



HAL
open science

POPSU2 Plate-forme d'observation des projets et stratégie urbaine : Nantes, axe thématique : Régulations territoriales et métropolitaines

Anne Bossé, Dèbre Célia, Laurent Devisme, Isabelle Garat, Pauline Ouvrard, Amélie Nicolas, Elise Roy

► To cite this version:

Anne Bossé, Dèbre Célia, Laurent Devisme, Isabelle Garat, Pauline Ouvrard, et al.. POPSU2 Plate-forme d'observation des projets et stratégie urbaine : Nantes, axe thématique : Régulations territoriales et métropolitaines. Langages, Actions Urbaines, Alterités (LAUA); Nantes Métropole. 2013, pp.206. hal-04920908

HAL Id: hal-04920908

<https://hal.science/hal-04920908v1>

Submitted on 30 Jan 2025

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

POPSU

PLATE-FORME D'OBSERVATION
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES



ATELIER
INTERNATIONAL
PARIS

NANTES

AXE THEMATIQUE
REGULATIONS TERRITORIALES
ET METROPOLITAINES



PLATE-FORME D'OBSERVATION DES PROJETS ET STRATEGIES URBAINES 2

POPSU²–NANTES
Rapport final #2 :
Régulation territoriale

octobre 2013

Chercheurs :

**Anne Bossé, Célia Dèbre, Laurent Devisme, Isabelle Garat,
Amélie Nicolas, Pauline Ouvrard, Elise Roy.**

Ecole nationale supérieure
d'architecture de Nantes
6 quai François Mitterrand- BP
16202- 44262 NANTES cedex 2
www.laua.archi.fr

Sommaire

CHAPITRE 1 : TENIR LA VILLE. GRANDS PROJETS ET GESTION DE PROXIMITE. 15

LES CADRAGES « DUR-MOU » DU PROJET DE L'ILE DE NANTES LAURENT DEVISME 17

1. CHANGEMENT DE DECOR 18
2. REGULATIONS IN SITU. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CHRONIQUE DE REUNION 21
3. ENJEUX DE LA REGULATION A MICRO-ECHELLE 36

URBANISME SUR MESURE, URBANISME EN MESURE ELISE ROY 43

1. REGULATION A TOUS LES ETAGES : PROCESSUS INSTITUTIONNEL DE RATIONALISATION DE LA MISE EN OPERATIONS IMMOBILIERES ET ARCHITECTURALES DU PROJET URBAIN 49
2. AGIR EN COMMUN DANS LE PROCESSUS DE REALISATION DU PROJET URBAIN : ENTRE ESPRIT DE CONCILIATION ET INTERACTIONS DE CONTRAINTES 60
3. URBANISME SUR MESURE ET EN MESURE : VERS UN REGIME REGULATIONNISTE DE L'URBANISME ? 67

LA REGULATION PAR L'INTERACTION : EN QUOI LA PROXIMITE EST-ELLE REGULATRICE ? ANNE BOSSE 71

1. LA PERCEPTION EN COMMUN DANS LA REGULATION 73
2. LE PRISME DE LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE, DISPOSITIF DE REGULATION TERRITORIALE 77
3. CONCLUSION : LA PROXIMITE REGULATRICE EN QUESTIONS 90

CHAPITRE 2 : LES EPREUVES DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES 93

LA PLACE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DANS UN SYSTEME TERRITORIALISE. ISABELLE GARAT 95

1. REGULATION DES POLITIQUES LOCALES PAR LA PROXIMITE PUIS PAR « LA DENSITE, LA POLARISATION ET L'ACCESSIBILITE » 96
2. L'HABITAT ET LE LOGEMENT, THEME IMPORTANT DANS LA REGULATION TERRITORIALE, MAIS PAS MAJEUR 109
3. CONCLUSION 119

ECHELLE METROPOLITAINE DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET RENOUVELLEMENT DES CADRES DE PRODUCTION DE LA REGLE DU JEU URBAIN CELIA DEBRE 123

1. LES ARENES, HETEROGENEITE DE LA GESTION ET DE LA CONFRONTATION DE LA DIVERSITE. 126
2. DE L'EFFICIENCE DES REGLES. 132

CHAPITRE 3 : PROSPECTIVE ET PATRIMOINE. ENTREES EN REGULATION. 147

REGULER PAR LA MOBILISATION TECHNICO-POLITIQUE LAURENT DEVISME, PAULINE OUVRARD 149

1. LES MOBILES DE LA MOBILISATION 152
2. LES AGENTS MOBILISATEURS OU ENTREPRENEURS D'ACTION COLLECTIVE 163
3. CIBLES DE LA MOBILISATION ET REGIMES D'ENGAGEMENT 168
4. CONCLUSION - REGULER L'ACTION TERRITORIALE PAR LA MOBILISATION TECHNICO-POLITIQUE 170

L'INVENTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE : UN PATRIMOINE URBANISTE A NANTES ? LAURENT DEVISME. AMELIE NICOLAS. 175

1. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CREATION D'UNE NOUVELLE DIRECTION MUNICIPALE 176
2. L'HISTOIRE PARALLELE D'UN SERVICE URBANISME QUI « FAIT DEJA PATRIMOINE » 182
3. A L'EPREUVE DU TERRAIN, DES CULTURES PROFESSIONNELLES EN MOUVEMENT 185

CONCLUSION GENERALE 191

BIBLIOGRAPHIE GENERALE 197

Avertissement :

Certains articles présentés dans ce rapport sont des articles de travail qui nécessitent un retour vers les personnes interviewées avant publication.

Introduction générale

Commençons par une citation qui permet de situer les enjeux du principe de régulation concernant les territoires : « (...) pas plus qu'il n'était possible durant la période top-down de s'en tenir aux seules dimensions de l'action régaliennne, il n'est pas possible aujourd'hui, où les esprits sont beaucoup plus tournés vers des solutions de type bottom-up, de penser que la seule façon de spécifier le territoire soit celle de l'énonciation et de la négociation à la base. Autrement dit, aujourd'hui comme hier, le principe de régulation m'apparaît comme étant un dispositif stratégique qui permet de stabiliser en permanence des formes potentiellement antagoniques de l'espace, celles qui procèdent par édicition de normes du haut vers le bas, et celles qui cherchent à dégager des consensus du bas vers le haut. » (Marié, 2004, p.194).

