



L'utilisateur dans la construction métropolitaine nantaise

Anne Bossé

► To cite this version:

Anne Bossé. L'utilisateur dans la construction métropolitaine nantaise. Faire métropole de nouvelles règles du jeu ? (sous la direction de Marie-Pierre Lefeuvre), Le Moniteur, pp.125-144, 2015, 9782281118926. hal-01358228

HAL Id: hal-01358228

<https://hal.science/hal-01358228>

Submitted on 12 Mar 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Chapitre 5

L'usager dans la construction métropolitaine nantaise

Anne Bossé

in

Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?, Marie-Pierre Lefeuve (dir.), Editions Le Moniteur, 2015.

La gestion urbaine de proximité (GUP) est un dispositif mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville pour améliorer la gestion et le cadre de vie des quartiers prioritaires. La démarche s'appuie sur l'optimisation et la coordination des interventions des différents acteurs concernés par la vie du quartier, afin de gagner en réactivité vis-à-vis des demandes des usagers et leur proposer des services publics mieux adaptés. Engagée à la fin des années 1990 dans le cadre des contrats de ville et depuis régulièrement confortée par l'État¹, la gestion urbaine de proximité a connu des évolutions notables avec la construction des intercommunalités. Les transferts de compétences pour des missions comme la collecte des déchets ménagers et des encombrants, le nettoyage et les travaux de voirie ou l'entretien des espaces verts et des parties communes des immeubles, concernent directement la relation entre l'usager et l'action publique.

Pour réfléchir à la régulation métropolitaine, nous nous focaliserons sur le dispositif de la gestion urbaine de proximité, l'hypothèse étant que la régulation métropolitaine se fabrique au niveau de la gestion territorialisée parce qu'elle met les acteurs à l'épreuve de problèmes et de dysfonctionnements (la régulation est prise dans son acception la plus large comme un système de règles sans cesse mis à l'épreuve). Nous réfléchirons à l'apport de cette démarche de gestion dans les processus de régulation en nous centrant sur les traductions successives des problèmes. Nous nous appuierons sur les travaux de Bruno Latour pour qui le suivi des transformations matérielles d'un problème conceptuel permet de lier épreuve sensible et hypothèses, action et réflexivité². Les questions techniques, concrètes que se posent les acteurs, traversent différentes situations d'interactions pour les conduire à redéfinir leurs manières de faire, moduler les règles.

Notre enquête est fondée sur l'observation des diagnostics « en marchant » et celles de réunions à différentes phases, dans deux quartiers nantais, le Clos Toreau et la Bottière. Ce travail a été complété par douze entretiens réalisés avec des participants de ces moments collectifs, de métiers et de positions institutionnelles variés, de manière à connaître leur point de vue sur la démarche, ses enjeux et sa mise en œuvre³. Notre analyse montre que la gestion

¹ La réflexion sur les moyens de gestion dans les quartiers d'habitat social débute avant la formalisation contractuelle de la démarche de gestion urbaine de proximité par la note de cadrage de la délégation interministérielle à la ville en 1999. La GUP repose sur une démarche contractuelle entre les partenaires, une convention cadre est signée entre l'intercommunalité, les villes et les principaux bailleurs HLM. Pour les évolutions successives de la formalisation de la démarche, on pourra se reporter à : Christine Lelévrier « La "gestion urbaine de proximité", un enjeu pour l'espace public des ensembles collectifs résidentiels », in Jol   M. (dir.), *Espaces publics et cultures urbaines*, Paris, Certu, 2003. Et Élise Roche, « Gestion urbaine de proximité », in *GIS démocratie et participation, Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013 : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1331>

² On s'appuie notamment sur le texte « Le "p  dofil" de Boa Vista » (Bruno Latour, *Petites Leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte Poche, 2006).

³.    Nantes métropole le directeur de la mission « politique de la ville » et deux chefs de projet dédiés à la GUP.    la Ville de Nantes, le chef de projet « GUP et renouvellement urbain » qui dirige et coordonne l'ensemble des

urbaine de proximité s'appuie sur trois modes de régulation : le terrain, l'enquête et l'usager. Commenant par expliquer la structuration institutionnelle de la gestion urbaine de proximité à Nantes, ce chapitre prend le temps, à partir du matériau empirique, de décrire les modes de régulation en actes. *In fine*, il montre que la gestion urbaine de proximité participe de la régulation métropolitaine parce qu'elle est à la fois un cadre de reproduction et d'expérimentation de l'action publique.

Les politiques de gestion : entre établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ville de Nantes, entre services urbains et politique de la ville

À Nantes, la première convention cadre de la gestion urbaine de proximité est signée en 2000, puis étendue à partir de 2003 aux neuf quartiers prioritaires. Selon le directeur de la mission « politique de la ville » à Nantes Métropole, cette structuration de la gestion formalise des pratiques déjà à l'œuvre au sein des équipes de quartier, où dès 1989, avec les correspondants vie quotidienne,⁴ il existe une conception politique de l'usager. Celle-ci suppose de répondre à ses demandes et d'être attentif à la manière dont il rencontre au quotidien la prestation publique. L'organisation actuelle de la gestion urbaine de proximité porte la marque de cette histoire locale. Lors de la structuration de l'EPCI et du transfert de la politique de la ville à partir de 2002, le chargé de quartier et le chargé de vie quotidienne qui gèrent la démarche localement sont restés des agents de la ville de Nantes⁵. Au sein de la mission « politique de la ville » à Nantes Métropole, un chargé de mission et un coordinateur GUP viennent en appui méthodologique et assurent le lien avec les différents services métropolitains (la GUP a été étendue à trois autres communes à partir de 2008, Rezé, Orvault et Saint-Herblain). Nantes Métropole dote par ailleurs chacun de ses pôles de proximité⁶, instruments de la mise en œuvre opérationnelle des politiques de gestion (mission entre autres d'aménagement et d'entretien de la voirie) d'un budget pour les travaux liés au plan d'actions.

