, G. (2004), « Est-il toujours temps de penser à la démocratie ? », *Pôle Sud*, n°21 p. 81-92.



- Hood, C, Margetts, H. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, London, Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Chatman, N.J., Chatman House, Hong-Kong.
- Jacquot, S. (2006), *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*. Thèse de doctorat, Sciences politiques, IEP de Paris.
- Jacquot (A.), (2003), « De plus en plus de maisons individuelles », *INSEE Première* n°885, février, 4 p.
- Jantsch, E. (1972) *Technological planning and social futures*, New-York, Wiley.
- Jantsch, E. (1969), *Prospective et Politique*, Paris, OCDE.
- Jeannot, G. (2005), « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 1, p. 17-35.
- Jeannot, G. (2005), *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Editions Octares.
- Jobert, B. (2003), "Le mythe de la gouvernance dépolitisée" in Favre, P., Hayward, J., Schemeil, Y. (dir.) *Être gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 273-285.
- Jobert, B. (1995), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert, B. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert, B., Muller, P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Jouvenel, H (1999), « La démarche prospective. Un bref guide méthodologique », *Futuribles*, n°247, novembre.
- Kuisel, R., (1984), *Le capitalisme et l'État en France*, Paris, Gallimard.
- Laffin, M. (1986), *Professionalism and policy : the role of the profession in the central-local government relationship*, Aldershot, Gower Publishing Company Limited.
- Lagroye, J. (1994), « Être du métier », *Politix*, Vol. 7, N°28. Quatrième trimestre 1994, p. 5-15.
- Lascoumes, P., La Galès, P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Lascoumes, P. (1996), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-228.

Lascoumes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Lascoumes, P. (2004), « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], 13-14 | 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, Consulté le 03 août 2010. URL : <http://leportique.revues.org/index625.html>

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2004), « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes, P. Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po, p. 11-44.

Le Bart, C. (2003), *Les maires, sociologie d'un rôle*, Paris, Septentrion.

Le Galès, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, volume 45, n° 1, février, p. 57-95.

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

Léniaud, J.-M. (1992), *L'utopie française. Essai sur le patrimoine*, Paris, Mengès.

Lindblom, C. (1977), *Politics And Markets. The World's Political-economic Systems*, New-York, Basic Books.

Lorrain, D. (1993), « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n°3/93, p. 27-33.

Lowi, T. (1964), « American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory », *World Politics*, vol. XVI, n°4.

Lyet, P. (2008), *L'institution incertaine du partenariat. Une analyse de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale*, Paris, L'Harmattan.

Majone, G. (1995), *La Communauté Européenne, un État régulateur*, Paris, Montchrétien.

Mansbridge, J. (1983), *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.

Marsh, D., Rhodes R.A.W. (1992), *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon.

Martin, R., « The New Economics and politics of Regionnal Restructuring : The British Experience », in Albretch (dir.) (1989), *Regional Policy at the Crossroads: European Perspective*, Londres, Jessica Kingsley, p. 27-51.

Massardier G. (2009), « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation "adhocratique". Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *VertigO*, Hors-série n° 6.

Massé, P. (1965), *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard Saint-Amand.

Mayntz, R. (1993), « Governing Failures and the Problem of Governability », in Kooiman (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage.

Meehan, E. (1965), *The Theory and Method of political analysis*, Homewood, Dorsey Press.

Muller, P. (2003), *Les politiques publiques*, Paris, PUF (7e édition).

Midler, C. (1993), *L'auto qui n'existait pas. Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, Dunod.

Muller, P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février, p. 155-187.

Muller, P. (1989), *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan.

Norman, D.A., (1992), *Turns signals are the facial expressions of automobiles*, New-York-London, Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New-York, Plume.

Ostrom, E. (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, New-York, Cambridge University Press.

Padioleau, J-G. (2003), *Arts Pratiques de l'Action Publique Ultra-Moderne*, Paris, L'Harmattan.

Padioleau, (J-G). (2000), « La gouvernance ou comment s'en débarrasser. (Stratégies de corruption) », *Revue Le Banquet*, n°15.

Palier, B. (2005), « Ambiguous Agreement, Cumulative Changeement : French Social Policy » in Streeck, W., Thelen, K. (dir.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, p. 127-144.

Palier, B. (2004), « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France » in Le Galès, P., Lascoumes, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po, p. 273-330.

Pasquier, R., Guigner, S., Cole, A. (dir.) (2011), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

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

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

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

Peters, G., Van Nispen, F.K.M. (1998), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Angleterre, Edward Elgar Pub.

Peters, G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, Londres, Sage.

- Peters, B.G (2002), «The politics of tool choice », in Salamon, L. (dir.), *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford, Oxford University Press, p. 552-564.
- Pinson, G. (2006), « Développement durable, gouvernance et démocratie », in Patrick Matagne (dir.), *Les effets du développement durable : gouvernance, agriculture et consommation, entreprise, éducation*, Paris, L'Harmattan, p.19-28.
- Rhodes, R.A.W, Marsh, D. (1995), « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in Le Galès, P., Thatcher, M. (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, p. 31-68.
- Rosanvallon, P. (1993), *L'État en France : de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.
- Rosenau, J., Czempiel, E.(dir.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in the world*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rui, S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Collins.
- Salamon, L. (2002), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, New-York, Oxford University Press.
- Salamon, L. (1989), *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*, Boston, University Press of America.
- Salles, D. (2006), *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Paris, Syllepse.
- Simoulin, V. (2003), « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, n° 54, juin 2003, p. 307-328.
- Smith, A, Sorbets, C. (dir.) (2003), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR.
- Smith, A. (2006), « Le gouvernement de l'Union Européenne et une France qui change », in Culpepper, P., Hall, P., Palier, B., *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 343-372.
- Star, S. Griesemer, J. (1989), « Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in *Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39*», *Social Studies of Science*, n°19 (3), p. 387-420
- Streeck, W., Thelen, K. (dir.) (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Teisserenc, P. (1993), *Les politiques de développement local*, Paris, Economica.
- Theys, J. (2002), « La gouvernance, entre innovation et impuissance: le cas de l'environnement », in Wachter, S. (dir.), *L'aménagement durable. Défis et politiques*, Paris, L'Aube, p. 125-167.
- Thoenig, J.-C. (1998a), « Politique publique et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5, 2, p. 295-314.

Thoenig, J.-C. (1998b), « Un agenda à consommer avec précaution », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, p. 27-32.

Thoenig, J.-C. (1973), *L'ère des technocrates*, Paris, Edition d'organisation.

Thoenig, J.-C., Ashford, D., (1981), *Les aides financières de l'État aux collectivités locales en France et à l'étranger*, Paris, Litec.

Thomas, O. (1999), « La recherche d'assurance, facteur de polarisation urbaine », *Sciences de la société. Entreprises et territoires*, vol. 48, PUM, p.71-89.

Veltz, P. (2004), *Des lieux et des liens*, Paris, Editions de l'Aube.

Veltz, P. (1994), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF.

Veitl, P. (2005), « A quoi pensent les experts ? Paroles d'experts et parole sur l'expertise », in Dumoulin, L., La Branche, S., Robert, C., Warin, P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, p. 15-35.

Wachter, S. (dir.) (2002), « Introduction. », in : Wachter, S., *L'aménagement durable. Défis et politiques*, Paris, L'Aube, p. 5-12.

Wachter, S. (1994), « Design institutionnel et régulation politico-administrative », in Courlet, C., Soulage, B. (dir.), *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 245-253.

Weaver, R.K. (1986), « The politics of blame avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, 4, octobre-décembre, p. 371-398.

Weaver, R.K. (1989), « Setting and firing policy triggers », *Journal of Public Policy*, vol. IX, 3, p. 307-336.

Weller, J.-M. (2008), « Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d'analyser l'action publique », in Buisson-Fenet, H., Le Naour, G., *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, p. 15-23.

Wellman, B., Crump, B. (1978). *Networks, neighborhoods and communities: approaches to the study of the community question*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies University of Toronto.

Wildavsky, A. (2007), *Speaking Truth To Power. The Art And Craft Of Policy Analysis*, New Jersey, Transaction Publishers.

Whitaker J.K. (1975), *The Early Economic Writings of Alfred Marshall, 1867-1890*, London, Macmillan.

Worms, J.-P. (1966), « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, 8 (3), p. 249-275.

## • Ouvrages et articles traitant des questions d'urbanisme et de gouvernance urbaine

Aquachar-Charpentier, M. (1997), *Le Péri-urbain. Note de synthèse et bibliographie*, Centre de documentation de l'urbanisme, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 110 p.

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

Ascher, F. (2005), *La société hypermoderne ou ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, Paris, Aube.

Ascher (2001), « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in Masboungi, A. (dir.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La documentation Française, p. 29-30

Ascher, F. (1991), « Projet public et réalisation privée. Le renouveau de la planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n°51, p. 4-15.

Ascher, F. (2004), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, Aube.

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

Bardet, G. (1947), *Urbanisme*, Paris, PUF.

Béal, V., Gauthier, M., Pinson, G. (dir.) (2011), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Presses Universitaires de Saint-Étienne.

Benevelo, L. (1972), *Aux sources de l'urbanisme moderne*, France, Horizons de France.

Bordreuil, J.-S. (2000), « La ville desserrée », in Paquot, T., Lussault, M., Body-Gendrot, S. (dir.), *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Bonetti, M. (1998), « Les facteurs sous-tendant la conception des politiques et des projets urbains », *Rapport DGUHC*, Plan urbain CSTB.

Bourdin, A. (2001), « Comment on fait la ville aujourd'hui en France », *Espaces et Sociétés*, n° 105-106, p. 148-166.

Bourdin, A. (2005a), « Projet urbain et complexité de la ville », in Bonnet, M. (dir.) (2005), *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances et évolution*, La documentation Française (PUCA), Paris.

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

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

Bourdin, A. (2003), « La civilisation urbaine », in Tronquoy, P. (dir.), *Villes et Territoires*, Cahiers français, La Documentation Française, n°328, Paris, p. 3-7.



Campagnac, E. (1996), « Stratégies et formes de rationalisation : le cas des grands groupes du BTP », *Cahier Thématique sur « l'innovation en chantiers »*, Paris, Plan Construction et Architecture, p. 33-36.

Cauchard, L. (2010), *Les collèges d'experts et la fabrique de la normalisation technique. Hybridation Normative et Performance de la Haute Qualité Environnementale (HQE) des Bâtiments en France*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est Marne-la-Vallée.

Castells, M., Godard, F. (1974), *Monopolville, l'entreprise, l'État, l'urbain*, Paris, Mouton.

Chadoin, O. (2005), « Le projet urbain : remarques sur la variabilité contextuelle d'une notion », *communication au Symposium BMB à l'école d'architecture et de paysage de Bordeaux, Projet urbain : entre globalisation et identités locales*, les 7, 8,9 avril 2005.

Chadoin, O., Godier, P., Tapie, G. (2000), *Du politique à l'oeuvre. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian, Systèmes d'acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Chalas, Y., Gilbert, C., Vinck, D. (2009), « Saisir la question de l'incertitude à partir de la pratique des acteurs », in Chalas, Y., Gilbert, C., Vinck, D., *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Paris, Editions des archives contemporaines, p. 9-20.

Chalas, Y., Soubeyran, O., (2009), « Incertitude, environnement et aménagement. Quelle rupture ? », in Chalas, Y., Gilbert, C., Vinck, D., *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Paris, Editions des archives contemporaines, p. 135-157.

Chalas, Y. (2009), Éric Charmes et Jean-Michel Léger « Retour sur « La Ville émergente », *Flux* 1/2009 (n° 75), p. 80-98. URL : [www.cairn.info/revue-flux-2009-1-page-80.htm](http://www.cairn.info/revue-flux-2009-1-page-80.htm).

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

Chalas, Y. (2003), *L'invention de la ville*, Paris, Economica.

Chalas Y., (1998), « L'urbanisme comme pratique. Pensée faible et débat public », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81, p. 205-214.

Charmes, E., Saoumi, T. (2009), *Villes rêvées, villes durables ?*, Italie, Gallimard.

Charmes, E. (2011), *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF.

Champy, F. (2001), *Sociologie de l'architecture*, Paris, La Découverte.

Chemillier, P., Bütünwieser, I. (1997), *Panorama des techniques du bâtiment 1947-1997*, Paris, Editions CSTB et PCA.

Choay, F. (1965), *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Seuil.

Choay, F. (2006), *Pour une anthropologie de l'espace*, Paris, Seuil.

Choay, F. (2000), « Charte d'Athènes », in Choay, F., Merlin, P., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, p. 156-157.

Cochet, C., Merlet, J-D. (2000), « La directive produits de construction, un facteur d'évolution... et donc d'innovation », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°95, pp. 28-33.

- Colliot-Thélène, C. (1995) « La ville et la démocratie », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XXXIII, n° 101, p. 23-50.
- Djellouli, Y., Emelianoff, C., Bennisr, A., Chevalier, J. (dir.) (2010), *L'étalement urbain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Donzelot, J. (2006), *Quand la ville se défait*, Paris, Seuil.
- Donzelot, J., Estèbe, P. (1994), *L'État animateur*, Paris, Editions Esprit.
- Dubois, J. (2009), *Les politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, PUR.
- Dubois, J. (2006), « L'espace normé ne fait pas l'espace du projet. L'opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille », in Bourdin, A., Lefeuvre, M.-P., Melé, P. (dir.), *Les Règles du jeu urbain*, Paris, Descartes et Cie, p. 55-91.
- Dubois, J. (2000), *Communautés de politiques publiques et projets urbains: étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan.
- Dubois-Taine, G., Chalas, Y. (dir.), *La ville émergente*, Paris, Editions de l'Aube.
- Fishman, R. (1977), *L'utopie urbaine au XXe siècle*, Pierre Mardaga, Paris.
- Gaudin, J.-P. (1997), *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF.
- Gaudin, J.-P. (1989), « La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique », *Revue française de science politique*, 39<sup>e</sup> année, n°3, 1989, p. 296-313.
- Gaudin, J.-P. (1985), « La cité reconstituée. Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du XX<sup>e</sup> siècle », *Revue Française de Science Politique*, volume 35, n°1, p. 91-110.
- Gaudin, J.-P. (1985), *L'avenir en plan technique et politique dans la planification urbaine. 1900-1930*, Paris, Editions Champ-Vallon.
- Genestier, P., Jouve, B., Boino, P. (2008) « L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme », in *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008, mis en ligne le 23 décembre 2008, consulté le 6 juin 2012. URL : <http://metropoles.revues.org/3583>
- 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., (dir.), *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, p. 157-209.
- Genestier, P. (2001), « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir politique », *Espaces et Sociétés*, n°105-106, 2001, p. 101-126.
- Genestier, P. (1993), « Que vaut la notion de projet urbain ? », *L'architecture d'aujourd'hui* n° 288, p. 40-46.
- Gottdiener, M. (1987), *The Decline of Urban Politics. Political Theory and the Crisis of the Local State*, USA, Sage Library of Social Research.

- Grafmeyer, Y. (1999), *Sociologie urbaine*, Paris, Nathan Université.
- Grange, D.-J., Poulot, D. (dir.) (1997), *L'esprit des lieux. Le patrimoine et la cité*, Grenoble, PUG.
- Harvey, D., (1989), « From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism », *Geographiska Annaler*, 71B, 1, p. 3-17.
- Jaillet M.C., (1999), « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », in *Quand la ville se défait*, Esprit, p.62-85.
- Janvier, Y. (2001), « Un système de production en mutation », in Masboungi, A. (dir.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La documentation Française, p.137-147.
- Janvier, Y., Beaufile, M-L., Landrieu, J. (1999), *Aménager la ville de demain : une action collective*, Paris, L'Aube.
- Jouve, B. (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- Koolhaas, R. (2002), *New York délire : un manifeste rétroactif pour Manhattan*, Paris, Parenthèse.
- Koolhaas, R. (2000), *Mutations*, Bordeaux, Actar/ Arc en rêve.
- Lacaze, J.-P. (1995), *Introduction à la planification française urbaine. Imprécis d'urbanisme à la française*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées.
- Lacaze, J.-P. (1997), *Les méthodes de l'urbanisme*, Paris, PUF.
- Lacaze, J.-P. (2006), *La transformation des villes et les politiques urbaines : 1945-2005*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées.
- Le Corbusier (1950), *Le Modulor*, Boulogne, L'Architecture d'Aujourd'hui.
- Le Corbusier (1925), *Urbanisme*, Paris, Flammarion, Paris.
- Le Corbusier (1935), *La ville radieuse*, Boulogne/Seine, L'Architecture d'Aujourd'hui.
- Le Corbusier (1971), *La Charte d'Athènes*, Paris, Seuil.
- Le Corbusier (1995), *Vers une architecture*, Paris, Flammarion (2<sup>e</sup> édition).
- Lojkine, J., Delacroix, R., Mahieu, C. (1978), « Politique urbaine et pouvoir local dans l'agglomération lilloise », DGRST, ronéo.
- Lopez, A. (1979), « Introduction », in *Théorie générale de l'urbanisation*, Paris, Seuil.
- Lorrain, D. (1995), « Introduction à l'extension du marché », in Lorrain, D. ; Stocker, G. (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, p. 9-30.
- Lorrain, D. (1994), « La production urbaine après la décentralisation », *Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement, Techniques, Territoires et sociétés*, DRAST, n° 26, p. 13-43.

- Lorrain, D. (1991) « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, décembre, p. 461-483.
- Lorrain, D. (1989), « La montée en puissance des villes », in *Economie et humanisme*, 305.
- Massardier, G. (1996), *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan.
- Négrier, E. (2001), « Territoire, leadership et société. Georges Frêche et Montpellier », in *Sciences de la société*, n°51, p. 63-86.
- Notschi, K. (2011), *Signification affective du quartier*, Lausanne, Comportements.
- Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, La Découverte.
- 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, (4), p. 619-651.
- Pinson, G. (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Le Galès, P., Le Galès, P., Lascoumes, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Les presses de Sciences Po, Paris, p. 199-233.
- Pinson, G. (2003), « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et politiques*, n°50., Automne, p. 39-55.
- Pinson, G. (2002a), « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation des nouveaux territoires politiques », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, p. 233-254.
- Pinson, G. (2002b), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de Science Politique, soutenue à l'université de Rennes I.
- Pinson, G. (2002c), « Political government and governance. Strategic planning and the reshaping of a political capacity in Turin », *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, p. 477-493.
- Poète, M. (1929 ; 1998), *Introduction à l'urbanisme*, Paris, Sens et Tonka.
- Prost, R. (dir) (2003), *Projets architecturaux et urbains. Mutations des savoirs dans la phase amont*, Paris, PUCA.
- Raffestin, Y. (2009), *Du logement à la ville (1945-2000). Chronique d'un demi-siècle de bouleversements*, Lyon, Editions Lyonnaises d'art et d'histoire.
- Ragon, M. (1991), *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes, t.2 Naissance de la Cité moderne, 1900-1940*, Paris, Seuil (2e édition).
- Ragon, M. (1977), *L'Architecte, le Prince et la Démocratie*, Paris, Albin Michel.

- Ratouis, O., Segaud, M. (2001), « De la maîtrise d'ouvrage au collectif d'énonciation : proposition pour une nouvelle approche de la production territoriale locale », *Espaces et Société*, n°105-106, p. 127-145.
- Raymond, H., Haumont, N., Dezès, M.G., Haumont, A. (2001), *L'habitat pavillonnaire*, Paris, L'Harmattan.
- Saoumi, T. (2011) (dir.), *Ecoquartier un urbanisme durable*, Paris, La documentation française, n° 981, février.
- Saoumi, T. (2009), *Ecoquartiers : secrets de fabrication : Analyse critique d'exemples européens*, Paris, Les Carnets de l'information.
- Segrestin, D. (1996), « La normalisation de la qualité et la normalisation de la production », *Revue d'économie industrielle*, n° 75, p. 291-307.
- Soulier, N., (1999), « L'urbanité primaire. La vie sociale inorganisée de la rue », in *Villes bonnes à vivre. Villes invivables. Urbanisme, utilitarisme et démocratie*, La Découverte/M.A.U.S.S., Paris, p. 95-127.
- Stébé, J.-M. (2009), *Mythologie des cités ghettos*, Paris, Editions Le Cavalier Bleu.
- Stébé, J.-M. (1999), *La crise des banlieues : sociologie des quartiers sensibles*, Paris, Presses Universitaires de France (3<sup>ème</sup> édition 2007).
- Stone, C., (1989), *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, 1989.
- Stone, C. (1993), « *Urban Regimes and The Capacity to Govern: a Political Economy Approach* », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, 1993, JAI Press, p. 1-28.
- Tertre du, C. (1996), « Innovation et dynamique sectorielle du Bâtiment », *Cahier Thématique sur « l'innovation en chantiers »*, Paris, Plan Construction et Architecture, p. 25-32.
- Thomas, W.I., Znaniecki, F. (1919), *Le paysan polonais en Europe et en Amérique, Récit de vie d'un migrant*, Paris, Nathan.
- Topalov, C., Magri, S. (1987) « De la cité-jardin à la ville rationalisée : un tournant du projet réformateur. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue Française de Sociologie*, vol. 28, n°3, juil-sept., p. 417-451.
- Toussaint, J.-Y., Zimmerman, M. (dir.) (1998), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga.
- 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, p. 7-20.
- Vayssière, B., Candré, M. Voldman, D. (1996), *Le Ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme 1944-1954 : une politique du logement*, Paris, IFA-PCA.
- Voldman, D. (1997), *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan.
- Weber, M. (1984), *La ville*, Paris, Aubier Res Champ urbain.

## • Documents relatifs au secteur Nord-Ouest de l'agglomération toulousaine

Benevent, V. (1997), Périurbanisation, planification, intercommunalité. Trois communes du Nord-Ouest de Toulouse : Aussonne, Cornebarrieu, Mondonville, mémoire de maîtrise de géographie, UTM.

Bernadas, C. (2002), L'apparition de nouvelles centralités dans l'agglomération toulousaine ? Le cas du multiplexe de Blagnac, Mémoire de maîtrise de géographie, UTM.

Capdeville, F. (2004), Quel tramway entre Toulouse et Blagnac ? La ligne E, Mémoire de maîtrise en géographie, UTM.

Castex, G., Crouzet, E. (1995), Vingt ans de ZAC à Blagnac, Mémoire de maîtrise de géographie, UTM.

Chapel, E. (dir.) (2005), *Images spatiales et projet urbain*, École 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.

Lazergue, C. (1995), *Dynamique territoriale autour de la zone aéroportuaire de Blagnac*, Mémoire de maîtrise de géographie, UTM.

Pégourie, A. (2005), *La croissance de Blagnac-Constellation et des perspectives de développement*, Mémoire de maîtrise en aménagement et développement territorial, UTM.

SEMIB (1984), *Dossier de création de ZAC du Grand-Noble*.

Soldano, C. (2000), *La modernisation des mairies. De la bureaucratie exécutante au gouvernement managérial*, Thèse de doctorat de sociologie, UTM.

Toulet, I. (1995), *Approche d'un paysage périurbain : Beauzelle, en périphérie de Toulouse*, Mémoire de DEA de géographie et aménagement du territoire, UTM.

Valentin, P. (2004), *Gérer l'espace agricole périurbain : l'exemple du SIVOM Blagnac Constellation*, Mémoire de maîtrise en aménagement et développement territorial, UTM.

Zuliani, J.-M. (dir.) (2006), *Localisation des activités économiques et insertion dans l'espace urbain : approches sectorielles et spatiales, processus et acteurs*, PUCA, pôle Dynamiques spatiales et Aménagements, Février.

Zuliani, J.-M., Jalabert, G. (2005) « L'industrie aéronautique européenne : organisation industrielle et fonctionnement en réseaux », *L'Espace géographique*, 2/2005 (tome 34), p. 117-144.



## • Documents relatifs au Programme Constellation

### Ouvrages, revues

Dellinger, J.-C. (2006), « Le poste de montage de l'Airbus A 380 », *Les cahiers de l'ingénierie*, n° 71, juillet 2006, p.20, [http://www.syntec-ingenierie.fr/media/cms\\_page\\_media/212/lescahiersdelingenierien71juilletaout2006.pdf](http://www.syntec-ingenierie.fr/media/cms_page_media/212/lescahiersdelingenierien71juilletaout2006.pdf), consulté le 17 juillet 2011.

Ferguson, Y. (2011a), « Les conditions de gouvernabilité du développement urbain durable » in Béal, V., Gauthier, M., Pinson, G. (dir) (2011), *Le développement durable changera-t-il la ville ?* Le regard des sciences sociales, Saint-Étienne, Presses Universitaires de Saint-Étienne, p. 343-362.

Ferguson, Y. (2011b), « Quand l'usine ne se cache plus : le cas du hall de montage de l'A 380 », in : Bost, F., Daviet, S. (dir.), *Entreprises et environnement : quels enjeux pour de développement durable ?*, Paris, Presse Universitaire de Paris Ouest, p.173-186.

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-Croix du Sud 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*, organisé les 4 et 5 septembre à l'IEP d'Aix-en-Provence par le LEST et le CSPC, 11 p.

Marc, Y. (2006), *A 380 : le défi*, Paris, Cepaduaès.

Moal, C. (2003), « Toulouse : délais tenus pour la construction de l'usine A380 », *L'usine Nouvelle*, n°2884, <http://www.usinenouvelle.com/article/toulouse-delais-tenus-pour-la-construction-de-l-usine-a380.N35949>, consulté le 7 juillet 2011.

Nothias, J.-C. (2004), *Le site d'assemblage de l'A380 : le nid du géant*, Turin, Agnès Vienot Editions.

Pécout, P. (2006), « L'usine Jean-Luc Lagardère, site d'assemblage de l'Airbus A 380 », *Les cahiers de l'ingénierie*, n° 71, juillet 2006, p.13, [http://www.syntec-ingenierie.fr/media/cms\\_page\\_media/212/lescahiersdelingenierien71juilletaout2006.pdf](http://www.syntec-ingenierie.fr/media/cms_page_media/212/lescahiersdelingenierien71juilletaout2006.pdf), consulté le 17 juillet 2011.

Raust, G., Nothias, J.-C., Lestage, G. (2005), *Bordeaux-Toulouse- L'itinéraire à très grand gabarit*, Turin, Agnès Vienot Editions.

Raust, G., Lapeyrie, B. (2005), « l'itinéraire à grand gabarit : le lien entre AéroConstellation et les autres sites industriels », *Travaux*, « AéroConstellation-Plate-formes aéroportuaires », n° 824, p. 69-75.

### Documents techniques

AEPRAC (1999), Aéroconstellation. Engagement et Faisabilité, 86 pages.

Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse (2004), Dossier complet programme Constellation, 15 pages.

DDE 31, Service Ingénierie, Gestion des eaux de ruissellement en aménagement, AMO sur les ZAC : AéroConstellation (260 ha d'activités aéronautiques), Andromède (200ha de logements et bureaux), Monges-Croix du Sud (55ha de logements, 13 pages.

Equipe Devillers et associés, Site et Cité ; OGI, Schlumberger-Guedj, Rendu 2<sup>e</sup> phase du marché de définition : « Le Parc Andromède », 20 novembre 2003

Itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse, Conférence de presse du 8 juillet 2003, 19 pages.

Itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse, documentation de présentation générale, 8 pages.

SEM Constellation (février 2011), Règlement de la consultation, ZAC Andromède, îlot 53, 7 pages.

SEM Constellation (janvier 2011), Règlement de la consultation, ZAC Andromède, îlot 56, 7 pages.

SEM Constellation (2009), Andromède, 49 pages.

SEM Constellation/ ICADE G3A (2003), La charte des valeurs.

SEM Constellation (2006), CPUAPE Blagnac îlot 13, 13 pages.

SEM Constellation (2006), CPUAPE Blagnac îlot 11, 13 pages.

SEM Constellation (2006), CPUAPE Blagnac îlot 12, 12 pages.

SEM Blagnac Constellation, Études de définition des ZAC Andromède et Monge-Croix du Sud, Séminaire des 8 et 9 janvier 2003, Powerpoint de présentation de la méthodologie de conception de la charte des valeurs, 19 pages.

TGT et associés, Orientations d'aménagement, Février 2005, L'esprit de la ZAC Andromède, 16 pages.

ZAC Monges-Croix du Sud, Cahier des prescriptions architecturales, environnementales et paysagères, février 2006, 27 pages.

## • Documents relatifs à l'agglomération toulousaine

### Ouvrages, Articles, Études

AUAT (2002), *Atlas de l'aire urbaine de Toulouse*, INSEE, 141 p.

Beringuier, C., Boudou, A., Jalabert, G. (1971), *Toulouse et Midi-Pyrénées, la transition*, Paris, Stock.

Borday, J. (1995), « D'une société rurale à une culture citadine », Marconis, R., Pradel de Lamaze, F. (dir.), *Représentations de Midi-Pyrénées. Atlas régional*, Colomiers, Privat.

Conseil Economique Social et Régional (2007), *La sous-traitance aéronautique en Midi-Pyrénées*. Avis, 17 octobre, 181 pages.

Coppolani, J., Jalabert, G., Levy, J.-P. (1984), *Toulouse et son agglomération, Notes et études documentaires n° 4762*, La Documentation française.

Coppolani, J. (1971), « Toulouse, une politique d'isolement communal », RGPSO, n°4.

Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, Centre de documentation de l'urbanisme, Plan urbain (1997), La coopération intercommunale. Dossier bibliographique, Novembre, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.87-95.

DRAC Midi-Pyrénées (2006), *Les Quartiers de Toulouse. Le Mirail. Le projet de Candilis*, Escourbiac, Accord Editions.

Estèbe, P. (2001), « Le Grand Toulouse : quelle intercommunalité ? », Mon Caf, [http://www.cafe-geo.net/article.php?id\\_article=168](http://www.cafe-geo.net/article.php?id_article=168)

Girard, P. (2008), « Une politique d'Etat », in Gruet, S., Papillault, R. (dir.), *Le Mirail. Mémoire d'une ville. Histoire vécue du Mirail de sa conception à nos jours*, Toulouse, Poiésis, p. 31.

Grossetti, M., Zuliani, J.-M. (2004), « L'agglomération toulousaine, un système productif localisé de Recherche et Développement », *Systèmes productifs locaux en Midi-Pyrénées*, Conseil Régional Midi-Pyrénées.

Grossetti, M., Zuliani, J.-M., Guillaume, R. (2006), « La spécialisation cognitive. Les systèmes locaux de compétence en Midi-Pyrénées », *Annales de la Recherche Urbaine*, 101, p.23-31.

Guilly, J.-P., Dupuy, Y. (2005), « EADS et les stratégies territoriales du Sud-Ouest européen. Le cas de la région Midi-Pyrénées », *EADS et les stratégies territoriales du Sud-Ouest européen*, Septembre 2003 – Août 2005, programme Inter-reg 3B(EETSE).

Golovtchenko, N., Souchet, F. (2005a), « Pratiques des lieux et relations sociales dans les copropriétés toulousaines », in *Entre privé et public : les rapports de cohabitation et les usages des espaces communs dans les ensembles résidentiels*, contrat Mission du Patrimoine Ethnologique du Ministère de la Culture, 130 p.

Golovtchenko, N., Souchet, F. (2005b), « Des gated communities à la française ? Les résidences fermées toulousaines », in *La société des voisins. Partager un habitat collectif*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, p. 145-169.

Golovtchenko, N. (dir.), Posas, S., Ferguson, Y., (2005) « De quelles compétences avons-nous besoin pour édifier la cité ? Photographie de l'état des représentations des producteurs de la ville », *Les Entretiens de la Cité*, rapport de recherche pour le Pôle Régional de Compétences en Formation Continue des Professionnels de l'Architecture et du Cadre de Vie, juin 2005, 81 p.

Gruet, S., Papillault, R. (dir.) (2008), *Le Mirail. Mémoire d'une ville. Histoire vécue du Mirail de sa conception à nos jours*, Toulouse, Poiésis.

INSEE Toulouse Midi-Pyrénées (2007), Enquêtes annuelles sur la sous-traitance dans les industries aérospatiales (depuis 1994), fasc. n°132.

INSEE Toulouse Midi-Pyrénées (2007), Six pages, n° 104, octobre.

Jaillet, M.C., Zendjebil, M. (2008), « La dégradation accélérée d'une image », in Gruet, S., Papillault, R. (dir.), *Le Mirail. Mémoire d'une ville. Histoire vécue du Mirail de sa conception à nos jours*, Toulouse, Poïésis, p. 275.