Cette problématique du rapport national-local est loin d'épuiser la notion de régulation dont on peut lire des questionnements dans les rapports inter-collectivités locales et même au sein de chaque institution en charge de telle ou telle politique publique. Lorsque le projet territorial s'en mêle, quelle que soit son échelle, on assiste alors à de nombreuses régulations croisées, à des concurrences de savoir-faire et à de nombreuses négociations. La régulation renvoie dès lors aux dimensions politiques et techniques de l'action urbaine, souvent mêlées. Les différents mots-clés ici associés méritent que l'on spécifie les domaines dans lesquels la régulation a pu être travaillée théoriquement.

Régulation : champs couverts, domaines d'application et questions posées

Trois grands domaines de recherche ont été concernés récemment par la question de la régulation¹. Celui de la cybernétique et de la dynamique des systèmes d'abord, dans lequel la régulation déploie plusieurs moyens (rétroaction positive ou négative par exemple) pour parvenir à l'équilibre dynamique d'un ensemble. Partant du champ des sciences physiques et de la thermo-dynamique (notamment son deuxième principe), le lien semble ténu avec les matières urbaines, sauf pour un auteur comme H. Laborit par exemple, très influencé par ce paradigme ou encore des approches globales, structuralistes et qui cherchent l'intelligibilité sur le temps long des dynamiques urbaines².

¹ Ce point est d'autant plus utile qu'il y a bien des confusions autour de la notion, largement dus au fait que le terme « regulation » en anglais désigne la réglementation et qu'elle est souvent abordée comme recommandation normative de délégation d'une prérogative de puissance publique via l'édicition de réglementations ou la négociation de contrats.

² Cf. le réseau « intelligence de la complexité » MCPAX pour se faire une idée des suites d'un paradigme dont les figures tutélaires sont aujourd'hui Edgar Morin et Jean-Louis Lemoigne.

La « théorie de la régulation » en tant que telle s'est développée à partir des années 1970 dans le champ de l'économie avec à la fois une visée macro et la reprise critique d'hypothèses marxistes. Elle n'est pas loin de l'approche de G. Canguilhem (auteur de l'entrée « Régulation » dans l'encyclopédie Universalis) et va ensuite se déployer en une « école de la régulation » dont le principal représentant est aujourd'hui Robert Boyer. Une revue a pris le nom de *l'Année de la Régulation* (désormais la *revue de la régulation*) dont plusieurs opus concernent des dossiers relatifs à l'économie politique. La plupart des analyses qui en relèvent concernent les mécanismes de coordination alternatifs au marché avec l'enjeu d'analyser la multiplicité des formes institutionnelles : « *La théorie de la régulation prend la pleine mesure de l'impact des formes institutionnelles que sont le rapport salarial, les formes de la concurrence, le régime monétaire, sur la dynamique de l'accumulation qui ne résulte plus du seul jeu des prix relatifs* » (Boyer, 2002, p.51).

Dans le champ juridique, la question de la régulation permet d'aborder l'évolution des relations entre Etat et marché, entre Etat et commission européenne, entre « Etat et autorités administratives indépendantes » (AAI). Si la discipline analyse des normativités, qu'elles soient vues comme spontanées (le marché) ou imposées (l'Etat), c'est précisément sur fond de crise de différentes normativités que la notion de régulation a progressivement émergé. Comme le rappelle G. Timsit : « *Dans le premier (cercle) —la régulation comme remède aux défaillances du marché, l'accent était mis sur la fonction d'arbitrage et d'équilibre des autorités de régulation, la nécessité de ne pas s'en tenir à des règles fixes et immuables afin d'être en mesure de concilier des impératifs contradictoires : ceux de la concurrence et de l'intérêt public. La régulation, excellemment définie dans cette perspective comme l'ensemble des règles destinées à régir des « secteurs qui ne peuvent engendrer leurs équilibres par eux-mêmes* » y suppose donc la mutabilité de la normativité sociale — qui n'est pas l'insécurité juridique. Dans le deuxième cercle —la régulation comme remède aux déficiences de la hiérarchie, l'accent se trouvait mis en revanche sur la nécessité d'adapter la normativité aux cas à régler— ce qui implique des ajustements, des négociations, l'exacte appréciation des situations concrètes : une singularité dans l'application de la normativité sociale, en rupture avec l'uniformité de la normativité classique. Dans le dernier cercle, (défaillance de légitimité), l'accent se trouve placé sur la nécessité de faire de la normativité l'expression la plus adéquate des aspirations de ceux dont elle doit régir l'activité. » (Timsit, 2004, p.10). La régulation tend ainsi à relever du déploiement d'une nouvelle normativité qui se définit par la mutabilité, la singularité, l'endogénéité : autant de moyens de modernisation des modalités de gestion de la société. Cette modernisation peut s'entendre comme nouvelle approche des fonctions et des formes de la normativité : « *un parti de souplesse, de réalisme, de compromis affiché et voulu par les pouvoirs publics. Ici encore on tient le temps du commandement pour révolu et on lui préfère la régulation.* » (Yves Gaudemet, introduction du dossier de la RFAP n°109, 2004/1).

Dans cette troisième région de sens, la lecture diachronique fait littéralement apparaître la régulation en remplacement d'autres formes qui ne sont pas sans rappeler le passage du gouvernement à la gouvernance. Mais rien n'empêche de considérer les dynamiques de la régulation et, dans ce sens, on gagne à voir comment elle a pu d'abord s'exprimer en fonction de secteurs d'intervention. « *La régulation apparaît alors comme un appareillage juridico-économique utilisé pour construire un secteur et maintenir en son sein des équilibres, émergence et permanence qui ne peuvent advenir par les seules forces du marché, c'est-à-dire par le seul goût de la compétition d'entreprises pourtant libres de se livrer à celle-ci.* » (Frison-Roche, 2004). Les objectifs de la régulation peuvent viser principalement l'établissement de la concurrence (et la construire peut relever de ce que les spécialistes nomment une régulation asymétrique – ses opposants auront tendance à y voir de la dérégulation), ce qui revient la plupart du temps à affaiblir le pouvoir d'un opérateur historique pour rendre un secteur attractif à de nouveaux entrants (la Poste, un bailleur social sur un territoire) : « *L'accès au secteur est alors considéré comme une sorte de porte sans épaisseur, la régulation étant donc temporairement le marche-pied de la concurrence.* » (Frison-Roche, 2004, p.59). Ils tendent de plus en plus à intégrer un nouvel horizon, celui de la prévention des risques et de la sécurité dans une société assurantielle. L'autre tendance est le déplacement de la régulation de différents secteurs (l'agriculture, le

logement, l'emploi...) vers une régulation de l'accès (à tel ou tel marché) : régulation de l'octroi donc qui relève de régulations inter-sectorielles. Enfin, on constate un accroissement et une multiplication des régulations situées.