Pour le directeur de la mission « politique de la ville », qui a lui-même débuté comme chargé de quartier, ce maintien des équipes de quartiers et la création des pôles empêchent l'accompagnement jusqu'au bout de la métropole dans le rapport à la conception de l'usager,

démarches sur les neuf quartiers nantais inscrit au sein de la mission « cité » (citoyenneté territoire qui vise à coordonner les politiques publiques à l'échelle du quartier), un chargé de quartier et deux correspondants vie quotidienne qui, au sein des équipes de quartier, sous la direction de la mission « cité », animent la démarche GUP pour faire le lien entre les acteurs de terrain et les différents partenaires, ainsi que la chargée de GUP de la Ville de Saint-Herblain service « aménagement espace public » qui répartit son temps entre le suivi technique de travaux et la GUP sur un des quartiers de la ville. Au pôle de proximité (Nantes Métropole, service territorialisé), le responsable de la collecte et du nettoyage. On a interrogé par ailleurs les deux consultants du bureau d'études parisien prestataire d'aide à la démarche à Nantes *La condition urbaine* et la sociologue Alice Collet du laboratoire de sociologie urbaine générative (CSTB) sur l'historique de la méthode.

⁴ Agents municipaux, les chargés de vie quotidienne avaient pour mission de vérifier que les services de la ville répondaient bien aux usagers. En 1994, la création des équipes de quartier conduit à regrouper les correspondants vie quotidienne (CVQ) et les chargés de développement social et urbain (DSU) jusqu'alors dans deux services distincts.

⁵ Appuyé par un chef de projet GUP au sein de la mission « cité »

⁶ La métropole repose sur une division territoriale. Les pôles de proximité ont ainsi été créés pour relayer les décisions et les actions entre administration communale et administration de Nantes Métropole (les directeurs sont les interlocuteurs directs des maires). Pour des précisions voir le texte de Célia Dèbre et Isabelle Garat dans ce livre.

compétence jusque-là municipale. Ce sont les pôles qui montent en charge sur les compétences urbaines ; leurs agents sont les principaux techniciens qui travaillent sur le terrain, avec ceux du service des espaces verts de la Ville de Nantes (principal gestionnaire depuis la rétrocession du foncier de l'OPHLM Nantes Habitat en 2004) et les agents de l'opérateur public de collecte⁷ (déchets ménagers et encombrants) de Nantes Métropole. Selon lui, au fil du temps, l'instance métropolitaine pousse surtout les démarches vers une gestion urbaine de proximité « pseudo scientifique », les technicisant par de « l'ingénierie ». D'après lui, il faut maintenant « redescendre en appui aux procédures locales » pour que la métropole n'apparaisse pas gérant d'en haut... « Il faut revenir aux fondamentaux, la coordination, le rapport à l'usager, le rapport à l' élu dans le système. »

Pourquoi la régulation métropolitaine lui semble-t-elle dans une forme d'impasse ? Il se trouve que la situation dans les quartiers s'est fortement dégradée à cause de changements dans la gestion des encombrants. Il explique qu'actuellement, « on est revenu dix-quinze ans en arrière dans l'aspect des quartiers, le processus de qualification est stoppé ». Au moment de l'enquête, l'ensemble des acteurs rencontrés est aux prises avec le problème global des déchets. Cet exemple met en évidence le rapport entre gestion urbaine de proximité, régulation de niveau micro, et régulation de niveau métropolitain. Nous y reviendrons plus loin, mais il était important de mentionner d'emblée que l'instance métropolitaine est remise en cause dans ses méthodes et dans la manière de réguler les interventions de chacun des partenaires.

Sur les deux quartiers étudiés, les principaux participants⁸ sont : le chargé de quartier et le chargé de vie quotidienne (agents de la ville de Nantes) qui programment et animent le diagnostic et les réunions, l'un ou l'autre des chargés GUP de Nantes Métropole tenus de faire le lien entre les orientations métropolitaines et les enjeux locaux, un représentant de la préfecture délégué de l'État, les responsables d'agences des différents bailleurs, les responsables des équipes techniques sectorisées de la voirie et du nettoyage des pôles et du service des espaces verts de la ville. Mais en fonction des sujets prévus, du contexte et des événements du quartier (avancement du projet urbain, situation exceptionnelle suite à un incendie...) ou de la disponibilité des agents, ce noyau d'intervenants évolue : les responsables laissent place aux techniciens ; un consultant extérieur est présent pour relancer la démarche ; un représentant de l'opérateur public de collecte des déchets vient faire part des résultats de son diagnostic des points encombrants ; un nouvel agent de proximité tout juste recruté, le correspondant propreté cadre de vie employé par Nantes Habitat, vient se présenter. Sur le quartier de la Bottière enfin, des habitants, pour la plupart déjà connus des équipes de quartier et engagés dans les associations de locataires, participent également.

Le diagnostic en marchant⁹ est le pilier méthodologique des démarches. La visite en commun sur le terrain doit permettre d'aboutir à un diagnostic partagé entre les acteurs et de

⁷ À noter que si Nantes et trois autres communes ont conservé un opérateur public pour les déchets, les vingt autres communes de l'agglomération font appel à des opérateurs privés (contrôlés par la Direction des déchets de Nantes Métropole).