Jaillet, M.C., Zendjebil, M. (2006), « Le Mirail : un projet de "quasi-ville nouvelle" au destin de grand ensemble », *Société française d'histoire urbaine*, 3, n°17, p. 85-98.

Jaillet, M.-C., Jeanmart, D. (1993), *Le SICOVAL, à la rencontre de ses habitants et de ses élus*, Université de Toulouse-Le Mirail, dact., décembre.

Jaillet, M.-C., Estèbe, P. (1999), « L'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines », *Sud Ouest Européen*, n° 4, p.62-85.

Jalabert, G. (2009), *Mémoires de Toulouse. Ville d'hier, ville d'aujourd'hui*, Toulouse, PUM.

Jalabert, G., Zuliani, J.-M. (2009), *Toulouse, l'avion et la ville*, Toulouse, Privat.

Jalabert, G. (1995), *Toulouse. Métropole incomplète*, Paris, Anthropos.

Leclerc, D. (2008), « Un sentiment général de désorientation », in Gruet, S., Papillault, R. (dir.), *Le Mirail. Mémoire d'une ville. Histoire vécue du Mirail de sa conception à nos jours*, Toulouse, Poïésis, p. 177.

Marchand, B. (2003), *Théorie de l'architecture V*, cours d'architecture.

Marconis, R. (1996), « Toulouse », in *Atlas historique des villes de France*, Paris, Hachette, p. 248.

Marconis, R. (1986), « Croissance et redistribution de la population dans l'agglomération toulousaine (1954-1982) », *Statistiques et études Midi-Pyrénées*, n°4.

Marfaing, J.-L. (dir.) (2009), Architecture et urbanisme. Toulouse 45-75. *La ville mise à jour, Portet-sur-Garonne*, CAUE 31-Loubatières.

Nevers, J.-Y. (2001), « De la fragmentation au fédéralisme, le gouvernement métropolitain d'une grande ville française, Toulouse », Version française d'un article paru en anglais : Metropolitan government in Toulouse, France : from fragmentation to federalism, in Barlow, M. and Silva C., Metropolitan government in Europe, *GeoJournal*, 58, Kluwer Academic Publishers, p. 33-41.

Nevers, J.-Y. (1994), Le gouvernement local dans l'agglomération toulousaine, Séminaire Pôle ville, Rencontre Grenoble-Toulouse, mars.

Papillault, R. (2008), « Des plans d'extension au plan d'urbanisme directeur », in Gruet, S., Papillault, R. (dir.), *Le Mirail. Mémoire d'une ville. Histoire vécue du Mirail de sa conception à nos jours*, Toulouse, Poïésis, p.45.

Papillault, R. (2008), « Les grands principes du plan », in Gruet, S., Papillault, R. (dir.), *Le Mirail. Mémoire d'une ville. Histoire vécue du Mirail de sa conception à nos jours*, Toulouse, Poïésis, p.45.

Rouge, L. (2005), Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?, Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement du territoire, Toulouse II Le Mirail.

Sabatier, B. (2006), « Les résidences fermées à Toulouse : une offre immobilière construisant la "ville privée" », in *Espaces et sociétés*, 2006/1 no 123, p. 129-149.

Université de Toulouse-Le Mirail, CIEU, ERMOPRESS, LEREP (1987), Y a-t-il un pilote dans l'agglomération ? Les modes de régulation du système urbain dans l'agglomération toulousaine, dact. Décembre.

#### Documents techniques

Agglomération toulousaine, révision du Schéma Directeur, approuvé par le S.M.E.A.T le 11 Décembre 1998, Mis en compatibilité le 29 Janvier 2007.

#### • Documents techniques portant sur les instruments étudiés

##### Ouvrages, Articles

Alpha Etudes (cabinet conseil), Chartes éthiques, et codes de conduite : état des lieux d'un nouvel enjeu social, études sur les principales entreprises publiques et privées françaises, Miméo.

Ben Yedder, M., Zadedem, F. (2009), « La Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE), voie de conciliation ou terrain d'affrontements? », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail* (REMEST), 2009, vol. 4, N° 1 84

Bezou, E. (2002), *Système de management environnemental: Audit, certification, et règlement Eco-audit*, Paris, AFNOR.

Bonnet, E. (1996), « Les "visions indigènes" de la qualité. À propos de l'appropriation de la démarche qualité dans l'industrie », *Revue d'économie industrielle*, n°75.

Bowen, H.-R. (1953), *Social Responsibility of the Businessman*, New-York, Harper & Row.

Brunsson, N., Jacobsson, B. (2000), *A world of Standards*, Oxford, Oxford University Press.

Cabanieu, J. (2002), « La méthode des marchés de définition », in Direction Interministérielle de la Ville (dir.), *Marché de définition. Une démarche de projet urbain*, Paris, Les éditions de la DIV, p.19-23.

Capron, M., Quirel-Lanoizelée, F., Turcotte, M.-F. (2010), *ISO 26 000, une Norme "hors norme ?"*, Paris, Economica.

Capron, M., Quairel-Lanoizelée, F. (2007), *La responsabilité sociale d'entreprise*, Paris, La Découverte.

Cauchard, L. (2010), Les collèges d'experts et la fabrique de la normalisation technique Hybridation Normative et Performance de la Haute Qualité Environnementale (HQE) des Bâtiments en France, Thèse de doctorat de sociologie, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

Cauchard L. (2008), « La rédaction du rapport de Responsabilité Sociale d'Entreprise : du contrôle des directions à la direction du contrôle. Le travail d' "arbitrage" de la Direction du Développement Durable », *Revue de l'organisation responsable*, 2008/1 Vol. 3, p. 4-11.

Chenu, N. (2002), « Marché de définition. L'avant prépare l'après », in Direction Interministérielle de la Ville (dir.), *Marché de définition. Une démarche de projet urbain*, Paris, Les éditions de la DIV, p. 30-32.

Cochoy, F. (2000), « De l'"AFNOR" à "NF" ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle », *Réseaux*, n° 102, p. 65-89.

Demortain, D. (2008), « La légitimation par les normes : experts transnationaux, Commission européenne et la régulation des aliments nouveaux », *Sociologie du Travail*, vol.50, p. 1-14.

Feigenbaum, A.V. (dir.)(1991), *Traité de la qualité totale. Les nouvelles règles du management des années 90*, Paris, Dunod.

Freeman, E.-R (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman.

Galland, J.-P. (2001), « Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation : éléments de réflexion », Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, METL, n°14.

Huët, R. (2006), « La charte sociale dans les organisations », in Lamarche, T., Broise, P. (2006), *Responsabilité sociale : vers une nouvelle communication des entreprises ?*, Lille, Septentrion, p. 103-134.

Igalens, J. (2005), « Le rapport de développement durable », in Allouche, J., *Encyclopédie des Ressources Humaines*, Paris, Vuibert.

Jolivet, A. (2002), « Le concours d'architecture. Pour qui ? Pour quoi ? », *Arrots* [En ligne], mis en ligne le 30 septembre 2002, Consulté le 17 août 2011. URL : <http://arrots.org/notebook/article86.html>

Lamarche, T., Broise, P. (2006), *Responsabilité sociale : vers une nouvelle communication des entreprises ?*, Lille, Septentrion.

Lamprecht, J. (2003), *ISO 14001 : Commentaires et conseils pratiques : Une approche responsable et économique*, Paris, AFNOR.

Masbounji, A. (2002), « Marché de définition, une méthode au service du projet urbain », in Direction Interministérielle de la Ville (dir.), *Marché de définition. Une démarche de projet urbain*, Paris, Les éditions de la DIV, p.8-12.

Potoski, M., Prakash, A. (2006), *The Voluntary Environmentalists. Green Clubs, ISO 14001, and Voluntary Environmental Regulations*, Cambridge, Cambridge University Press.

Potoski, M., Prakash, A., (2005), « Green Clubs and Voluntary Governance. ISO 14 001 and Firm's Regulatory Compliance », *American Journal of Politic Science*, vol. 49, n°2, p. 235-248.

Segrestin, D. (1996), « La normalisation de la qualité et la normalisation de la production », *Revue d'économie industrielle*, n° 75, p. 291-307.

Théry, L. (2002), « La procédure comme un moment du projet », in Direction Interministérielle de la Ville (dir.), *Marché de définition. Une démarche de projet urbain*, Paris, Les éditions de la DIV, p.42.



Thoenig, J.-C., Waldman, C. (2005), *De l'entreprise marchande à l'entreprise marquante*, Paris, Editions d'organisation.

• **Documentation technique**

HQE, (2001), Référentiel SME – Document provisoire.

ISO, Comment élabore-t-on une norme ISO ?,

[http://www.iso.org/iso/fr/standards\\_development/processes\\_and\\_procedures/how\\_are\\_standards\\_developed.htm](http://www.iso.org/iso/fr/standards_development/processes_and_procedures/how_are_standards_developed.htm)

ISO, Les fondements d'ISO 14 000

[http://www.iso.org/iso/fr/iso\\_catalogue/management\\_and\\_leadership\\_standards/environmental\\_management/iso\\_14000\\_essentials.htm](http://www.iso.org/iso/fr/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/environmental_management/iso_14000_essentials.htm)

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (2008), Bilan du 3<sup>e</sup> appel à projet « outils et démarches en vue de la réalisation d'agenda 21 locaux ». Le développement durable dans les projets d'aménagement, Paris.

MIQCP (2010), *Prestations et primes en concours de maîtrise d'œuvre*, Paris, Alibi communication.

MIQCP (2001), *La méthode des marchés de définition simultanés*, Paris, Alibi communication.

MIQCP (1997), *Les marchés de définition et le choix d'un maître d'ouvrage*, Paris, Alibi communication.

MIQCP (1996), *Constructions publiques. Le prix des concours*, Paris, Alibi communication.

MIQCP (1996), *La sélection des candidatures*, Paris, Alibi communication.

QUALITEL (2005), *Certification Habitat et Environnement*. Référentiel Millésime 2005.



## Les entretiens

### • *Enquête sur le programme Constellation*

Techniciens territoriaux

<b>Noms</b>	<b>Date</b>	<b>Fonction</b>	<b>Terrain abordé</b>
<b>Aumoine Philippe</b>	14/03/2006 09/05/2007	Chargé de projet AéroConstellation pour la SETOMIP	ZAC AéroConstellation ZAC AéroConstellation
<b>Castera Yvan</b>	18/11/2004 01/12/2004 29/05/2006	Responsable du pôle Aménagement et d'environnement de l'AUAT	ZAC AéroConstellation ZAC Andromède
<b>Courcier Pascal</b>	06/10/2004 25/10/2004 24/11/2004	Directeur du service aménagement de la CAGT	ZAC AéroConstellation ZAC AéroConstellation ZAC Andromède
<b>Durand Jacques</b>	03/04/2006 09/05/2006	Directeur de la SETOMIP	Programme Constellation
<b>Garès Alain</b>	15/02/2005	Directeur de la SEM Constellation	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Gendre Philippe</b>	23/12/2004	Directeur de la SETOMIP jusqu'en 2006	ZAC AéroConstellation
<b>Mayeur Grégory</b>	11/10/2006	DDE 31- Équipe IGG	IGG
<b>Mesquida Jean- Marc</b>	18/11/2004	Directeur de l'AUAT	Programme Constellation
<b>Pouchard Marie- Hélène</b>	17/03/2006	DDE 31 – AMO AéroConstellation, représentante de l'État pour l'IGG (partie 31)	ZAC AéroConstellation IGG
<b>Raust Gilbert</b>	08/03/2006	Chef de projet Itinéraire à Grand Gabarit	Itinéraire à Grand Gabarit
<b>Rémy Patrick</b>	09/11/2006 08/12/2006	DGS mairie de Beauzelle	ZAC AéroConstellation ZAC Monges-Croix du Sud
<b>Trautmann Pierre</b>	03/03/2010	DGS Mairie de Toulouse 1984-2008	ZAC AéroConstellation Aménagement agglomération

Les promoteurs :

<b>Nom</b>	<b>Date</b>	<b>Fonction</b>	<b>Terrain abordé</b>
<b>Demonvallier</b>	19/03/2007	Chargé de projet Monné-Decroix	ZAC Andromède
<b>Dauphin Valérie</b>	07/10/2008	Chargé de projet Icade Capri, Lauréat îlot 6	ZAC Andromède
<b>Hernandez José</b>	27/10/2008	Président Agence Urbis, Lauréat îlot 21	ZAC Andromède
<b>Ngalle Samuel</b>	16/10/2008	Président de Flogui Promotion, Lauréat îlot 15	ZAC Andromède

Les élus :

<b>Noms</b>	<b>Date</b>	<b>Fonction</b>	<b>Terrain abordé</b>
<b>Benoît Claude</b>	18/05/2006	Maire de Beauzelle	ZAC Andromède
<b>Berger Jacques</b>	11/01/2006	Elu de Beauzelle	ZAC AéroConstellation ZAC Andromède
<b>Beyney Georges</b>	10/01/2006	Maire de L'Union, membre du comité de suivi AéroConstellation	ZAC AéroConstellation
<b>Bidouilh Maurice</b>	17/01/2005	Elu à l'urbanisme de Blagnac	ZAC Andromède
<b>Carles Joseph</b>	15/02/2007	Elu de Blagnac à la stratégie & finance, Président de la SEM Constellation	ZAC AéroConstellation ZAC Andromède
<b>Coppey Stéphane</b>	04/11/2004 05/11/2004	Elu de Balma, membre du Comité de suivi AéroConstellation	ZAC AéroConstellation ZAC Andromède
<b>De Faletans Gilles</b>	09/01/2006 17/05/2006	Maire de Cornebarrieu	ZAC AéroConstellation ZAC Andromède
<b>Estibal Georges</b>	11/01/2006	Elu de Toulouse, membre du comité de suivi AéroConstellation	ZAC AéroConstellation
<b>Fillola Alain</b>	17/05/2006	Maire de Balma, jury Andromède et Monges- Croix du Sud	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Germain Louis</b>	10/01/2006	Elu de Colomiers, membre du comité de suivi AéroConstellation	ZAC AéroConstellation

Les industriels :

<b>Nom</b>	<b>Date</b>	<b>Fonction</b>	<b>Terrain abordé</b>
<b>Boutonnet Daniel</b>	Entretien réalisé par Jean-Marc Zuliani	Responsable IGG Airbus	IGG
<b>Fitton Nathalie</b>	21/02/2007	Employée de l'AFUL	ZAC AéroConstellation
<b>Pérez Gérard</b>	16/02/2006	Responsable aménagement AéroConstellation pour Airbus	ZAC AéroConstellation
<b>Maury Claude</b>	14/08/2011	Responsable aménagement AéroConstellation pour Airbus	ZAC AéroConstellation
<b>Falgayrat Julien</b>	18/08/2011	Ergonome pour Airbus, Mélier Ergonomes Conseil	ZAC AéroConstellation
<b>Weissenbacher Guy</b>	05/02/2010	Directeur de projet du site A380	ZAC AéroConstellation

## Les experts

<b>Nom</b>	<b>Date</b>	<b>Fonction</b>	<b>Terrain abordé</b>
<b>Bidou Dominique</b>	19/01/2006	Président de l'association HQE	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Brosson Philippe</b>	13/03/2007	Consultant IDE environnement	ZAC AéroConstellation
<b>Chevalier Daniel</b>	12/06/2006	AMO conduite de projet	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Chotteau Patrick</b>	11/02/2011	Chargé de mission MIQCP	Marché d'étude de définitions
<b>Dellus Jean</b>	07/06/2006	AMO urbanisme, jury concours d'architecture	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Frébault Jean</b>	27/06/2006	Conseil Général des Ponts et Chaussées, membre du jury Andromède et Monges-Croix du Sud	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Gaudron Dominique</b>	13/04/2007	AMO management, société Algoé	IGG
<b>Galibourg Jean-Marie</b>	19/01/2006	Secrétaire générale de la MIQCP, jury pour Andromède et Monges-Croix du Sud	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Harignordoquy Philippe</b>	17/03/2006	Association Qualitel	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Huis Philippe</b>	09/03/2007	Directeur de l'Agence Régionale pour l'Environnement	ZAC AéroConstellation
<b>Lebreton Sophie</b>	10/05/2005	AMO Développement Durable	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Moreau Philippe</b>	22/03/2006	DRAC, jury pour Andromède et Monges-Croix du Sud, jury des concours d'architecture	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Roux Philippe</b>	13/06/2006	AMO sûreté urbaine	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Souyris Bernard</b>	02/09/2008	DDE 31, AMO traitement des eaux pluviales	Programme Constellation

Les architectes et les urbanistes :

<b>Nom</b>	<b>Date</b>	<b>Fonction</b>	<b>Terrain abordé</b>
<b>Almudewer Joseph</b>	24/09/2008	Lauréat îlot 64a, 65a, 66a	ZAC Andromède
<b>Bardin Jean-Marie</b>	22/09/2008	Lauréat îlot 15	ZAC Andromède
<b>De Fos du Rau Vincent</b>	23/09/2008	Lauréat îlot 12	ZAC Andromède
<b>Dumoulin Alexandre</b>	06/10/2008 03/09/2009	Lauréat îlot 13	ZAC Andromède
<b>Garcia Jean-Claude</b>	12/06/2006	Urbaniste lauréat Andromède	ZAC Andromède
<b>Grimat Alain</b>	22/09/2008	Lauréat îlot 21, 23a	ZAC Andromède
<b>Hégoburu Jean-Pierre</b>	04/11/2004	Urbaniste candidat Andromède et Monges-Croix du Sud	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Lissarague Marie Martine</b>	15/06/2007	Lauréat îlot 17	ZAC Andromède
<b>Roi Catherine</b>	30/10/2006	Urbaniste candidate pour Monges-Croix du Sud	ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud
<b>Vigneux Philippe</b>	15/06/2007	Lauréat îlot 17	ZAC Andromède

• *Enquête sur les représentations des producteurs de la ville*

Les élus

<b>Nom</b>	<b>Date</b>	<b>Fonction</b>
<b>Benayoun-Nakache Yvette</b>	19/01/2005	Conseillère Régionale, vice-présidente de la commission politique de la ville, Conseillère Municipale de Toulouse
<b>Berthonieu Pierre</b>	07/02/2005	Adjoint à l'urbanisme de la ville de Gramat
<b>Bétaille Claude</b>	21/01/2005	Maire de Auch
<b>Buys Danielle</b>	19/02/2005	Adjointe à la culture de Tournefeuille
<b>Calestroupat Claude</b>	18/01/ 2005	Conseiller Général, 15 <sup>ème</sup> Canton de Toulouse
<b>Damin Danielle</b>	06/12/2004	Mairie de quartier mairie de Trois Cocus
<b>Lafuste Joseph</b>	04/02/2005	Maire de Saint-Martory
<b>Lavancier Colette</b>	18/02/2005	Adjointe à l'urbanisme de Cahors
<b>Miqueu Claude</b>	22/02/2005	Maire de Vic en Bigorre, Conseiller général Haute-Pyrénées
<b>Méric Georges</b>	02/02/2005	Maire de Nailloux, Conseiller Général Haute-Garonne
<b>Mitterrand Elisabeth</b>	24/02/2005	mairie de Sion et conseillère régionale Midi-Pyrénées
<b>de Veyrinas Françoise</b>	25/02/2005	1 <sup>ère</sup> adjointe à la politique de la ville, mairie de Toulouse



## Les architectes et les urbanistes

Nom	Date	Fonction
Canizares Louis	18/02/2005	Urbaniste
Coderc Florence	22/03/2005	Urbaniste
Duvert Jocelyne	08/02/2005	Architecte
Fresquet Gérard	09/02/2005	Urbaniste
Gouwy Laurent	17/02/2005	Architecte
Guitton Philippe	22/03/2005	Urbaniste
de Lloym de Marien Gabriel	18/02/2005	Architecte
Luga Bernard	15/02/2005	Architecte
Marcos Marianos	17/02/2005	Architecte-Urbaniste de l'État
Martinie Jean-François	23/03/2005	Architecte
Papillault Rémi	07/02/2005	Urbaniste
Perré Anne	14/02/2005	Urbaniste
Puyo Jean-Yves	10/0/2005	Architecte
Ribes Jean-Paul	10/02/2005	Architecte

## Les techniciens territoriaux

Nom	Date	Fonction
Garrel Karine	19/01/2005	Directrice des services d'urbanisme de Pamiers.
Vignere Marc	18/02/2005	DST Cahors

### • Les « grands entretiens »

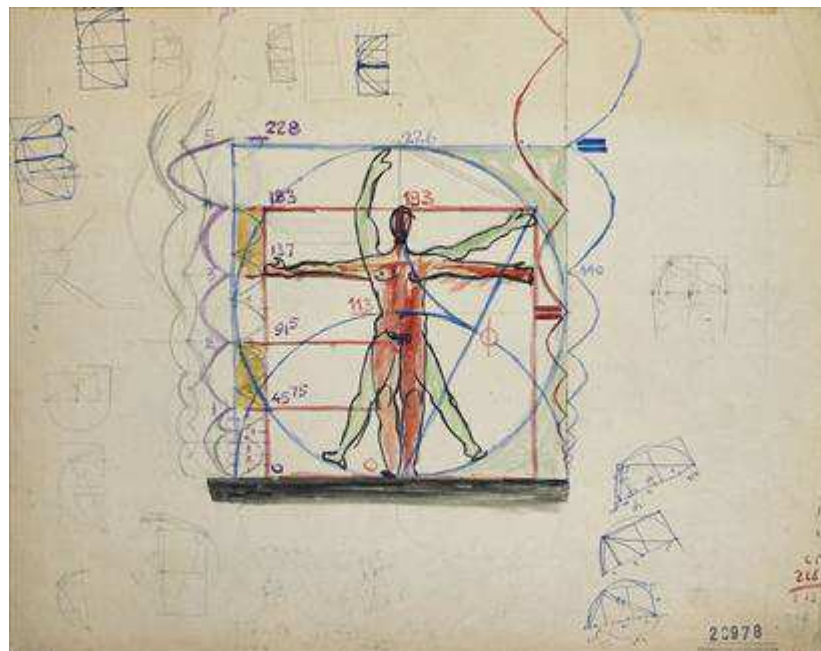
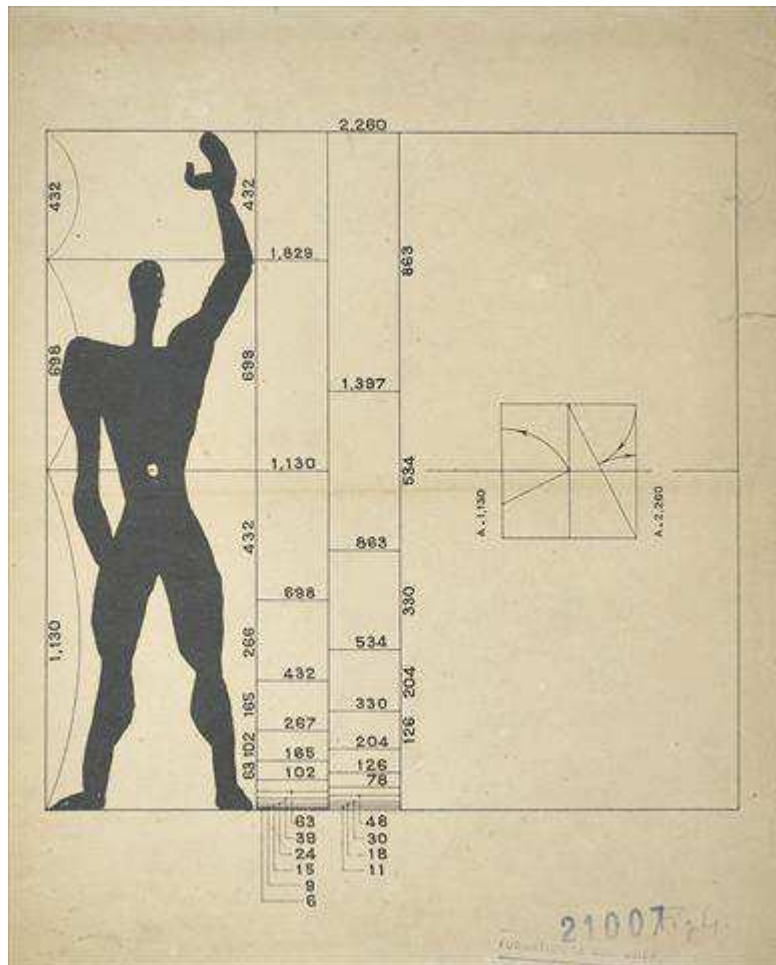
Nom	Date	Fonction
Jaillet Marie-Christine	04/11/2004 28/11/2004	Géographe, Directrice du CIEU
Koenig Martine	08/10/2004 09/11/2004	Directrice des services d'urbanisme de Pamiers.
Hersant Guy	12/02/2007	Adjoint à l'urbanisme de Toulouse 1971-2001
Latget Jean-François	19/01/2005 07/04/2005	Architecte-urbaniste de l'État
Roman José	07/12/2006	Directeur de l'AUAT (1988-1992)



## Les annexes

Annexe 1 : Le Modulor de Le Corbusier.....	628
Annexe 2 : Evolution démographique de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu .....	629
Annexe 3 : accord de coopération Airbus, IRIT, LAAS et ONERA.....	630
Annexe 4 : Intervention à l'assemblée nationale de Jean-Claude Gaysot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, lors de la 3 <sup>e</sup> séance du 3 avril 2001.....	631
Annexe 5 : Tribune dans <i>Le Monde</i> du 25 juillet 2001.....	643
Annexe 6 : Marc, Yves & Savaric Jean, « Le vice-président de Boeing à «La Dépêche» : «Nous applaudissons au changement d'Airbus», in <i>La Dépêche</i> , le 9 février 1999.....	645
Annexe 7 : Journal de terrain vol. 1, Mercredi 18 janvier 2005 (14h environ), date de l'inauguration au sol de l'Airbus A 380- place du Capitole, p. 27-29.....	647
Annexe 8 : Liste des participants au séminaire de présentation des études de définition et d'établissement de la charte des valeurs. ....	650
Annexe 9 : Article 73 du code des marchés publics, édition 2006.....	651
Annexe 10 : Journal de terrain vol. 1, Compte rendu de la réunion de présentation aux promoteurs du projet Andromède/Monges-Croix du Sud Croix du sud du 8 mars 2005, p. 37-41. ....	652
Annexe 11 : Document d'animation du séminaire de la « charte des valeurs », suivi des points A et D complétés (source : G3A et Sem Constellation).....	655
Annexe 12 : Loi n°2001-454 du 29 mai 2001 relative à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse, appliquant le régime d'infrastructure d'intérêt national. ....	665
Annexe 13 : Conférence de presse IGG du 8 juillet 2003.....	667
Annexe 14 : Rejet de la saisine par la CNDP du 7 novembre 2002.....	686
Annexe 15 : Plaquette de présentation d'AéroConstellation par le maître d'ouvrage Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse .....	688
Annexe 16 : « L'engagement environnemental » de Toulouse. Document Airbus.....	694
Annexe 17 : Exemple d'entretien avec un maire d'une des communes du SIVOM .....	696
Annexe 18 : « L'ancien maire de Blagnac devant le tribunal d'Agen », in <i>La Dépêche</i> du 27 juin 2001 .....	706

**Annexe 1 : Le Modulor de Le Corbusier** (source : fondationlecorbusier.fr)



## Annexe 2 : Évolution démographique de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu

		<b>1968</b>	<b>1975</b>	<b>1982</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>	<b>2009</b>
<b>Blagnac</b>	Population	8 417	11 651	14 929	17 209	20 590	21 764
	Densité	498,6	690,2	884,4	1 019,5	1 219,8	1 289,3
<b>Beauzelle</b>	Population	623	2 736	3 573	5 405	5 375	5 026
	Densité	141,0	619,0	808,4	1 222,9	1 216,1	1 137,1
<b>Cornebarrieu</b>	Population	1 844	2 524	2 803	3 794	4 693	5658
	Densité	98,6	135,0	149,9	202,9	251	302,6

## Annexe 3 : accord de coopération Airbus, IRIT, LAAS et ONERA



COMMUNIQUE DE PRESSE

6 avril 2006

### ARCHITECTURE ET INGENIERIE DES SYSTEMES : AIRBUS, L'IRIT, LE LAAS ET L'ONERA SIGNENT UN ACCORD DE COOPERATION MARDI 11 AVRIL A 13H

Afin d'amplifier leur collaboration dans le domaine des Systèmes Avion, **Airbus**, l'**IRIT** (Institut de Recherche en Informatique de Toulouse), le **LAAS** (Laboratoire d'Analyse et d'Architecture des Systèmes) et l'**ONERA** (Office National d'Etudes et de Recherches Aéronautiques) signeront **un accord de coopération à Airbus France, mardi 11 avril à 13h.**

La coopération AIRSYS (**A**rchitecture et **I**ngénierie des **S**ystèmes) couvre la R&T pour les Systèmes Avion : ceux nécessaires au contrôle, à l'opération de l'avion, à sa maintenance ou encore les systèmes assurant les services de communication et de traitement de l'information.

Afin de conforter sa position de leader du secteur aéronautique, Airbus doit concevoir et valider des concepts innovants et disposer des méthodes et techniques les plus avancées. Dans ce but, le bureau d'études de l'avionneur collabore, depuis plusieurs années déjà, avec ces laboratoires toulousains. L'ensemble des partenaires pourront ainsi développer, sur la période 2006-2009 couverte par l'accord de coopération AIRSYS, un programme de recherche ambitieux centré sur les domaines suivants :

- Architecture embarquée de traitement de l'information et de communication et interopérabilité avec les systèmes d'information sol ;
- Fiabilité, disponibilité, maintenabilité et sûreté de fonctionnement des systèmes ;
- Commandes de vol ;
- Méthodes, outils et process pour le développement des systèmes.

Monsieur Jean-Marc THOMAS, Président d'Airbus France,  
Monsieur Arnold MIGUS, Directeur Général du CNRS,  
Monsieur Le Professeur Gilbert CASAMATTA, Président de l'INPT,  
Monsieur Denis MAUGARS, Président Directeur Général de l'ONERA,  
Monsieur le Professeur Jean-François SAUTEREAU, Président de l'UPS,  
Monsieur Henry ROUSSILLON, Président de l'UT1,

#### Signeront l'accord de coopération AIRSYS

Mardi 11 avril à 13h

Airbus France – 316 route de Bayonne – 31060 Toulouse (Bâtiment Saint-Exupéry)

*Pour les journalistes souhaitant assister à la signature de l'accord,  
merci de confirmer votre présence à Caroline Brown,  
par téléphone : 05 61 93 76 88 ou par mail : caroline.brown@airbus.*

#### Contacts presse :

**AIRBUS France** : Caroline Brown / Tel : 05 61 93 76 88 ou caroline.brown@airbus.com

**IRIT** : Véronique Debats / Tel : 05 61 55 65 10 ou debats@irit.fr

**LAAS-CNRS** : Delphine Maillet-Mongeau / Tel : 05 61 33 78 87 ou dmaillet@laas.fr

**ONERA** : Dominique Huard / Tel : 01 46 73 40 40 ou Dominique.huard@onera.fr

Partenaires institutionnels





## Annexe 4 : Intervention à l'Assemblée nationale de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, lors de la 3<sup>e</sup> séance du 3 avril 2001.

La parole est à M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.

**M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, à cette heure tardive, je ne voudrais pas allonger les travaux de votre assemblée, d'autant que le rapporteur de la commission de la production et des échanges, M. Montané, me facilite considérablement la tâche, son rapport étant à la fois clair, précis et synthétique, ce dont je le remercie.

Bordeaux et Toulouse, les deux villes concernées, sont les deux métropoles régionales du sud-ouest de la France qui doivent établir et conforter des liaisons efficaces avec les autres pôles technologiques de la France, avec les autres régions industrielles de l'Europe, et développer des synergies dans leurs activités de pointe. Or la poursuite de leur développement se heurte aujourd'hui à l'absence d'infrastructures de capacité suffisantes pour assurer des transports exceptionnels entre ces deux pôles d'excellence. Certes, l'A 380 est concernée, mais cela touche également toute l'industrie aéronautique et les industries de pointe qui se sont développées depuis plus de trente ans.

Une liaison à grand gabarit entre ces pôles était donc nécessaire, contrairement à ce qu'indiquait dimanche soir à la télévision un parlementaire. J'avais pourtant cru lui donner, lors des questions au Gouvernement, les arguments qui prouvent l'utilité de cette liaison.