L'usage du terme régulation chez les économistes et par diffusion dans le droit public économique (mixte de droit public et privé) et les sciences politiques, renvoie au système capitaliste. Des secteurs dits régulés constituent des objets de recherche autour de l'énergie (gaz, électricité), des télécommunications, de la banque, de la finance, des assurances, des transports, ils sont « *ouverts à la concurrence mais non abandonnés à celle-ci (...), ils concernent des « ouvertures à la concurrence de secteurs naguère tenus par des entreprises publiques monopolistiques» soit des « opérateurs économiques qui étaient naguère des entreprises publiques monopolistiques et sous tutelle dans lesquelles la culture contractuelle doit se développer davantage* ». M.A. Frison Roche, auteur de la citation précédente (2001), directrice de la chaire régulation à Sciences Po Paris ouverte dans la première moitié des années 2000, définit la régulation comme « une nouvelle manière de mener une action publique pour créer et maintenir des équilibres économiques ». Pour y parvenir, les instruments principaux demeurent le contrat et l'instauration d'une autorité de régulation « extérieure et supérieure » aux intérêts en présence, indépendante, publique et contrôlée elle-même.

La jonction peut alors se faire entre un certain héritage de la théorie de la régulation et la gouvernance territoriale. L'orientation est clairement de donner de l'épaisseur à ce que recouvre la régulation (qui est loin de se résumer à l'édiction de règles et contrats) et d'être attentif à des phénomènes de fragmentation, de coordination d'une pluralité d'organisations (Le Galès, 1995) et au rôle de production de politiques locales dévolu aux collectivités territoriales. Comment les territoires (locaux et régionaux) ont-ils pris une place dans la redistribution à différentes échelles de la régulation sociétale ? « *Il s'agit alors de « broser un tableau des spécificités associées aux territoires et de dégager le potentiel de régulation sociale, politique, culturelle et économique qui sied à chaque échelle d'organisation sociétale* » (Proulx, 2004 : 152). Dans cette perspective, on rejoint la régulation territoriale dans une acception d'aménagement du territoire, de développement local, la perspective pouvant être celle d'assurer des régulations auparavant assurées par le niveau de l'Etat. Dans ce cadre toujours, la régulation renvoie au passage du sectoriel au territorial, caractéristique de bien des politiques publiques dans les années 1980 en France, ainsi qu'à un agencement d'acteurs qui peuvent varier suivant les territoires. Ancienneté d'un pouvoir intercommunal ici, émergence d'une intercommunalité ailleurs, croissance économique ou déclin (Saint-Etienne et Nantes ont sensiblement la même population au début des années 1980 mais en 2009, Nantes est 6^{ème}, Saint-Etienne 14^{ème} commune française).

Le spectre des théories de la régulation, quittant l'idée que le niveau de la nation comme autorité souveraine était le niveau principal à qualifier, s'est en partie déployé vers le champ urbain. Des auteurs comme G. Benko et A. Lipietz par exemple ont mis en avant le rôle régulateur des territoires. On peut rappeler avec eux d'abord la tradition d'analyse des districts industriels (agglomérations technologiques comme la Silicon Valley, agglomérations artisanales dans la Troisième Italie, grandes agglomérations financières), celle des milieux innovateurs (cf. les travaux et la filière Philippe Aydalot) et ceux cherchant à qualifier les caractéristiques du post-fordisme (Benko, Lipietz, 2002). Dans cette perspective, la gouvernance peut s'entendre comme mode de régulation des différents rapports entre « unités productives » localisées pouvant passer par la hiérarchie, la sous-traitance, le partenariat, « l'atmosphère »... Ce mode de régulation s'appuie souvent sur des règles et routines caractérisant le local et c'est un point finalement peu éclairé de savoir comment elles s'élaborent et quel est leur degré de

performativité. C'est un mode « incomplet », partiel, en raison du poids d'autres niveaux ou de la prédominance d'autres types de régulation³.

Mais qu'il y ait un travail d'agencement de l'action de l'ensemble des pouvoirs (ce qui est le travail de toute organisation comme l'avait montré en son temps Y. Barel) fait peu de doute. La notion d'agencement de l'action permet de ne pas s'en tenir à l'institution (mais de ne pas l'exclure non plus !) et elle est plus souple que celle de système, pourtant largement employée dans la littérature relative aux systèmes productifs locaux et à l'analyse mésologique qui met l'accent sur des formes organisationnelles et des apprentissages collectifs construits par effet de proximité. Il y a d'abord coordination, ajustements, production de cohérence via différents instruments.

Les travaux sur les formes de coordination ont pu récemment explorer d'autres formes que celles, canoniques, de l'Etat et du marché. Ont ainsi pu être explorées des alliances (opérant principalement dans le monde économique), des communautés (d'abord basées sur la confiance), des réseaux. R. Boyer, dans sa postface à l'édition de 2002 de *l'état des savoirs* relatif à la théorie de la régulation incite ainsi à décomposer différentes formes institutionnelles, depuis l'habitus au niveau individuel jusqu'à l'ordre constitutionnel en passant par la convention⁴, la routine, l'organisation et l'institution (Boyer, 2002 : 541). Ce courant a pu stabiliser des notions ou inciter à les tester dans des cadres disciplinaires différents. Ainsi de la notion de compromis institutionnalisé, que l'on retrouve facilement dans les sciences politiques.