⁸ Par souci de donner les postes de manière factuelle nous employons toujours le masculin mais les réunions GUP sont des réunions mixtes.

⁹ Le diagnostic devient explicitement nommé « diagnostic en marchant » en 2008 quand l'Agence Nationale de la Cohésion Sociale et de l'Égalité des chances les finance. Cet outil est inspiré de la méthode et des travaux des sociologues Michel Bonetti et Barbara Allen sur le fonctionnement social et urbain. Ils proposent de réfléchir aux articulations entre conception, gestion et usages.

valider un plan d'action, véritable feuille de route des actions à réaliser sur le quartier où, pour chacune sont identifiés le pilote (bailleur, pôle...), la ligne budgétaire et les délais. Dans notre réflexion, l'observation du diagnostic en marchant doit permettre de décrire comment ce moment fait émerger les problèmes. L'analyse de la dimension corporelle dans l'action est alors essentielle. Un de nos précédents travaux sur la trame interactionnelle des visites collectives a permis de montrer les effets de cette idéologie du « voir ensemble » : la visite participe à fabriquer des cultures communes et des visions partagées¹⁰. Autant d'ingrédients nécessaires à l'efficacité des règles sans laquelle il n'y a pas de régulation¹¹.

La régulation par le terrain : faire émerger les problèmes

Ce jour-là, dans les locaux de la mairie annexe, le chargé de quartier et le chargé de vie quotidienne sont avec huit habitants. Dans l'attente que tout le monde arrive (nous serons seize en tout), le chargé de quartier distribue un tableau à trois entrées – conception, gestion, usages – imprimé sur des feuilles de format A4. Il explique aux participants qu'il faut bien observer et noter ce qui semble « mal fichu » dans les cases selon la cause : la conception, la gestion ou les usages. Il donne un exemple. Ils se sont longtemps questionnés sur les raisons des dégradations de la place X du quartier, ils ont appris qu'il y avait des jeux de ballons : dans ce cas, la cause des dégradations relève de l'usage. Il présente le parcours et rappelle qu'ils se verront ensuite rapidement, puis, une fois par mois. Il précise à la fin de ce mot d'introduction l'esprit global : « On est dans une idée de bienveillance, les techniciens sont là mais ce n'est pas pour pointer du doigt le travail, on cherchera ensemble les solutions. »

L'ambiance est bonne, les habitants, la plupart retraités, sont connus des équipes de quartier ; les professionnels également se connaissent bien, ils se tutoient. Les habitants se préoccupent peu des feuilles A4 distribuées, ils ne prennent pas de notes de façon systématique. La mission d'inscription relève plus du rôle du chargé de quartier, du délégué du préfet ou du chargé de GUP de Nantes Métropole. On les sent avertis, certains problèmes sont pour eux récurrents, ils affectent d'autres quartiers. Les corps sont au travail. Les participants adoptent une posture d'inspection : aujourd'hui on franchit les portes pour regarder les halls, on monte sur les rebords pour mieux voir, on va jusqu'au milieu d'un espace vert pour vérifier son état. Les yeux scrutent les pieds d'immeubles, repèrent des étrangetés (trou d'attente pour compteur) ; les pieds tapotent les bordures, testent la fixation et la solidité ou le confort des objets de mobilier urbain ; les mains poussent les portes, soulèvent des plaques, testent les ouvertures des trappes des colonnes enterrées pour les déchets.

Ces gestes sont particulièrement importants. Ils permettent d'avoir des « retours de réalité » de la part des objets, et de pouvoir ainsi confirmer la conformité ou non des lieux et des objets¹² : quand la trappe est trop difficile à ouvrir, l'action démontre qu'il y a un problème. Le rôle du corps s'avère donc essentiel dans le repérage des dysfonctionnements du quartier, tout comme il participe à faire partager ceux-ci entre participants. Souvent le corps arrêté cherche l'attention des autres sur ce qui le trouble, des petits groupes se forment, on commente collectivement. Une habitante vérifie, par exemple, plusieurs fois auprès du chargé

¹⁰ Anne Bossé, *La Visite. Une expérience spatiale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015.

¹¹ Catherine Paradeise, *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, 2003, p. 41-49.

¹² Laurent Thevenot, « Le régime de familiarité. Des choses en personne », *Genèses*, vol. 17, 1994, p. 72-101.

de quartier qu'elle inscrit bien le genre de défaut qu'il faut relever (comme une réglette en métal mal fixée sur un trottoir). La coprésence et l'interconnaissance des participants conduisent à neutraliser en partie les différences de statuts et à élargir la légitimité à participer. Ainsi, il arrive, par exemple, qu'un habitant impose, sans difficulté, un détour du parcours initial pour montrer à tous l'entrée de son immeuble, un bosquet mal taillé gênant l'accès. On constate également que « maîtriser ensemble l'évolution du lieu qu'ils partagent est un des ressorts de la coopération »¹³. Le responsable de la voirie et celui des espaces verts se donnent ce jour-là un chantier commun. Ils repèrent un recoin aux alentours d'une benne pour les déchets verts qui est comme un appel aux dépôts sauvages. Ils s'attribuent mutuellement la solution : « Tu ferais des plantations ici, moi un rattrapage voirie, ça finirait ce coin, ce serait plus propre, mieux fini ».