L'agglomération toulousaine ne disposant pas d'accès à la mer, il convenait de mettre en place rapidement une telle liaison pour profiter de la croissance économique et dynamiser l'emploi et le tissu économique local par ses retombées. La capacité d'acheminement de produits volumineux constituait un enjeu décisif pour les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées.

Or la Garonne n'est pas navigable au-delà de Langon.

Tous les modes de transport ont été examinés entre Langon et Toulouse : voie d'eau, voie ferrée, voie aérienne. Leur mise en place – qui nécessitait des études notamment de recherche-développement très importantes – aurait représenté des coûts extrêmement élevés pour des délais très longs. C'est pourquoi le Gouvernement a retenu une solution bimodale utilisant le fleuve et la route.

La liaison à grand gabarit sera ainsi fluviale sur la Garonne entre Bordeaux et Langon, puis routière entre Langon et Toulouse. Elle contribuera indiscutablement à l'aménagement des territoires et au désenclavement des bassins d'emplois des départements traversés, et même de ceux situés plus au sud, à proximité des Pyrénées.

Les routes actuelles présentent, notamment sous les ponts, des caractéristiques insuffisantes. Il faut donc aménager un itinéraire routier compatible avec les exigences en matière de transports liées aux potentialités de développement des activités industrielles du sud-ouest de la France.

La liaison totale, d'une longueur de 250 kilomètres, nécessite des aménagements de routes existantes, des déviations d'agglomération ou la rectification de virages. Elle nécessite également des travaux destinés à déplacer les obstacles aériens gênant le passage de convois, susceptibles de comporter des éléments de très grande hauteur ou largeur. Il sera ainsi nécessaire de déplacer bon nombre de poteaux ou de lignes électriques.

L'objet du projet de loi est de faciliter la réalisation rapide d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse. Dans ce but, il permet à l'État de

recourir, le cas échéant, pendant une durée limitée, à la procédure d'extrême urgence prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette procédure autorisera, en cas de difficultés, une prise de possession immédiate des terrains nécessaires, bâtis ou non, par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État.

Les textes garantissent aux propriétaires éventuellement concernés le respect de leurs intérêts fondamentaux, puisque l'indemnité qui leur est due demeure fixée par le juge de l'expropriation en cas de contestation. Celui-ci peut attribuer, le cas échéant, un indemnité spéciale aux intéressés justifiant d'un préjudice causé par la rapidité de la procédure.

Les expropriations seront fort limitées : elles devraient essentiellement concerner le contournement de quelques agglomérations, le redressement de certains virages ou des zones délicates. Mais, dans l'hypothèse où un bâtiment ferait l'objet d'une expropriation, l'expropriant serait tenu de faire une offre de relogement dans les conditions définies à l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme.

La concertation se poursuivra avec les collectivités locales pour valider le tracé détaillé, au travers des Landes et du Gers, à partir du mois de mai jusqu'en septembre 2001. Des dispositions seront prises avec chacune d'entre elles afin de concevoir un itinéraire respectueux de l'environnement. L'enquête publique se déroulera à l'automne et les travaux devraient s'achever à l'été 2003.

Les travaux réalisés bénéficieront bien entendu au développement industriel. Ils contribueront aussi très directement à la qualité de vie des usagers et des riverains de cette route, en améliorant la fluidité et la sécurité du trafic routier. Les déviations permettront également une amélioration de l'environnement et du cadre de vie. Les agglomérations dont la traversée pourrait s'avérer délicate seront contournées.

Ce nouvel itinéraire peut devenir un vecteur de développement économique mais également un outil d'aménagement du territoire et d'amélioration de la qualité de la vie.

Les transports exceptionnels à très grand gabarit s'effectueront par très courtes étapes, de nuit, pendant la période où le trafic est le plus faible, les convois stationnant après chaque section sur des parkings spécialement prévus et sécurisés à cet effet.

Les outils de transport seront en outre développés spécialement pour cette liaison à grand gabarit et seront conçus dans le respect d'un cahier des charges environnemental qui prendra en compte les préoccupations des riverains en matière de maintien de la qualité de leur environnement.

Les véhicules respecteront un niveau sonore très bas afin de limiter la gêne des riverains. Des remorques spéciales permettront de limiter les vibrations au moment des passages. Des systèmes de guidage adaptés réduiront le niveau sonore lié aux manœuvres et sécuriseront totalement la trajectoire des convois aux endroits difficiles.

Le convoi routier se déplacera à une vitesse réduite. La vitesse moyenne restera faible – moins de vingt kilomètres/heure – et, dans les traversées urbaines, elle sera encore plus réduite.

S'agissant des traitements paysagers, je m'engage solennellement devant vous, mesdames et messieurs les députés, à ce qu'ils soient très importants : les plantations seront au moins deux fois plus nombreuses que les alignements d'arbres qui viendraient à être abattus.



Toutes les collectivités intéressées seront naturellement étroitement associées à la définition des modalités de réalisation des travaux, même si l'ensemble de l'itinéraire est reclassé dans la voirie nationale.

En conclusion, vous le voyez, le texte proposé vise à rééditer des procédures d'urgence déjà utilisées pour les Jeux olympiques de Grenoble et d'Albertville et la Coupe du monde de football, pour le Grand Stade notamment, dans le cadre de projets de loi et sous le contrôle du Conseil d'Etat, pour un enjeu d'intérêt national.

La création de milliers d'emplois directs et indirects, permanents et provisoires, pendant la durée des chantiers, par des projets bénéficiant aux salariés, usagers et riverains, légitime un engagement résolu au bénéfice de l'intérêt national et des régions du Sud, particulièrement intéressées au développement de leurs atouts industriels (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur de la commission de la production et des échanges.

**M. Yvon Montané, rapporteur de la commission de la production et des échanges.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le dépôt du projet de loi relatif à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse est rendu nécessaire par des impératifs de procédure administrative et judiciaire. C'est donc une décision législative à application pratique immédiate qu'il nous est proposé de voter ce soir.

Permettez-moi tout d'abord de souligner l'importance de l'itinéraire annoncé hier par M. le ministre des transports, non seulement pour tous les territoires traversés mais également pour les territoires attenants. C'est en effet toute la géographie, voire toute la géopolitique routière du Grand Sud-Ouest, qui va se trouver modifiée par sa décision. Grâce à notre vote, de nouvelles perspectives de flux routiers de transit et de délestage vont être ouvertes, qu'il s'agisse des axes vers les Pyrénées *via* la départementale 626 ou la route nationale 21 et vers la façade atlantique *via* la route nationale 124.

Ce nouveau maillage, synonyme d'aménagement du territoire et de désenclavement routier accéléré, offrira enfin à ces territoires des chances de développement par une ouverture plus rapide aux grands axes, en facilitant de surcroît l'avancement d'autres projets. Je pense en particulier aux liaisons Bordeaux-Aire-sur-Adour-Pau et Périgueux-Tarbes, et, bien sûr à l'accès, par les Pyrénées centrales, à l'Espagne. Le Sud-Ouest, en général, tirera grandement bénéfice d'un désenclavement d'une ampleur à laquelle il n'avait peut-être jamais pensé et à réalisation aussi rapide.

L'Etat, il est important de le préciser, n'avait pas attendu la commercialisation de l'A 3XX, appelé maintenant l'A 380, pour décider la création d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse et engager des moyens à cette fin. Depuis quelques années, cet itinéraire apparaît indispensable au développement du pôle industriel et technologique international de Toulouse.

**M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Absolument !

**M. Yvon Montané, rapporteur.** En effet, la zone industrielle de Toulouse n'est pas reliée à l'océan par une voie à très grand gabarit. Jusqu'à présent, les grosses industries toulousaines empruntaient la RN 113 vers Bordeaux ou vers Narbonne, ou utilisaient pour l'aéronautique les

avions-cargos géants, de type Béluga. Mais les capacités de ces moyens ont atteint leurs limites. Elles seront même insuffisantes pour la taille de certaines pièces détachées nécessaires à l'assemblage de l'A 380.

Si le canal du Midi et le canal latéral à la Garonne ont servi depuis des décennies, voire des siècles, au transport des différentes matières pondéreuses entre l'Atlantique et la Méditerranée et vice-versa, ce canal ne peut être transformé et agrandi rapidement en itinéraire pour faciliter le passage de convois exceptionnels tels que ceux du futur A 380. L'alimentation en eau, notamment issue de la Montagne Noire, apparaît largement insuffisante, et la navigabilité sur le canal latéral est en l'état fort compromise, ne serait-ce que du fait des nombreux ouvrages d'art qui jalonnent le parcours jusqu'à Toulouse - le pont-canal d'Agen, la pente d'eau de Montech, les ponts jumeaux à Toulouse - et sont de plus classés monuments historiques.

Faut-il également rappeler que de nombreux autres modes de transport ont été étudiés, même les plus insolites, et qu'aucun n'a pu apporter la solution idéale, qu'il s'agisse du transport par le train, par hydroglisseur ou par dirigeable géant ? Ces autres modes de transport ne sont pas exclus dans l'absolu mais, à ce jour, ils ne sont pas techniquement opérationnels. Et leurs nuisances ne semblent pas moins fortes que celles que peut occasionner le transport routier, bien au contraire.

Certains ont avancé l'idée que d'autres sites que Toulouse auraient pu être choisis pour l'assemblage de l'A 380, que ce soit en France ou dans d'autres pays européens partenaires. Je crois qu'il faut être clair : la décision d'assembler à Toulouse l'A 380 constitue une décision politique négociée avec nos partenaires, elle constitue un compromis que chacun peut comprendre.

Pour ma part, en tant que rapporteur, je me réjouis, et je ne pense pas être le seul, que notre pays en général et le pôle toulousain en particulier aient été choisis, et que les retombées économiques auxquelles M. le ministre a fait allusion tout à l'heure ainsi que les milliers d'emplois prévus profitent à la France.

Il convient maintenant de prendre acte de cette décision, et d'éviter des polémiques stériles bien tardives et hors de propos. J'ai même lu dans la presse hier, sans doute comme vous, qu'il valait mieux transporter les hommes plutôt que les matériaux pour cet assemblage ! Vous comprendrez que je ne souhaite pas porter de jugement sur de tels propos.

**M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Vous pouvez !

**M. Yvon Montané, rapporteur.** Pour créer un itinéraire à très grand gabarit entre l'océan et Toulouse, M. le ministre vient de le rappeler, seul le transport mixte, fluvial et routier, Bordeaux-port de Langon-Toulouse, s'est montré efficace et réalisable. On reprendrait ainsi entre Langon et Toulouse la liaison romaine qui, passant au sud de la Garonne, reliait la Narbonnaise à l'Aquitaine. Cette option est en effet plus courte et évite le franchissement des grands affluents du Massif Central, le Lot, le Tarn et l'Aveyron, à côté desquels les affluents de la rive gauche descendent du plateau de Lannemezan, la Baise, le Gers, la Gimone ou l'Arratz, font figure de gués.

En outre, vous le savez, il est difficile, voire impossible, d'utiliser les autoroutes pour la circulation de convois à gabarit exceptionnel. En effet, la hauteur des ponts et la nuisance provoquée par la fermeture de la voie lors du passage d'un convoi conduisent à écarter ces convois des autoroutes.



Il me revient de vous donner des précisions techniques que je n'ai pu fournir à la commission de la production et des échanges parce qu'elles n'étaient pas en ma possession.

Les futurs convois de l'A 380 mesureront, M. le ministre l'a précisé, cinquante mètres de long pour les remorques les plus longues, et le convoi aura douze mètres de large pour huit mètres de haut ou, si l'on place la charge différemment, huit mètres de large et douze mètres de haut, pour un total de 160 tonnes.

Le rythme de passage sera d'un convoi par mois au début pour l'assemblage des prototypes, pour arriver à deux par semaine lors de l'exploitation maximale.

Nombre de personnes s'interrogent sur les nuisances inhérentes à ce genre de convoi. Je peux préciser que les fermetures à la circulation se feront sur des portions de vingt-cinq kilomètres pendant trente minutes, avec mise en place d'itinéraires de délestage. S'ajoute à cela la mise en œuvre d'un plan environnemental dans le cadre du programme national « Paysage et sécurité » lancé par M. le ministre Gayssot, qui doit permettre que cette réalisation se déroule dans un cadre environnemental exemplaire, avec, également, une amélioration de la sécurité routière grâce à la rénovation du réseau routier existant et l'élimination de portions dangereuses. Je n'oublie pas les programmes d'enfouissement des lignes électriques et téléphoniques, voire du câble sur tout le parcours, qui n'auraient pu voir le jour sans ce projet et qui permettront de combiner désenclavement routier et désenclavement technologique par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

À l'exposé de ces futures réalisations, on mesure non seulement la nécessité d'un tel tracé mais aussi l'intérêt qu'avait l'État de définir un itinéraire à grand gabarit dans cette région de France. Et puisque cet intérêt est avant tout économique, je tiens à souligner, une fois encore, ce que représente le pôle aéronautique, industriel et économique toulousain, pôle qui irrigue de par sa force et son influence tout le Sud-Ouest ; et je vous invite, mes chers collègues, à imaginer ce qu'apportera à la France, en termes de retombées économiques et d'emplois, l'assemblage de l'A 380. Je peux témoigner, pour avoir rencontré ce mois-ci bon nombre de nos compatriotes et de responsables, de l'espoir et de l'engouement que suscite ce nouvel appareil chez tous les partenaires de ce projet, qu'ils soient politiques ou socio-économiques. Ces retombées, qu'elles soient directes ou induites, doivent être partagées – en tous les cas, c'est un souhait – avec tous ceux qui participent à cette aventure pour que l'équipement routier visé enclenche un désenclavement routier et un développement économique.

Cette voie à grand gabarit est nécessaire. À l'heure actuelle, la circulation est souvent bloquée par les transports de bateaux de plusieurs mètres, comme les voiliers de compétition ou les gros catamarans construits sur des chantiers de la façade atlantique, qui sont transférés par voie routière de l'Atlantique à la Méditerranée, ou encore par les grumes de bois qui, des Landes au Massif central, ou bien des rives de la Garonne à l'Espagne, encombrant le réseau routier. Heureusement, allez-vous penser et vous aurez raison, car ils sont des signes d'activité et de vitalité économique. Sans oublier la noria de camions de livraison qui ravitaillent les grandes surfaces.

Cette voie à grand gabarit est déjà entreprise. La création de l'itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse n'est donc pas imposée au nom de la construction de l'A 380. Elle s'inscrit dans la politique de développement économique, d'aménagement du

territoire et de désenclavement routier en Midi-Pyrénées et en Aquitaine décidée par le Gouvernement et que consacre le dernier contrat de plan État-région.

**M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Absolument !

**M. Yvon Montané, rapporteur.** Ainsi, le contrat de plan 2000-2006 signé entre l'État et la région Midi-Pyrénées a déjà prévu le financement de la transformation de la RN 124, que l'on appelle chez nous la Toulouse-Bayonne, entre Auch et Toulouse, en une route à deux fois deux voies. En outre, la construction d'itinéraires de contournement d'agglomérations était prévue de longue date par la direction des routes, non seulement sur la RN 124 mais aussi sur la RN 21 et la D 626.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, j'espère que vous aurez bientôt terminé la lecture de la carte Michelin ! (*Sourires.*)

**M. Yvon Montané, rapporteur.** Par ailleurs, le projet de schéma multimodal de services de transport de marchandises, prévu par l'article 20 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, approuvé le 26 octobre 2000 par le Gouvernement et soumis à consultation, inscrivait la création d'un itinéraire à très grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse.

Dans ce contexte, le projet de loi vise simplement à permettre de créer l'itinéraire à très grand gabarit selon la procédure d'extrême urgence, l'élargissement de la RN 124 devant être achevé en 2003 au lieu de 2006. Cette procédure est prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais une loi est indispensable pour autoriser l'expropriation de terrains bâtis dans le cadre de cette procédure. Une telle autorisation législative a déjà été donnée à quatre reprises pour d'autres projets. Il est à souligner que ces quatre précédents n'ont eu aucune incidence néfaste sur les riverains concernés, que les difficultés ont systématiquement été réglées à l'amiable avec l'administration et que les projets de loi n'ont jamais eu de visées partisans, mais étaient motivés par la défense de l'intérêt général !

**M. Alain Vidalies.** Très bien !

**M. Yvon Montané, rapporteur.** La réalisation de l'itinéraire à très grand gabarit n'aura pas d'incidence financière sur les budgets des collectivités territoriales. Les personnes concernées par les mesures d'expropriation ne subiront aucun préjudice financier particulier du fait du recours à la procédure d'extrême urgence, puisque l'évaluation financière définitive obéira aux règles de fond de droit commun et qu'elle sera arrêtée par le juge à défaut d'accord amiable avec l'administration.

**M. Alain Vidalies.** Très bien !

**M. Yvon Montané, rapporteur.** Je voudrais, pour conclure mon intervention, remercier tous ceux qui se sont investis dans ce dossier, et en premier lieu le Gouvernement et les ministères compétents, d'abord pour avoir obtenu que l'assemblage se fasse en France, ensuite pour leur écoute bienveillante, leur réactivité et le travail réalisé dans l'urgence jusqu'à aujourd'hui. Je remercie également les préfets et les services de l'État, les présidents des conseils régionaux d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées, ainsi que tous les présidents des conseils généraux des départements concernés qui, très tôt, se sont investis pleinement et se sont déclarés prêts à tout mettre en œuvre pour accompagner les actions à réaliser et faciliter le passage des convois de l'A 380.



Dès le vote de ce projet de loi, auquel la commission de la production a donné un avis favorable à l'unanimité, la phase de concertation va s'engager plus concrètement afin de déterminer les participations de chacun, les engagements à tenir, les garanties et compensations inhérentes à ce genre de réalisation. Il faut que cette opération s'engage sur des bases sereines et responsables. La nécessaire concertation doit se faire avec tous les maires concernés et l'ensemble des élus. Je souhaite, monsieur le ministre, que vous receviez les élus unis pour travailler de concert dans l'intérêt de tous nos concitoyens.

Les partenaires du projet sauront faire preuve de solidarité et d'un sens aigu de l'intérêt général afin d'éviter une concurrence d'un autre temps entre les territoires. Sur les terres du rugby, il convient de jouer en équipe, groupés et de transformer l'essai. Concertation et coordination doivent guider notre démarche afin d'analyser les programmes de désenclavement dans leur globalité et leur transversalité.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur...

**M. Yvon Montané, rapporteur.** Je vous signale que de nombreux élus ou responsables professionnels ont demandé qu'EADS s'engage à favoriser l'implantation d'activités nouvelles en relation avec l'A 380 dans les départements concernés, ou qu'une convention d'essai-image soit prévue, avec des aides spécifiques pour l'installation d'entreprises nouvelles. Ne conviendrait-il pas également que la taxe professionnelle versée par EADS soit partagée avec les communes, pays et communautés de communes se trouvant sur l'itinéraire ? Ces demandes méritent d'être étudiées avec attention. Toulouse a beau être la capitale de l'aérospatiale, les gens du Sud-Ouest en général et les Gascons en particulier ne demandent pas la lune, ils gardent les pieds sur terre. Ils souhaitent simplement que cet itinéraire à grand gabarit contribue à l'envol économique et social équilibré, solidaire et harmonieux de leur pays. Pas votre vote, mesdames, messieurs les députés, vous le permettrez (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Merci, monsieur le rapporteur. Je vous signale que vous aviez dix minutes de temps de parole, ce n'était pas une mi-temps de rugby (*Sourires.*) Je sais que c'est un gros avion qui va passer sur cet itinéraire, mais tout de même !

#### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Claude Gaillard.

**M. Claude Gaillard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je m'exprimerai au nom du groupe UDF, mais le Lorrain que je suis n'entrera pas dans le détail de l'itinéraire. C'est un gros dossier et une procédure particulière que nous examinons à cette heure tardive : un gros dossier parce que des itinéraires à grand gabarit, ce n'est pas si fréquent ; une procédure particulière parce que – vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre – nous recourons rarement à la procédure d'extrême urgence. Le hasard des débats a voulu que nous ayons cet après-midi un débat d'urgence sur l'inversion du calendrier électoral. Nous vivons donc dans l'urgence, voire dans la dernière urgence.

Si j'ai bien compris, cet itinéraire permettra aussi à un territoire de rattraper son retard de développement en le désenclavant, ce dont je ne peux que me réjouir. Ce

désenclavement concerne les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-Atlantiques, le Gers, le bassin de Pau et, naturellement, le secteur de Toulouse.

**M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Cette liaison aura les mêmes effets que le TGV-Est !

**M. Claude Gaillard.** Elle aura un rôle un peu comparable à celui du TGV-Est, en effet, monsieur le ministre. Je vous remercie d'ailleurs pour votre action en la matière, qui s'inscrit dans la même philosophie.

Il s'agit donc d'un projet très structurant, que je dissocie de la construction de l'A 380. Le concept de réseaux de villes est en train de se développer et, si l'on en croit l'analyse du responsable de la DATAR, M. Guigou, il faut raisonner par grands bassins d'emploi, en dépassant les frontières. De toute évidence, cet axe à très grand gabarit permettra à Toulouse d'accélérer son développement et de rayonner dans l'arrière-pays et au-delà des Pyrénées – je pense à ses relations avec Barcelone. Cet itinéraire aura des effets positifs pour les décennies à venir.

Cela dit, vous devez avoir à l'esprit, mais j'imagine que c'est le cas, le souci de l'environnement. Vous avez étudié plusieurs itinéraires : l'un passait vers le nord, par Agen, l'autre un peu plus au sud, vers Aire-sur-l'Adour. Nous souhaitons que, dans le tracé retenu, l'approche environnementale, écologique, fasse l'objet d'une attention particulière pour que la procédure d'extrême urgence n'aille pas à l'encontre de l'état d'esprit qui est le nôtre lorsque nous réalisons de grandes infrastructures sur notre territoire.

Je regrette que la réflexion sur les voies navigables n'ait pas été suffisamment poussée, même si le projet est bimodal puisque c'est le fleuve qui sera utilisé sur la première partie, puis la route. Globalement, dans les contrats de plan, les voies navigables ne sont pas bien traitées et elles n'ont pas l'importance qu'elle méritent dans les schémas collectifs qui sont en cours et sur lesquels les conseillers régionaux vont se prononcer. Plutôt que penser que la voie navigable n'est pas rentable à court terme, il faut engager une réflexion à plus long terme.

Dans notre pays sous-équipé, il serait bon de réaliser des investissements lourds, sinon nous ne pourrions jamais mettre en place un mode alternatif, notamment pour les transport lourds et volumineux. Sur les voies navigables, je ne partage pas toujours l'avis des députés Verts et je déplore que la liaison Rhin-Rhône ne se fasse pas, mais j'ai cru comprendre en commission qu'ils souhaitaient rétablir la voie d'eau pour ce dossier. Pour ma part, je suis demandeur de voies navigables dans la région Est : Saône-Moselle, Seine-Est, ce ne serait pas mal !

Parce qu'il y a extrême urgence, nous sommes peut-être passés à côté d'une réflexion qui nous aurait permis de structurer notre pays, de voir comment le doter pour les décennies à venir. Les schémas de transports collectifs, par exemple, sont prévus pour la période 2002-2020, ce qui est assez long. La priorité ne doit pas conduire à cataloguer comme secondaires des équipements qui sont nécessaires, mais j'ai compris que cette approche avait prévalu dans les contrats de plan.

Certaines variantes ont été étudiées, notamment le transport par dirigeable géant. Je souhaite que l'on poursuive ce type de réflexion. Il faut en effet assurer la cohérence de nos politiques, qu'il s'agisse d'environnement, de transports ou d'économie, et faire en sorte que l'ensemble de nos équipements concourent à ce que nous appelons le développement durable. Dans ce gros dossier où il s'agit d'une grande métropole, d'une activité essentielle,



de l'image de la France dans un secteur industriel de pointe, il serait intéressant d'élargir la réflexion à l'aménagement du territoire.

En tout état de cause, monsieur le ministre, compte tenu des effets positifs qu'aura cet itinéraire à grand gabarit et de sa nécessité pour assurer le développement industriel dont notre pays et l'Europe ont besoin, le groupe UDF votera ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants, ainsi que sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Martine Lignières-Cassou.

**Mme Martine Lignières-Cassou.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'objectif de mon intervention n'est pas seulement de vous convaincre, s'il le fallait, du bien-fondé de ce projet de loi, il est surtout de vous sensibiliser à sa dimension « aménagement du territoire ». Pour de multiples raisons, historiquement, le Sud-Ouest, et en particulier l'Aquitaine, a longtemps été le grand oublié des politiques de désenclavement. Situées entre le nord et le sud de l'Europe, les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine sont chaque jour le point de passage obligé de milliers de camions, de trains de marchandises et de voitures particulières. Nous n'avons pourtant ni TGV ni autoroute – je pense en particulier aux liaisons des régions béarnaise et bigourdane avec Bordeaux. Entre le pied des Pyrénées et la capitale aquitaine, aucune liaison rapide et sûre ne traverse, du nord au sud, les départements des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées, du Gers et la partie centrale des Landes.

La réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse constituera indéniablement un facteur de désenclavement supplémentaire et indispensable, une étape importante. Quel que soit l'itinéraire définitif, et nous le connaissons aujourd'hui, nous savons que ce sera un « plus » pour le Sud-Ouest. Pour autant, je veux rappeler que le désenclavement de l'Aquitaine et du Béarn passe d'abord par la réalisation d'une liaison rapide et sûre entre Pau et Bordeaux. J'aimerais aussi, monsieur le ministre, que ce débat soit l'occasion pour le Gouvernement de rappeler précisément le calendrier prévu pour la réalisation de la liaison entre Langon et Pau.

Par ailleurs, le développement de l'industrie toulousaine est une excellente nouvelle, d'une part, pour l'industrie aéronautique française, d'autre part, pour le renforcement du pôle de compétences du Sud-Ouest. Les retombées économiques en sont immenses, tant en termes financiers qu'en termes d'emplois. À ce jour, pour la seule région Aquitaine, l'ensemble de la filière aérospatiale réalise un chiffre d'affaires estimé à 22 milliards de francs sur les 160 milliards de la filière aérospatiale française. Plus de 600 entreprises ont été recensées, qui emploient quelque 20 000 salariés en Aquitaine. Avec Toulouse et la région Midi-Pyrénées, le Sud-Ouest constitue un pôle mondial d'excellence aéronautique.

D'autres solutions alternatives à la route ont été envisagées pour le transport des éléments les plus volumineux : utilisation d'un dirigeable gros porteur ou travaux d'aménagement sur le canal du Midi. Si le canal du Midi et le canal latéral à la Garonne ont en effet servi depuis des décennies au transport de marchandises entre la Méditerranée et l'Atlantique, cet équipement ne peut malheureusement pas être transformé et agrandi rapidement pour permettre le passage de convois exceptionnels en raison des nombreux ouvrages d'art qui jalonnent le parcours, de sa navigabilité et de son alimentation en eau. Le

transport par dirigeable a lui aussi été envisagé, mais il est encore trop tôt pour compter sur ce nouveau mode de transport qui, j'en suis convaincue, a de l'avenir sur le long terme. Je pense notamment au projet First, porté par notre région.

En termes d'environnement et de rapidité d'exécution, l'itinéraire à très grand gabarit offre donc la meilleure solution. Seul le transport mixte, fluvial et routier – Bordeaux – port de Langon – Toulouse – s'est montré efficace et réalisable.

Par ailleurs, la création d'un itinéraire à très grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse était en partie prévue dans le projet de schéma multimodal des services de transport de marchandises approuvé le 26 octobre dernier par le Gouvernement et soumis à la consultation des conseils régionaux.

Concilions les intérêts économiques et sociaux et les besoins de l'aménagement du territoire, et je dirai de manière un peu simpliste : faisons d'une pierre deux coups ! Au nom du groupe socialiste, je vous demande donc, mes chers collègues, de bien vouloir adopter ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

(*M. Claude Gaillard remplace M. Raymond Forni au fauteuil de la présidence.*)

#### PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE GAILLARD, vice-président

**M. le président.** La parole est à M. Michel Inchauspé.

**M. Michel Inchauspé.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je prendrai le relais de Mme Martine Lignières-Cassou pour défendre l'intérêt des Pyrénées occidentales, du Gers et des départements voisins. Cela dit, je regrette que nous commencions l'étude d'un tel projet de loi à une heure du matin, en l'absence de la presse, alors que la France et l'Europe réalisent peut-être leur plus grand exploit en lançant le plus gros avion du monde.

Nous avons autrefois acquis une certaine suprématie grâce aux premiers vols des appareils de Santos-Dumont autour de Paris et des frères Wright sur Pau. Nous avons été les premiers dans le monde à inventer l'aéronautique. Boeing vient d'abandonner le projet concurrent du 747X, ce qui mérite d'être souligné. Airbus compte déjà une demi-douzaine de clients, avec soixante commandes fermes, vingt-trois options et, pour la première fois, l'Amérique s'incline devant l'Europe. Peut-être même verrons-nous un jour quelque chose d'extraordinaire avec la participation de Boeing à cette réalisation ! C'était d'ailleurs l'idée de départ, car cet avion suppose évidemment des investissements considérables. Cela dit, les Américains y participent très largement ce que, dans un sens, je regrette. En effet, nous fabriquons dans notre région tous les trains d'atterrissage des Airbus mais nous ne ferons qu'une petite partie de celui de l'A 380, la quille avant, alors que Goodrich produira le train central, qui est le plus important. Toutefois, il n'y a pas à craindre de réaction des États-Unis puisque les Américains participeront très largement à la réalisation de cet avion.

Mais l'Airbus 380 reste un pari qu'il faut gagner dans le délai imparti. Monsieur le ministre, vous l'avez compris en nous proposant ce projet de loi, qui est nécessaire à l'adoption d'une procédure accélérée déjà utilisée à quatre reprises afin de faciliter les aménagements fonciers et les réalisations autoroutières, tout particulièrement pour les jeux d'Albertville et de Grenoble.



Il faut assurer un premier passage en 2003 pour achever les pièces du premier appareil, qui doit permettre la série des essais et aboutir à la construction en 2006-2007 des autres appareils, au rythme d'un avion par semaine. N'oublions pas que la compagnie Singapore Airlines a déjà passé commande.

Le convoiage se fera en deux temps et nécessitera l'arrêt de la circulation deux à trois nuits par semaine. Et c'est là que le problème se pose : il ne sera pas possible de réaliser ce blocage sans une voie parallèle utilisable, conformément à la doctrine constante du Conseil d'État. On ne peut pas interdire la circulation des véhicules des pompiers, des ambulanciers ou des médecins trois nuits par semaine.

Vous serez donc obligés de réaliser en même temps, sur le tronçon commun de Langon à Captieux, et peut-être au-delà, la quatre-voies autoroutière prévue dans le schéma routier des services collectifs pour Pau-Langon. Cette route, parallèle à l'actuelle départementale que vous comptez aménager, comblera ainsi l'absence de voie de délestage qui caractérise cette partie, à l'inverse de la partie gersoise, et M. le rapporteur sera là pour vous le rappeler mieux que moi, monsieur le ministre.

Du reste, s'agissant du projet autoroutier Langon-Pau, rien ne vous empêche désormais de lancer la consultation annoncée pour la fin de 2002. J'espère même qu'elle pourra se faire à la fin de 2001. Certains concessionnaires vous feront peut-être pour les deux axes des propositions qui vous surprendront par des estimations de coût et de participation bien inférieures aux prévisions du CETE. Rappelez-vous de ce qui s'est passé pour l'A 86 et pour l'A 28 Alençon-Caen, où les participations publiques ont été inférieures à plus de 20 % à ce qui était prévu. Je ne parle pas du viaduc de Millau que la société Eiffage vous propose de réaliser sans aucune aide publique alors que vous envisagiez d'importantes participations !

Les surprises, vous le voyez, ne sont pas à écarter, même si, bien sûr, il faut quelquefois se méfier avant de faire confiance aux entreprises. Mais la direction des routes sait faire les contrôles nécessaires et il y a de bonnes propositions de modes de financement à retenir.

J'attire votre attention sur le fait que, actuellement, une série d'appels d'offres de concession est lancée à travers l'Europe. Le Portugal a déjà fait ses attributions. Les autres pays ont des démarches en cours. Dans ces conditions, les candidats pour l'itinéraire Bordeaux-Pau risquent de se faire rares.