On trouve dans les travaux récents sur la gouvernance territoriale un accroissement de l'intérêt pour des phénomènes extra-économiques, une considération plus large des processus de production des valeurs. Par exemple, R. Jessop, sociologue, développe une économie culturelle politique (qu'il considère comme approche post-disciplinaire) ajoutant à la théorie de la régulation les enjeux et la force des imaginaires économiques « exerçant une force performative et constitutive sur le monde matériel » (Jessop, 71). Des recherches de terrain cherchent à voir comment on passe d'une régulation territorialisée à une gouvernance territoriale (par exemple dans le domaine de la culture). On est alors plus proches de la sociologie rejoignant des éléments proposés par J.D. Reynaud (*les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, A. Colin, 1989) qui forme l'aboutissement d'une théorie de la régulation sociale mise en place par un chercheur ayant développé des travaux sur la négociation et les conflits relatifs au travail. Dans la sociologie des organisations, les travaux de Reynaud analysent l'action collective et ses règles, la régulation est alors redéfinie par ce chercheur en 2005, la vulgarisation du terme ayant conduit à l'appauvrissement et à la dilution de son contenu « *il me semble qu'on l'emploie dans un sens superficiel, c'est à dire au sens de « il y a des phénomènes un petit peu chaotiques, mais heureusement une régulation les remet en ordre ». Ce que j'appelle régulation, ce n'est pas cela du tout : c'est la création de règles. Lesquelles peuvent être tout à fait destructrices le cas échéant ... Il n'y a donc aucune nécessité pour que l'enchaînement des négociations aboutisse à un résultat lui-même ordonné ; le contraire est même tout à fait courant* ». Les « interprètes » du travail de Reynaud que sont François Eymard Duvernay (1990) ou Catherine Paradeise (2003) portent différemment l'accent sur les interactions « entre acteurs collectifs », les alliances, les oppositions, les conflits, les rapports de force chez le premier ou au contraire « une vie sociale policée » assortie « d'un consentement des acteurs au caractère obligatoire des règles ». Revisitée par Annette Jobert dans les années 2000, autour des régulations reliées à la décentralisation et centrée sur les thèmes de l'emploi et du développement économique, la théorie de la régulation permet à cette chercheuse des « *réflexions sur les transformations de l'action publique, sur la diversité des arrangements institutionnels qui président à la coordination*

³ On met souvent en avant le niveau étatique, l'exogénéité de la contrainte monétaire (cf. toutefois les espoirs placés récemment dans des monnaies locales) ou encore l'absence de régime d'accumulation propre dans la théorie « macro » de la régulation.

⁴ « dispositif constituant un accord de volontés tout comme son produit, doté d'une force normative obligatoire, la convention doit être appréhendée à la fois comme le résultat d'actions individuelles et comme un cadre contraignant les sujets. » glossaire de la théorie de la régulation.

des actions, sur la notion de gouvernance pour rendre compte d'échanges locaux et de coopération qui ne s'inscrivent pas dans les régulations étatiques et centralisées (ou encore) la multiplication des accords entre partenaires, le fractionnement des interventions publiques et privées ». Les différences entre les termes de régulation et de gouvernance semblent alors ténues et les critiques portées à la seconde notion pourraient valoir pour la première : autrement dit de se référer à des modèles néolibéraux et managériaux, de « *s'inspirer des régulations par les marchés* » (Lascoumes, Simard, 2011), de donner le sentiment de rapports symétriques quand pour J.D. Reynaud les acteurs n'étaient ni égaux, ni dotés des mêmes pouvoirs. Définissant la régulation comme un « *ensemble de règles du jeu et des procédures de résolution des conflits* » il catégorisait les régulations pour rendre compte des caractéristiques des échanges sur un espace et distinguait ainsi des régulations de contrôle (plutôt nationales), des régulations autonomes (plutôt locales) et des régulations conjointes. Sans doute cette catégorisation ne vaut-elle plus complètement après la décentralisation et en particulier dans le domaine de l'urbanisme et du logement après les années 2000. Dès lors les régulations de contrôle ont été partagées par des pouvoirs nationaux et locaux.

De tels travaux ont pu nous inspirer et rejoignent des éléments que nous avons pu mettre en avant dans nos travaux de terrain. Retenons la grande proximité des travaux portant sur la régulation et sur la gouvernance (souvent synonymes). Retenons également une inflation substantielle de l'usage du terme de régulation dans les travaux académiques. Si le terme de « régulation » est peu présent dans les textes et titres des revues françaises entre 1985 et 1994 avec une cinquantaine de textes seulement (principalement en économie et gestion, sociologie, sciences politiques) - dont 15 nominations dans le titre, on en trouve 9000 sur la période 1995-2004 (409 nomination dans le titre) et 13432 entre 2004 et 2013. Les revues dans lesquelles le mot revient le plus souvent sont *Esprit, la revue française de gestion, la revue française d'administration publique, la revue française de sciences politiques, la revue française d'affaires sociales* etc. La recherche du mot clé « régulation » en mars 2013 donne à voir sur le portail Cairn : 2579 références en économie et gestion, 2669 en sciences politiques, 2834 en sociologie, 1433 en psychologie et ... 724 en géographie ou encore 580 en droit. Cet ensemble de chiffres traduit uniquement une diffusion au sein des sciences sociales, il ne dit pas grand chose du contenu prêté au terme, les auteurs ne prenant d'ailleurs pas toujours le temps de le définir ou de l'interpréter.

Si l'on procède de la même manière (uniquement sur les revues) avec le mot clé « gouvernance », ce sont 4071 références pour science économique et gestion, 3963 pour sciences politiques, 1829 pour la sociologie, 1771 pour la géographie et... 266 pour le droit.