Le diagnostic en marchant s'impose comme une étape de reconnaissance collective de l'état du quartier car la plupart des participants portent leur attention mutuelle sur les problèmes. L'évaluation des lieux, les endroits jugés peu entretenus, dégradés, usés, peu adéquats voire dangereux ou appréciés¹⁴ se fait en actes. C'est un moment clé, celui où émergent les problèmes. Si ce jour-là, ils semblent très ordinaires, cette constatation par les sens est toutefois essentielle pour imposer l'évidence d'un dysfonctionnement et mettre en cause le système existant. Le diagnostic en marchant construit également une mémoire partagée, utile dans les discussions suivantes où il est très souvent fait appel au moment où « on l'avait vu ». L'expérience du diagnostic en marchant est ainsi fondamentale dans la suite du processus d'enquête dans lequel s'engagent les acteurs car elle fonctionne comme « gage d'authenticité »¹⁵. Nous proposons, en effet, dans le sillage du sociologue Francis Chateauraynaud, de considérer les réunions qui font suite au diagnostic en marchant comme un processus d'enquête, dans lequel le travail perceptuel est ce qui fournit des prises à l'élaboration des preuves.

La régulation par l'enquête : faire la preuve, explorer les causes

Pour devenir une ligne du plan d'actions, les annotations prises le jour du diagnostic en marchant doivent subir plusieurs traductions : être inscrites à la main sur le tableau par le chargé de quartier, avoir une cause pour se ranger dans les colonnes du document informatique régulièrement amendé, être numérotées et avoir une solution au sein du document validé comme plan d'actions. Que se passe-t-il lors de ces différentes étapes ? Comment se construit le passage du problème *in situ* à la nécessité que soit engagée une action ?

Le problème doit être avéré définitivement. Il suffit parfois qu'il soit attesté par d'autres : quelqu'un dit « j'avais noté la pataugeoire sale », on entend « Je l'avais noté aussi » ; quelqu'un d'autre « le banc abîmé sur la place », « ah oui on l'a vu ! ». Le problème

¹³ Marie-Pierre Lefeuve, Christine Lelévrier, « Vers un nouveau modèle de 'maîtrise de l'usage' ? », in Bourdin (dir.), *Mobilité et écologie urbaine*, Paris, Descartes et Cie, 2007, p. 181-207.

¹⁴ Les nouveaux aménagements provoquent l'enthousiasme collectif. Ce jour-là le responsable de l'entretien des espaces verts est complimenté par les habitants pour un nouveau square où les travaux d'aménagement de noues ont permis d'avoir un sol qui n'est plus humide, ainsi que pour le nouveau terrain de foot synthétique qui a été créé.

¹⁵ Francis Chateauraynaud, « L'épreuve du tangible. Expériences de l'enquête et surgissement de la preuve, in *La Croyance et l'enquête : aux sources du pragmatisme, Raisons Pratiques*, vol. 15, 2004, p. 167-194.

est inscrit. Quand il relève du constat visuel simple, cette constatation par les sens suffit : les déchets, les trous, les endroits mal entretenus ont peu de chance de soulever des contradicteurs. Dans d'autres cas, le travail de construction de la preuve est plus conséquent car la constatation *in situ* est mise en doute. Les acteurs alors fonctionnent par recoupements et rapprochements, moment important de la dynamique de l'enquête¹⁶. Les problèmes liés à la circulation, à la vitesse, aux rodéos sont caractéristiques. Lors d'une réunion, un problème de vitesse excessive est, par exemple, remis en cause. Le responsable voirie du pôle explique que leurs enquêtes de comptage¹⁷ montrent que les voitures roulent à 25km/h. « On ne peut pas faire moins, ça ne justifie donc pas de faire quelque chose » dit-il. C'est le pôle, on le rappelle, qui détient le budget et peut donc trancher sur ce qui relève du financement GUP. Le chargé de quartier argumente, lui, à partir des nombreuses demandes des habitants qu'ils reçoivent sur ce point. Le responsable voirie plaisante un peu en évoquant une plainte absurde qu'ils ont reçue (et qui concerne un endroit du centre-ville). Il veut que la demande soit affinée et précisée, et suggère de faire appel au groupe d'habitants relais.

Dans ce cas le travail de construction de la preuve n'aboutit pas. Le travail de recoupement, non conclu positivement, ne permet pas la reconnaissance du problème. Le recours à la mesure met en cause l'expérience des acteurs lors du diagnostic comme les plaintes des habitants. Les problèmes d'incivilités ou de comportements sont également particulièrement complexes. Un habitant insiste, lors de la réunion qui fait suite au diagnostic, pour que soit inscrit le problème de squat de son hall. Il décrit la situation : « Les jeunes se servent, prennent des fauteuils et s'installent dans le hall ». Le chargé de quartier inscrit « hall du 5 V. squatté ». Trois semaines plus tard, la réunion est dédiée à la réflexion sur les causes. Arrive le point numéro 13 « problème de squat ». Le chargé de quartier indique qu'il a questionné l'agent de prévention et que ce dernier n'a rien repéré. L'absence d'une confirmation par un tiers (agent de prévention ou police municipale) suspend la discussion autour de ce problème, insuffisamment tangible.

Ce travail de construction de la preuve opère ainsi un tri parmi les éléments observés et les plaintes formulées. Les acteurs, par la dynamique de l'enquête, recoupent les informations pour s'assurer que les problèmes sont avérés, tout comme ils précisent mieux leur nature, une étape essentielle qui permet aux uns et aux autres de projeter l'action la plus adaptée, et de la placer dans la hiérarchie des priorités. Lors d'une réunion, par exemple, le responsable technique du service des espaces verts (ville de Nantes) demande plus d'explications sur le point concernant la pataugeoire. Elle a fonctionné tout l'été, elle est aux normes : « C'est esthétique alors ? ». Le porteur – celui qui l'a mentionné lors de la réunion précédente – n'est pas là. Plusieurs visages expriment l'incertitude. Le chargé de quartier répond par l'affirmative. Il déclare alors : « C'est du plus. On fait un chiffrage et comme il n'y a pas d'incidences sur le fonctionnement, on verra en fonction des priorités GUP ». À son avis, repeindre la pataugeoire ne relève pas de l'urgence car elle peut fonctionner ainsi. Il se propose de chiffrer les travaux mais semble déjà indiquer qu'il ne pense pas l'inscrire comme une priorité de son service.