Il faut donc lancer en même temps les deux opérations : mise à grand gabarit et consultation pour la concession autoroutière sur tout l'itinéraire Langon-Pau. Contrairement à ce que nous avons lu dans les propositions de schéma, celle-ci n'est pas une « simple liaison interne en territoire national », c'est un maillon de la E 7, voie européenne reconnue, dans la continuité de la transpyrénéenne Bordeaux-Valence.

Il faut nous donner, monsieur le ministre, un calendrier précis pour la procédure, comme l'a demandé Mme Martine Lignières-Cassou. C'est possible puisque les collectivités locales régionales ont donné leur accord pour une participation à l'éventuel déficit au cours de la réunion qui a eu lieu il y a un mois à la préfecture de Bordeaux. M. Frémont, préfet d'Aquitaine, ainsi que M. Rousset, président de la région, ont déclaré publiquement que l'opération de mise à grand gabarit pour le passage des pièces de l'Airbus devrait faciliter la prise en compte du projet autoroutier.

Les deux itinéraires sont liés, je suis persuadé que vous l'avez compris, mes chers collègues, tout comme vous, monsieur le ministre. Et si nous avons quelques assurances à ce sujet, le groupe RPR votera ce texte.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Vila.

**M. Jean Vila.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui ne traite ni du tracé de l'itinéraire – il n'appartient d'ailleurs pas au législateur de le déterminer – ni de l'opportunité de le réaliser, n'en déplaise à certains de nos collègues ! D'ailleurs, nous avons pris connaissance dès hier du tracé qu'empruntera cette voie.

Ce projet de loi prévoit simplement l'accélération de la réalisation de l'itinéraire à grand gabarit en permettant le recours à la procédure d'extrême urgence. Cette procédure, prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, implique en effet le vote d'une loi. Pour la construction de la ligne expérimentale de l'aérotrain, pour la réalisation des aménagements nécessaires aux Jeux olympiques d'hiver de Grenoble et d'Albertville et pour la construction du Stade de France à Saint-Denis, une telle autorisation a ainsi été donnée par le pouvoir législatif.

Nous sommes convaincus de la nécessité de réaliser l'itinéraire à grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse.

Tout d'abord, il permettra de répondre aux échéances de l'assemblage à Toulouse du futur Airbus A 380, avec une utilisation dès 2003.

Ensuite, il assurera la liaison du pôle industriel de Toulouse à l'Atlantique en facilitant le passage des convois exceptionnels liés ou non au transport des pièces d'assemblage de l'A 380.

En outre, comme les transports exceptionnels seront effectués de nuit, l'itinéraire pourra être utilisé par tous les usagers le jour. Il s'agit là d'une occasion unique pour le développement économique des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, je pense notamment à l'industrie aéronautique toulousaine, aux activités portuaires bordelaises, à l'industrie agroalimentaire du Gers, au développement de l'exploitation forestière des Landes, mais également à celui de l'industrie de la défense tarbaise. C'est une question d'aménagement et de développement durable du territoire.

Enfin, M. le ministre des transports nous l'a assuré, cet itinéraire ne remettra pas en cause les objectifs des contrats de plan mais contribuera au contraire à leur accélération.

Aussi est-il indispensable de permettre à l'État de prendre possession des terrains concernés par les travaux d'aménagement dans le cas où des difficultés viendraient retarder la mise en œuvre du projet. Précisons que l'autorisation nécessaire se fait par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État.

Le ministre et le rapporteur ont rappelé que la réalisation de l'itinéraire à grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse n'aurait aucune incidence financière sur les budgets des collectivités territoriales et que les personnes concernées par les mesures d'expropriation ne subiraient aucun préjudice financier particulier du fait du recours à la procédure d'extrême urgence. En effet, l'évaluation financière définitive obéit aux règles de fond de droit commun et elle est arrêtée par le juge à défaut d'accord amiable avec l'administration.

Il s'agit là d'une donnée essentielle qui permet d'emporter l'adhésion du groupe communiste.



La réalisation de cet itinéraire, je le rappelle, permettra de remédier à l'absence d'infrastructures de capacité suffisante pour assurer la liaison entre les entreprises du port autonome de Bordeaux et l'agglomération toulousaine qui ne dispose pas d'accès maritime, mais elle ne doit pas se faire au détriment des personnes expropriées et des collectivités territoriales concernées.

Il importe également, pour nous, comme pour vous, que cet aménagement ne cause de dommages ni à l'environnement ni aux riverains, et qu'il assure une totale sécurité de la voirie.

Parce que ce projet de loi vise à permettre le développement du pôle industriel toulousain, nous sommes favorables à son adoption.

En conclusion, j'ajouterais que la consultation de l'ensemble des acteurs concernés est essentielle pour la réalisation, dans les meilleures conditions, de projets d'une telle envergure. Ce projet de loi me donne l'occasion, et je la saisis, de rappeler l'attachement du groupe communiste à une plus large consultation des citoyens pour l'ensemble des projets qui les concernent au premier plan, je veux parler de démocratisation. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Proriol.

**M. Jean Proriol.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la lecture des deux articles du projet de loi pourrait faire penser qu'il s'agit simplement de se prononcer sur la possibilité de recourir à la procédure d'expropriation dans le cadre de terrains bâtis prévue par l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois, les enjeux du texte dépassent ce seul aspect administratif.

La construction de l'itinéraire à très grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse ne manquera pas, en effet, d'avoir des retombées très bénéfiques en termes de développement économique.

Cependant, celles-ci ne doivent pas faire oublier les aspects environnementaux ainsi que les réalités humaines liés à la construction de l'ouvrage, aspects sur lesquels ne permet pas de se prononcer la très sommaire étude d'impact – c'est un euphémisme : deux pages à peine ! – délivrée par le Gouvernement !

S'agissant des retombées économiques, on parle évidemment beaucoup de la nécessité de cet itinéraire pour acheminer entre Bordeaux et Toulouse les pièces en provenance de Saint-Nazaire, de Hambourg ou de Chester, en Grande-Bretagne, destinées à l'assemblage de l'A 380. Les avantages d'un tel projet pour la région de Toulouse sont évidents.

Ainsi, une zone d'aménagement concerté, nommée Aéroconstellation, sera réalisée. Accolée à l'aéroport de Toulouse-Blagnac, elle s'étendra sur 300 hectares, ce qui, ajouté aux deux autres ZAC d'Andromède et de Monges-Croix-du-Sud, représentera une superficie de 700 hectares.

Par ailleurs, on s'attend à ce que, d'ici à 2010, la population de Blagnac et de cinq communes voisines passe de 40 000 à 50 000 personnes.

En matière d'emploi, on parle de 800 à 1 000 salariés sur la chaîne d'assemblage, de 6 000 créations d'emplois dans le tissu industriel régional, et, le 6 février dernier, monsieur le ministre, vous estimiez à 40 000 emplois les retombées de ce projet au niveau national.

J'aimerais aussi rappeler le rôle moteur que jouera l'A 380, projet européen s'il en est, pour l'ensemble de la région toulousaine.

Prenons l'exemple de Thales Avionics, qui attend beaucoup du programme A 380. L'équipementier aéronautique, qui regroupe désormais sur le site de Toulouse 600 personnes, contre 60 il y a deux ans, a déjà réalisé des investissements à hauteur de 100 millions de francs afin de fournir, s'il est sélectionné, les équipements de cockpit du futur gros porteur.

On parle aussi d'autres équipementiers français, comme Mecahers ou STTS, qui seraient intéressés par la ZAC d'Aéroconstellation. De même les américains Honeywell ou Rockwell pourraient aller s'installer sur la ZAC d'Andromède, suivant ainsi l'exemple d'Air France Industrie qui a annoncé, le 21 novembre dernier, qu'elle était sur le point de concrétiser son projet d'installation dans la ZAC de Blagnac.

Et un peu plus loin de Toulouse, à Carmaux, les responsables du futur parc de la Découverte qui devrait ouvrir ses portes en juillet 2002 et créer un millier d'emplois, étudient les possibilités de développement de la sous-traitance pour l'A 380.

Je ne citerai pas tous les micro-projets, toutes les initiatives, tous les acteurs du tissu industriel et commercial qui pourront bénéficier des retombées de ce grand projet. Il suffisait de voir à cette tribune l'entrain et la mine réjouie d'Yvon Montané, notre rapporteur, pour être convaincu de leur ampleur.

Je me montrerai toutefois plus réservé sur les aspects écologiques du projet. Une mise en œuvre précipitée semble ne pas avoir permis de prendre toute la mesure des préoccupations environnementales relatives à la faune et à la flore. C'est particulièrement choquant à une époque où l'impact d'une construction sur la nature représente une variable incontournable dans la prise de décision. Il est vrai, monsieur le ministre, qu'en arrêtant le tracé de l'itinéraire le 2 avril dernier seulement, c'est-à-dire avant-hier, vous ne disposiez que de peu de temps.

En outre, les avis des DIREN d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées n'ont pas été recueillis. L'étude d'impact n'a d'étude que le nom tant elle est sommaire. Des sommes considérables sont pourtant en jeu ! Dois-je rappeler que le coût prévisionnel est d'un milliard de francs ?

Avec un travail préliminaire aussi mal ficelé, permettez-moi de le dire, la moindre collectivité territoriale aurait vu son projet refusé par les services administratifs compétents, et je mets au défi quiconque de prouver le contraire.

Vous avez donc face à vous un député contrarié, monsieur le ministre. Résolument favorable à la réalisation d'un itinéraire vecteur de richesses économiques et créateur d'emplois dans un secteur porteur d'une image moderne et dynamique de la France, je ne peux m'empêcher de déplorer la précipitation extrême avec laquelle le Gouvernement a déposé le texte qui nous est soumis.

Pour conclure, ce projet de loi me donne l'occasion, et il y en a eu peu, de me prononcer sur la politique des transports menée par le Gouvernement. Car enfin, aussi nécessaire que soit la réalisation de l'itinéraire entre Bordeaux et Toulouse, ce projet, géré de manière conjoncturelle, masque mal le maigre bilan du Gouvernement en la matière.

Je constate une fois encore combien, depuis quatre ans, la politique des transports a souffert des divisions de la majorité plurielle. Ce gouvernement n'a pas mené la politique volontariste que les Français attendaient. Les atterrissements au sujet de la construction du troisième aéroport parisien, l'abandon du projet de mise à grand gabarit du canal Rhin-Rhône avaient déjà illustré les désaccords



existant au sein de la majorité. Et, aujourd'hui, la construction de la voie à grand gabarit déclenche de nouvelles dissensions. Noël Mamère en commission avant-hier, et dans cet hémicycle le 6 février dernier, n'a pas manqué d'exprimer son désaccord et sa verte stupeur (*Sourires*) sur les choix faits par le Gouvernement, auquel les Verts participent pourtant encore.

Le groupe Démocratie libérale et Indépendants est partagé. Certains de ses membres sont même troublés. C'est pourquoi je vous demande, monsieur le ministre, une étude sérieuse sur les nuisances susceptibles d'être engendrées par le tracé que vous avez retenu et, bien entendu, un traitement spécifique de celles-ci, à la fois pour rassurer les populations concernées et pour préserver les paysages, les espaces naturels et les bourgs ruraux, traversés ou contournés.

Animer l'économie du Grand Toulouse industriel, avec un bénéfice pour la plupart des entreprises sous-traitantes des départements limitrophes, et même au-delà, mais aussi préserver les milieux écologiques landais et gersois, tel doit être le double objectif de ce projet pour lequel, personnellement, et sous les réserves que je viens d'indiquer, j'émettrai un vote favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Vidalies.

**M. Alain Vidalies.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'aménagement d'un itinéraire routier spécifique permettant d'achever la liaison entre Bordeaux et Toulouse pour les convois à très grand gabarit est un objectif auquel chacun peut adhérer, s'agissant à l'évidence d'une infrastructure indispensable pour la mise en œuvre d'un grand projet industriel de dimension nationale et européenne.

L'utilisation de la procédure d'extrême urgence prévue par l'article L. 15-9 du code de l'expropriation est également justifiée dès lors que l'agenda industriel impose des délais de réalisation rapprochés.

Pourtant, monsieur le ministre, lorsqu'un député d'une des circonscriptions traversées s'adresse à vous, il ne peut que vous faire part d'un certain malaise, qui tient plus à la forme qu'au fond.

La première circonscription des Landes est concernée par tout l'itinéraire landais entre la Gironde et le Gers. Or je dois avouer que, jusqu'à ce jour, je n'ai eu aucun contact avec les représentants de l'État sur le terrain, aucune information particulière, et que les préfets des départements ne semblaient pas mieux lotis que les parlementaires. Les maires, les élus locaux et les associations nous interrogeaient régulièrement, sans que nous soyons en mesure de leur donner la moindre réponse, jusqu'à découvrir l'itinéraire choisi par le biais d'un quotidien régional.

Cet itinéraire est aujourd'hui confirmé et je pense que l'essentiel, monsieur le ministre, est à l'évidence que l'administration soit mobilisée pour expliquer les choix et les modalités pratiques de cette opération exceptionnelle.

Ce projet étant connu, beaucoup de questions ont été posées et beaucoup de suggestions ont été faites, parfois surprenantes, mais légitimes. Comme vous le savez, la question de la liaison entre Bordeaux et Pau est prioritaire pour l'Aquitaine. Et, naturellement, le débat a été ouvert par des associations, par certains élus, sur la création d'une synergie entre le nouveau projet et la réalisation rapide de cette liaison. Depuis des semaines, dans le Sud-Ouest, et plus particulièrement dans les Landes, certains imaginaient que nous pourrions réaliser pour partie

cet itinéraire à grand gabarit sur la portion de la route Bordeaux-Pau située au-delà de Langon et allant jusqu'à Aire-sur-l'Adour.

Aujourd'hui, nous constatons qu'un autre choix a été fait. En même temps, et on me pardonnera cette absence de solidarité régionale qui me fait être un instant plus aquitain et plus landais, l'itinéraire choisi donne lieu à une lecture qui mérite une réponse, à savoir qu'il y a entre Auch et Toulouse une accélération de la réalisation de la deux fois - deux voies, tandis que ce n'est pas le cas pour la liaison rapide Bordeaux - Pau.

Vous m'avez indiqué dans le courant de la journée, monsieur le ministre, que les opérations ne sont pas liées car elles n'ont ni la même ampleur ni la même objectif, et que l'itinéraire à grand gabarit choisi par le Gouvernement ne remet évidemment pas en cause les engagements pris pour la réalisation de la liaison Bordeaux-Pau.

Aujourd'hui, cependant, un très gros effort d'explication doit être fait sur le terrain, afin de montrer, sans en cacher les quelques inconvénients probables, les avantages et les perspectives que cet itinéraire offrira aux communes, et de préciser clairement les raisons pour lesquelles ce tracé a été privilégié.

Nous comprenons tous, et c'est pourquoi nous voterons ce projet de loi, les exigences économiques et industrielles qui ont justifié cette procédure exceptionnelle. Mais s'il y a eu, il faut le reconnaître, quelques difficultés dans la phase préalable, notamment au niveau de la concertation, il n'est pas trop tard pour bien faire. L'administration d'État doit, dans les prochains jours, s'engager à être très présente sur le terrain pour éclairer la population. Les enseignements que nous avons tirés tous ensemble, me semble-t-il, des exigences de proximité qui se sont manifestées à l'occasion des élections municipales doivent trouver une première application exemplaire et pratique avec la campagne d'explication et de consultation qui suivra le vote positif que nous allons émettre pour permettre la réalisation de ce projet industriel très important. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Veyret.

**M. Alain Veyret.** Monsieur le ministre, mes remarques, comme celles d'Alain Vidalies, porteront plus sur la forme plus que sur le fond.

En ce qui concerne la concertation, nous avons tous été un peu surpris. Il est en effet très désagréable de découvrir un matin dans la presse qu'un tracé a été retenu, qu'il traverse de part en part la circonscription dont vous êtes député et que vous n'en avez jamais entendu parler. C'est d'autant plus désagréable que cette absence d'information a déclenché des réactions au conseil général, avec des prises de position que nous avons trouvées mais un peu excessives, aussi parmi la population, en particulier celle de l'agglomération agenaise, dont je suis aujourd'hui le représentant, qui nous interrogeait sans que nous puissions lui répondre.

Je note d'ailleurs que, sans ces réactions, le trajet aujourd'hui retenu n'aurait peut-être même pas été étudié. A l'époque, en effet, les deux trajets envisagés passaient l'un par Agen et l'autre par Aire-sur-l'Adour et l'on n'avait pas encore tracé la bissectrice, je suis fort heureux de cette évolution.

Cela dit, je soulignerai à mon tour la nécessité d'un aménagement du territoire dans cette région souvent oubliée, qui manque d'infrastructures et dont il faut assurer le désenclavement, notamment en améliorant



la liaison entre le nord et le sud, et en réalisant la mise en réseau des villes moyennes : Auch, Agen, Villeneuve, Bergerac et Périgueux.

A l'occasion de ce dossier, j'aimerais obtenir des réponses, voire une concertation plus grande sur l'itinéraire de la RN 21, qui me paraît un élément important d'aménagement et de développement du territoire. Le classement de cette nationale au schéma de services est une décision heureuse non seulement pour Agen, mais aussi pour l'ensemble des villes moyennes de la région. Son aménagement favorisera l'essor économique de la partie moyenne des Pyrénées en lui permettant de s'ouvrir vers l'Espagne. Je souhaiterais, monsieur le ministre, connaître vos intentions à ce sujet.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Mignon, dernier orateur inscrit.

**Mme Hélène Mignon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il ne viendrait à personne l'idée de contester la forte croissance du trafic de véhicules à grand gabarit sur le territoire national. La création d'itinéraires dits à grand gabarit fait donc tout simplement partie de l'aménagement du territoire.

Le sud-ouest de la France n'échappe pas à cette nécessité, notamment au niveau des liaisons entre le Gers, la Haute-Garonne et l'Atlantique, insuffisantes pour les besoins normaux de circulation et *a fortiori* inadaptées dès qu'il s'agit de transports hors normes.

Les transports dits hors gabarit répondent aux besoins de secteurs industriels différents. Ils sont dès lors indissociables du développement économique national et local.

Mais s'ils s'avèrent incontournables, qu'il s'agisse de convoier des habitations légères prêtes à poser, des éléments constituants d'usines, des bateaux aux dimensions imposantes ou des pièces d'aéronautique – l'A 380 a été évoqué à plusieurs reprises –, ils perturbent de plus en plus le trafic des autres véhicules sur le réseau routier départemental car ils ne peuvent, à cause de la hauteur des ouvrages d'art, emprunter les autoroutes.

Vouloir donner sans délai à ce problème une réponse adaptée, même si l'on peut regretter que l'urgence ait été déclarée, est une initiative cohérente pour prendre en compte non seulement l'immédiat, mais aussi le court et le moyen terme.

Dans les toutes prochaines années, en effet, l'essor du secteur aéronautique et spatial pourrait concourir à une situation de blocage des liaisons entre le plus proche accès maritime que constitue le port autonome de Bordeaux et les lieux d'assemblage de l'agglomération toulousaine puis, au-delà, la Méditerranée. Un blocage du trafic conduirait sans nul doute à la remise en cause du développement économique de ce secteur, créateur d'emplois directs ou indirects sur une aire très large.

Le projet de loi tend à faciliter la mise en œuvre de solutions pérennes, et nous ne pouvons que souscrire à cette volonté de maîtrise par l'État. Cependant, il serait regrettable que la procédure retenue puisse laisser croire aux élus, comme ils m'en ont exprimé la crainte, et aux populations qu'aucune place n'est laissée à la concertation.

Tous les élus des communes concernées, plus précisément ceux qui, dans la dernière partie de l'itinéraire, sont depuis longtemps confrontés aux effets d'annonce, s'estiment mis devant le fait accompli.

La vallée de la Save, comme le secteur ouest de l'agglomération toulousaine, après de longues hésitations sur le tracé de la RN 124 pour le contournement de Léguevin, est une fois de plus concernée par cet itinéraire à grand gabarit.

La presse locale, depuis quatre jours, présente un tracé dit définitif. Vous comprendrez, monsieur le ministre, l'inquiétude des élus, le mécontentement et même l'affolement des populations. Il faut donc que toutes les informations soient données rapidement aux élus, qui pourront ainsi dissiper les doutes et apaiser des craintes bien légitimes.

Quels que soient les tracés, tout le monde se sent responsable. Mais, à condition de respecter certaines précautions, vous recevrez un accueil favorable, tant cet itinéraire constitue pour les élus et les populations un mal nécessaire pour la prospérité de ces territoires dont beaucoup vivent de la sous-traitance des industries aéronautiques et spatiales de l'agglomération toulousaine.

Dans la vallée de la Save, la voie à grand gabarit doit traverser en plein centre l'une des communes situées dans ma circonscription. Vous avez tout à l'heure fait état d'un certain nombre d'éléments de nature à rassurer les populations. En ce qui concerne la protection de l'environnement, vous avez annoncé que les arbres seraient replantés et vous avez ajouté que les convois rouleraient à faible vitesse. Il est important aussi de le signaler puisqu'on a écrit dans la presse que ce serait comme au circuit de Nogaro. Vous nous avez donc rassurés sur le niveau de bruit, l'une des craintes qui contribuaient à l'affolement des populations.

Actuellement, quand des convois à grand gabarit circulent sur les routes départementales, les entreprises ne se privent pas d'amputer les arbres et de surélever les lignes électriques à l'aide de perches. Vous nous proposez donc un projet cohérent et nous ne pouvons que l'approuver. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Avant de répondre aux questions qui m'ont été posées, je veux souligner à nouveau la qualité et l'intérêt du rapport de M. Montané.

Mme Mignon et M. Vidalies sont intervenus sur les modalités de la concertation et ont insisté sur la nécessité de démocratiser la procédure. Je suis particulièrement attaché, comme eux, à ce que les choix résultent d'un dialogue constructif associant les élus, les citoyens et les administrations en toute transparence. Je suis moi-même choqué quand je vois que les décisions sont publiées dans la presse sans que le Gouvernement ait eu la volonté de faire les annonces préalables nécessaires. Ce que je veux dire, c'est qu'il faut une concertation.

Monsieur Proriol, l'environnement est au centre du débat et je vous confirme que les DIREN et les DRAC sont étroitement associés à ce projet.

Evidemment, il y a eu le problème des délais. La perspective de cet itinéraire à grand gabarit est d'ores et déjà tracée. Compte tenu des exigences liées à la réalisation du gros porteur, il a été nécessaire d'aller plus vite, pour que les choses soient faites à temps. Cela explique le recours à la procédure d'urgence, qui raccourcit encore les délais, notamment pour les concertations.

Je vous informe, monsieur Veyret, que j'ai invité l'ensemble des présidents de conseils régionaux et généraux concernés au mois de décembre, quand il est apparu



indispensable de réaliser une voie à grand gabarit et que le délai de réalisation a été connu. Certains conseils généraux se sont prononcés, quelquefois à l'unanimité, en fonction des éléments qui leur avaient été fournis. Cela montre bien qu'ils avaient été informés, de même que les préfets que j'avais également conviés.

**M. Alain Veyret.** Et les députés ?

**M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Le préfet de la région Midi-Pyrénées a été désigné pour coordonner les procédures au nom de l'ensemble des ministères et des services déconcentrés de l'État dans les départements concernés. Il a présenté aux présidents des conseils régionaux et généraux l'ensemble des tracés routiers mis à l'étude au cours d'une réunion qui s'est tenue à Toulouse à la mi-janvier. Ces tracés ont ensuite été diffusés dans la presse locale.

Les études visant à comparer les différents tracés possibles ont alors été immédiatement engagées ; elles m'ont été communiquées la semaine dernière. La comparaison des tracés mis à l'étude, au regard des critères essentiels qu'étaient le respect du délai de réalisation, le coût et la qualité de l'insertion environnementale et urbaine - prioritaire, comme l'ont souligné M. Gaillard et M. Vila -, a conduit à retenir le tracé qui nous a paru répondre le mieux à l'ensemble de ces critères.

Plusieurs d'entre vous ont profité de l'examen de ce projet de loi pour élargir la discussion. M. Gaillard a posé le problème des contrats de plan, notamment pour les voies navigables. On peut toujours dire qu'il faut faire plus et je vous informe d'ailleurs que, dans les schémas de services, il est question du développement des voies navigables. Mais d'ores et déjà, ce n'est pas simplement un vœu pieux, puisque 1,4 milliard de francs sont prévus à cette fin dès le XII<sup>e</sup> Plan et que les crédits réservés aux voies navigables ont plus que doublé depuis 1997. Vous laissez entendre, monsieur Gaillard, que ce n'est pas terrible, mais cela signifie qu'avant ce n'était pas très bon non plus, puisque nous sommes passés de 200 millions à 500 millions de francs.

C'est sur le tracé retenu pour l'itinéraire à grand gabarit que la concertation approfondie va désormais s'engager avec l'ensemble des communes concernées, et dès le 9 avril en Haute-Garonne. Il ne paraissait pas opportun, en effet, de mobiliser les élus locaux sur de nombreuses hypothèses de tracé, alors que la date de mise en service nous impose de travailler rapidement sur les délais de mise en œuvre de l'itinéraire : tracés des déviations, nature des aménagements de routes existantes et suppression des obstacles latéraux.

Je m'engage auprès de tous ceux qui sont intervenus sur ce sujet pour que l'intégration de cette voie soit exemplaire. Je voudrais d'ailleurs vous rassurer, messieurs Vidalies et Veyret : il ne s'agissait nullement en l'espèce de choisir entre l'accélération de l'axe Agen-Auch et de la RN 21, celle de l'axe Auch-Toulouse et de la RN 124 ou celle de la liaison Langon-Pau.

En réponse à une question écrite de votre rapporteur, au mois de février, j'avais indiqué que tous les besoins régionaux en desserte routière seraient pris en considération. Les contrats de plan État-région de l'Aquitaine et de Midi-Pyrénées, signés en 2000, ont des volets routiers en augmentation significative, puisque la part financée par l'État s'accroît respectivement de 50 % et de 44 % par rapport au montant exécuté au XI<sup>e</sup> Plan.

Le projet de schémas de services de transports adopté par le Gouvernement le 26 octobre dernier est placé entièrement sous le signe du développement durable que

vous avez évoqué. Il intègre pour la première fois une liaison sûre et rapide à deux fois deux voies entre Langon et Pau, indispensable au développement de l'Aquitaine. J'ai reçu aujourd'hui M. Emmanuelli et M. Vidalies qui m'ont demandé d'accélérer les procédures, tout comme M. Rousset. Je leur ai donné mon accord, ce qui devrait satisfaire aussi Mme Lignières-Cassou et M. Inchauspé.

Voici à présent quelques précisions sur le calendrier prévu. Les études d'avant-projet sommaire qui ont pour objet de déterminer les bandes de trois cents mètres dans lesquelles pourrait s'inscrire le tracé de la liaison portent sur des scénarios contrastés, allant de la solution totalement en tracé neuf à une solution privilégiant autant que possible la réutilisation des infrastructures existantes.

J'ai demandé au préfet de la région Aquitaine, préfet de la Gironde, d'engager au mois d'avril la concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales qui seront appelées à se prononcer sur ces bandes de trois cents mètres. Les dossiers d'avant-projet sommaire définitifs élaborés à l'issue de cette concertation seront achevés fin 2001, en vue d'une consultation des concessionnaires potentiels au premier semestre 2002. Cette procédure permettra de choisir l'option répondant le mieux aux objectifs de l'État et des autres collectivités publiques concernées.

S'agissant de la déviation d'Aire-sur-l'Adour, partie intégrante de l'itinéraire et inscrite au contrat de plan État-région Aquitaine, l'instruction mixte entre services de l'État est actuellement en cours et s'achèvera fin mai. Le projet fera alors l'objet d'une enquête d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique pourrait intervenir à la fin de cette année et les travaux pourraient commencer au printemps 2002.

Pour autant, cette liaison Langon-Pau ne peut être utilisée, même partiellement, pour offrir une liaison à très grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse. En effet, la très grande hauteur des convois exceptionnels exigerait que tous les ponts franchissent à quatorze mètres de hauteur cette autoroute, ce qui n'est pas concevable dans ce relief plat, ou que chaque intersection avec la voirie existante fasse l'objet d'une voie de contournement. Le coût environnemental, les atteintes à la propriété et le coût financier seraient alors très élevés en comparaison avec la possibilité d'utiliser des voies existantes avec des aménagements plus réduits. Enfin, le délai de construction d'un tel ouvrage neuf, à définir entièrement, n'est pas compatible avec l'objectif à atteindre.

Cependant, je souhaite répondre aux préoccupations de M. Inchauspé, s'agissant notamment des interférences avec la circulation générale. Entre Auch et Toulouse, l'itinéraire empruntera la RN 124, en cours d'aménagement à deux fois deux voies. Des itinéraires de délestage sur l'une des demi-chaussées de l'autoroute ou sur les anciennes routes nationales sont possibles.

Par ailleurs, pour les parties de l'itinéraire empruntant les routes départementales peu fréquentées et à relief facile, la gêne pour usagers sera réduite du fait de la très faible circulation qu'elles supportent. Des garages permettant d'attendre le passage des convois seront prévus tous les cinq à dix kilomètres pour limiter l'attente des usagers à vingt minutes maximum et une concertation avec les services de secours permettra de prendre en compte leurs impératifs.

Monsieur Proriol, le projet de loi n'a pas pour objet de fixer le tracé. Il ne dispensera pas l'opération des études environnementales et des études d'impact prévues par la réglementation. En outre, les DIREN n'ont pas émis



d'objection lors d'une réunion des services de l'État des deux régions à Toulouse, le 30 mars, et aucune zone soumise à la directive « habitats » n'est concernée.

Monsieur Gaillard, monsieur Villa, je vous confirme que la loi ne portera pas atteinte aux droits des propriétaires et à l'environnement. En effet, dans le cas où des acquisitions foncières se révéleront nécessaires, celles-ci seront précédées comme habituellement d'une enquête d'utilité publique, puis d'une enquête parcellaire. En cas de contestation du prix offert par l'administration, c'est le juge de l'expropriation qui fixera le montant de l'indemnisation.

La loi a essentiellement pour objet, en cas de difficultés de procédure, de permettre de surmonter celles-ci par décret sur avis conforme du Conseil d'État.

S'agissant de la RN 21, la consultation engagée dans le cadre de la préparation des schémas de services collectifs de transports et les propos tenus ce soir par M. Veyret ont montré l'intérêt que vous portez à l'aménagement de cet axe, tout comme les présidents des conseils régionaux d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées et le président du conseil général du Gers, qui sont tous intervenus auprès de moi sur ce sujet. Je suis d'accord avec vous pour considérer que cet itinéraire ne remplit pas seulement une fonction locale et que la rédaction finale des schémas de services devra être modifiée pour en tenir compte.

Voilà, mesdames, messieurs les députés, ce que je voulais dire en réponse à vos interventions. Au-delà des remarques que vous avez pu faire et qu'il faut absolument entendre, je vous remercie d'approuver ce texte qui va permettre la réalisation de cet itinéraire dans des délais compatibles avec les besoins. En outre, c'est bien d'aménagement du territoire et de développement durable qu'il est question pour deux régions du sud de la France. Ainsi, la liaison ferroviaire Bordeaux-Toulouse, et au-delà, Narbonne-Béziers-Perpignan va être améliorée par la SNCF et par RFF et de nouvelles possibilités vont s'ouvrir.

Pour conclure, répétons encore une fois que les problèmes d'environnement, de sécurité, y compris routière – M. le rapporteur et moi-même les avons longuement évoqués dans nos interventions –, et de qualité de la vie ont bien été pris en compte. Les déviations qui vont être réalisées contribueront d'ailleurs à améliorer la situation de certaines communes. Soyez-en sûrs, développement économique et qualité de l'environnement seront plus que jamais associés. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.)*

#### Discussion des articles

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. – La procédure prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pourra être appliquée en vue de la prise de possession immédiate par l'État des terrains bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à l'exécution des travaux d'aménagement d'un itinéraire à très grand gabarit reliant les emprises du port autonome de Bordeaux à Toulouse, infrastructure d'intérêt national.