Des terrains de recherche en prise avec des phénomènes de régulation

Comment se présentent les différents travaux réalisés à Nantes dans le cadre du deuxième volet de la POPSU ? Outre cette « bande passante » des références croisées entre nous⁵, il nous a surtout incombé un travail de terrain qu'il faut expliciter. Nous avons exploré les questions posées par la régulation territoriale à Nantes en cherchant à pointer et analyser des moments, des lieux, des cadres dans lesquels elle s'éprouve particulièrement. Mais nous n'avons pas opté pour un cadre scientifique unique ou pour un jeu d'hypothèses stabilisé d'emblée. Interrogeant chacun ce que la régulation signifiait dans des situations de travail différentes, nous avons

⁵ Où l'on voit donc comment une notion met des chercheurs au travail quand bien même ses contours ne sont pas définis une fois pour toutes et quand justement c'est l'extension de son domaine de pertinence qui se trouve testée.

globalement partagé une conception émergentiste et interactionniste de l'action publique qui n'est pas celle retenue par l'analyse territoriale à dominante économique entrant peu dans les arcanes de la proximité (Gilly, Pecqueur, 2002). Notre conception consiste à voir ces émergences au niveau même de l'institution entendue a minima comme un système de règles doté d'une certaine cohérence. Nous avons aussi voulu repérer le travail de régulation en train de se faire en dehors de l'organisation publique légitime qu'est Nantes Métropole.

Plusieurs membres de l'équipe constituée ont eu l'occasion de travailler ensemble auparavant (permettant cet « accord minimal »), en partie dans le cadre de POPSU 1 ou dans le cadre d'autres recherches contractuelles (sans oublier le contexte pédagogique). Nous avons souhaité maintenir une observation de long cours de certaines scènes et arènes, en particulier liées au projet de l'île de Nantes mais d'autres fenêtres ont été découpées pour l'analyse de la fabrique urbaine et il faut désormais présenter l'ensemble, kaléidoscopique à première vue.

Sous le premier volet « grand projet et petite gestion », aussi bien Laurent Devisme qu'Elise Roy sont attentifs à la petite gestion de grand projet de l'île de Nantes, c'est-à-dire aux épreuves de réalisation qu'il rencontre. Si l'un et l'autre sont notamment attentifs aux réunions professionnelles, Laurent Devisme se concentre en bonne partie sur les workshops de l'île de Nantes après avoir rappelé le passage opéré entre deux maîtres d'œuvre urbains que sont A. Chemetoff d'une part (retenu suite au marché de définition en 2000) et l'équipe dirigée par M. Smets et Uaps d'autre part. Il peut ainsi tracer les interactions entre maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage déléguée et maîtrise d'œuvre urbaine, signalant ce faisant comment la petite gestion passe par des instruments et cultures professionnelles qui tiennent de la traversée des échelles et d'une maîtrise des moments de la production architecturale. Elise Roy, attentive au développement des interactions entre différents protagonistes du projet urbain, se concentre sur la mise en opérations immobilières et architecturales du projet urbain. Plus que jamais, les instances urbanistiques apparaissent comme hybrides (maîtrise d'ouvrage urbaine, maîtrise d'ouvrage technique, assistée d'une maîtrise d'œuvre chargées de projet urbain, pouvoirs sectoriels de droit commun –services instructeurs, services en charge des questions de déplacements, services en charge de la gestion des espaces publics, etc.). Son travail met en exergue les leviers de régulation des actions relevant d'ordres privés, mobilisés par les instances urbanistiques. Ils se révèlent dans la mise en îlots et en programmes, dans des pratiques de *casting*, des discussions des opérations architecturales assurées par l'architecte-coordonateur de l'opération urbaine, en contrepartie notamment d'un portage du projet auprès des services instructeurs. On retrouve l'hypothèse du déploiement d'un « collectif de réalisation » au sein duquel les actions sont conduites dans des rapports divers d'accords, de contrats, de confiances, de conciliation, mais aussi dans des rapports de contraintes, alors que l'apparente forme collégiale des prises de décision qui se font à la table de réunion de l'opérateur urbain ne doit pas masquer une autorité jouée à plein par les pouvoirs urbains.

Au sein de ce premier volet, une réflexion est proposée par Anne Bossé relative au dispositif de Gestion Urbaine de Proximité tel qu'il est activé à Nantes Métropole, le terrain se faisant dès lors multisites. L'enjeu est de saisir la transformation spatiale par le prisme d'actions tablant sur la proximité et mises en œuvre par des institutions de proximité. L'observation ethnographique d'actions communes permet de mettre en évidence les effets de ces interactions sur la manière dont l'action publique se fait, se défait, se réorganise. La régulation par la gestion s'impose en effet comme un moteur des transformations de l'action publique, notamment parce qu'elle favorise le soulèvement et l'exploration de problématiques. Cette enquête montre alors que l'interaction fabrique autant de l'égalité à participer et à soulever ces problèmes que de la contrainte relationnelle à agir. La GUP s'avère finalement un dispositif de participation des habitants dans la proximité qui questionne l'action publique entre *gérer pour* et *gérer avec* les habitants.

Le deuxième volet ici proposé s'intéresse à la fabrication de la politique métropolitaine via deux regards complémentaires. Du côté d'une analyse des rapports entre politiques urbaines et politiques du logement, Isabelle Garat est partie de la régulation saisie comme la construction

d'un climat de confiance entre élus, personnels de l'administration territoriale, représentants d'institutions et d'entreprises autour des compétences métropolitaines de l'urbanisme et du logement. Dans un questionnement renvoyant à la gouvernance et ses vicissitudes, elle se focalise sur la thématique de la production du logement. Plus fortement privé que public, le secteur du logement a été transformé par l'association des collectivités locales à la politique de l'urbanisme et du logement au cours des trente dernières années et par l'importance prise par le logement social ces dix dernières années. Cette complexification entraîne tant un développement de la culture contractuelle que des situations de concurrence ou de déséquilibre. La régulation des politiques locales a bien fonctionné autour de « la proximité », terme fédératif des années 2001-2007. Les Maires et leurs services, les pôles de proximité, Nantes métropole, les contrats de co-développement sont autant d'acteurs et de dispositifs qui ont fait et font encore vivre cette proximité. Des règles ont conduit à clarifier les engagements et les compétences de chacune des parties, communes et EPCI dans un contexte de mutualisation des services dans les années 2008-2010. Des principes d'aménagement métropolitains, un nouveau PLH, des fiches communales figurent au nombre des nouveaux dispositifs. Le credo « Polarité/accessibilité/densité », dans lequel l'habitat et le logement trouvent une place, semble l'emporter sur le thème de la proximité. L'ambition d'une articulation plus importante de l'urbanisme et du logement va de pair avec un exercice des compétences plus resserré et un fonctionnement plus gestionnaire. La régulation publique en matière de logement, d'habitat et d'urbanisme se heurte à la progression du logement diffus qui oblige à des réajustements constants des documents d'urbanisme.