Cet exemple montre combien il est déterminant de s'accorder sur la cause du problème. Dans ce cas, en l'absence du porteur, la discussion est écourtée. On constate en effet que le travail collectif d'exploration des causes est ce qui poursuit le processus d'enquête. Le chargé de quartier rappelle souvent en réunion cette règle : discuter des hypothèses sur les causes est l'étape préalable aux propositions de solutions. Dans cette parole

¹⁶ Chateauraynaud, article cité.

¹⁷ Les comptages routiers se font souvent par tubes pneumatiques placés sur la chaussée.

qui circule dans l'interaction se loge la possibilité de penser de nouvelles manières d'agir, et donc celle de revoir les modes d'organisation existants. Mais la mise en place des conditions du dialogue entre acteurs, nécessaire à ce jeu consistant à formuler des hypothèses, est parfois compliqué. Lors d'une réunion, il est à nouveau question des jardinières non plantées qui font office de poubelles. Ce point est classé dans la rubrique « conception », le chargé de quartier explique que c'était « une démarche habitante » mais que tout est arraché. Le technicien de Nantes Habitat confirme, « ils arrachent ». Une habitante surenchérit, « ils arrachent tout ». L'identification du problème paraît simple. Lors de la réunion suivante, ce point arrive de nouveau. Tout de suite, le technicien de Nantes Habitat prend la parole : « On vient de planter. On verra si c'est respecté ». Le chargé de quartier mécontent rappelle que les plantations n'avaient peut-être pas fonctionné, aussi parce qu'elles n'avaient pas été arrosées. Quelqu'un intervient pour demander s'il y a des regroupements avérés à côté – l'hypothèse de l'arrachage nécessite d'être authentifiée. Le chargé de quartier confirme, tout en reprenant l'histoire ; il raconte que ces jardinières ont été proposées pour empêcher des jeux de ballons, puis que les enfants ont fait des mosaïques sur les murs. Il s'interrogeait donc sur l'opportunité de réaliser les plantations en faisant intervenir les écoles, pensant que cette action pourrait contribuer à éviter que les plantes ne soient arrachées. « Mais bon, comme c'est déjà fait ! », finit-il par dire. Cet exemple montre la manière dont l'action immédiate, engagée sans le détour de la discussion collective sur les causes, conduit à reproduire une action que l'agent sait pourtant vouée à l'échec. Comme le dit un chargé de vie quotidienne « c'est quand même intéressant de se demander pourquoi ça n'a pas marché ! » Mais par souci d'économie, par peur d'entendre son travail remis en cause, la tentation de clore, par l'action, pour les professionnels est fréquente, et la possibilité de faire évoluer la gestion alors annulée. Dans ce cas, *a priori*, la gestion urbaine de proximité a manqué son objectif (au sens d'économie des coûts) ; il y a de grandes chances que l'intervention du technicien fasse l'objet d'une reprise. Néanmoins, force est de constater qu'une action est en effet menée de manière réactive.

Le processus d'enquête qu'organise la gestion urbaine de proximité tente de s'opposer au fait d'agir seul et par des solutions immédiates. L'exploration des causes doit mener les acteurs à non pas s'orienter vers une action strictement corrective – critique de la gestion urbaine de proximité souvent formulée par ceux qui la mettent en œuvre – mais viser une réorganisation des manières de faire. Au sein de la démarche, en acte, on constate que les deux processus – mener l'enquête et la clore – vont de pair : le tri des problèmes est parfois aussi stratégique de la part des professionnels pour ne pas avoir à les résoudre ; faire, agir, permet de faire l'économie d'une remise en question.

La régulation par l'usager : les responsabilités discutées, une acculturation réciproque

Dans la poursuite du travail de formalisation du plan d'action, les participants discutent des solutions à envisager. Ces échanges conduisent à évoquer les responsabilités. Les agents de Nantes Métropole chargés du nettoyage et de la voirie, les agents techniques des organismes HLM peuvent être mis en cause. C'est l'occasion pour eux de se justifier en expliquant très précisément leurs pratiques (celles liées au développement durable mais aussi les outils utilisés et leurs contraintes) mais aussi d'admettre qu'ils peuvent améliorer la gestion d'une partie du quartier qui paraît moins bien traitée. Parfois aussi, ils reportent la

responsabilité sur les usages. Une rue, par exemple, focalise les mécontentements : le trottoir est impraticable, les voitures y sont toujours stationnées. Lors de la réunion, plusieurs habitants demandent une intervention, évoquent des potelets. Le responsable de la voirie refuse d'emblée, expliquant que de nombreuses places sont disponibles à proximité et que certains parkings sont vides. Il pense que les habitants doivent prendre eux-mêmes l'initiative de ne plus se garer au pied de leur immeuble et propose de passer à un stationnement en alternance pair/impair sur la chaussée. Cette solution, qui ne coûterait rien et ne nuirait pas à la facilité d'entretien du trottoir, repose sur la modification des comportements¹⁸.