« Les décrets sur avis conforme du Conseil d'État prévus à l'article L. 15-9 du code précité devront être pris au plus tard le 30 juin 2004. »

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.  
*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

#### Article 2

**M. le président.** « Art. 2. – Les dispositions des articles L. 314-1 à L. 314-8 du code de l'urbanisme s'appliquent, le cas échéant, aux opérations réalisées en application de l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus. »

Je mets aux voix l'article 2.  
*(L'article 2 est adopté.)*

**M. le président.** Mme Lignières-Cassou a présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article L. 11-2 du code de l'expropriation est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État, quelles que soient les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête :

« 1° Les travaux de création d'autoroutes, à l'exclusion, sur autoroutes existantes, des travaux de réalisation d'ouvrages annexes, d'élargissement et de raccordement à d'autres voies publiques ;

« 2° Les travaux de création ou d'établissement d'aérodromes destinés aux services à grande distance assurés normalement en toutes circonstances, de canaux de navigation d'une longueur supérieure à 5 km, accessibles aux bateaux de plus de 1 500 tonnes de port en lourd, de chemins de fer d'intérêt général, de canalisations d'intérêt général destinées au transport de gaz combustibles ou d'hydrocarbures, de centrales électriques d'une puissance égale ou supérieure à 100 mégawatts, d'usines utilisant l'énergie des mers ainsi que d'aménagements hydroélectriques d'une puissance maximale brute égale ou supérieure à 100 mégawatts et d'installations liées à la production et au développement de l'énergie atomique ;

« 3° Les travaux d'adduction des eaux d'un bassin fluvial dans un autre, lorsque cette adduction porte sur un débit maximal dépassant 1 000 litres par seconde. »

La parole est à Mme Martine Lignières-Cassou.

**Mme Martine Lignières-Cassou.** Cet amendement vise à transférer des compétences réglementaires vers le pouvoir législatif. En effet, à ce jour, la description des projets ne pouvant être déclarés d'utilité publique que par décret en Conseil d'État est fixée de manière réglementaire dans le code de l'expropriation et le législateur laisse ainsi le pouvoir réglementaire juger seul de la nature et de l'importance des projets concernés.

Je souhaite, quant à moi, que cette capacité de jugement revienne au législateur. En déterminant lui-même les catégories de projets devant faire l'objet d'une procédure d'utilité publique renforcée, indépendamment du déclenchement éventuel de la procédure d'extrême urgence qui fait l'objet du présent projet de loi, le législateur pourrait en apprécier la nature et l'importance et replacer au cœur du débat législatif la définition des grands projets d'intérêt national.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yvon Montané, rapporteur.** La commission n'a pas examiné cet amendement. À titre personnel, j'y suis plutôt favorable.



**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.** Cet amendement n'entre pas dans le champ du présent texte. Mais je peux vous annoncer, madame Lignières-Cassou, que ma collègue Dominique Voynet prépare précisément une réforme de la procédure de déclaration d'utilité publique. Le débat sur cette question aura lieu à cette occasion. En attendant, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

**M. le président.** Madame Lignières-Cassou, êtes-vous sensible à cette demande ?

**Mme Martine Lignières-Cassou.** Oui, monsieur le président, et je retire mon amendement.

**M. le président.** Quelle persuasion : bravo, monsieur le ministre ! *(Sourires.)*

L'amendement n° 2 est retiré.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

4

#### DÉPÔTS DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu, le 3 avril 2001, de M. Bernard Roman, un rapport, n° 2969, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en nouvelle lecture, sur la proposition de loi organique, adoptée avec modifications par le Sénat, modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale (n° 2925).

J'ai reçu, le 3 avril 2001, de M. Bernard Perrut, un rapport, n° 2970, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi de M. Bernard Perrut et plusieurs de ses collègues relative à la médiation familiale (n° 2494).

5

#### ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

**M. le président.** Aujourd'hui, à quinze heures, première séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 2932, relatif à Mayotte ;

M. Jacques Floch, rapporteur, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2967).

À vingt et une heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

*(La séance est levée, le mercredi 4 avril 2001, à deux heures vingt.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*

#### PROCLAMATION DE DÉPUTÉS

Par une communication du 2 avril 2001 de M. le ministre de l'intérieur, faite en application de l'article L.O. 179 du code électoral, M. le président de l'Assemblée nationale a été informé que, le 1<sup>er</sup> avril 2001, ont été élus députés :

– de la huitième circonscription des Alpes-Maritimes, M. Bernard Brochand ;

– de la première circonscription de la Haute-Garonne, M. Philippe Douste-Blazy ;

– de la huitième circonscription du Val-d'Oise, M. Dominique Strauss-Kahn.

M. Philippe Douste-Blazy cesse d'exercer son mandat en qualité de député de la deuxième circonscription des Hautes-Pyrénées. Toutefois, la vacance du siège ne sera constatée qu'à l'expiration des délais ou procédures prévus par l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

#### MODIFICATIONS À LA COMPOSITION DES GROUPES

*(Journal officiel, Lois et décrets, du 3 avril 2001)*

LISTE DES DÉPUTÉS N'APPARTENANT À AUCUN GROUPE

(7 au lieu de 5)

Ajouter les noms de MM. Bernard Brochand et Dominique Strauss-Kahn.

*(Journal officiel, Lois et décrets, du 4 avril 2001)*

GROUPE SOCIALISTE

(245 membres au lieu de 244)

Ajouter le nom de M. Dominique Strauss-Kahn.

GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE

(132 membres au lieu de 131)

Ajouter le nom de M. Bernard Brochand.

LISTE DES DÉPUTÉS N'APPARTENANT À AUCUN GROUPE

(5 au lieu de 7)

Supprimer les noms de MM. Bernard Brochand et Dominique Strauss-Kahn.

#### TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

*Transmissions*

M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale les textes suivants :

Communication du 29 mars 2001

N° E 1705. – Lettre de la Commission européenne du 15 mars 2001 relative à une demande de dérogation présentée par l'Espagne conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 en matière de TVA (régime spécial applicable à l'or d'investissement) (SG [2001] D/286822).

N° E 1706. – Lettre de la Commission européenne du 15 mars 2001 relative à une demande de dérogation présentée par la Belgique conformément à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des



## **Annexe 5 : Tribune dans *Le Monde* du 25 juillet 2001**

LE contenu comme le ton de l'article de Roger Cans sur le projet de construction à Toulouse de l'avion géant A-380, dans *Le Monde* du 13 juillet, ne peuvent que faire réagir ceux qui ont un tant soit peu suivi ce dossier. Factuellement, le procédé qui consiste à faire entendre que les Verts ont été muets sur ce sujet est grossièrement mensonger. Face à ce projet inepte, cas d'espèce exemplaire d'un développement non durable, les Verts se sont particulièrement mobilisés sur le terrain depuis ces derniers mois. Sur le choix du site de production de l'A-380, ils se sont coordonnés au niveau européen avec les Verts de Hambourg pour rechercher une possibilité de localisation pertinente, aboutissant à une proposition sur Saint-Nazaire qui réunirait des arguments de logistique (port, site Airbus) et de solidarité (bassin industriel en reconversion).

Ils ont multiplié les interventions au niveau national comme au niveau local, tant en Aquitaine qu'en Midi-Pyrénées : manifestation en forêt de Bouconne, forum à Ségoufielle dans le Gers, nombreux communiqués et conférences de presse, interventions en séance dans les conseils régionaux, réunions publiques, saisie des ministères concernés, etc. Beaucoup de ces éléments sont d'ailleurs consultables sur le site des Verts. Dans l'ensemble de ces interventions, la problématique était très clairement posée : choix d'aménagement du territoire, solutions alternatives, défaut de concertation... Au Parlement, dès le mois de février, les parlementaires Verts, par la voix de Noël Mamère, ont interpellé le gouvernement. Ils sont également intervenus vigoureusement au cours du passage en commission, dans un contexte où la procédure d'urgence rendait les choses difficiles. De plus, à l'occasion de la discussion parlementaire du projet de loi sur la démocratie de proximité, Jean-Michel Marchand a déposé, au nom des députés Verts, un amendement demandant un débat public sur l'A-380. Répondant au nom du gouvernement, Dominique Voynet a néanmoins marqué le fait qu'elle partageait l'analyse du député ( « les modalités de la prise de décision sur cette liaison routière n'ont pas été satisfaisantes du point de vue de la démocratie et de la qualité du débat » ). Et c'est bien la gauche et la droite confondues qui, au Parlement, ont voté la loi présentée par le gouvernement (tant l'Assemblée que le Sénat, dans les mêmes termes), et non les Verts.

Dans le champ politique, les Verts ont été en réalité les seuls à faire entendre une voix discordante sur ce dossier : il est donc pour le moins malhonnête de centrer les attaques sur eux, et ce faisant de ne pas concrètement mettre en cause les authentiques promoteurs du projet, exonérant de fait les responsables politiques et économiques locaux et nationaux. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, quant à lui, n'a pas été informé ni associé à la préparation du projet de loi, comme cela aurait dû être le cas. Il est intervenu a posteriori, par la force des choses, pour demander une large concertation dans la définition du projet, en revenant sur les solutions alternatives (répartition différente des productions au sein des sites d'Airbus Industrie, transport de pièces par dirigeables), en demandant un comité de suivi réunissant à l'échelle de l'ensemble de l'itinéraire élus et associations. Cette demande, formulée au niveau interministériel, a été rejetée.

Que reste-t-il, au final, des critiques de M. Cans ? Que les Verts n'ont pas pu faire prévaloir leur point de vue, seuls contre à peu près tous ? C'est incontestable, et cela reflète les rapports de forces politiques du moment. Il est assez singulier d'en faire grief aux Verts, en les rendant responsables ou complices de ce « crime écologique », qualifié ainsi pour sans doute plus facilement désigner les « coupables ». Si crime il y a, c'est d'abord contre la démocratie. Mais on ne prête qu'aux riches. Derrière les propos excessifs de M. Cans, faut-il voir un hommage involontaire à ceux qui se retrouvent toujours en première ligne pour défendre la transparence et la clarté dans les choix publics ?

Les riverains, les habitants et les associations du Sud-Ouest savent bien, eux, qui est à leurs côtés sur ce dossier, et qui n'y est pas. Ils n'ont pas attendu M. Cans pour se mobiliser. Et ils savent sur qui ils peuvent compter dans les mois à venir, dans un dossier qui est loin d'être clos.

**VOYNET DOMINIQUE, MAMERE NOEL ,ONESTA GERARD,BRUGAROLAS  
ELIE,LISSAR JEAN**

## **Annexe 6 : Marc, Yves & Savaric Jean, « Le vice-président de Boeing à «La Dépêche» : «Nous applaudissons au changement d'Airbus», in *La Dépêche*, le 9 février 1999.**

### **Airbus - Boeing**

Des ventes record pour Airbus qui rattrape son rival américain, un marché asiatique en baisse, des failles dans l'organisation industrielle du géant de Seattle : le grand Boeing chancelle-t-il ? Nous avons posé la question au vice-président de la grande firme américaine, Seddik Belyamani, un ingénieur d'origine marocaine, diplômé de l'Ensica à Toulouse, école qu'il a fréquentée dans les années 60.

### **Quelles sont les conséquences sur vos ventes de la crise survenue en Asie, une zone dans laquelle vous vous comptez d'importants clients ?**

Boeing est effectivement, avec 30 % du marché, le premier fournisseur dans cette zone. À la demande des compagnies asiatiques, nous avons retranché, par rapport à nos prévisions, une moyenne de 30-avions par an sur 5-ans à compter de 1997. Dont une majorité de gros-porteurs. Plus on est haut, plus la chute est importante. Elle a été dure pour nous. Nous avons dû réduire les cadences de fabrication des B-747 et les ramener de 3,5 à 2-avions par mois. Le B-777, qui se vend bien, a subi une baisse moins importante : de 7 à 5-avions par mois. Mais deux facteurs ont amorti les effets de la crise : pas mal de compagnies asiatiques ont substitué le 747 au 777 et ce dernier avion a connu un accroissement de commandes de la part des compagnies américaines. C'est l'intérêt d'avoir un portefeuille de clients diversifié. En dépit de cette baisse du taux de croissance, la flotte mondiale comptera selon nos projections 26.200-avions à l'horizon 2017, ce qui fait tout de même 17.650 de plus qu'aujourd'hui et un marché de l'ordre de 1.000-milliards de dollars.

### **Boeing a dû faire face, ces derniers temps à de sérieux problèmes d'organisation industrielle. Ces difficultés sont-elles aujourd'hui surmontées ?**

Oui, et c'est très visible : nous n'avons plus d'avions non terminés sur les parkings. Ils sont livrés à leur cadence de fabrication. En décembre, nous avons atteint le niveau record de 60-livraisons, dont 13 en un seul jour. Nous avons, je vous le rappelle, bouclé 1998 avec 563-avions livrés, ce qui ne nous laisse que quatre «queues blanches» (NDLR-avions non affectés) alors qu'il y a un an nous en avions 34-parqués dans le désert d'Arizona. Pour la troisième année consécutive, nous avons livré deux fois plus d'avions qu'Airbus et ce sera pareil dans les deux ans à venir. Tout est normal aujourd'hui sur la chaîne des B-737 avec une cadence de fabrication et de livraison de 24-avions par mois, ce qui est le rythme le plus élevé jamais atteint dans un programme civil.

### **Airbus d'Industrie, qui a à peine un peu plus de 20-ans d'existence (contre 50-ans pour Boeing) fait pratiquement jeu égal au niveau des ventes avec votre société. À quoi attribuez-vous le succès grandissant de votre concurrent ?**

La vérité, c'est qu'Airbus sort des avions de bonne qualité et compétitifs. Mais le fait qu'il ne soit pas, comme nous, une société privée rend les comparaisons difficiles. J'attends avec impatience le moment où Airbus aura le même statut que nous. Reconnaissez par ailleurs qu'il est artificiel de calculer la part de marché d'un avionneur sur une année dans une industrie où l'on travaille sur le long terme. La réalité, c'est quoi ? Aujourd'hui dans le monde volent 10.000-avions civils de plus de 100-places. Airbus dans cette flotte en a 1.900. Cela remet les choses en perspective : en 20-ans, Airbus a mis en ligne 1.900-avions et nous 9.468, c'est-à-dire les trois-quarts de la flotte mondiale. La réalité c'est aussi 1.700-avions à livrer encore sur nos commandes et 1.000 pour Airbus, 656-commandes pour nous en 1998

contre 556 pour notre concurrent européen. Il ne s'agit pas de compétition sportive, mais d'affaires. Nous avons des comptes à rendre à nos actionnaires, vis-à-vis desquels nous sommes tenus à une transparence totale. Wall Street nous surveille, nous sanctionne ou nous félicite.

**Qu'est-ce qui fait la différence entre un Boeing et un Airbus ?**

Aujourd'hui personne n'a le monopole de la technologie : nous avons les mêmes motoristes, la même avionique. La différence est dans la manière de concevoir un produit répondant le mieux aux demandes très précises des clients. Elle est aussi, je le répète, dans la façon de présenter les états financiers. Le statut de société va donner à Airbus des atouts qu'il n'a pas aujourd'hui. Mais il sera en contrepartie tenu de faire des calculs de rentabilité plus rigoureux. Nous applaudissons au changement qui se prépare chez Airbus (pas aussi facilement que prévu). Nous pourrons alors jouer à égalité.

**Pensez-vous, comme votre concurrent, que le marché très porteur ces dernières années, va connaître une décline à partir de 2000 ?**

Oui. Notre industrie est très cyclique et nous venons de voir le zénith. L'Asie reste une inconnue. Tout va dépendre aussi de ce que fait le Japon. Il y aura forcément un décalage entre la sortie de crise et le moment où les compagnies vont retrouver des capacités d'investir. Mais je pense que le pire est derrière nous.

**Croyez-vous à l'avenir des très gros porteurs de plus de 500-places, du type de l'Airbus A-3XX ?**

Il y a un marché pour de tels avions, mais il n'est pas suffisant. 500-appareils, cela ne vaut pas le coup de dépenser des milliards de dollars. Boeing ne développera pas un avion équivalent à l'A-3XX. Nous estimons plus raisonnable d'améliorer le B-747. La crise asiatique nous a confortés dans cette approche.

**Par votre origine, votre formation, vous êtes plutôt de culture française. Le fait de travailler pour une firme concurrente de l'industrie française et européenne ne vous crée-t-il pas d'états d'âme ?**

Je suis marocain d'origine et toujours très attaché à la culture française. C'est à Toulouse, entre 1963 et 1967, que j'ai obtenu mon diplôme d'ingénieur à l'Ensica. Dans le monde des affaires, il faut être motivé. Mais je ne vois pas la concurrence comme un acte de guerre. Le business, c'est le business.

## Annexe 7 : Journal de terrain vol. 1, Mercredi 18 janvier 2005 (14h environ), date de l'inauguration au sol de l'Airbus A 380- place du Capitole, p. 27-29

La place du Capitole est balayée par la pluie et le vent, la fête débute timidement. Heureusement, le millier d'enfants présents pour cette manifestation apporte l'enthousiasme et la fraîcheur recherchée. Il faut dire qu'ils ont déjà été sollicités lors d'un concours de dessin organisé par la mairie autour de l'A380. Ils se sont d'abord mis à l'abri une quinzaine de minutes à l'intérieur de l'hôtel de ville, mais bientôt, ils déboulent sur la place du Capitole.



Les effets visuels fonctionnent. Les enfants sont vêtus d'un même coupe vent blanc, siglé « génération A 380 ».

Ils agitent des petits drapeaux européens. Tout un programme. L'ennui, c'est que le public toulousain n'est pas au rendez-vous. Trop froid, trop humide. La place du Capitole sonne un peu creux.

Pendant ce temps, les grands d'Europe, Chirac, Blair, Schröder et Zapatero, ainsi que 5000 invités d'Airbus papillonnent de petits fours en petits fours (lasagnes aux cèpes et aux févettes, risotto, champagnes et crêpes à la crème de marron, apprend-on dans *La Dépêche* du lendemain) attendent que leur soit dévoilé l'A 380. Etrangement, ce sont ces « grands » qui vont avoir droit à la belle histoire de l'avion, un conte traduit en quatre langues et imaginé par Erik Orsenna (j'imagine qu'à la fin, Toulouse et Airbus se marient et ont beaucoup de petits avions, et des gros...), dans le cadre d'un spectacle sons et lumières qui a nécessité l'obscurité la plus totale dans le hall de montage. Soit 6000 m<sup>2</sup> à recouvrir de scotch opaque.







Au Capitole, Jean-Luc Moudenc et Philippe Douste-Blazy sont au centre de la place, les rois de la fête. Ils ont choisi les enfants plutôt que les ministres. A moins qu'ils n'aient pas reçu de carton d'invitation.

Le dispositif technique est en place, une bâche à l'effigie de la nouvelle star, l'Airbus A 380, doit recouvrir intégralement la place du capitole. Des rumeurs ont circulé : elle serait la plus grande du monde, enfin d'Europe, ou de France. Peu importe : aujourd'hui, à « Airbus ville », il faut être grand. Elle sera tirée par les élus et les enfants.

Un écran géant (comme un avion géant) montre Toulouse vue du ciel, en simultané, pour mieux prendre conscience des dimensions du poster et permettre à la foule de se contempler pour mieux s'autocélébrer.

Philippe Douste-Blazy, euphorique, semble se découvrir un talent d'animateur. Il improvise un compte à rebours avec ses doigts et lance le déroulement. Effet sonore : « *La conquête du paradis* » de Vangélis accompagne l'effort. Cette musique est celle du film de Ridley Scott, *1492, Conquest of Paradise*, racontant la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb. Chant de conquérant, chant universel.



Conquête de l'Amérique, - à l'assaut de Boeing ? -, conquête du ciel. Y succède la petite musique d'attente officielle du standard de la mairie : *Ô Toulouse* de Claude Nougaro. Chant toulousain, identité locale, cette fois. « *L'universel, c'est le local moins les murs* », nous dit Miguel Torga. L'impression visuelle donnée par l'écran géant est saisissante, la foule se voit, voit surtout son exploit, la taille de l'objet dévoilé. Nous sommes bien au cœur de Toulouse, et au cœur de Toulouse, il y a l'A380, en-dessous duquel on lit « Bravo et Merci ». La cérémonie ne se prolonge guère, la « *génération A 380* » (Philippe Douste-Blazy) a froid. Philippe Douste-Blazy face aux médias (et mon dictaphone): « *ils ont tiré cette toile avec nous. Ce sont eux, l'avenir* ». Jean-Luc Moudenc : « *ce que nous venons de vivre, c'est la signature toulousaine de l'événement d'aujourd'hui* ». Pendant ce temps, le conte d'Orsenna donne au projet une dimension universelle et philanthropique : « *les peuples s'unissent, les frontières s'abolissent* » (*La Dépêche* du 19 janvier). Reprenant mes notes le lendemain tout



en épluchant la presse locale, je pense à la symbolique que ce spectacle urbain a mobilisée. Tout est là : jeunesse, politique, costume, images, sigle, drapeaux, chants, technologies. Plus tard, les écoles recevront un DVD de 2 min 35, intitulé : « *18 janvier 2005. Toulouse et le Grand Toulouse fêtent l'A 380* ».

*Lors d'un visionnage introductif à une présentation de ma thèse, plusieurs membres de mon laboratoire compareront cette mise en scène à différents mouvements politiques d'éducation de la jeunesse.*

## Annexe 8 : Liste des participants au séminaire de présentation des études de définition et d'établissement de la charte des valeurs.

### SEM – BLAGNAC CONSTELLATION

#### ETUDES DE DEFINITION

#### ZAC ANDROMEDE

#### COMPTE-RENDU DE LA REUNION DE PRESENTATION DU 8 JANVIER 2003

#### Les Présents

Nom	Organisme / Institution	Fonction
Joseph Carles	Sem Blagnac Constellation	Président
Alain Garès	Sem Blagnac Constellation	Directeur
Christophe Guichard	Sem Blagnac Constellation	Chef de projet
Pascal Courcier	Grand Toulouse Aménagement Urbain	Directeur Aménagement Urbanisme
J. Galland	Caisse des Dépôts et Consignations	Directeur Régional
Benoît Claude	Mairie de Beauzelle	Maire
Jacques Berger	Mairie de Beauzelle	Adjoint au Maire
Didier Leyle	Mairie de Beauzelle	DGS
M. Valette	Beauzelle Mondonville	DST - Adjoint au maire
Christian Bergon	Mairie de Blagnac	Adjoint au Maire
Maurice Bidouilh	Mairie de Blagnac	Adjoint au Maire
Pascal Boureau	Mairie de Blagnac	Adjoint Environnement
Michel Indelicato	Mairie de Blagnac	Adjoint au Maire
Jacques Pagnac	Ville de Blagnac	DGS
Gérald Baude	Ville de Blagnac	Directeur Transports / Circulation
Sylvie Landreau	Ville de Blagnac Sivom Blagnac Constellation	Directeur développement urbain Directeur technique
Antoine Verdier	Mairie de Blagnac	Directeur Aménagement et Urbanisme
G. de Faletans	Mairie de Cornebarrieu	Maire
Patrick Rémy	Mairie de Cornebarrieu Sivom Blagnac Constellation	DGS DGS
E. Desclaux	Mairie de Mondonville	Maire
Jean Noël Magis	DDE - SIAE	Amo pluvial
Bernard Souyris	DDE - SIAE	Amo pluvial
Eric Chalumeau	Suretis - Groupe CDC	Directeur Régional
Robert Conti	Crédit Agricole Midi Toulousain	Président CL Blagnac
Jean Claude Garcias	Equipe TGT	
Christian Devillers	Equipe Devillers Associés	
Raphaël Crestin	Equipe Devillers Associés	Architectes Urbanistes Paysagistes
Renaud Baldy	Equipe Devillers Associés	
Yvan Castera	AUAT	
Patrice Contart	AUAT	Architecte urbaniste
Philippe Gazeau	Equipe Ellipse	Architecte
Loïc Josse	Equipe Ellipse	Architecte
Thierry Laverne	Agence Laverne Paysagiste - Equipe Ellipse	Paysagiste
Jean Dellus	Amo	Urbaniste
Sophie Lebreton	CRP Consulting	Amo développement durable
Nadège Didier	Groupe Re-Sources	Consultante Amo développement durable
Daniel Chevalier	G3A	Directeur de programmes
Pierre Bousquet	G3A	Directeur de programmes

## **Annexe 9 : Article 73 du code des marchés publics, édition 2006.**

### Article 73

- Modifié par Décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008 - art. 27
- Abrogé par Décret n°2010-406 du 26 avril 2010 - art. 40

Lorsque le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en oeuvre, il peut recourir aux marchés de définition.

Ces marchés ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette ou d'un démonstrateur. Ils permettent également d'estimer le niveau du prix des prestations, les modalités de sa détermination et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations.

Dans le cadre d'une procédure unique, les prestations d'exécution faisant suite à plusieurs marchés de définition ayant un même objet et exécutés simultanément, sont attribuées après remise en concurrence des seuls titulaires des marchés de définition, conformément aux dispositions suivantes :

1° L'avis d'appel public à la concurrence définit l'objet des marchés de définition passés simultanément et l'objet du marché d'exécution ultérieur ;

2° L'avis d'appel public à la concurrence définit les critères de sélection des candidatures. Ces critères tiennent compte des capacités et compétences exigées des candidats tant pour les marchés de définition que pour le marché ultérieur d'exécution ;

3° L'avis d'appel public à la concurrence définit les critères de sélection des offres des marchés de définition passés simultanément et les critères de sélection des offres du marché d'exécution ultérieur ;

4° Le montant des prestations à comparer aux seuils tient compte du montant des études de définition et du montant estimé du marché d'exécution ;

5° Le nombre de marchés de définition passés simultanément dans le cadre de cette procédure ne peut être inférieur à trois, sous réserve d'un nombre suffisant de candidats.

Le marché ou l'accord-cadre est attribué par la commission d'appel d'offres pour les collectivités territoriales.

## **Annexe 10 : Journal de terrain vol. 1, Compte rendu de la réunion de présentation aux promoteurs du projet Andromède/Monges-Croix du Sud Croix du sud du 8 mars 2005, p. 37-41.**

### **1- Andromède :**

#### **Carles- Président de la SEM :**

Les îlots ont une superficie d'un hectare. La mixité se fait à l'échelle de l'îlot et non de la ZAC. **L'îlot est donc l'échelon pertinent de la mixité** pour accueillir les jeunes Blagnacais.

La maison type vise le primo accédant, **par le haut**, puisque les tarifs proposés sont supérieurs au système tarifaire suggéré par les propositions du ministre du logement (Boorlo).

Il évoque le label « Constellation » qui renvoie à la volonté de faire de Blagnac une vitrine double à l'avant-garde de la technologie et de l'habitat. Insistance dans le discours sur la poésie du terme Constellation, le **mythe de la réconciliation des parties historiques (préservation de deux battisses historiques) et des constructions modernes.**

Mise en avant d'Andromède comme réponse au **développement endogène** de la population de Blagnac, ce qui rassure la population locale (et les promoteurs) : ouf, ce n'est pas pour Le Mirail...

#### **Garcia- urbaniste lauréat:**

Sa présentation commence par une **carte historique de Blagnac** ce qui souligne cette volonté d'afficher un développement urbain moderne sans rupture avec l'histoire du territoire.

Rupture avec le modèle du lotissement classique, forme d'étalement urbain, enfermé dans une organisation concentrique de l'habitat.

Un parallèle est fait entre le grand rond à Toulouse et AéroConstellation.

Souci de fragmenter les espaces verts.

Il y aura 65 îlots privés d'un hectare noyés dans une profusion d'espaces perméables (verts) produite de l'histoire par le déplacement de la zone de loisir Pinault, Versus le vernaculaire spontané c'est-à-dire contre les thèses spontanéistes de la ville émergente.

La non hiérarchisation des voies, vers un urbanisme non lisible. La ville passante est recherchée sur Andromède.

Les modèles mobilisés : la ville passante

Architecture coloniale sur le modèle Monpazier.

5 grandes prairies vertes, les cours d'Andromède sont reliés par une écharpe verte à la base de loisir. Avec préservation de deux bâtiments historiques : une ferme du 19<sup>ème</sup> et son hangar.

Réponse à la hiérarchisation des voies : voies de largeur différentes contre le déterminisme des services techniques.

Les îlots ont une taille de 70 mètres de large sur 160 de long.

Le renouvellement de la ville sur elle-même est permis par le modèle des îlots. Traitement novateur des eaux pluviales. Étouffer les voitures en les mettant sous terre métaphore de la poussière sous le tapis. Stérilisation du trottoir limiter les bateaux, pas de voitures sur le trottoir.

Le déclencheur affiché : un tableau de Malevitch « 5 rectangles rouges sur fond blanc ». Application d'un vernis culturel via cette convocation de Malevitch qui suggère implicitement une référence au new urbanisme des années 80. Référence à Minneapolis, réconciliation de la maison et de la rue.

## **2- Monges-Croix du Sud:**

### **Fortier-urbaniste lauréat :**

Structuration de l'habitat autour d'un parc linéaire (parc way) de 11 hectares qui sert de support à la circulation.

Extension de 900 logements (19 lots 900 logements) avec une valeur paysagère nouvelle. Extension organique par rapport au village. Idée de l'adresse facile à identifier.

Parc au centre du site et se servir des surplombs pour y installer les résidences, déclivités et surplomb des lots, volonté de terrassement pour obtenir une vue dégagée.

Volonté de générosité des surfaces même si ça coûte cher. Est-ce que ça contredit l'impératif de densité ?

« On donne des pistes, pas des modèles »

### **Devignes- paysagiste lauréat :**

Référence au modèle US avec Minneapolis : parc à droite, habitat à gauche. La « forêt jardinée » est mobilisée comme espace rassurant en opposition à la forêt : « rentrer chez soi dans un univers plus urbain que forestier ». Concernant la circulation, on tourne autour d'un parc, carte d'identité du site. Celle-ci est conçue en premier pour être présente tout au long des travaux.

Mobilisation du modèle helvétique : table arbustive, cordon arbustif, modèle du « parking forestier » où les arbres ne poussent pas. La voiture est entre deux arbres en harmonie avec la nature.

### **Garès- directeur de la SEM:**

Andromède, 1ere phase : 15 îlots. Consultation à partir du 15 mars 2005, puis tous les 6 mois.

3 îlots exemplaires : n.7 et 8 avec une signature architecturale internationale, îlots n.10 pour les normes environnementales.

Les critères de choix de la consultation :

- qualité architecturale
- qualité d'usage du logement
- qualité environnementale : incitation à la certification H&E
  - o consommation d'énergie
  - o confort thermique
  - o traitement des eaux pluviales

Ambition affichée : « traduire dans Andromède la lisibilité internationale de Toulouse.

Prix des logements : 115 à 280 € m<sup>2</sup>, terrains : 76 à 200 € m<sup>2</sup>, bureau : 160 à 200 € m<sup>2</sup>.  
Commerce : 180 à 260 €.

Question d'Hégoburu : Mise en place d'un suivi qualité ?

Réponse embarrassée : Garès hésite et laisse Carles parler. La commission qui en fait office et qui arbitre les concours se limitent à deux membres : le maire, son adjoint plus deux « personnes qualifiées qui ne feront l'objet d'aucune consultation possible.

Trois mois de décalage entre Monges-Croix du Sud et Andromède.

Stratégie de communication, mettre en avant ce qui se voit, effet de levier pour le reste de la production, créer un événement, publicité pour Blagnac qui lie optimum technologique à optimum urbain.

Les payeurs ne sont pas les décideurs, absence du Grand Toulouse, de culture intercommunale.

La ville métrique : réinsérer le piéton dans la ville. Mobilisation de I Bastide mais rejet du concentrique au profit du damier.

Comment on parle de la densité ? De la mixité ? Qu'est-ce qui est verrouillé dans le dispositif ? Le logement social : quelle forme, quel coût ? C'est quoi la ville durable ? Le bâtiment ou l'environnement ? Le marché de définition : son rôle, a-t-il été exploité ?



**Annexe 11 : Document d'animation du séminaire de la « charte des valeurs », suivi des points A et D complétés (source : G3A et Sem Constellation).**

SEM BLAGNAC CONSTELLATION

---

**SEM BLAGNAC CONSTELLATION**

-----

Études de définition  
des ZAC Andromède et Monge-Croix du Sud

-----


**Séminaire des 8 et 9 janvier 2003**

 Janvier 2003 - Page 1

SEM BLAGNAC CONSTELLATION

---

**1. OBJECTIFS DU SEMINAIRE**

 Janvier 2003 - Page 2

Faire s'exprimer les élus sur leurs attentes vis à vis des études de définition :

- Au regard de la situation actuelle, quels sont selon eux les **enjeux** essentiels ?
- Quels **objectifs** peut-on ou doit-on se fixer pour répondre à ces enjeux ?
- Quelles sont les **exigences** ou **contraintes** à respecter, quelles sont les **marges de manœuvre** qu'elles autorisent ?