De son côté, Célia Dèbre s'intéresse aux rapports entre coproduction et confiance au sein des acteurs de la production urbaine. Au niveau local, de nombreuses démarches, illustrant cette régulation conjointe, s'inventent pour organiser les compétences des collectivités. Celles engagées par Nantes Métropole et étudiées ici en sont de bons exemples. Depuis 2008, Nantes Métropole a pu mettre en place trois démarches qui sont examinées : la charte de gestion des espaces publics, l'atelier de la forme urbaine, les revues de projet. Ces démarches visent à organiser l'aménagement urbain à l'échelle métropolitaine et à dépasser la difficulté que représente la diversité des acteurs engagés dans cette production. Les étudier équivaut à s'intéresser à la production collective des règles (qui ne sont pas seulement de droit). Pour comprendre l'agencement interne de chacun de ces cadres de production, la grille de lecture proposée par Catherine Paradeise (2003) permet d'analyser à la fois la forme, le contenu et les participants d'arènes de débat et d'évaluation, mais aussi les modes de modération et de distribution de l'autorité et du pouvoir, les relations entre les différents acteurs et notamment leur degré d'asymétrie. L'analyse de l'efficacité des règles ainsi produites nécessite l'appréhension préalable des manières dont ces arènes s'insèrent dans un ensemble d'autres cadres et l'organisation des relations qu'ils entretiennent. L'organisation politique et administrative de l'aménagement urbain au sein de Nantes Métropole apparaît ainsi comme constituée d'une diversité d'arènes formalisées et de circuits d'arbitrage et de décision. Cette organisation a pour ambition d'homogénéiser les pratiques et les représentations de l'aménagement urbain à l'échelle métropolitaine. Or si elle y participe, elle produit aussi leur déclinaison selon les territoires et les agents qui, grâce à leurs compétences, jouent parfois avec le système pour réaliser au mieux les missions qui leur sont conférées. Une telle structuration se nourrit de la sorte également de ce qui lui échappe⁶.

Le troisième et dernier volet explore quelques moments-clés d'une régulation à la nantaise à partir d'une part de l'objet flou que constitue un exercice de prospective citoyenne et d'un objet hybride que représente le croisement entre une politique publique d'urbanisme et une politique publique patrimoniale émergente. Les deux études proposées sont apparues comme

⁶ Mentionnons, tout proche d'un tel travail, la contribution de Laurent Devisme à une recherche financée par le PIRVE qui visait à comparer des apprentissages organisationnels du développement durable dans quatre contextes métropolitains différents (Verhage et al., 2010).

particulièrement instructives au cours de notre suivi et de notre conception émergentiste de l'action urbaine. Amélie Nicolas et Laurent Devisme ont ainsi procédé à une enquête au sein des services à la suite de la création d'une nouvelle direction au sein de l'appareil municipal, faisant apparaître le patrimoine comme domaine d'intervention légitime. La montée à l'agenda politique de la question patrimoniale permet d'examiner ses pourparlers avec d'autres secteurs d'intervention, particulièrement l'urbanisme dont ses acteurs prétendent souvent intégrer la dimension patrimoniale dans leurs savoir-faire. On assiste alors à des confrontations et articulations entre visions et compétences du côté d'un nouveau service patrimonial d'une part et des services d'urbanisme d'autre part. Au contact d'autres intervenants (la société civile savante, des associations tantôt alliées tantôt défiées, une nouvelle structure de promotion touristique) et en fonction de temporalités tantôt longues (un projet urbain à moyen terme au programme non défini), tantôt raccourcies dans le cadre de délivrance des permis de construire, quelques « dossiers spatiaux », où se jouent des relations complexes entre patrimoine et urbanisme, permettent aux auteurs d'instruire ces questions qui ouvrent à une réflexion sur les référentiels de l'action spatiale contemporaine. Instructions (expertises), prescriptions (règles) et opérations (chantiers) témoignent ensemble de moments clé des rapports entre services d'action publique.

Cela rejoint de près l'analyse qui est faite par Pauline Ouvrard et Laurent Devisme de l'exercice de prospective citoyenne que l'agglomération nantaise a mis en œuvre entre 2010 et 2012 (Devisme, 2012)⁷. A partir d'un mandat confié par Nantes Métropole pour renouveler le projet de territoire de l'agglomération à l'horizon 2030, l'Agence d'Urbanisme de Nantes (AURAN) a mis en place une démarche de prospective citoyenne qui vise à renouveler le référentiel d'action publique locale. « *Ma Ville Demain, Inventons la métropole nantaise de 2030* » repose sur une importante ingénierie de mobilisation de l'ensemble des parties prenantes : aussi bien des acteurs politiques, des acteurs techniques (équipe projet, consultants) que de la « société civile ». Comment, sur quels registres, par quels leviers décèle-t-on cette ingénierie de la mobilisation ? Comment se traduit-elle ? Au nom de quoi mobilise-t-on ? Avec qui ? Avec les ressources de quels instruments ? La mobilisation technico-politique, déclinée ici en moments, « mobiles », « agents mobilisateurs », « cibles de la mobilisation » et « régimes d'engagement », permet de renseigner les formes de régulation à l'œuvre dans le cadre de cette démarche de prospective territoriale *MaVilleDemain*. Où l'on voit cet exercice se situer entre le savoir, le pouvoir et le croire, relever d'une gouvernementalité d'un nouvel ordre, reproblématisant les notions d'imaginaire et d'identité locale.

Ces « nouveautés », non préfigurées dans ces termes dans la réponse à la thématique de la régulation territoriale à POPSU 2 participent à éclairer des questions abordées dans les deux précédents volets. Résumons donc les grandes questions partagées par les chercheurs :

- Comment jouent entre eux les temps et les échelles de la régulation ?
- Avec quels héritages la régulation fabrique-t-elle du projet métropolitain aujourd'hui ?
- Quelle place les instruments occupent-ils dans les activités de régulation territoriale ?
- La régulation fonctionne-t-elle principalement comme contrôle public, comme correctif de situations problématiques, comme organisateur des forces du marché, comme production d'un nouvel horizon de sens ?