Les réunions de gestion urbaine de proximité sont alors le lieu d'une acculturation réciproque. Pour le technicien, c'est l'occasion de mieux cerner les logiques du quartier ; pour l'habitant de se décentrer et de comprendre la bonne volonté des acteurs institutionnels¹⁹. Autour des solutions à envisager, les outils, les règles, mais aussi les valeurs sur lesquelles s'adosent l'action publique s'énoncent et s'actualisent au travers des connaissances formulées par les uns et les autres.

Nous savons que l'un des enjeux de la démarche est d'inclure l'usager dans la coopération à la gestion pour l'amélioration quotidienne du quartier. Le responsable nettoyage du pôle explique, par exemple, que les habitants des quartiers prioritaires ne les interpellent pas assez : « Si on avait plus de plaintes, on pourrait être plus réactifs. » En ce sens, la gestion urbaine de la proximité est, d'après lui, positive. En tant que « processus qui va vers l'habitant » comme l'exprime le chargé GUP de Nantes Métropole, la volonté de prendre en compte les usages est ce qui conduit aux plus fortes réorientations des logiques d'action à l'échelon métropolitain. La question des encombrants, que nous allons maintenant détailler, montre les liens entre le niveau local et la gestion métropolitaine à travers le rôle de l'usager dans la mise en œuvre de l'action publique. Les travaux du sociologue Rémi Barbier expliquent en effet comment, avec la collecte sélective, la manière d'appréhender l'usager change, sa mobilisation est incontournable dans la mesure où il devient un « usager producteur-trieur » de ce nouveau réseau sociotechnique²⁰. On ne souhaite plus répondre à ses besoins mais construire sa performance dans le système. Afin d'éviter les « deux écueils de la naïveté et de la posture critique », Rémi Barbier met en avant la dynamique expérimentale qu'a nécessitée la modernisation de la politique des déchets comme apprentissage collectif. On retrouve cette dynamique dans notre enquête lorsque l'intercommunalité est mise en cause dans sa capacité à maîtriser son territoire du fait de changements dans la gestion des encombrants.

En effet, nous allons nous attacher plus précisément au plan d'action pour l'amélioration de la gestion des encombrants – un chantier dans lequel se sont engagés, en 2009, la direction des déchets de Nantes Métropole, les pôles de proximité, la mission « cité » à la ville de Nantes, la direction de la tranquillité publique et Nantes Habitat, principal bailleur. Cet exemple est intéressant car il met en évidence le processus de construction d'un

¹⁸ On sait que les habitants des quartiers d'habitat social où les voitures concentrent les incivilités et les dégradations, alors même qu'elle est un objet essentiel pour eux, souhaitent l'avoir sous leurs fenêtres (Dominique Lefrançois, *Le Parking dans les grands ensembles*, Paris Éditions de la Villette, 2014).

¹⁹ Une habitante, lors de la dernière réunion de formalisation du plan d'actions, déclare que c'est « bien d'avoir pu ensemble faire le point sur le quartier ».

²⁰ Rémi Barbier, « La fabrique de l'usager. Le cas de la collecte sélective des déchets », *Flux*, n° 48-49, avril-septembre 2002, p. 35-46.

enjeu davantage partagé par l'utilisateur. Ce qu'a clairement exprimé le coordinateur GUP de Nantes Métropole au moment de l'enquête : « Une de nos pistes est essayer de mobiliser plus les habitants, de mettre en place des projets avec eux, car s'imposer par de l'institutionnel, ça ne marche pas ». Cette remise en cause fait suite à quatre ans d'expérimentations, et la gestion urbaine de proximité, qui assure l'intermédiation entre la connaissance des pratiques et des usages des quartiers et les services gestionnaires, est le lieu où s'organise la régulation. La nouvelle convention cadre 2015-2020 est le résultat de ce processus, la gestion urbaine devient gestion urbaine et sociale de proximité. Cette nouvelle définition insiste, sur la « transversalité », c'est-à-dire « le lien entre l'urbain et le social », et réaffirme la place de la société civile et la coconstruction avec les habitants.

En 2004, suite à des incendies et pour des questions de réorganisation interne, Nantes Habitat décide d'externaliser les encombrants, jusque-là stockés dans leurs locaux dans les immeubles. Déposés en des points d'apport volontaire sur le domaine public géré par Nantes Métropole, ils seront désormais ramassés par les agents des pôles. Mais les jours d'autorisation de dépôt ne sont pas respectés par les habitants, et les dépôts sauvages se multiplient. En 2009, les plaintes remontent très fortement jusqu'aux élus de quartiers vers les services urbains concernés. « Les habitants disent que leurs quartiers sont devenus des mini déchetteries », explique le coordinateur GUP. Le plan est validé fin 2009, il comporte trois volets : 1. Modifier durablement les comportements ; 2. Mieux gérer l'ensemble des déchets déposés sur l'espace public ; 3. Mieux intégrer le point de vue fonctionnel dans l'aménagement. L'évidence du volet 1 s'impose à la suite d'une série d'expérimentations. Dans un quartier par exemple, Nantes Métropole demande de tout ramasser. Les acteurs constatent une augmentation de 50 % du tonnage et concluent que ce principe provoque une moindre responsabilisation des habitants. Dans un autre quartier, la collecte devient mensuelle. Mais si la règle est respectée le premier mois, la situation se dégrade rapidement du fait de dépôts perpétuels. Une visite de diagnostic choque les acteurs – un miroir brisé est resté sur le trottoir. La constatation par les sens évoquée ci-dessus conduit à suspendre l'expérimentation.