## 2. METHODE



a) Introduction = les raisons de l'exercice



b) Questionnement collectif sur la **situation actuelle** (forces / faiblesses), puis sur les **enjeux**, et les **objectifs**, en abordant successivement 4 aspects :

- ✓ "**quelles valeurs ?**" = quelle image du territoire souhaite-t-on donner ? quels modes de vie ? Quelle référence ? Qu'attend t'on de la ville ?
- ✓ "**pour qui ?**" = quelles catégories de population ou d'activités souhaite-t-on accueillir, (mixité ou non ?). Quelle conception de la mixité de services ?
- ✓ "**quel contenu ?**" = quels types de programmes souhaite-t-on offrir ?
- ✓ "**dans quel cadre ?**" = à quelle échelle se place-t-on (commune, SIVOM, agglomération, sur quels moyens (financiers ou autres) peut-on compter ?



c) Les spécificités de chaque opération : (séminaire suivant)

- ✓ Andromède
- ✓ Monges-Croix du Sud

d) Recensement des exigences et contraintes : (séminaire suivant)

- ✓ Hiérarchisation des éléments acquis dans la liste d'août 2002, priorités
- ✓ Identification des exigences supplémentaires (objectifs annoncés, volontés à préciser)



- Méthode
- Questionnement
- Recensement des contraintes et exigences
- Cartographie



A. Les valeurs du projet

*A1 – Les rapports sociaux*

- Qui veut-on accueillir ?
- S'agit-il de mélanger ou de séparer (les catégories sociales, les origines nationales, les générations....) ?

*A2 – Quels usages de la ville, quels modes de vie ?*

- Dormir, travailler
- Se distraire, consommer
- Se déplacer, se rencontrer

*A3 – La relation à l'environnement*

- Gérer les ressources naturelles
- Optimiser la consommation d'espace
- Privatiser ou partager les espaces extérieurs ?

*A4 - Quelles références retenir ?*

- Ce que l'on veut.....
- Ce que l'on ne veut pas....



B. Pour qui ? = population, activités, commerces.

*B1- La population*

- Caractéristiques de la population recherchée (CSP, âge), souci de mixité
- Rapports avec l'Aéro Constellation, autres cibles privilégiées
- Rythme de croissance souhaité, équilibre recherché avec la population existante
- Réponse aux besoins des populations spécifiques (étudiants, personnes âgées, gens du voyage)

*B2 - Activités*

- Profil des entreprises recherchées = domaine d'activité, taille
- Volume global attendu

*B3 - Commerces*

- Type de commerces souhaités



C. Le contenu, le programme

*C1 - Le logement*

- Objectifs et échelles de diversité (quartier, îlot, immeuble.....)
- formes d'habitat (individuel / collectif / maisons de ville)
- typologie des logements ( nombre de pièces)

*C2 - L'activité et l'emploi*

- objectifs et échelles de mixité entre bureaux et habitat (quartier, îlot, immeuble)

*C3 - Les commerces et services*

- Objectifs de maîtrise des effets induits (stationnement, circulation, qualité architecturale)

*C4 - Les équipements*

- domaines à renforcer ou à créer en réponse aux besoins actuels
- évaluation des besoins futurs liés à l'urbanisation





D. Qualité et cadre de vie

*D1- Le modèle urbain*

- objectifs de consommation d'espace.
- relations à créer avec l'environnement, cohérence à rechercher à l'échelle territoriale
- un lieu d'innovation ?

*D2 - Les modes de vie*

- Quel usage de la voiture, quelle politique de stationnement (dissuader, canaliser ou laisser faire ?)
- Quel développement des transports en communs (les déplacements doux)
- L'offre cultures /sport /loisirs
- Quels rapports avec le centre de Toulouse, avec les communes environnantes (complémentarités recherchées)

*D3 - La sécurité*

*D4 - L'environnement, la conception du développement durable*

- modestie ou démonstrativité ?
- priorité à traiter



ANNEXE 1



Les échelles d'intervention, la méthode

- Les opérations Andromède / Monges –Croix du Sud dans leur territoire
  - des opérations spécifiques menées de manière autonome... ?
  - ... ou une occasion de mieux maîtriser et coordonner le développement urbain local ?
  - application : liens avec l'aménagement d'Aéro-Constellation, liens entre les deux opérations, valorisation des quartiers existants, exploitation des réserves foncières latentes, possibilité de substitution des programmes existants, relance économique
- Les moyens mobilisables
  - cadre réglementaire procédures opérationnelles (SCOT, PLU, ZAC)
  - enveloppe financière des investissements, répartition géographique
- La concertation publique
  - opportunité, contenu, modalités



ANNEXE 2



Les questions spécifiques à l'opération Andromède

- quelle identité pour un paysage aux structures a priori peu lisibles ?
- quel rapport instituer avec la Garonne riveraine ?
- comment exprimer la mixité de programmes dans un tissu déjà très composite ?
- la desserte par le TCSP = quel rapport entre tracé et répartition des programmes ?



ANNEXE 3



**Les questions spécifiques à chaque opération Monges-Croix du Sud**

- quel compromis retenir entre faible densité et consommation modérée d'espace ?
- comment maîtriser les impacts de l'urbanisation sur le tissu existant (équilibre entre zones naturelles et zones urbanisées, vision à long terme du développement communal)
- comment traiter les impacts particuliers liés à la voiture, quelle nécessité d'un renforcement de la desserte par les TC ?

## **Annexe 12 : Loi n°2001-454 du 29 mai 2001 relative à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse, appliquant le régime d'infrastructure d'intérêt national.**

JORF n°124 du 30 mai 2001 page 8583  
texte n° 1

LOI

**LOI no 2001-454 du 29 mai 2001 relative à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse (1)**

NOR: EQUX0100012L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

La procédure prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pourra être appliquée en vue de la prise de possession immédiate par l'État des terrains bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à l'exécution des travaux d'aménagement d'un itinéraire à très grand gabarit reliant les emprises du port autonome de Bordeaux à Toulouse, infrastructure d'intérêt national.

Les décrets sur avis conforme du Conseil d'État prévus au même article L. 15-9 devront être pris au plus tard le 30 juin 2004.

Article 2

Les dispositions des articles L. 314-1 à L. 314-8 du code de l'urbanisme s'appliquent, le cas échéant, aux opérations réalisées en application de l'article 1er.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 29 mai 2001.

Par le Président de la République : Jacques Chirac

Le Premier ministre, Lionel Jospin

La garde des sceaux, ministre de la justice, Marylise Lebranchu

Le ministre de l'intérieur, Daniel Vaillant

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement,

Jean-Claude Gayssot

(1) Travaux préparatoires : loi no 2001-454.

Assemblée nationale : Projet de loi no 2909 ;

Rapport de M. Yvon Montané, au nom de la commission de la production, no 2955 ;

Discussion et adoption, après déclaration d'urgence, le 3 avril 2001.

Sénat : Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, no 254 (2000-2001) ;

Rapport de M. Aymeri de Montesquiou, au nom de la commission des affaires économiques, no 299 (2000-2001) ;

Discussion et adoption le 16 mai 2001.



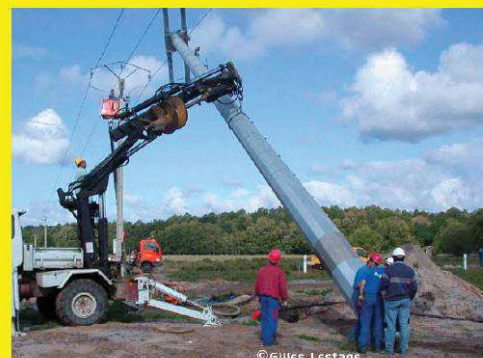
## Annexe 13 : Conférence de presse IGG du 8 juillet 2003.



# Les travaux

Itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse

## Conférence de presse du 8 juillet 2003



## Sommaire

<b>SITUATION GENERALE FIN JUIN 2003</b>	<b>3</b>
<b>SITUATION GENERALE FIN JUIN 2003</b>	<b>3</b>
Le calendrier des travaux est respecté	3
Situation générale fin juin 2003	4
Le « dossier d'exploitation » est prêt	5
Les fouilles archéologiques	6
<b>LA SITUATION DES CHANTIERS PAR DEPARTEMENT :</b>	<b>8</b>
En Gironde :	8
Dans les Landes :	9
Dans le Gers :	10
En Haute-Garonne :	12
<b>L'INSERTION PAYSAGERE</b>	<b>13</b>
Les ambiances paysagères	13
L'aménagement paysager	15
Quelques exemples :	16
<b>PREMIERS TESTS A L'AUTOMNE</b>	<b>18</b>

# Situation générale fin juin 2003

## ***Le calendrier des travaux est respecté***

L'ensemble du planning initial de l'opération a été établi pour trois ans. En cette fin de 1<sup>er</sup> semestre 2003, ce planning est tenu avec un léger décalage d'une quinzaine de jours. Ce dernier est essentiellement dû à la libération de certains terrains qui a été un peu plus longue que prévue ainsi qu'à quelques aléas météo.

Dans la région Aquitaine, tous les travaux seront pratiquement terminés au début de l'été ; il ne restera que quelques aménagements urbains à réaliser en octobre ; les plantations commenceront à l'automne.

En Midi-Pyrénées, tous les travaux nécessaires au passage du premier convoi seront terminés comme prévu à la fin septembre. Certaines opérations se poursuivront après cette date ; il s'agit notamment de la finalisation d'une partie des traversées urbaines des déviations de bourgs et de la construction de la piste cyclable allant de l'Isle Jourdain jusqu'à Blagnac ; mais elles ne sont pas indispensables au passage du convoi.

Le déploiement de la fibre optique nécessaire à l'exploitation de l'itinéraire (*cf. ci-dessous*) est déjà réalisé dans la plupart des traversées d'agglomération ; son achèvement complet reste prévu pour l'automne prochain.

Par ailleurs, deux opérations d'accompagnement seront lancées pendant l'été 2003 et devraient se terminer fin 2004 : il s'agit de la création des giratoires de Tchac Tchic à Bazas et du Choulon à L'Isle Jourdain. Dans les deux cas, ces opérations, elles-aussi ne sont pas indispensables au passage du convoi mais participent à la gestion de l'itinéraire.

Enfin, des travaux d'élagages sont en cours sur le domaine privé ; ils ont fait l'objet de négociations préalables avec les riverains concernés après un recensement par une équipe de géomètres.

Il faut rappeler, qu'à partir de l'automne prochain, 150 000 végétaux dont 6500 arbres d'alignement seront plantés dans les deux régions.

Sur le plan financier, les estimations initiales sont respectées.

CL

## Situation générale fin juin 2003





## ***Le « dossier d'exploitation » est prêt***

Une fois les travaux d'aménagement terminés, il est nécessaire de définir « le mode d'emploi » de l'itinéraire, c'est le but du « dossier d'exploitation ».

Ce dossier comprend deux grandes parties :

- Les « équipements d'exploitation » nécessaires au guidage des convois, à leur information et à celle des autres usagers, au contrôle et à la sécurité du trafic. Il s'agit principalement du réseau de transmission radio et de la vidéosurveillance, des stations météo, du réseau d'appel d'urgence, des panneaux d'information fixe et « à message variable », des barrières contrôlant l'accès des pistes d'évitement, etc...
- Le « plan de gestion de trafic » détaille l'organisation opérationnelle, le rôle des acteurs impliqués et les moyens affectés ; ce document détaille notamment les procédures à respecter tant en conditions normales de fonctionnement qu'en cas d'événements imprévus voire de crises.

Outre la définition de ces procédures d'exploitation, un travail approfondi a été engagé en matière acoustique. Il s'agit de garantir aux riverains que le passage du convoi sera bref tout en faisant encore moins de bruit qu'un camion ordinaire.

Pour cela, des recherches importantes ont été engagées dès la conception des camions-tracteurs pour qu'ils respectent les normes acoustiques.

Par ailleurs, un système d'aide au pilotage permettra l'optimisation de la circulation du convoi, notamment dans les traversées d'agglomération comme Lévignac.

Cela permettra d'éviter des événements susceptibles de générer des nuisances comme un freinage brutal ou une manœuvre répétée.

Cette fluidité de déplacement sera la meilleure garantie de la quiétude des riverains.

Avant le premier passage du convoi (6 semi-remorques portant les pièces de l'Airbus A380, d'une longueur de 35 à 50 mètres chacun) deux séries de tests sont prévus.

Une première série de tests aura lieu en octobre 2003. Elle permettra de qualifier certains équipements de l'itinéraire qui seront réalisés d'ici le deuxième trimestre 2004.

La seconde série de tests est prévue pendant l'hiver prochain. Elle permettra de déterminer la durée de parcours, les équipements d'exploitation et les conditions de fonctionnement des aides à la conduite, qui sont des dispositifs de guidage spécifiques mis en place dans les traversées difficiles.

## **Les fouilles archéologiques**

Dans les quatre départements traversés par l'itinéraire (Gironde, Landes, Gers, Haute-Garonne), des diagnostics archéologiques sur des sites déterminés ont été prescrits durant l'année 2002 après étude des services régionaux de l'archéologie –conformément à la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

En Gironde, dans les Landes et le Gers, les fouilles préventives réalisées fin 2002 – début 2003, n'ont pas conduit à la nécessité de fouilles complémentaires.

En Haute-Garonne, les fouilles préventives ont mis en évidence quatre sites remarquables où des fouilles complémentaires se sont avérées nécessaires : le site de Rominguières à Cornebarrieu a été fouillé début 2003 et le rapport final a été réalisé . Par contre le site de Bichou à Montaignut a été fouillé seulement aux deux tiers et les sites dit Labadie à Mondonville et Allies à Cornebarrieu n'ont pas été fouillés.

Malgré un dialogue régulier avec les archéologues, et les crédits spécifiques obtenus, le mouvement de grève n'a pas permis de réaliser l'ensemble des travaux avant la date prévue du 30 mai 2003.

Or, les travaux de l'itinéraire sur ces sites doivent maintenant se poursuivre afin de conduire le chantier dans le respect du calendrier qui a été arrêté. Des solutions techniques ont été recherchées afin de concilier la poursuite des travaux de l'itinéraire et la préservation de ces sites archéologiques.

Pour le site du Bichou, les travaux de l'itinéraire peuvent être encore différés, le dialogue sera donc poursuivi afin d'achever les fouilles déjà commencées. Pour les sites de Labadie et des Allies, les travaux ne peuvent plus être différés. Il convient donc de préserver les sites :

- Sur le site de Labadie dont les vestiges se trouvent à plus de 70 cm sous le sol actuel, les terrassements se limiteront à 40 cm pour ne pas toucher les vestiges. Ces derniers seront protégés par un tissu géotextile,
- Sur le site des Allies dont les vestiges se trouvent à plus de 40 cm du sol actuel, un décapage de 10 cm sera toléré et un film géotextile renforcé permettra de protéger les vestiges. Cette solution implique une plus forte pente pour la piste et une modification des caractéristiques de la route pour la déviation de Cornebarrieu. Elle nécessitera un investissement supplémentaire de l'ordre de 150 000 euros pris en charge par l'Etat et Airbus.



Par délégation du Préfet de région, le chef du service régional d'archéologie a signé le 11 juin dernier un arrêté de conservation de ces deux sites afin de préserver les vestiges archéologiques.

## LA SITUATION DES CHANTIERS PAR DEPARTEMENT :

### En Gironde :

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Aire de stockage de LANGON</b></li> </ul>	<p><i>Aménagement d'une aire pour la constitution du convoi</i></p>	<p>La structure est quasiment terminée (fin août) ; le hangar et les équipements de reconditionnement des emballages commenceront pendant l'été</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée Langon</b></li> </ul>	<p><i>Adaptation des giratoires existants et création de deux autres giratoires. Aménagement du cours de Lattre de Tassigny.</i></p>	<p>Les carrefours sur le boulevard Allende sont terminés. Le giratoire de l'Etoile est terminé. Les giratoires Allende et Hôpital seront terminés fin août. Les travaux sur le boulevard de Lattre de Tassigny commencent en juillet et seront terminés en novembre</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>de Langon à Bernos-Beaulac</b></li> </ul>	<p><i>Rectification et mise en place d'îlots pour des aménagements de carrefours et création de tourne à gauche.</i></p>	<p>Les créneaux de dépassement de Mazères et de Bazas seront terminés fin août, idem pour tous les îlots sur la section</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée Bernos-Beaulac</b></li> </ul>	<p><i>Aménagements urbains ; élargissement du tablier de la voute sur le Ciron. Création d'une piste cyclable.</i></p>	<p>L'ouvrage sur le Ciron est en cours ; il sera terminé en septembre. La traversée de Bernos sera achevée fin novembre.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Bernos-Captieux</b></li> </ul>	<p><i>Aménagements d'îlots directionnels et de giratoires</i></p>	<p>L'ensemble des travaux sera achevé pour la fin du mois de juin.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Voie dédiée de Captieux</b></li> </ul>	<p><i>Création d'une piste d'évitement provisoire dédiée aux convois ; la piste définitive sera plus à l'est et longera la voie rapide.</i></p>	<p>Les travaux ont commencé en avril et seront terminés en septembre</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Captieux-Maillas</b></li> </ul>	<p><i>Renforcement de la chaussée par un nouveau revêtement.</i></p>	<p>Les travaux d'élargissement seront terminés pour le mois de septembre à l'exception des enrobés qui seront réalisés pour la fin de l'année</p>

## Dans les Landes :

▪ <b>Traversée Maillas</b>	<i>Aménagement de la route existante jusqu'au cimetière avec construction d'une piste cyclable</i>	Le chantier devrait être terminé en décembre 2003
▪ <b>Maillas-Losse</b>	<i>Renforcement de la chaussée par un nouveau revêtement et création d'une aire d'entrecroisement</i>	L'ensemble des élargissements sera terminé en septembre
▪ <b>Déviation Losse</b>	<i>Création d'un giratoire et de trois carrefours sur la déviation du bourg</i>	Sera terminé en août pour permettre le passage du convoi test en octobre avec une mise en service pour les usagers en décembre
▪ <b>Losse-Estampon</b>	<i>Rectification de tracé et élargissement de la voie.</i>	Sera terminé fin août
▪ <b>Déviation Estampon</b>	<i>Aménagement d'une nouvelle voie</i>	Sera terminé fin août pour permettre le passage du convoi test en octobre avec une mise en service pour les usagers en décembre
▪ <b>Estampon-Gabarret</b>	<i>Elargissement de la chaussée et renforcement par un nouveau revêtement. Aménagement du carrefour de Lapeyrade.</i>	Les travaux seront terminés fin septembre
▪ <b>Piste d'évitement de Gabarret</b>	<i>Création d'une piste d'évitement réservée aux convois et aux agriculteurs riverains.</i>	Les travaux d'évitement seront terminés fin septembre avec réalisation simultanée de l'aire d'arrêt de Gabarret
▪ <b>Adaptation de la RD 656 entre Gabaret et Barbotan</b>	<i>Elargissement de la chaussée</i>	La fin des travaux est prévue pour le fin août

## Dans le Gers :

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée de Barbotan et Cazaubon</b></li> </ul>	<i>Aménagements urbains</i>	Les travaux commencent en août et se termineront début 2004
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RD 626 entre Cazaubon et Eauze</b></li> </ul>	<i>Elargissement de la chaussée</i>	Les travaux seront terminés à la fin du mois d'août
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Déviations d'Eauze</b></li> </ul>	<i>Mise en place d'une déviation avec création de trois giratoires</i>	La déviation sera terminée fin juillet l'aire étant mise en service en décembre
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation des RD 931 et RD 20 entre Eauze et La Jalousie</b></li> </ul>	<i>Aménagement du carrefour de la Jalousie. Création d'une aire de stationnement pour les convois sur la commune d'Eauze.</i>	Les travaux seront terminés en août
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RN 124 entre La Jalousie et Dému</b></li> </ul>	<i>Rectification de virage et de profil en long</i>	Les travaux seront terminés à la fin du mois de juillet
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée de Dému</b></li> </ul>	<i>Aménagements urbains</i>	Les aménagements seront terminés à la fin de l'année 2003
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RN 124 entre Dému et Vic Fezensac</b></li> </ul>	<i>Création d'un créneau de dépassement et renforcement de chaussée.</i>	Travaux terminés à la fin du mois novembre
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée de Vic Fezensac</b></li> </ul>	<i>Aménagements urbains</i>	Les aménagements de carrefours, la création de places de stationnement et l'éclairage public seront terminés pour début 2004  Un aménagement spécifique est prévu pour le ruisseau du Ménichot
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RN 124 entre Vic Fezensac et Saint Jean Poutge</b></li> </ul>	<i>Renforcement de chaussée et rectification de virage</i>	Les travaux seront terminés la fin du mois de juillet

**Dans le Gers (suite) :**

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée de Saint Jean de Poutge</b></li> </ul>	<i>Aménagements urbains</i>	L'ensemble des aménagements sera terminé pour la fin de l'année 2003
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RN 124 entre Saint Jean Poutge et Auch</b></li> </ul>	<i>Aménagement des giratoires et des carrefours existants. Création d'une aire de stationnement et d'un créneau de dépassement .et aménagement d'une piste d'évitement du pont de DURAN</i>	Les travaux débutent fin août ; le créneau de dépassement devrait être terminé pour la fin d'année 2003. L'aire d'arrêt d'Ordan Larroque et l'aménagement du pont de Duran seront terminés fin juillet
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RN 124 entre Auch et Gimont</b></li> </ul>	<i>création d'un ouvrage d'art sur la voie ferrée Auch-Toulouse</i>	l'ouvrage sur la voie ferrée commence ce mois-ci sur la commune de Leboutin devrait se terminer en décembre .
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée de Gimont</b></li> </ul>	<i>Aménagements urbains</i>	La réfection du boulevard du nord, l'aménagement des carrefours, les plantations et le nouvel éclairage public seront terminés en novembre
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RN 124 entre Gimont et l'Isle Jourdain</b></li> </ul>	<i>Reprise de la chaussée de la RN 124</i>	L'aire d'arrêt de L'Isle Jourdain sera terminée début juillet et l'ensemble des travaux pour la fin du même mois de juillet
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Liaison entre l'Isle Jourdain et Pradère les Bourguets</b></li> </ul>	<i>Adaptation des voies et aménagements de nouveaux carrefours. Création d'une nouvelle voie de déviation à l'Isle Jourdain et d'une piste dédiée à Ségoufielle et Pradère-les-Bourguets.</i>	Les travaux seront terminés pour la fin du mois de juillet. La déviation de l'ancienne RD290 et les aménagements des voies communales et de la piste de la prairie suivront. Le revêtement de la piste sera effectué en août



## En Haute-Garonne :

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RD 17 entre Pradère les Bourguets et Lévignac</b></li> </ul>	<p><i>Mise en sécurité de quatre carrefours et création d'une piste cyclable</i></p>	<p>Les carrefours ont déjà été aménagés et l'ensemble de l'aménagement routier sera terminé pour la fin du mois de juillet la piste cyclable sera réalisée pour début 2004</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Traversée de Lévignac</b></li> </ul>	<p><i>Aménagements urbains</i></p>	<p>Les travaux devraient être terminés en novembre. Il s'agit de l'aménagement de parking, de carrefours, de la réfection des trottoirs et de l'éclairage public ainsi que de plantations.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptation de la RD 17 entre Lévignac et Montaignut sur Save</b></li> </ul>	<p><i>Création d'une piste cyclable</i></p>	<p>La piste cyclable allant de L'Isle Jourdain à Blagnac sera réalisée à partir de novembre 2003 ; les travaux devraient durer trois mois</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Voie dédiée de Montaignut sur Save</b></li> </ul>	<p><i>Création d'une piste d'évitement qui pourra être utilisée par les cyclistes et les randonneurs pédestres.</i></p>	<p>La piste d'évitement sera terminée en août ; le revêtement lui-même sera effectué en septembre</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Voie dédiée de Mondonville</b></li> </ul>	<p><i>Réalisation d'une piste d'évitement qui pourra être utilisée par les cyclistes et les randonneurs pédestres.</i></p>	<p>La piste d'évitement sera terminée en août ; le revêtement lui-même sera effectué en septembre</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Déviations de Cornebarrieu</b></li> </ul>	<p><i>Création d'une déviation à 2 x 1 voie avec six points d'échanges avec la voirie locale et deux ouvrages d'art. Elle sera longée par une piste cyclable entre deux rangées d'arbres au sud et une plantation d'alignement au nord.</i></p>	<p>Les travaux ont commencé ils devraient se terminer début 2004 y compris le pont de Beauzelle permettant le raccordement de cette déviation avec la RD902</p>



# L'insertion paysagère

L'Etat, maître d'ouvrage s'est non seulement engagé à respecter l'environnement de l'itinéraire à très grand gabarit mais il a également pris des engagements très forts pour mettre en valeur les territoires traversés tant sur le plan économique qu'environnemental.

L'aménagement de l'itinéraire à très grand gabarit s'accompagne d'une démarche en profondeur pour la valorisation des paysages des territoires traversés.

Cette démarche a été confiée à plusieurs bureaux d'études spécialisés. Leurs propositions ont été fondées sur l'observation mais aussi l'écoute et la concertation avec les différents acteurs qui vivent sur le territoire.

La première phase de reconnaissance paysagère a permis de comprendre l'organisation du territoire et d'identifier les grandes composantes du paysage ainsi que les points singuliers.

Les différents volets du plan « paysage » de l'itinéraire à très grand gabarit ont fait l'objet de présentation devant les commissions départementales des sites.

Dans le cas de l'itinéraire à très grand gabarit, sa longueur (250 km) oblige à distinguer plusieurs « entités » ou « ambiances » paysagères. De plus, la problématique est très différente de celle de l'insertion d'une autoroute : d'une part, il n'y a pas d'effet de coupure, d'autre part, il s'agit de routes existantes - en majorité d'anciennes routes départementales déjà bien insérées dans leur milieu naturel.

## **Un objectif majeur : valoriser l'existant**

Le travail des paysagistes a donc été guidé par le souci permanent de « valoriser » l'existant en révélant des grands traits de paysage mais aussi des lieux bien spécifiques.

## ***Les ambiances paysagères***

De Langon à Blagnac, l'itinéraire à très grand gabarit traverse des entités paysagères très différentes. Elles se confondent souvent avec les entités géographiques des quatre départements traversés : la Gironde, les Landes, le Gers et la Haute-Garonne.

### **En Gironde**

A partir du port de Langon jusqu'au passage au-dessus l'autoroute, il s'agit essentiellement d'une traversée urbaine avec, en périphérie, une zone d'activités de part et d'autre de l'autoroute. Puis la route départementale 932 traverse un paysage très diversifié composé d'une mosaïque de vignobles, de champs plats et cultivés et de quelques zones d'habitat.

### **La forêt landaise**

Dès la sortie de Bazas, on entre dans la forêt landaise. La route est complètement insérée dans des boisements réguliers de pins, bordée de feuillus dorés en automne, avec de temps en temps des « airials », petits hameaux situés dans une clairière. Ils constituent autant de ponctuations dans ce paysage uniforme et fortement typé.

La commune de Barbotan les Thermes marque la fin des Landes tout en présentant l'aspect exotique plus singulier d'une station balnéaire.

### **La traversée du Gers et ses coteaux**

Le Gers et ses coteaux, ocres des labours en hiver ou blonds des blés en juin, montrent au delà de ses premiers plans, des fermes et villages bien positionnés sur les reliefs. Quelquefois les Pyrénées sont visibles dans le lointain.

De Barbotan à Eauze, les coteaux sont striés par les vignes du Bas Armagnac avec de grandes ouvertures de vue à partir des tronçons situés en ligne de crête. Le Gers est traversé comme un éventail par les rivières qui descendent du plateau de Lannemezan : l'Osse, la Baïse, l'Auloue, longé sur plusieurs kilomètres près d'Ordan Larroque, mais aussi le Gers, l'Arrats, la Gimone et la Save qui dessine la limite à l'est du Gers.

La route Nationale 124, empruntée par le convoi, offre un scénario pittoresque plusieurs fois répété : route en belvédère, descente du coteau exposé à l'Est, traversée de la vallée (et du village implanté en plaine de part et d'autre de la rivière), remontée du coteau exposé à l'Ouest vers la nouvelle ligne de crête qui offre des vues sur les Pyrénées... Seuls quelques beaux alignements de platanes subsistent encore (à l'entrée de Vic Fezensac et après Gimont).

La déviation d'Auch présente une rupture paysagère : grands talus de déblais calcaires où les replantations sont difficiles. Cette déviation bénéficie cependant de belles échappées visuelles vers la cathédrale d'Auch, la vallée du Gers et le village de Duran.

### **En Haute-Garonne**

A partir de l'Isle Jourdain, la route suit la vallée de la Save et les vallonnements s'atténuent.

La Haute Garonne commence alors dans cette dernière vallée en suivant la route plantée de grands platanes jusqu'aux portes de Montaigut. La forêt de Bouconne et sa lisière forment le motif principal du plateau de Mondonville. Ensuite, c'est la ville qui apparaît peu à peu avec ses fragments de lotissements et ses maisons autour de Cornebarrieu, Aussonne, Blagnac et Beauzelle.

Le site, très visible, de l'usine Aéroconstellation introduit alors une nouvelle dimension dans le paysage, celle d'un urbanisme industriel contemporain.



## ***L'aménagement paysager***

Le projet pour le paysage va au delà d'une simple restitution du patrimoine végétal, l'ambition étant que la route et le paysage puissent être confondus dans une même entité.

Certains motifs révèlent la richesse d'un patrimoine historique et architectural, mais aussi des panoramas, des vues ou des lieux simplement agréables. L'objectif est de les rendre visibles depuis la route et de les mettre en scène.

La perception visuelle des châteaux et des villages, des horizons, des vignobles ou tout simplement d'un vallon boisé, d'un coteau cultivé, ou d'une belle bâtisse de ferme focalise l'intérêt autour du projet.

En complément, le plan de paysage prévoit la mise en valeur matérielle de motifs, restituant par exemple des alignements d'arbres, remodelant des talus ou aménageant une traversée de village.

Cet ensemble de projets gravitent autour de la route et restituent une richesse aux lieux traversés.

### **Les grands principes**

L'esprit général est de révéler l'existant plutôt que de planter artificiellement des obstacles visuels au milieu de paysages panoramiques ou sur les crêtes.

Cette restitution s'exprimera au travers de plusieurs principes paysagers:

- **Les grandes lignes d'arbres** : les routes du sud-ouest ont en commun d'avoir été plantées de longues lignes d'arbres dans les vallées. Dans certains cas, leur trop grande proximité est devenue une menace pour l'usager de la route. Leur suppression pour permettre le passage des convois aura aussi des effets bénéfiques en terme de sécurité routière. De nouvelles plantations sont prévues, un peu plus à l'écart de la chaussée.
- **La route « belvédère »**. La route passe en ligne de crête sur des coteaux, souvent rayés de vignes dans le Gers. C'est l'occasion de « donner à voir » le paysage et plus généralement le patrimoine historique et architectural. Ici, le paysage restera ouvert.
- **L'image des villes et des villages**. L'élargissement sera l'occasion d'une mise en valeur des espaces publics dans les communes traversées. Ce sera le cas aussi bien pour les arials des villages landais que pour les places, les carrefours, les trottoirs des villes de Gironde, du Gers et de Haute-Garonne.
- **Un espace de promenade**. A l'approche des zones urbanisées en périphérie de l'agglomération toulousaine, des plantations d'arbres sont prévues le long de la route et de la piste cyclable qui l'accompagne. Elles renforceront le caractère de « route verte » déjà affirmé dès la vallée de la Save grâce à d'importantes plantations d'alignement de part et d'autre de la route.

Plus de 6 500 arbres (*platanes, chênes rouges, micocouliers, mûriers, frêne, robiniers, tilleuls*), soient près de 4 arbres plantés pour 1 supprimé.

L'homme ne sera pas le seul bénéficiaire, la nature y retrouvera aussi largement son compte.

## Quelques exemples :



**La Gironde et la route de Captieux :** Le projet restitue à la route, l'image de ses anciens alignements. C'est une séquence forte, et significative dans un paysage morcelé et composite. La ligne d'arbres est un trait d'union entre la vallée de la Garonne et la forêt landaise plus au sud



**La traversée dans la forêt landaise, un projet minimaliste :** Le projet reste ici le plus sobre possible, n'introduisant que pour certaines sections, des travaux de nettoyage des lisières ou d'élagage. Un accotement continu et herbacé est ainsi créé, respectant au plus juste les lisières existantes.