⁷ Cet article reprend pour partie les observations et analyses produites dans le cadre d'une convention de recherche avec l'AURAN (Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise) qui a donné lieu à un rapport de recherche : DEVISME Laurent (dir.), OUVRARD Pauline, L'ingénierie de projet d'une démarche de prospective – ethnographie de MaVilleDemain, LAUA, Janvier 2013.

- La régulation passe-t-elle par la production de consensus ? de compromis ? Ou s'appuie-t-elle plutôt sur un bien commun défini de manière antérieure comme référentiel d'action politique stable ?

La plupart de ces questionnements sont portés aujourd'hui de manière centrale par les sciences politiques et la sociologie de l'action publique, notamment en rapport à la structuration récente des intercommunalités. Mentionnons à cet égard les travaux de recherche réalisés dans le cadre du programme « intercommunalité » qui avait été porté par le PUCA, ainsi que la journée d'étude organisée par Laurent Devisme et Renaud Epstein à la MSH de Nantes fin 2012, impliquant Nantes Métropole (notamment la mission Dialogue Citoyen ainsi que les Villes de Rezé et Saint-Herblain). A cette occasion, les travaux des chercheurs de l'équipe POPSU ont été mis en perspective avec ceux de M. Gralepois, D. Guéranger, F. Desage, R. Le Saout... Cela a été l'occasion d'approcher cet étrange objet « l'intercommunalité à la nantaise »⁸. Nul fétichisme de ce local dans cette expression, nul singularisme mais bien une caractérisation fine qui prend son sens dans des comparaisons, ce qui rejoint les attentes de la plateforme POPSU. Les différentes études discutées lors de cette journée de même que celles livrées ici pour la première fois participent de la rectification d'une image forte qui « colle » à l'action urbaine nantaise, vertueuse et largement sous les projecteurs, que l'on songe à l'importance prise par la communication territoriale pour présenter Nantes comme une ville européenne en devenir ou bien aux productions des « chroniques de l'île de Nantes » rédigées par Frédérique de Gravelaine comme autant de hors-séries de la revue *Place Publique*.

Cette rectification s'opère par une attention première pour l'action collective, ses balbutiements, ses différents rouages qui n'ont aucune raison d'être présentés de manière hagiographique dont on connaît trop les travers en matière notamment de personnalisation de la conception urbaine et du rôle des élus. Place désormais à l'analyse des matériaux !

Laurent Devisme avec Anne Bossé, Célia Dèbre, Isabelle Garat, Amélie Nicolas, Pauline Ouvrard et Elise Roy.

⁸ Un reader, reprise de travaux issus notamment de rapports de recherche, a été constitué à l'occasion. Ce reader est disponible sur demande auprès du LAUA.

Chapitre 1 : Tenir la ville. Grands projets et gestion de proximité.

Cette partie repose sur une première volonté celle de faire se croiser le terrain du projet urbain de l'île de Nantes, dans la continuité et la cohérence d'un suivi de longue date entamé par l'équipe du laua, avec le terrain de la Gestion Urbaine de Proximité, c'est-à-dire non pas avec un autre grand projet, de renouvellement urbain, mais là où faire la ville - le réaménagement/arrangement du cadre de vie quotidien des habitants des quartiers prioritaires - se pose en termes de qualité et d'efficacité du service public territorial. On est donc sur des scènes très différentes. D'un côté, une valorisée, celle du projet urbain, actée par les travaux de chercheurs comme un instrument de gouvernement, une mise à l'épreuve de l'obligation à négocier et concerner des cercles élargis d'acteur pour mettre en œuvre l'action publique. De l'autre, la gestion urbaine, du côté du non noble (on le verra) et dont les problèmes auxquels elle s'attaque (qu'un agent de terrain fasse bien son travail), avant tout quotidiens, paraissent minimes au regard des enjeux par exemple de tenir les partenariats publics/privés au nom de l'intérêt général. La première se fait entre professionnels du projet et fabrique concrètement la ville, l'autre vise la participation habitante pour mettre à profit la maîtrise d'usages et vise surtout la rénovation du fonctionnement organisationnel des institutions.

De ces deux histoires parallèles que l'on veut ici penser ensemble, quels éléments sont alors attendus ? Tout d'abord peut-être réussir à dépasser la recherche comme critique des instruments à l'œuvre et l'évaluation de leurs performances (Lascoumes, 2004). La comparaison entre ces deux espaces de l'action publique en commun va permettre de confronter le grand et ses outils, avec l'ordinaire et le quotidien, renvoyant chacun aux instruments et techniques de pouvoir en situation, révélant les choix et décisions opérés par les acteurs, les effets des modalités de travail. Aussi la régulation se verra-t-elle non plus comme « naturelle » à l'action publique mais bien comme une activité sociale, située. C'est en effet le second point attendu. Si les scènes sont différentes, les méthodes d'enquête sont proches, voulant creuser cette question de l'interagir et sa force propre en contexte d'incertitude. Cette méthodologie et hypothèse partagée assurent de pouvoir questionner in fine s'il est possible de

classifier ou hiérarchiser les grandes des petites régulations ? Autour de cette question en effet, de ce qui aurait le plus d'impact ou d'effets, on passe des discours sur les régulations aux régulations en pratiques, des instruments de régulation à la gouvernementalité⁹.

⁹ LASCOUMES, Pierre, 2004, « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies de pouvoir », in Le Portique [en ligne], 13-14 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 3 juillet 2013, URL : <http://leportique.revues.org/625>

Les cadrages « dur-mou » du projet de l'île de Nantes

Dans l'ouvrage publié en 2009 (Devisme et al) et dont les observations s'arrêtaient au moment des élections municipales de 2008, les principaux matériaux étaient issus des « grands projets » qui, pour deux d'entre eux, relevaient d'une maîtrise d'ouvrage communautaire au moment où la communauté urbaine se créait (2001). Cherchant des croisements entre ces projets, l'un tiré vers l'attractivité et l'exemplarité (à tous points de vue – l'île de Nantes), qui tend à prendre ses distances avec les rouages des bureaux et administrations, l'autre qui part d'une transformation forte d'un quartier d'habitat social (le projet s'intitule « le Nouveau Malakoff »), en lien avec une politique étatique, mais aussi avec le redéploiement d'un nouveau quartier de gare jouxtant, intégrant un quartier d'affaires nouvelle formule, les chercheurs proposaient des chapitres qui formaient autant de fenêtres sur les pratiques professionnelles.