Les expérimentations démontrent aux yeux des acteurs de Nantes métropole l'interdépendance des solutions techniques et des usagers. Quand l'opérateur s'adapte en pensant résoudre tous les problèmes, les usagers sont déresponsabilisés. On comprend mieux qu'au bout de trois à quatre années d'expérimentation, le chargé de GUP puisse déclarer « être au bout des solutions techniques et ne pas savoir comment faire ». À partir de 2012, les services internes de Nantes Métropole concernés sont élargis pour travailler avec la direction de l'emploi (favoriser la réinsertion) et la direction du développement durable (travailler la filière du réemploi). De même, le partenariat entre les bailleurs est réactivé.

Face à cette nécessité de mieux cerner les comportements individuels, les réunions GUP s'imposent comme ces moments où se construit une conception de l'utilisateur ainsi que le rapport de l'institution métropolitaine à cet usager. Les acteurs y discutent des raisons du volume jeté (de l'électroménager de bon marché qui est plus vite defectueux) et de certains dépôts (l'absence de voiture rend plus difficile d'aller en déchetterie) : à la responsabilité totale reportée sur l'habitant HLM et ses stéréotypes (des pratiques sales), le facteur économique est opposé. Le diagnostic mené par les équipes de quartier et les pôles sur les points de collecte encombrants prouve aussi que de nombreux dépôts proviennent de personnes extérieures au quartier (des rues pavillonnaires adjacentes, des automobilistes sur

leurs trajets...). L'architecture aussi entre dans le raisonnement, les déchets dans les immeubles privés, plus petits, peuvent se gérer par des bacs jaunes et bleus au sein de chaque immeuble, contournant l'apport volontaire des usagers dans des points spécifiques. Les différences de traitement de la part de Nantes Métropole sont également mises en cause (dans le centre-ville de Nantes, il y a, par exemple, une tournée spécifique pour les cartons²¹ et la veille est plus importante).

Ainsi, les acteurs qui explorent ces différentes pistes d'actions réengagent et font évoluer chaque fois cet usager métropolitain, obligeant les services à adapter leurs logiques d'actions aux territoires et à leurs habitants. Les arbitrages concernant la manière d'agir sur l'usager de la part de Nantes Métropole oscillent entre résolution, sensibilisation ou mobilisation. Dans le plan d'actions encombrants, il est décidé de miser sur le contact direct, d'opter pour la sensibilisation. Pour faire face aux incivilités, la solution répressive a tout de même été explorée, surtout pour les dépôts effectués par des personnes extérieures au quartier (les professionnels, notamment) mais elle s'est révélée trop coûteuse au regard des faibles résultats²². La solution finalement adoptée fut la création de postes de coordonnateurs propreté et cadre de vie, Nantes Habitat acceptant de les créer en interne en juillet 2011. Leur mission : « Informer et rappeler aux locataires les règles d'hygiène et les enjeux de propreté tant sur les parties privatives Nantes Habitat que sur l'espace public avec également un rôle de veille et d'alerte auprès des services de la Ville de Nantes et de Nantes métropole ». Sa présence auprès des locataires contrevenants permet de résoudre la situation par le dialogue la situation et d'éviter le lancement d'une procédure juridique.

Grâce aux réunions de gestion urbaine de proximité, les acteurs peuvent se rendre compte et évaluer les résultats du contact avec les usagers ; ils peuvent aussi transmettre aux habitants les logiques de l'action publique et les normes selon lesquelles cette action peut se conduire au mieux. Lors d'une réunion, par exemple, une habitante exaspérée ne cesse de critiquer les comportements de ses voisins, qui ne font pas d'effort sur le tri et ne respectent pas les horaires de dépôts. Elle est félicitée par le coordonnateur propreté et cadre de vie : « Si on avait quelqu'un comme vous dans chaque cage, on serait content, parce que vous pouvez vraiment être relais » ; « Il ne faut pas hésiter à dire », rebondit le responsable voirie du pôle. L'usager de l'action publique est celui qui veille, qui alerte ; il porte, par son action individuelle, une part de l'aspect du quartier.

Axé sur les différentes étapes clés de la démarche, ce chapitre a donc décrit trois modes de régulation au sein du dispositif GUP : par le terrain, par l'enquête et par l'usager. Ces trois étapes correspondent respectivement au diagnostic en marchant, à « l'exploration des causes » et aux débats sur les responsabilités – autant de phases encadrées par le dispositif GUP.

²¹ Le ramassage se fait avec un camion crapaud qui a une grue mobile dont la pince ne permet de saisir que de gros objets. Les cartons, surtout si on tarde à les ramasser et qu'il pleut, sont un des déchets impossibles à ramasser, et pourtant ils sont très nombreux au moment des déménagements lors des projets de rénovation...

²² Le coût de la procédure judiciaire et des délais pour une amende de 35 euros a peu convaincu. Cette solution, dont le coordinateur GUP cite l'efficacité dans une autre commune de l'agglomération, semble inefficace sur Nantes principalement du fait de la coordination avec la police nationale (et non municipale) qui n'est pas assez présente et empêche la crédibilité du message répressif inscrit sur le panneau. Mais il est surtout presque impossible d'identifier l'auteur du dépôt pour lancer la procédure (on ne laisse pas son nom sur un canapé abandonné dans la rue).