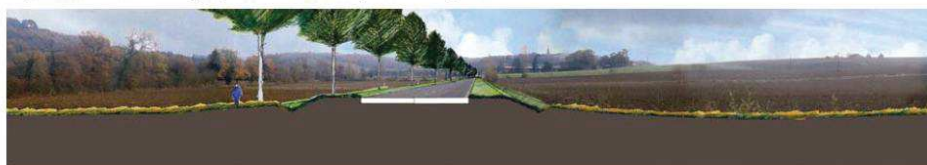
**Les arials et le passage à Maillas :** Le passage du convoi offre l'opportunité pour le village de MAILLAS de réaménager son centre en reconstituant un vrai arial replanté de pins, de chênes et de quelques bouleaux. Le motif de l'église reste le plus marquant et le mieux identifiable. Les arbres y sont plantés « en couronne ».



**Une mise en scène exotique à Barbotan Les Thermes :** Le projet prévoit des allées de promenade qui bordent la route, la traversent et s'enfoncent vers la ville. Des arbres décoratifs comme les magnolias, les ginkgos, les cèdres et les palmiers, sont plantés et renforcent par leur exotisme le caractère balnéaire de la station.



**La traversée du Gers, la route est un belvédère linéaire :** La route nationale 124, bien intégrée dans le paysage, suit les reliefs, les contourne et les franchit procurant ainsi des vues lointaines vers les villages et les Pyrénées. Le projet respecte ces éléments forts du paysage. La route légèrement réadaptée en quelques endroits est « nettoyée », ses accotements sont remodelés et enherbés. C'est l'ensemble de la traversée du département du Gers qui peut être aménagé de cette façon.



**La grande plaine d'Ordan-Larroque, une route droite et plantée :** Ici la route rectiligne traverse la plaine encadrée de collines. Le projet renforce la lecture de ce lieu sur plusieurs kilomètres et introduit une plantation de micocouliers soulignant le talus qui surplombe la plaine. Cette plantation existait autrefois.





**Le cas particulier de l'échangeur de Duran sur la déviation d'Auch :** Au pied du village, ce carrefour routier manque aujourd'hui de qualité paysagère. Le projet requalifie la grande partie centrale de cet échangeur en transformant ce délaissé aujourd'hui couvert d'une friche par une prairie remodelée et ré-engazonnée.



**Les entrées des villages du Gers, une nouvelle mise en scène à Gimont :** Les projets prévoient des plantations et des aménagements d'espaces publics. A l'est de Gimont, la sortie de la ville est actuellement ombragée par une belle plantation de platanes. Plus loin, le Château de Larroque est visible avec son parc et son architecture du XVIIIème siècle. Ce nouveau parc, au bord de la route introduit une promenade et des essences nobles telles que séquoias, chênes verts, et magnolias.



**La route passe au pied des derniers coteaux du Gers :** C'est un ensemble de voies communales et de chemins agricoles qui servent de support au nouvel aménagement. Pour pouvoir faire passer le convoi, ces voies sont renforcées et élargies pour pouvoir aussi intégrer une piste pour les cyclistes et les promeneurs. Une plantation de chênes est réintroduite sur l'ensemble de cette séquence avec ses espacements irréguliers, elle reforme une haie naturelle en bordure de la plaine cultivée.



**Le passage dans la vallée de la Save, une route droite et plantée :** A l'ouest une piste cyclable est ombragée par une trame resserrée de mûriers. A l'est, respectueux des grandes perspectives plantées au bord des routes toulousaines, on réintroduit sur une trame plus espacée, des grands arbres, platanes ou tilleuls



**La forêt de Bouconne, une piste pour la promenade :** L'intégration de l'itinéraire ne prévoit ici que le tracé d'une piste couleur « terre » qui longe la lisière de la forêt.:



**Le plateau toulousain à Beauzelle :** Le parti d'aménagement réintroduit les mêmes essences d'arbres et les mêmes dispositions en plan que celles de la vallée de la Save. Ainsi, un nouveau paysage se dessine entre Mondonville et Beauzelle, avec routes et pistes de promenades, structurées par une grande ligne plantée, longue, uniforme et monumentale, jusqu'au pied des grands bâtiments.

# Premiers tests à l'automne

Alors que l'essentiel des travaux s'achèvera, la saison automne-hiver 2003-2004 va être marquée par plusieurs séries de tests destinés à valider le système de transport par son premier utilisateur, Airbus.

Ces tests permettront de valider successivement :

- le bon dimensionnement physique de l'itinéraire, afin de prévoir des adaptations éventuelles,
- le caractère opérationnel des systèmes de guidage et de signalisation, puis de l'ensemble des équipes d'exploitation y compris les forces de l'ordre.
- le bon fonctionnement de l'ensemble du système de transport et d'exploitation de l'itinéraire en cas d'incidents extérieurs lors d'exercices de simulation.

## ***Des matériels conçus spécialement***

C'est au début de l'automne qu'interviendra la livraison des premiers ensembles « tracteur et remorque ». Ils sont conçus et fabriqués spécialement pour transporter les pièces de l'A380 dans des conditions de sécurité et de respect de la quiétude des riverains de l'itinéraire à très grand gabarit.

La composition-type d'un convoi sera de 6 ensembles « tracteur+remorque » d'une longueur de 35 à 50 mètres (selon la pièce transportée), chacun étant séparé du précédent par une distance de sécurité de 200 mètres.

Il faut rappeler que les convois circuleront exclusivement de nuit\* dans le sens nord-sud, de Langon à Cornebarrieu.

- A l'aller, les remorques sont dans leurs dimensions maximales permettant l'acheminement des pièces pouvant atteindre un gabarit de 50 mètres de long, de 8 mètres de large et de 13 mètres de haut.

---

\* Par contre, certains-tests s'effectueront de jour.



- Au retour, à vide, la structure des remorques est réduite pour respecter le gabarit autoroutier, le trajet s'effectuant par l'autoroute A62.

### **Première circulation en octobre**

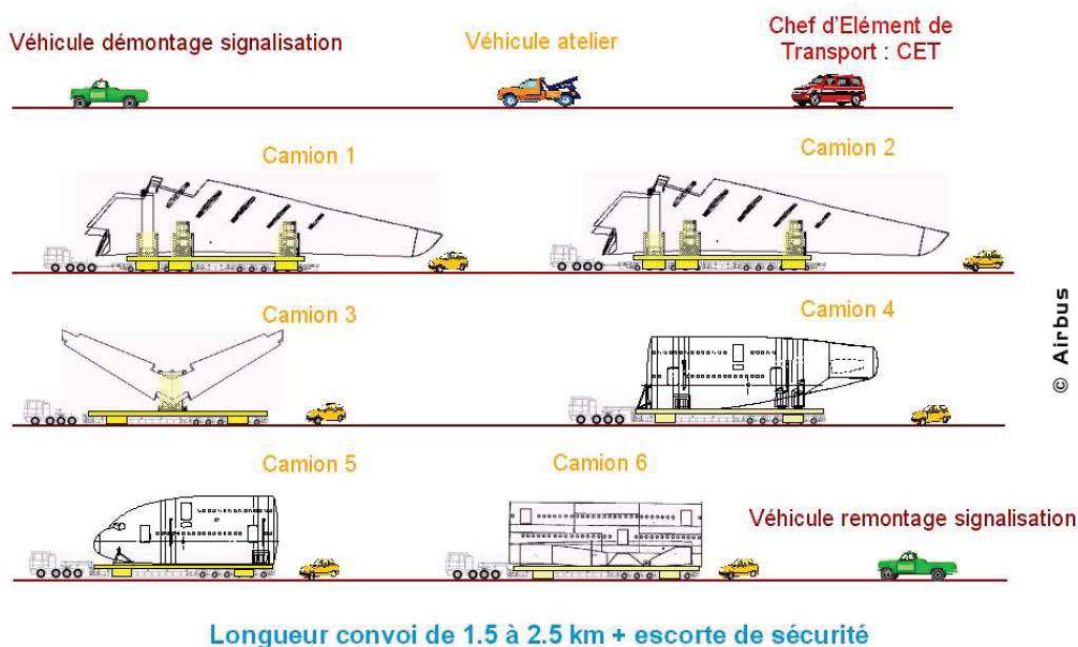
Le calendrier indicatif des tests pourrait être le suivant :

- Mi-novembre, première série de tests avec 2 ensembles « tracteur+remorque » en configuration réelle de taille et de poids (gabarits avec lest),
- Premier trimestre 2004, deuxième série de tests opérationnels, les derniers impliquant le convoi complet (6 ensembles « tracteur+remorque »),

Le premier convoi avec les pièces de l'A380 est programmé au printemps 2004.

Les tests seront l'occasion d'entraîner les équipes et les matériels ; ils offriront aussi l'opportunité aux populations des communes traversées d'apprécier la qualité des mesures d'accompagnement destinées à protéger et à valoriser leur cadre de vie.

## **Organisation du convoi transporteur**



## **Annexe 14 : Rejet de la saisine par la CNDP du 7 novembre 2002**

Commission Nationale du Débat Public

---

SÉANCE DU 7 NOVEMBRE 2002

---

**DECISION N° 2002 / 04 // IGG LT / 1**

---

**PROJET D'ITINERAIRE ROUTIER A TRÉS GRAND GABARIT  
ENTRE LANGON (GIRONDE) ET TOULOUSE (HAUTE – GARONNE)**

---

**La Commission nationale du débat public,**

- vu la loi n° 95-101 du 2 février 1995, alors en vigueur,
- vu le décret n° 96-388 du 10 mai 1996 pris pour l'application de celle-ci, alors en vigueur,
- vu la loi n° 2002-276 du 27 février 2002,
- vu le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 pris pour l'application de celle-ci,
- vu la demande de saisine du 23 avril 2001 de l'association « France nature environnement », agréée au titre de l'article L 141-1 du code de l'environnement, exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national, tendant à ce que soit organisé un débat public sur le projet d'itinéraire routier à très grand gabarit entre Langon (Gironde) et Toulouse (Haute-Garonne),
- vu la décision du 14 mai 2001 de la Commission nationale du débat public de ne pas organiser ce débat public,
- vu la décision du 17 mai 2002 du Conseil d'État annulant cette décision,
- considérant qu'il y a donc lieu de procéder à un nouvel examen de cette demande de saisine,
- considérant qu'aux termes de l'article 17, relatif aux dispositions transitoires, du décret du 22 octobre 2002 susvisé : « Le présent décret ne s'applique pas : ... 2° Aux projets qui ont fait l'objet, avant la publication du présent décret, d'une fixation de leurs caractéristiques principales par mention ou publication régulière dans les conditions prévues par l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 96-388 du 10 mai 1996. »,
- considérant que les principales caractéristiques de cet itinéraire ont été fixées par l'arrêté interministériel du 30 mai 2002 qui a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à sa réalisation, publié au Journal officiel de la République française le 5 juin 2002, suite à l'enquête publique ouverte du 15 octobre 2001 au 19 novembre 2001 en

application de l'arrêté interpréfectoral du 20 septembre 2001, laquelle a donné lieu à avis favorable de la commission d'enquête en date du 19 décembre 2001,

- considérant que, dans ces conditions, un débat public ne peut plus être organisé sur ce projet d'itinéraire au sens du décret susvisé du 22 octobre 2002,
- sur proposition de son Président,
- après en avoir délibéré,
- à l'unanimité de ses membres présents,

**DÉCIDE :**

Article unique

La Commission nationale du débat public constate qu'il ne peut plus être organisé de débat public sur le projet d'itinéraire routier à très grand gabarit entre Langon (Gironde) et Toulouse (Haute-Garonne).

Le Président

Yves MANSILLON

**Annexe 15 : Plaquette de présentation d'AéroConstellation par le maître d'ouvrage Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse**



Maître d'ouvrage





## Des responsables locaux

Le lundi 27 septembre 1999, l'Etat, le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, le Conseil Général de la Haute-Garonne, le district du Grand Toulouse et le SIVOM Blagnac Constellation signent le protocole AéroConstellation.

Une grande étape est franchie pour l'aéronautique toulousaine : notre pôle historique d'excellence se dote d'une zone dédiée. Grâce à la volonté commune d'hommes solidaires, notre région garde sa place de pionnier dans l'histoire mondiale de l'aéronautique.

### un site industriel de 380 hectares

Sur 380 hectares, les communes de Blagnac, Cornebarrieu puis Aussonne vont accueillir toutes les installations nécessaires à la construction et à la maintenance aéronautiques. Sur 260 hectares, les communes de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu vont recevoir des zones d'habitations et d'équipements.



## réunis pour bâtir une vitrine technologique européenne

### une synergie de compétences

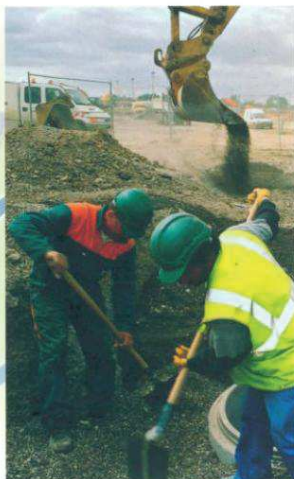
La Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse assure la maîtrise d'ouvrage de toutes ces opérations, confiant les études et la réalisation de la ZAC AéroConstellation à la SETOMIP et des ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud à la SEM BLAGNAC CONSTELLATION.







## dimension internationale



### 5 km de bassins

Enfin, la très importante surface imperméabilisée entraîne l'aménagement de bassins de rétention des eaux de pluie, le plus souvent sous forme de "waterways" accompagnant les voies de circulations.



### 650 m de canal paysager

L'un des bassins de retenue, situé au coeur des secteurs industriels bâtis, est maintenu en eau permanente sous la forme d'un canal qui bénéficiera d'un traitement paysager de haute qualité et assurera une liaison verte entre le bois classé conservé et les bâtiments industriels.

## Un projet industriel

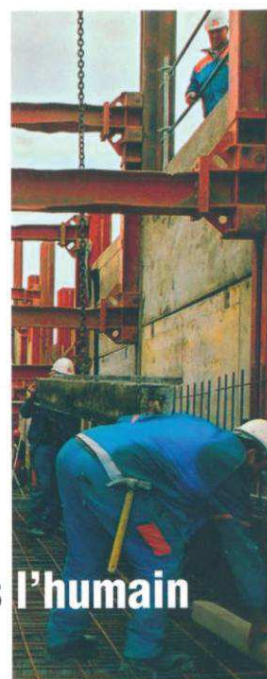
De nombreux emplois créés, l'accueil de nouveaux habitants à proximité, la dynamique impulsée par le site, ont amené les collectivités locales à conduire une réflexion globale d'aménagement.

### plus de 3500 emplois sur le site

Pour structurer de façon cohérente et durable le développement de tout le nord-ouest toulousain, le programme Constellation associe le parc à vocation aéronautique à deux grands programmes d'aménagement urbain à vocation d'habitat : Andromède et Monges-Croix du Sud.

AéroConstellation, c'est l'affirmation d'une grande idée : celle du mariage de l'industrie et des technologies de pointe avec le respect de l'environnement et la construction d'un cadre de vie...

## tourné vers l'humain





## une préoccupation majeure, l'environnement

### une volonté d'équilibre

L'objectif architectural est d'obtenir l'image d'ensemble la plus équilibrée possible autour de bâtiments d'une ampleur exceptionnelle et de fonctions diverses, il a fallu réfléchir à la cohérence dans le temps et à l'harmonie générale de ce grand site industriel contemporain, destiné à accueillir chaque jour plusieurs milliers de salariés et de nombreux visiteurs. La rigueur générale des tracés du plan de masse garantit durablement une image forte et structurée du site. Les matériaux, les colorations des installations contribueront également à la vision homogène de l'ensemble.

### entre développement et qualité du site

Les aménagements paysagers font partie intégrante de l'architecture. Conçus pour être un véritable élément de construction, ils ont pour fonction de mettre en valeur les activités industrielles et non de les cacher. Une attention particulière a été portée aux espaces de circulation, à l'intégration des parkings plantés d'arbres et cernés de massifs de fleurs, aux points d'accès facilement repérables.

L'entrée principale sera marquée par la masse

### 38 ha d'espaces verts

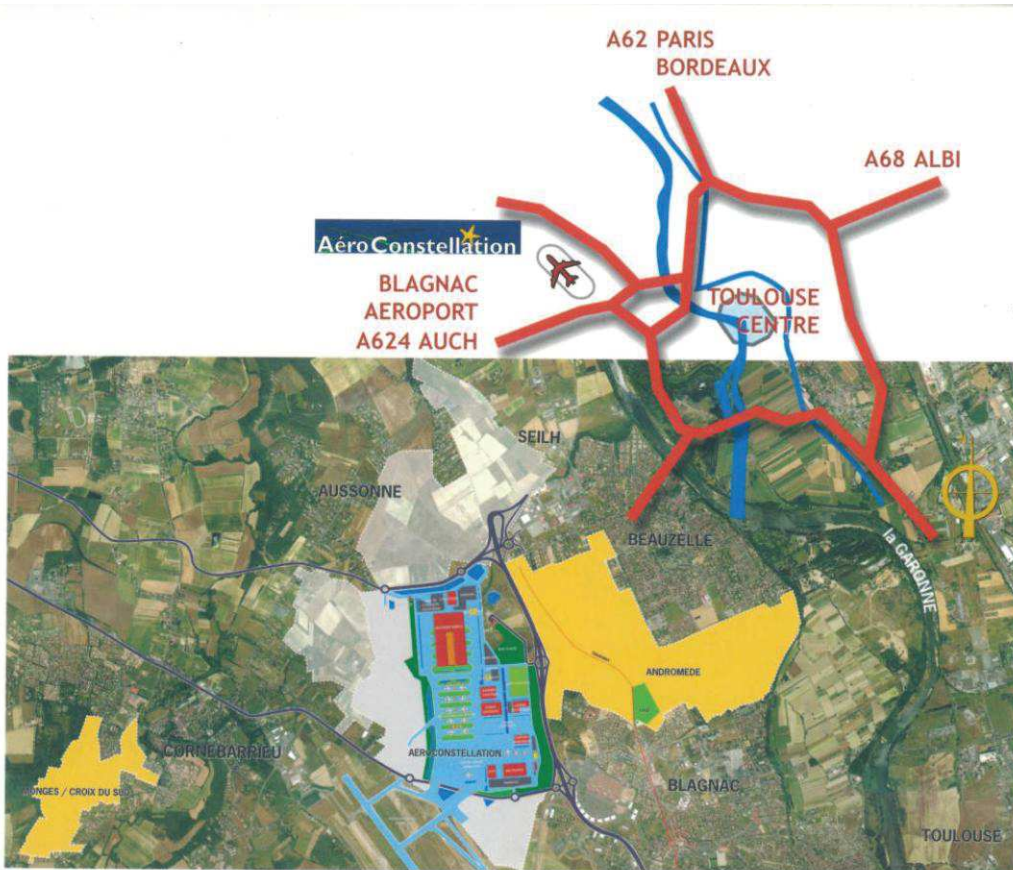
verte d'une prairie plantée d'Albizia, une plantation de Séquoias rythmera l'axe qui mène au site. Pistes cyclables, chemin de randonnée, échappées visuelles créées par de nombreuses plantations achèveront de donner au site et à ses abords une qualité environnementale d'exception.

### une certification

#### ISO 14001

La mise en place d'un Système de Management Environnemental associant le Grand Toulouse, les industriels et l'aménageur SETOMIP, garantira une exploitation respectueuse de l'environnement des équipements collectifs (publics et d'intérêt général). Elle prendra en compte la qualité du cadre de vie, du travail, la maîtrise des rejets dans l'air, dans l'eau, et celle du bruit, la gestion responsable des déchets et de l'énergie, l'optimisation des modes et moyens de transport ainsi que la diminution des risques de sinistre.





**SETOMIP**  
Pour votre qualité de ville

**SOCIÉTÉ D'ÉQUIPEMENT DE TOULOUSE MIDI-PYRÉNÉES**

Parc Technologique Basso Cambo - 6, impasse Michel Labrousse BP 1307 - 31106 Toulouse Cedex 1  
Tél : 05 61 19 05 80 - Télécopie : 05 61 76 54 32 - Mèl : sem@setomip.fr - www.setomip.fr

Agence de Blagnac : 5, avenue Albert Durand - Aéroptôle 5 - BP 60109 - 31703 Blagnac Cedex - Tél : 05 67 77 67 00 - Télécopie : 05 67 77 67 01

## Annexe 16 : « L'engagement environnemental » de Toulouse. Document Airbus

# L'ENGAGEMENT ENVIRONNEMENTAL DE TOULOUSE



**D**ans le cadre de sa politique Environnement, Santé et Sécurité<sup>1</sup>, Airbus considère la prise en compte et le respect de l'environnement comme une priorité. C'est pourquoi notre société s'est engagée dans une démarche globale d'amélioration de la gestion de nos impacts sur l'environnement, et ce à toutes les étapes de la vie de notre produit, de sa conception à son démantèlement.

Avec l'obtention de la certification ISO 14001 en avril 2006, l'ensemble des équipes de l'établissement de Toulouse a démontré avec succès son engagement dans la mise en œuvre d'un Système de Management de l'Environnement respectant cette norme et associant l'ensemble des acteurs : le personnel, les fournisseurs, les entreprises prestataires de services, les personnels détachés et plus généralement toute personne intervenant sur le site.

Aussi nous devons poursuivre nos efforts pour maintenir ce niveau d'excellence, et respecter dans toutes nos activités les principes suivants :

- Prévenir toute nuisance ou pollution due à nos activités pouvant avoir un impact sur l'environnement,
- Améliorer de façon continue nos performances environnementales au regard des solutions techniques réalisables et selon les moyens économiques disponibles,
- Respecter la législation applicable ainsi que tout autre engagement pris ou exigence environnementale applicable,
- Promouvoir les bonnes pratiques environnementales.

Les nouveaux objectifs que nous nous sommes fixés au regard de notre situation environnementale et des attentes des parties intéressées seront atteints grâce à la mise en œuvre d'un plan d'actions décliné dans les secteurs et soutenu par le management.

Je compte sur l'organisation environnementale en place dans l'Établissement pour pérenniser l'appropriation de cette démarche et en soutenir la dynamique.

Chacun d'entre nous peut et doit apporter sa contribution à cette démarche citoyenne et volontaire en appliquant les règles simples de respect de l'environnement.

Je suis convaincu que grâce à l'adhésion et à la participation de chacun d'entre nous, nous réussirons à respecter cet engagement et à contribuer ainsi à la certification ISO 14001 globale d'Airbus.

<sup>1</sup> cf le document Airbus A03, disponible via le système interne @BCD ou sur simple demande auprès du responsable environnement



Jean-Marc THOMAS  
Directeur de l'établissement de Toulouse



# L'ENGAGEMENT ENVIRONNEMENTAL DE TOULOUSE



**D**ans le cadre de sa politique Environnement, Santé et Sécurité<sup>1</sup>, Airbus considère la prise en compte et le respect de l'environnement comme une priorité. C'est pourquoi notre société s'est engagée dans une démarche globale d'amélioration de la gestion de nos impacts sur l'environnement, et ce à toutes les étapes de la vie de notre produit, de sa conception à son démantèlement.

Avec l'obtention de la certification ISO 14001 en avril 2006, l'ensemble des équipes de l'établissement de Toulouse a démontré avec succès son engagement dans la mise en œuvre d'un Système de Management de l'Environnement respectant cette norme et associant l'ensemble des acteurs : le personnel, les fournisseurs, les entreprises prestataires de services, les personnels détachés et plus généralement toute personne intervenant sur le site.

Aussi nous devons poursuivre nos efforts pour maintenir ce niveau d'excellence, et respecter dans toutes nos activités les principes suivants :

- Prévenir toute nuisance ou pollution due à nos activités pouvant avoir un impact sur l'environnement,
- Améliorer de façon continue nos performances environnementales au regard des solutions techniques réalisables et selon les moyens économiques disponibles,
- Respecter la législation applicable ainsi que tout autre engagement pris ou exigence environnementale applicable,
- Promouvoir les bonnes pratiques environnementales.

Les nouveaux objectifs que nous nous sommes fixés au regard de notre situation environnementale et des attentes des parties intéressées seront atteints grâce à la mise en œuvre d'un plan d'actions décliné dans les secteurs et soutenu par le management.

Je compte sur l'organisation environnementale en place dans l'Établissement pour pérenniser l'appropriation de cette démarche et en soutenir la dynamique.

Chacun d'entre nous peut et doit apporter sa contribution à cette démarche citoyenne et volontaire en appliquant les règles simples de respect de l'environnement.

Je suis convaincu que grâce à l'adhésion et à la participation de chacun d'entre nous, nous réussirons à respecter cet engagement et à contribuer ainsi à la certification ISO 14001 globale d'Airbus.

<sup>1</sup> cf le document Airbus A03, disponible via le système interne @BCD ou sur simple demande auprès du responsable environnement



Jean-Marc THOMAS  
Directeur de l'établissement de Toulouse



## **Annexe 17 : Exemple d'entretien avec un maire d'une des communes du SIVOM**

**Nous pourrions peut-être commencer par évoquer votre premier contact avec le projet...**

Vous parliez tout à l'heure de la genèse... Je crois qu'il faut remonter à... Ne me demandez pas les dates, je suis brouillé avec les dates... Ça va tellement vite en plus... Si vous voulez, l'idée d'AéroConstellation, qui était depuis longtemps dans les cartons d'Airbus, puisqu'initialement, ils avaient prévu des terrains sur Colomiers et Cornebarrieu. Donc, on était concerné... À l'époque, on parlait d'un gros transporteur. Et puis un jour, il y a eu une idée lumineuse qui est sortie, du préfet et de Bernard Keller. Ils ont dit après tout, pourquoi ne pas installer ces futures chaînes de construction dans un endroit où on ne sera pas absolument serré, et où les possibilités d'extension seront réelles. Donc le projet a basculé du sud au nord, d'un coup, de l'autre côté des pistes. Ensuite, il s'est trouvé l'obligation d'aller plus vite que prévu, puisque les industriels avaient un calendrier. Il fallait donc fédérer toutes les compétences, à savoir l'État, les services de l'État, et sur le territoire, les gens qui pouvaient apporter quelque chose. À l'époque, le Grand Toulouse n'existait pas, il existait sous la forme d'un district, qui n'avait pas la compétence pour mener une opération comme ça. À ce moment-là, le préfet s'est tourné vers le SIVOM Blagnac Constellation, ce fameux SIVOM qui regroupe six communes dont le leader est Blagnac. Et nous, nous avons cette compétence d'aménagement. Pendant un peu plus d'un an, on a cogité sur cette affaire, on a demandé à l'État de diriger cette opération, et on a eu la chance d'avoir le préfet de l'époque, qui était un homme efficace, qui a su remuer un petit peu ses administrations, qui ont toujours tendance à dire... Qui ont tous les arguments pour dire que ce n'est pas possible... On a mené cette opération assez loin, plus que lorsque l'on a refile le bébé au Grand Toulouse, qui s'était constitué, on a donné un projet déjà existant, avec trois ZAC qui étaient prévues, et qui étaient indissociables. On avait obtenu à ce qu'elles soient indissociables. Pour des raisons très évidentes : une grosse structure comme le Grand Toulouse qui n'était pas encore très bien très dégrossie ne se pencherait pas sur les problèmes des ZAC d'habitation. Elle n'aurait qu'un seul intérêt, la Zac AéroConstellation. Donc, on leur a refile un bébé tout prêt, et la communauté d'agglomération l'a repris, puisqu'elle en avait compétence. Mon rôle a été de participer, pendant la genèse de l'opération a toutes ces séances de travail. Cela allait de l'itinéraire grand gabarit, il y avait Monsieur Raust qui était chargé de cette affaire, il y avait un tandem remarquable Rost-Billau, c'était vraiment des gens très efficaces. Lors des réunions de travail, on faisait le point quasiment toutes les semaines, en général à la mairie de Blagnac. Si vous voulez, c'était une participation importante parce qu'il ne faut pas oublier qu'une grosse partie du territoire AéroConstellation est sur Cornebarrieu, bien que ce soit la propriété de Blagnac, c'est sur Cornebarrieu. Et puis la ZAC des Monges-Croix du Sud, est entièrement sur Cornebarrieu.

Ensuite, quand l'agglomération a été constituée, il y a eu un certain nombre de commissions, l'aéronautique et de développement urbain, je ne sais pas comment ça s'articule mais il y a bien un nom. Tout naturellement, c'est Keller qui a été chargé de présider cette commission. Et on a fait une sous-commission, qui était une commission de suivi, où participent essentiellement des élus, en s'adjoignant des techniciens pour les différentes affaires relevées. Cela allait aussi bien de la SETOMIP., la SEM Blagnac Constellation, pas



tellement sur ce projet AéroConstellation, mais il était, c'était les services de l'État, c'était les constructeurs, c'était les gens d'Airbus, les gens d'Air France, puisque Air France était concernée aussi parce cette affaire puisqu'ils déménageaient de Montaudran. Donc, ce comité de suivi a été mis en place avec comme objectif de faire le point régulièrement sur l'avancée des projets, sur les problèmes rencontrés, et sur les solutions que l'on pouvait y apporter. Après, c'est moins intéressant je vous le dirai, parce que le projet a été lancé, c'est plus technique, à part le fait qu'étant concerné... J'ai fait beaucoup d'efforts pour convaincre de l'intérêt d'extension possible de cette Zac sur Cornebarrieu, sur le secteur de Cassiopé, qui est en relation directe avec... Il y a une continuité territoriale qui était intéressante, qui pouvait permettre d'attirer... Donc c'est à la suite de ça qu'il a eu la ZAD de Cassiopé qui a été intégrée ensuite. Et puis autre chose, mon action a été de participer au rachat, à la surveillance du rachat des maisons sur le chemin de Blagnac-Cornebarrieu, où je m'étais engagé, avec d'ailleurs Keller, en tant que conseiller général, à ce que les gens soient traités de manière... Convenable. D'abord, je me suis engagé en ce sens que j'ai exigé que ces maisons, ces pavillons soient inclus dans la ZAC, ce dont se seraient bien passés beaucoup de gens, parce que effectivement c'était créer de problèmes à la Zac, mais en même temps c'était pour moi le seul moyen de protéger les intérêts, de préserver les intérêts des gens qui étaient là. Parce que je sais très bien comment cela se serait passé, l'entité est obligée de racheter et de régler les problèmes, je sais très bien que l'on aurait pu risquer de se trouver dans des situations impossibles. Alors, au départ, je me suis mis à dos les riverains, qui n'ont pas compris, qui ont créé un comité de défense, une association, alors qu'en faites aujourd'hui il me remercie parce qu'ils n'auraient jamais revendu leurs maisons comme ils l'ont revendu. Parallèlement, dans la Zac des Monges-Croix du Sud, on avait réservé un petit emplacement qui permettait de reloger, si les gens le souhaitaient... Parce qu'au début, il n'y a pas eu d'expropriation, on a fait des rachats à l'amiable, jamais fait des règles au niveau du PLU qui faisait que l'on ne pouvait pas construire tant ils étaient là. Cela me semble normal. Dans la Zac des Monges-Croix du Sud, on a réservé un emplacement où la SEM Blagnac constellation a fait un petit lotissement, un secteur où ils ont pu racheter dans des conditions intéressantes, à la demande, puisque les terrains ont été calibrés à la demande de plusieurs propriétaires, pour reloger une quinzaine de personnes. Et je dois dire, quand on voit les maisons qu'ils font par rapport à celle qu'ils avaient... l'opération a été très positive. Dans cette affaire, après, le comité de suivi, c'est un truc qui suit son cours, où on n'a pas vraiment un pouvoir décisionnaire, en ce sens que l'on prend en compte les demandes des industriels, on les met en accord avec les capacités, c'est un petit peu l'interface entre le conseil de la communauté d'agglomération et les besoins des industriels.