La visite en commun crée une forme d'attention différente portée à l'environnement familial, tant des habitants que des agents qui y travaillent. Elle ouvre le débat sur l'état du quartier et fait émerger des plaintes des habitants car, comme le montrent Marc Breviglieri et Danny Trom (2003) dans le sillage de Dewey, il existe une continuité dynamique entre des ressorts privés (les « troubles » qui se logent dans la perception individuelle) et des problèmes publics²³. La visite en commun permet d'identifier des « problèmes » possibles, en même temps qu'elle instaure les conditions pour en discuter, la constatation *in situ* posant les bases de l'accord entre les acteurs. Toutefois, les demandes de preuves s'opèrent à des niveaux différents, et il arrive que des plaintes individuelles d'habitants soient écartées, faute de recoupements avec d'autres éléments. La gestion urbaine de proximité fait ainsi une sélection des critères à prendre en compte. La visite en commun permet aux habitants de participer, « d'en placer une » quand ils imposent un détour dans le parcours, et parce que l'accessibilité des enjeux favorise la parole spontanée à l'inverse d'arènes requérant une maîtrise plus importante de l'expression orale²⁴. Mais la logique de l'enquête régule, car elle distingue ce qui peut être pris en charge par la GUP et ce qui ne le peut pas. L'enquête est un mode de régulation qui construit un processus, lequel nomme puis explore les causes des problèmes repérés. Ce travail d'exploration repose sur la discussion d'hypothèses qui deviennent des occasions de réfléchir à un meilleur mode d'action. Enfin, le travail sur les solutions amène à confronter les solutions techniques et les usages, à inclure dans la réflexion les comportements individuels et à adosser l'action sur une conception de l'usager. Ces modes de régulation conjoints aboutissent à hiérarchiser les actions et à engager ceux qui les mettent en œuvre.

Les participants s'accordent sur les responsabilités et sur l'action à mener. Les réunions GUP font fonction de rappel (se souvenir qu'il faut être plus vigilant dans ce secteur lors du nettoyage) et l'interconnaissance favorise des ajustements minimes des actions individuelles sous forme d'arrangements, inclus dans une logique de donnant-donnant liée à un historique d'échanges²⁵. En suivant les travaux de l'anthropologue Albert Piette sur le mode mineur de la réalité²⁶, essentiel pour agir et être ensemble, on peut penser que la gestion urbaine de proximité organise une régulation par la reproduction. La démarche fournit, en effet, des appuis routiniers stables, qui évitent la remise en cause perpétuelle des organisations et de leurs manières d'agir. Elle conforte et installe des habitudes nécessaires à l'exercice de l'action publique, y compris l'action métropolitaine. Mais elle est aussi un lieu d'expérimentations quand une raison supérieure impose de revoir les coopérations, le jeu d'acteurs ou les solutions techniques. L'exemple des encombrants se pose comme un événement particulier, une dégradation du cadre de vie qui met fortement en cause la capacité de l'intercommunalité à gérer son territoire. On a vu alors comment la gestion urbaine de proximité devient pour la métropole le lieu d'une régulation extraordinaire. Les trois modes

²³ Marc Breviglieri, Danny Trom, « Troubles et tensions en milieu urbain. Les épreuves citadines et habitantes de la ville », in Cefaï D., Pasquier (dir). *Les Sens du public : publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2003, p. 399-416.

²⁴ Matthieu Berger, « “Quand pourrions-nous parler des choses ?” Quelques contraintes à la référencialité des voix profanes dans un dispositif d'urbanisme participatif », in Berger, M., Cefaï, D. et Gayet-Viaud, C., *Du civil au politique. Ethnographies du vivre-ensemble*, Bruxelles, Peter Lang, 2011

²⁵ Anselm Strauss dans *La Trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme* (textes réunis et présentés par Isabelle Baszanger, Paris, L'Harmattan, 1991) montre très bien ce registre des négociations.

²⁶ Albert Piette, « L'action en mode mineur, une compétence impensée », in Breviglieri M, Lafaye C., Trom D. (dir.), *Compétences critiques et sens de la justice*, Paris, Economica, 2009, p.251-260.

de régulation mis en évidence sont des ressources mobilisées par les acteurs pour réussir à avancer dans la compréhension d'une situation dysfonctionnelle. Le terrain, sur lequel les acteurs métropolitains sont habituellement peu présents, fournit des retours, c'est-à-dire une forme d'évaluation qui déclenche des projets nouveaux (le plan d'amélioration de la gestion des encombrants).

L'échelle du quartier de la politique de la ville est celle du test, celle aussi où tous les acteurs sont déjà habitués à faire en commun car ils partagent un site de gestion locale qui oblige à se coordonner. Cette échelle de la proximité est essentielle dans la régulation métropolitaine dans la mesure où elle prend en charge toute une part de la complexité liée à la diversité des acteurs, permettant d'éviter de recourir au registre de la régulation extraordinaire. Elle est celle également où l'usager est pris dans un processus de construction, l'habitant aide à codéfinir les problèmes et voit sa responsabilité engagée dans la gestion du quartier. Cette prise en compte de l'usager – uniquement sous l'angle de sa réponse à la demande de dépôt tel jour - conduit à dépasser une approche sectorielle pour construire, de manière transversale, la compréhension et l'action avec un usager qui prend de l'épaisseur, qui agit dans un contexte économique et social particulier pouvant expliquer ses raisons d'agir. En même temps que les services métropolitains renforcent leur action, la définition de la gestion urbaine de proximité évolue. Elle se voit attribuer un rôle social plus important. Il s'agit d'une régulation réciproque.

Cette étude sur la gestion urbaine de proximité met en lumière l'importance, dans la mise en œuvre de l'action publique, de dispositifs que l'on pourrait qualifier de souples, qui offrent les conditions pour agir dans la routine comme dans la mobilisation plus exceptionnelle. Cette souplesse d'action est peut-être l'une des dimensions de la régulation métropolitaine comme la nouvelle convention cadre tend à le montrer. Elle étend la gestion urbaine et sociale de proximité à d'autres territoires politique de la ville, « les territoires de veille », mais aussi hors de ces territoires pour des actions ciblées sur des secteurs avec des dysfonctionnements ponctuels.