**J'aimerais revenir sur cette « idée lumineuse »... De l'extérieur, on a quand même l'impression qu'il y a un socle Airbus-Toulouse, une relation assez nourrie. Si je reprends votre récit, on a l'impression que cela n'allait pas de soi, finalement...**

Je me suis peut-être mal exprimé. Airbus, de toute façon, avait décidé de construire son avion sur le site de Blagnac. Moi, j'étais en contact avec un de mes administrés, qui était à l'époque chargé de tous les problèmes fonciers d'Airbus, un ingénieur que je connaissais bien, qui avait donc à l'époque, il était venu me voir comme disant qu'ils allaient racheter tous les terrains situés au sud, parce qu'en fait il y a une sorte de petite frontière commune entre Cornebarrieu, Colomiers,. Le projet, effectivement, à l'époque je n'imaginai pas que c'était aussi énorme, consisté à racheter un certain nombre de terrains, et ensuite à démolir certains hangars, Dassault ou je ne sais quoi, pour faire construire le hall de montage. Un

jour, cela a basculé. Alors, Keller dit que celui, peut-être que c'est vrai ou pas, je n'en sais rien. Je crois que c'est quand même au cours d'une discussion sur le terrain que l'idée de construire ce site, plutôt que de le faire au Sud, on va le faire au nord. Mais il a toujours été décidé que le site privilégié pour la construction de la 380, qui s'appelait A 3XX, à l'époque, c'était Toulouse. Donc, forcément autour des pistes, c'était évident, mais n'oubliez pas qu'il y avait quand même la concurrence des Espagnols, et d'Hambourg... Surtout Hambourg. Après, cela a été des tractations importantes. La décision de choisir Toulouse ou Hambourg, ce n'est pas Keller, mais celle de dire que le site du Nord est complètement vierge, bien qu'il y ait la contrainte de traverser des pistes, mais ça ne change pas grand-chose, c'est venu comme ça, d'un coup. Parce que moi j'ai connu toute l'époque où l'idée était de le mettre au Sud. Au niveau de l'emplacement précis du lieu de construction.

**Le fait d'associer une structure publique au projet d'Airbus, cela s'est imposé de fait ? Airbus n'aurait-il pas tout acheté ses terrains et de faire son usine ?**

Si vous voulez, moi, je suis un homme politique au sens « homme public ». Après, je ne m'intéresse pas beaucoup aux différentes tractations qui peuvent se faire. Je crois que devant l'énormité du programme, c'est le Seattle européen, personne ne s'est sentie avoir seul la capacité... Les industriels arrivent avec leur logique, leurs échéances, leur conception des choses, et la facilité qu'ils ont à traiter des problèmes. N'oubliez pas que les industriels, les privés, ne sont pas soumis au code des marchés publics, où des choses comme ça. Ils sont arrivés avec des grandes idées, mais on leur a dit il y a quand même un certain nombre de contraintes, en particulier réglementaires, qui sont incontournables, avec des délits étant un. Il y avait tout le problème de l'itinéraire à grand gabarit qui était avait énorme. La logique a voulu faire qu'au bout d'un moment on se mette tous autour de la table, parce que les industriels, eux, ne pouvaient rien faire sans les pouvoirs publics, et les pouvoirs publics n'avaient aucune raison de s'intéresser un projet s'il n'y en avait pas. Je pense que c'était vraiment une obligation, avec toutes les difficultés de compréhension parfois entre les politiques, au sens noble du terme, et des gens dont les seules contraintes étaient « on doit construire notre avion pour qu'il soit le marché de l'époque », etc. Tout cela a été très intéressant. Je pense que la période la plus passionnante et la plus constructive, c'était le début c'est-à-dire l'époque où moi j'ai participé de fait parce que c'était Blagnac constellation et où effectivement on a su fédérer... Après, il a fallu fédérer, cela s'est traité à un autre niveau, le département, la région et tout ça... Il y a eu quelque discussion technique sur les participations, des discussions de marchands de tapis. Mais c'est surtout la fédération des services de l'État avec les industriels qui était intéressante. Nous, on a servi d'élément cristallisateur de cette opération. On a eu la chance de tomber sur des gens de très très grande qualité.

**Quand vous avez parlé de la création de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, vous avez dit que lorsque vous y êtes entrés, vous avez présenté les trois projets en même temps en disant qu'ils étaient indissociables, ce qui n'était pas évident parce que le grand Toulouse n'avait pas forcément cette compétence naturelle. Comment cette intégration s'est-elle passée ?**

Le grand Toulouse... Je vous le dis de manière très personnelle... Pour moi, c'est une grosse déception. C'est une structure qui est en train de s'alourdir quotidiennement, qui se fabrique des raisons d'exister en prenant des compétences qu'elle n'a pas. Pas de projet. Pas de président, pas vraiment de directeur. Le district a été obligé de se transformer en communauté d'agglomération, en communauté de communes au départ, c'était Baudis qui

était encore président, lui, il penchait pour une communauté de communes. Un certain nombre d'élus, dont j'étais parce que très naïvement je pensais que c'était une bonne solution, prônaient une communauté d'agglomération parce que financièrement c'était intéressant. Et puis on est parti là-dessus, sans structure. Très certainement, des gens débordés par le truc, une certaine jalousie parce que pour certains autres membres de la communauté d'agglomération, on est considéré comme le « triangle d'or ». Si vous voulez, notre SIVOM est assez envié alors qu'en fait, nous, on apporte de la taxe professionnelle, on nous a même fait des procès d'intention sur les dépenses faites parce que les actes. J'ai senti que l'esprit communautaire, c'était un vœu pieux. C'est pour ça que l'on a dit, si on ne raccroche pas nos projets d'urbanisme à cette affaire... Ils sont indispensables ! Initialement, on produisait 3500 logements, cela a augmenté sur Andromède, nous, on est passé de 650 à 850, disons que dans huit-dix ans, cela sera peut-être un peu plus. Mais cela ne représente qu'une année de construction, de production de logements sur l'agglomération, nos deux projets réunis. On est tellement jaloux ! Alors qu'en fait, nous, on a des nuisances industrielles qui sont lourdes. Je me suis battu pour obtenir un certain nombre de choses, ne serait-ce que le respect des procédures, maintenant, il y a un comité d'environnement de l'aéroport. Avant, cela n'existait pas. Cela a été des trésors de diplomatie, de discussion. On a les nuisances, on n'a pas forcément les retombées... aujourd'hui, on nous envie la taxe foncière bâtie, que nous avons mutualisée entre les six communes. C'est-à-dire qu'il y a eu des petites communes comme Mondonville qui a des retombées, alors qu'on aurait pu les garder que pour nous. C'est pour dire que cette espèce d'ostracisme à notre égard est que tout ce que l'on entreprend, c'est une manière de nous en mettre plein les poches. Ce n'est pas du tout le cas. Heureusement donc que l'on a associé ces deux projets à AéroConstellation.

### **Comment le comité de suivi s'est-il formé ?**

Je ne me souviens plus très bien. J'avais demandé à faire partie de la commission aéronautique. Et puis ce comité suivi, comme dans toutes ces affaires, l'historique, les gens ne connaissent pas, comment ce comité suivi s'est mis en place. J'ai dit : nous, nous sommes directement concernés, d'une part parce que cela m'intéresse, à titre tout à fait personnel, puisqu'on avait porté un bébé, et puis, en tant que maire de Cornebarrieu, j'avais une connaissance du secteur, des problèmes, en particulier du problème de ces riverains que je m'étais engagé à protéger et à aider jusqu'au bout. J'ai été intégré de suite à ce comité suivi, qui est d'ailleurs assez informel. Ce n'est pas une désignation d'élus comme pour les commissions, ce n'est pas un conseil de communauté, ce sont des gens qui se réunissent, on a regardé ceux que ça pouvait intéresser et ils sont venus.

### **Vous estimez que ce côté informel est un atout, au regard de l'objet traité ?**

C'est formel en ce sens qu'il y a des réunions, qui sont préparées par les techniciens de l'agglomération, en fonction des demandes des uns et des autres, parfois d'une manière régulière parce qu'il faut faire le point au moins une fois par trimestre. Là, on fait un petit peu en fonction de certains événements. Ou à la demande des industriels. Par exemple pour les problèmes de clôture, il fallait de l'argent parce qu'elle n'avait pas été faite comme ils le souhaitent. C'est à l'occasion de problèmes qui se posent. Ça peut être la SETOMIP, les industriels, les élus, les techniciens de l'agglomération pour des questions budgétaires ou pour mettre en forme qui comporte les réunions avec l'accord du président, bien sûr. Séquellaires qu'il convoque. C'est informel en ce sens que ce ne sont pas toujours les

mêmes personnes qui sont là, et qu'en fonction des problèmes qui se posent et qui vont être débattus, c'est la SETOMIP qui est là, c'est Air France qui est là. Air France avec qui on a discuté le bout de gras pour l'aire d'essais, cela a été un peu dur. Cela a été des discussions sur les problèmes qu'a rencontrés la SETOMIP. Avec des entreprises. Mon rôle, là-dedans... effectivement quand la SETOMIP rencontre un problème avec les entreprises, je n'apporte grand-chose ! À part enregistrer... Après, cela se reportait sur la commission aéronautique, ça remonte au bureau... mon rôle a été essentiellement sur des problèmes de territoire. Après, on entérine des réalités.

### **Lorsque vous avez intégré ce comité, vous aviez peut-être certaines attentes...**

Chacun a joué son rôle. Maintenant, l'affaire est pratiquement terminée. On n'a pas dû être réuni depuis quelque temps. On va certainement bientôt faire le point sur l'aire d'essais puisqu'on devait avoir un rapport sur les résultats des mesures. Je pense qu'il a bien joué son rôle qui était de faire le point régulièrement sur l'ensemble des problèmes qui affectaient cette Zac et préparer les décisions du bureau. Je crois que l'on a soulevé des problèmes qui n'étaient pas évidents. Je parlais tout à l'heure de la jonction de Cassiopée avec AéroConstellation, il a fallu que je... Personne ne pigeait vraiment le truc. Après, une fois que ce comité de suivi a vraiment réalisé la chose, c'est passé en commission, c'est ensuite passé en bureau, et enfin en délibération de l'assemblée. Après, je ne peux pas dire que le comité de suivi ait donné les impulsions principales. C'est plus les gens qui étaient sur le terrain, au cœur du dossier. Par exemple, la SETOMIP. C'est son métier, elle a fait son boulot. Elle nous rendait des comptes, et en fonction de ce qu'il disait, on donner un petit peu le feu vert pour continuer ou pas. C'était plus un instrument de contrôle que de créativité. Personnellement, je ne suis pas un technicien de l'aéronautique, je ne suis pas un technicien de la construction, je l'ai ressenti comme ça, peut-être que d'autres ont l'impression d'avoir une paternité énorme dans cette affaire. Moi, j'ai senti que c'était plutôt l'appui des politiques à des techniciens qui faisaient bien leur boulot.

### **Pensez-vous que l'objet à traiter imposait ce type d'instance par rapport à un traitement classique ?**

Je ne sais pas comment se traite ce type de dossier habituellement, je n'en ai jamais connu dans ma ville. Mais ce serait exagéré de dire « traiter », je n'étais qu'un tout petit acteur. Dans mon esprit, c'était la continuité de l'action du SIVOM. Ce sont les gens qui connaissaient bien le dossier, le problème, et qui donc à mon avis étaient les plus à même de continuer de mettre en phase des gens aussi divers que les industriels, des structures comme les SEM, et la fonction publique, mais c'était plus un lieu de rencontre qu'une instance décisionnelle. J'ai senti comme le moyen de mettre autour d'une table des gens qui autrement auraient eu des difficultés à se rencontrer. Je pense que c'est beaucoup lié à l'esprit de départ, à la qualité des hommes. J'ai connu des moments plus difficiles sur les aménagements de la rocade 902, ou effectivement l'État était pff... lourd... Là, on a eu la chance d'avoir des gens de très très grande qualité, c'est pour cela que cela a marché. Dont l'esprit, le comité de suivi était un moyen de faire que les gens sont contre posent leurs problèmes, de manière assez directe, sans la lourdeur des instances...

**Tout à l'heure, vous avez parlé des industriels et de leur facilité à résoudre des problèmes,... Au sein de ce comité suivi, beaucoup de logiques ont été confrontées...Avez-vous des exemples précis ou effectivement, des logiques très différentes s'affrontaient, et où le comité suivi a pu se montrer efficace ?**

C'était surtout au départ. Notre rôle quand Air France exigeait d'avoir une aire d'essais... La logique des industriels de dire « moi, je suis pauvre, je ne veux pas avoir à travers cédétiste avec un tracteur, etc. »... On pose un certain nombre de règles dans un souci d'économie et dans un souci de protection des riverains. Parce qu'on savait très bien qu'on ne pouvait pas laisser Air France faire n'importe quoi, en dehors d'un site bien protégé, bien précisé. On risquait de se mettre à dos tout le monde. Et une fois que la perception est très négative, c'est difficile de faire marche arrière. L'industriel d'ici moi, mon souci c'est de gagner de l'argent, ou au moins de ne pas en perdre, et nous de dire il y a un respect des procédures, du bruit, un certain nombre de choses, qui font effectivement, on est un petit peu en désaccord, il faut quand même outre-Manche. Autre exemple, ce sont les procédures de marchés publics. L'industriel ne comprenait pas parce que lui, ses marchés, il les passe comme ça, sans avoir à subir cette procédure lourde qu'on ne connaît pas toujours. Trouver des solutions pour se passer d'un marché public. Trouver un système pour que ce ne soit plus la puissance publique qui soit directement concernée, mais l'industriel. Je n'ai pas d'exemples en tête. Mais, effectivement, c'était surtout quand les industriels ne comprenaient pas quand il voulait acheter un terrain, il y avait toute une procédure, et cette procédure prenait six mois ou un an, et on ne pouvait pas aller plus vite. Il a fallu qu'ils l'intègrent, eux, qu'ils acceptent de comprendre. Ce n'était pas évident.

### **Dans l'autre sens, j'imagine qu'il vous a aussi fallu également intégrer les logiques des industriels ?**

Bien sûr ! C'est pour ça que je vous disais que l'intérêt de cette affaire, c'était effectivement, d'une part de répondre aux délais qui étaient incompressibles, et par ailleurs de faire accepter à l'administration de se remuer un petit peu. Cela n'a pas été évident. J'ai souvent rencontré dans ma carrière. L'administration centrale, je ne parle pas de l'administration territoriale, ce n'est pas le même esprit, c'est de dire « Mais là, ce n'est pas possible », avant d'avoir exploré toutes les possibilités. Là vous aviez des gens comme Bilot, Raust, qui ont remué un petit peu, qui ont changé les esprits. Il y a eu un choc de deux cultures, qui s'est traduit par une compréhension, entre une culture industrielle, où il faut aller très très vite, qui a les moyens d'aller très vite, et une culture de gestion territoriale, ou malheureusement on est soumis à des contraintes...

### **Comment se déroulait le passage au conseil de communauté ?**

Le plus souvent, elle entérinait. Quelques esprits chagrins ont essayé de démontrer que l'on courait à la ruine. Ce sont des gens qui connaissaient mal le dossier. À part ces discussions un peu pénibles, la SEM a démontré que ce n'était pas du tout ce que les gens voulaient bien voir, le conseil de communauté, c'est une chambre d'enregistrement. Quant on traite 60 questions en une heure... Mais les gens s'en foutent ... C'est comme l'assemblée nationale, ils ne savent pas ce qu'ils votent...

### **Vous avez évoqué des points qui vous tenaient à cœur au sein du comité de suivi... Y en avait-il d'autres ? Quelles étaient selon vous les motivations des autres participants ?**

Le problème... AéroConstellation est installé sur un ensemble des territoires, partagé entre Aussonne, Beauzelle...non, Beauzelle c'est plutôt Andromède... Blagnac, Cornebarrieu. En fait, dans la mesure où se connaissaient déjà suffisamment, puisque notre SIVOM, c'était une association au départ, on connaissait bien les problèmes. Ils étaient mutualisés. Le problème de Blagnac, c'était le déplacement de la zone de loisirs. Aussonne n'avait pas de



problème particulier mais souhaitait participer, c'est-à-dire avoir des retombées aussi. Ils en auront de toute façon. Pour Cornebarrieu, les deux problèmes majeurs, c'était le devenir de cette population, que je ne voulais pas que l'on traite de manière cavalière... D'une part, ne pas mettre en place une procédure d'expropriation, mais leur laisser les choix, ce que l'on a pu faire. Avec les limites qui étaient de dire qu'il ne restera que deux ou trois petits pavillons, l'intérêt général passe quand même sur l'intérêt particulier. J'ai tenu à les défendre, c'était normal, cela a été accepté par tout le monde. Le réel problème, c'était plutôt Blagnac, je pense que c'était plutôt un affichage politique, la base de loisirs, et Cornebarrieu... Ensuite, Cassiopée à intégrer... Tout le monde a compris qu'il y avait une continuité territoriale intéressante à mettre en oeuvre.

**J'ai l'impression que le comité de suivi s'appuyait sur des relations anciennes entre des élus du SIVOM. Cependant, tous les élus membres du comité n'en sont pas issus... Par exemple l'élu de Balma...**

Atypique ! On l'aime bien ! C'est le poil à gratter. En même temps, cela oblige effectivement à ce qu'un certain nombre de données soient respectées. En particulier la qualité de l'environnement. Il dit ce qu'il a à dire, on n'est pas toujours d'accord, mais c'est bien. Il n'y avait pas un groupe existant contre Coppey, ou Coppey contre un groupe existant. Il y avait un groupe existant qui avait travaillé un projet, qu'il avait mis sur pied... On a rajouté des gens, comme la ville de Toulouse, des élus qui sortaient de l'aéronautique, et puis après, plutôt des techniciens. Il y a eu la bonne entente entre les élus. Parce que finalement, qui s'intéressent ce projet ? Il y a ceux qui sont directement concernés par la proximité, et tous ceux qui ont une vue un peu plus large des choses, et qui s'intéressent à un gros projet aéronautique. Coppey, c'est bien même. Il rappelle la certain nombre de choses, qui ne sont pas toujours... Je ne dirais pas irréalistes... On peut toujours être réaliste dans une certaine forme d'irréalité... On peut toujours dire ce qui ne peut pas se faire aujourd'hui, pourra se faire dans 10 ans de 15 ans... Mais c'est un apport intéressant, cela oblige les techniciens à être pointus...

**On m'a décrit un certain nombre de résolutions de problèmes sous la forme de délégation de mission à une personne membres du comité de suivi...**

Je n'ai pas souvenir qu'il y ait eu de délégation particulière. Les uns et les autres étaient plus ou moins intéressés. Je crois que tout est revenu d'une manière ou d'une autre au comité de suivi. Les fouilles archéologiques, c'était à la fois une très bonne chose, mais il fallait les subir. C'était lourd financièrement. Je ne pense pas que c'était un problème majeur. Le gros problème, cela a été l'aire d'essais moteur. Ce dont on ne voulait pas au départ. On ne voulait pas que le problème soit traité à la légère, que des actions intempestives remettent en cause l'efficacité du système. Là, on était tous d'accord. Il fallait que les choses se passent bien et que les résultats soient conformes à ce que l'on attend. Il y avait une obligation de résultat.

**Les réseaux de Bernard Keller n'ont-ils pas joué un peu dans cette affaire ?**

C'est possible. Ce n'est pas pour rien que Keller est responsable de cette commission, et ce n'est pas pour rien qu'Airbus continue à l'employer. Il faut voir les choses comme elles sont. Parfois, pour certains, Keller peut être un petit peu à caution, parce qu'on dit qu'il défend trop les industriels. On peut aussi penser, c'est vrai, que l'on a fait beaucoup de cadeaux aux industriels. Mais on est bien obligé de passer par ceux qui connaissent bien le problème. Je



suis persuadé qu'un certain nombre de difficultés, entre guillemets, ont été solutionnées directement dans les bureaux d'Airbus par Bernard Keller, c'est évident. Le côté relations humaines est primordial dans ce genre de choses.

**Vous avez l'impression que tous les problèmes n'ont pas forcément été réglés au sein du comité de suivi...**

Je ne dirais pas ça. Ils ont été soulevés au comité de suivi, et puis, entre deux réunions, il s'est décanté une solution qui a été de nouveau évoquée au comité suivi. À mon avis, rien n'a été caché. C'était des problèmes réels. Air France... Après, on calme le jeu, par des rencontres hors comité suivi, c'est tout à fait normal. C'est peut-être en ce sens que l'on peut dire que l'on a mandaté des gens qui pouvaient par leur charisme ou par leur entre gens, trouver des solutions qui soient acceptables par tout le monde. Je ne pense pas que l'on ait caché au comité de suivi des problèmes, je pense que les problèmes qui ont été évoqués au comité de suivi ont peut-être été traités d'une certaine manière, mais sont toujours revenus au comité de suivi.

**Au regard de votre travail, comment vous situez-vous vis-à-vis du résultat final ?**

Je n'ai aucune déception, parce que je n'ai jamais considéré que j'avais plus d'importance que j'en ai. Je suis peut-être un peu atypique au niveau des élus. Pour moi, l'intérêt général étant vraiment l'intérêt premier, donc je n'ai aucune déception. Même quand on oublie de dire... Je le dit en souriant dans les réunions publiques... l'A380 se construit sur Cornebarrieu et que jamais aucun convoi de Langon n'est arrivé à Blagnac, ils se sont tous arrêtés à Cornebarrieu... Au contraire, c'est une réussite absolument fabuleuse. Tout à l'heure, on évoquait ces deux ans entre le début de la construction, la première mise en route de l'atelier, le premier avion... C'est fabuleux. L'essentiel pour moi, c'est que ce soit une réussite. On ne peut que s'en féliciter tous. Avec l'espoir que les engagements pris par les industriels soient tenus. C'est la seule inquiétude que l'on puisse savoir. La déception serait peut-être de dire qu'il n'y a pas assez sur Cornebarrieu, mais on ne peut pas tout avoir.

**Pas assez, c'est-à-dire ?**

Nous avons intérêt... Jusqu'à ce qu'il y ait une réforme qui arrive... La taxe foncière reste acquise aux communes, foncier bâti. Et non bâti aussi, je n'en parle pas. C'est vrai que les installations qui se font hors ZAC sur une commune, le foncier bâti revient entièrement à la commune. Donc, s'il y a des installations importantes d'Airbus sur Cornebarrieu, hors Zac, puisque c'est le cas, pour ce ROUS, ce serait très bien pour nos finances. Malheureusement, ce n'est pas comme ça. Alors que AéroConstellation, c'est une Zac, dont nous partageons la taxe foncière avec les autres communes du SIVOM. Si vous voulez, par rapport à la communauté d'agglomération, on avait une grosse longueur d'avance, au niveau de la mutualisation des ressources. C'est un peu ça qui énerve tout le monde...

**Avez-vous l'impression que le Grand Toulouse était d'un maître d'ouvrage pertinent pour cette opération... On parle beaucoup « d'intercommunalité d'opportunités »...**

Je crois que l'on n'avait pas le choix de toute façon le Grand Toulouse a fait ses premiers pas ait appris son métier avec le AéroConstellation. Le Grand Toulouse, en lui-même, au début, son action a été relativement minime, puisque les maîtres d'oeuvre avaient déjà été désignés, c'était la SETOMIP, des gens qui tournaient bien. Après, il y a eu un bon accompagnement administratif, on ne peut pas nier. Courcier, lui aussi, apprend son métier.

Ça s'est bien passé. Je le connaissais avant, puisqu'il était à l'AUAT. Il avait travaillé sur le POS de Cornebarrieu. Dire que le Grand Toulouse a bien ou mal travaillé... Je crois que la pression existait était telle qu'elle ne pouvait que bien faire marcher l'affaire.

**Vous avez souvent parlé du comité de suivi au passé, « le gros est fait »... Il est moins pertinent désormais que l'on rentre dans le volet urbain...**

Le comité de suivi c'est essentiellement intéressé, et uniquement intéressé à AéroConstellation. On a très peu évoqué... Si, on a évoqué les Zac Monge et d'Andromède. Je dirais que cela n'intéresse pas grand monde. À ce niveau, cela n'intéresse plus que le Grand Toulouse... Je vois, quand on fait des réunions, on n'est pas toujours présent. Il y a une délégation à la SEM Constellation, le Grand Toulouse suit cela... D'assez près... Dans la mesure où il y a eu quelques tensions entre la SEM et les services du grand Toulouse, il y a eu quelques difficultés, disons de coopération, mais sa manière. Je pense que le Grand Toulouse, dans la mesure où on lui présente des choses qui tiennent la route, ne s'en fait pas outre mesure pour ces deux Zac. À mon avis, le gros morceau, cela a été AéroConstellation. Ça touche à sa fin. Andromède tient sur les rails, puisqu'ils ont commencé, les Monges-Croix du Sud aussi. C'est le statut d'une Zac habituelle, avec un bilan qui doit être équilibrée.

**Aujourd'hui, vous diriez qu'il y ait une grande proximité entre les élus concernés et la SEM constellation ? Il y a une sorte de « communauté opérationnelle » ?**

Je le pense. C'est un petit peu normal. Il y a le même problème sur la ZAC Ramassiers, sur Colomiers. C'est une Zac agglomération. La même chose sur Balma. Le comité de suivi ne s'en occupe pratiquement pas. On est bien conscient que ce sont les acteurs locaux qui ont la meilleure pertinence pour mener cette affaire. Dans la mesure où les règles de financement sont bien précises et qu'il n'y a pas de passe-droits, d'arrangement de dessous-de-table, ce qui n'est pas toujours exclu... Maintenant, on a déterminé une règle de participation du grand Toulouse au Zac, aussi bien d'habitat que d'activité, qui commence à être claire. Il a fallu du temps pour éclaircir ce problème.

**Les Zac Andromède et Monges-Croix du Sud avaient déjà fait l'objet de propositions par l'agence urbanisme. Or, avec AéroConstellation, elles ont été totalement repensées, avec de nouveaux dispositifs. Ces actes ne sont pas « banals ». Quand est-ce que cela a été décidé ?**

Je ne peux parler que de ce que je connais mieux. J'ai participé au jury. Les Monge, c'était un projet communal il a été un des éléments forts des élections communales. Il a reçu l'adhésion de mes administrés. Puisque nous avons été réélus. Le district n'ayant pas les compétences, on avait décidé de régler dans le cadre du SIVOM. Le SIVOM intervient toujours sur les équipements publics. Quand on s'est retrouvé en communauté d'agglomération, le bébé nous échappait, puisqu'on dépassait les 50 ha. C'était donc une Zac d'intérêt communautaire. La communauté d'agglomération, puisqu'elle se retrouvait avec ces trois zac indissociables... Et puis, il y a eu l'évolution de ces ZAC. Avec les SEM. La SETOMIP a fait valoir son droit, la ville de Toulouse le souhaitait. Et puis, les deux actes mixtes, étaient confiés à la SEM constellation. Si en travaillant avec la SEM constellation que l'on s'est dit, après tout, pourquoi partir sur un projet... L'idée de Garès, c'était une première locale, même, je crois qu'au niveau national, il n'y en a pas tellement... J'ai adhéré. Si ce n'est qu'effectivement, cela rallongé terriblement les délais. Par rapport à ce à quoi je m'étais engagé, tout au moins ce que j'espérai. On a dépassé de trois ans la date que l'on s'était fixé. Mais je ne le regrette pas parce que cela nous a permis d'aller au fond du projet

d'urbanisme, et de faire des choix ambitieux, puisque Fortier... C'était passionnant, on a travaillé sur ce projet... Qui est un projet d'agglomération... Mais qui s'est traité entre la SEM constellation et Cornebarrieu et Fortier. On nous l'a un petit peu reproché, parce que financièrement, c'est un peu lourd. C'est là où mes collègues, parfois, je les comprends pas. Il y a un bilan ZAC. Donc, ce n'est pas la communauté d'agglomération qui paye. Il n'y a pas des ZAC luxueuses et des ZAC pas luxueuses. Il y a des actes ou effectivement, à la fin... Le bilan... Où on accepte peut-être de faire payer un peu cher, mondiaux promoteurs, votre marge ne sera parfaite, ou un peu moins... Ce sont des négociations. Les Zac, quelles qu'elles soient, doivent être équilibrées, et le Grand Toulouse, qui effectivement sur le papier doit assurer l'équilibre, est assuré de ne pas avoir à régler ce genre de problème. C'est pour ça d'ailleurs, qu'on a en partie réglé la participation.

**À l'origine du projet, quel est le statut du directeur actuel de la SEM? La SEM constellation n'existant pas vraiment encore...**

Il a été recruté par Bernard Keller, qui est allé le chercher là-bas, au SICOVAL... Je pense qu'il a des ambitions, au sens noble du terme, c'est-à-dire qu'il se retrouve à la tête d'une SEM à qui il veut donner une certaine envergure. Forcément, c'est envergure de se faire qu'à travers des projets de qualité. Je pense que c'est à la fois congédié cette recherche de reconnaissance personnelle avec le souhait des communes de faire quelque chose de bien. Notre souhait, c'est de faire le quartier nouveau soit complètement intégré, je l'espère, au centre ancien. On est tombé d'accord sur un certain nombre de points. On a une très bonne collaboration avec lui, il est assez à l'écoute, il n'a pas imposé son truc, en disant il y a une délégation, etc. Je crois que dans toutes les communes où il y aura ce genre d'opération, le Grand Toulouse laissera, dans la mesure où il n'y a pas de problème, les élus locaux déterminer avec la SEM chargée de l'opération de trouver les solutions. J'ai peut-être une vision assez iconoclaste, assez décalée des choses. Je dis ce que je pense. Alors cela ne fait pas toujours plaisir. Certains de mes propos vont apparaître un peu avancés, gardez-les pour vous. C'est une vision personnelle. Qui avez-vous vu ?

**Je vais bientôt voir M. X. C'est curieux, il planait une certaine incertitude sur sa participation comité de suivi.**

Je ne pense pas qu'il ait été au comité de suivi. C'est un électron libre. C'est une personne intéressante. Comme c'est un personnage assez... Un électron libre... Le maire de Beauzelle lui a confié une délégation au grand Toulouse, mais pas à Blagnac constellation. Ce qui fait qu'il est un petit peu à cheval entre les deux. Au grand Toulouse, il agit dans pas mal de commissions. Ce qui fait qu'il n'a pas toujours toutes les billes. Ce qui se passe à Blagnac Constellation, cela lui échappe un peu. G. Estibal, c'est une personnalité.

**Le marché des définitions, c'était une démarche intéressante.**

J'ai accepté, d'abord pour faire plaisir à nos conseillers, de participer à des rencontres universitaires. J'étais un peu iconoclaste là aussi, un peu provocateur, cela m'amuse. Je ne me sentais pas très qualifié pour participer à ces gens de choses. J'ai expliqué, effectivement, comment j'étais passé d'un projet un autre, puisque le premier projet de l'AUAT était un projet très classique, une conversion vers un projet pour le coup pas très classique ! On est embarqué là-dedans, on verra bien.

## **Annexe 18 : « L'ancien maire de Blagnac devant le tribunal d'Agen », in La Dépêche du 27 juin 2001**

### **BLAGNAC (31) : Poursuivis pour recel d'abus de biens sociaux**

Près de cinq ans après avoir été jugé pour délit d'ingérence et condamnés à 18 mois d'emprisonnement avec sursis et cinq ans d'interdiction d'exercer tout mandat public, Jacques Puig, ancien maire de Blagnac et son ex- adjoint Marcel Dauriac, comparaissent une nouvelle fois aujourd'hui devant le tribunal correctionnel d'Agen (1).

Jacques Puig est poursuivi pour « recel d'abus de biens sociaux » et « complicité de faux et usage de faux ». Marcel Dauriac comparait pour « abus de biens sociaux et abus de confiance ». Deux autres prévenus, François Milan et André Echeynne seront également jugés pour « abus de bien sociaux, faux et usage de faux et abus de confiance ».

Ce nouveau procès devrait permettre aux magistrats agenais de plonger au coeur du système de fausses prestations et de passations de marchés arrangées mis à jour par la chambre régionale des comptes en 1992. Dans cette seconde affaire, selon l'enquête judiciaire, Jacques Puig est notamment suspecté d'avoir touché un peu plus de 550.000 F pour des fausses prestations effectuées pour le compte de la SARL Sud Ingénierie, un bureau d'étude dont Marcel Dauriac détenait une partie des parts sociales. François Millau qui était le gérant de cette SARL est quant à lui poursuivi pour avoir facilité ces malversations et s'être attribué des salaires confortables (près de 940.000 F pour la seule année 1991), en tout cas sans commune mesure avec l'activité réelle de l'entreprise.

Marcel Dauriac, Jacques Puig, et André Eychenne sont par ailleurs suspectés d'avoir établi des fausses factures de locations de bungalows de chantiers pour le compte de la société civile immobilière Locapins dont ils étaient tous trois actionnaires.

### **B. DV.**

---

(1) En vertu du privilège de juridiction accordé aux élus jusqu'en janvier 1994, la chambre criminelle de la Cour de Cassation avait désigné la chambre d'accusation de la cour d'appel d'Agen pour instruire l'ensemble de l'affaire.