Etaient notamment mis en avant les éléments suivants :

- le caractère pérenne des projets (car il y a de la pérennité, de la persévérance même à Nantes) dépend de leur manière d'intégrer de la nouveauté, qu'elle surgisse sans prévenir ou qu'elle s'installe comme nouvel horizon de la ville impossible à contourner (chapitre 2). Tout projet urbain génère du débordement thématique et actoriel. Jusqu'où peut-on le rattraper ?
- Les projets se réalisent à une échelle cruciale, rarement documentée par la recherche urbaine, celle de l'échelle micro de la fabrique des îlots, des tracés, de la constitution fine des programmes sur les parcelles (chapitre 3).
- La fabrique urbaine est tributaire d'un grand nombre de temporalités aux logiques différentes, voire contradictoires ; bien des instruments et dispositifs urbanistiques se déploient pour réguler ces temporalités (chapitre 4). Cette partie pointe aussi le développement de la consultance tous azimuts et les risques qui l'accompagnent.
- Sous la bannière des bonnes pratiques, qu'elles se définissent à Nantes pour s'exporter ensuite ou qu'elles soient importées, on voit une fabrique urbaine solliciter des cultures

professionnelles particulières qui se composent en interaction, entre univers aux règles spécifiques (chapitre 5).

Les enseignements que l'on peut retirer de la fabrique urbaine nantaise renvoyaient alors à une multitude d'instruments, à une certaine force de l'adhocratisme, à une réticence envers la règle comme envers les cadres planificateurs. Avec une certaine stabilité du monde technico-politique, différents d'intervenants maîtrisaient de nombreux rouages décisionnels. La continuité politique depuis 20 ans entraînait des routines bien que le discours officiel s'en démarque. Entre l'innovation martelée et la stabilité de certains processus, on trouvait une maîtrise toute relative de bien des programmes : une maîtrise incertaine comme le pointaient des analystes dans les années 1990 (Darris, Léon, 1995).

1. Changement de décor

Quatre ans après les élections municipales de 2008, alors que le projet de l'île de Nantes continue d'être documenté par le LAUA, il faut dire d'une part que les acteurs ont en grande partie changé (départ du quatuor de tête de la Samoa, changement de l'équipe de maîtrise d'œuvre du projet urbain, démission du maire de Nantes devenu Premier Ministre) et d'autre part que l'organisation communautaire a augmenté ses prises et compétences.

En 2008, le maire de Nantes, Jean-Marc Ayrault, est réélu sans difficultés. Le pilotage de la communauté urbaine de Nantes est également assuré par lui, de même que la présidence du syndicat mixte du SCOT de Nantes – Saint-Nazaire et la présidence des SEM (Sociétés d'Economie Mixte) devenant SPL (Sociétés Publiques Locales) : Samoa, Nantes Métropole Aménagement notamment et, un peu plus tard, la structure du *Voyage à Nantes* regroupant les services de l'office de tourisme, l'ancienne SEM gérant le château des Ducs de Bretagne et la gestion de la manifestation Estuaire. Ce leadership incontesté passe par une nouvelle phase organisationnelle, le DGS de la Ville de Nantes étant également nommé à Nantes Métropole pour faciliter la mutualisation de certains services dont ceux liés à l'urbanisme. Alors que l'ancienne direction générale adjointe au renouvellement urbain (ou au développement urbain, selon les époques) est instable et peine à trouver sa légitimité, il est décidé de raccrocher les prérogatives de l'urbanisme à la direction générale adjointe à la cohérence territoriale : rétrogradation dans l'organigramme certes puisqu'il s'agit désormais du département du développement urbain, mais occasion surtout de fusionner les services de l'urbanisme entre Ville de Nantes et Nantes Métropole. Le nouveau DGS entend simultanément « reprendre la main » sur les enjeux urbains et ramener le projet de l'île de Nantes dans la normalité de ce qui se joue sur le reste du territoire : toutes les ZAC deviennent en effet communautaires (cf. la contribution de Célia Dèbre par ailleurs) et l'exercice de certaines politiques publiques doit clairement pouvoir se faire en s'imposant aux particularités des projets urbains (ainsi de la politique des déplacements par exemple). Un changement significatif permet de légèrer cette transformation : les anciennes réunions mensuelles de l'île de Nantes associant les élus aux réflexions et impulsées par l'aménageur retrouvent une situation de droit commun en devenant commissions locales de quartier qui, ici comme sur le reste du territoire de la Ville de Nantes sont impulsées par les équipes de quartier. Elles continuent certes de se dérouler à la Samoa mais le maître de cérémonie est bien une équipe de la Ville et non l'aménageur.

Du côté Samoa, les professionnels « historiques » quittent la structure (en partie pour des raisons liées à cette réorganisation communautaire). Nicolas Binet rejoint le GIP « Grand Projet Ville Marseille Septème », Soizick Angomard crée sa structure de conseil en libéral (« Maïos »), Stéphanie Labat rejoint la direction générale adjointe du bailleur social Harmonie Habitat et Laurent Théry, figure de l'urbanisme nantais (lauréat du grand prix de l'urbanisme en 2010), quitte la direction pour prendre la responsabilité d'Euralille (avant d'être nommé préfet hors-cadre à Marseille en 2011). La Samoa se trouve depuis dirigée par Jean-Luc Charles, en

provenance du cabinet de la Ville et plusieurs commentateurs sont perplexes quant aux suites d'une organisation ayant véritablement fait modèle depuis sa création en 2003. Du côté de la maîtrise d'œuvre urbaine, un autre changement important intervient. L'île de Nantes était en effet associée au nom d'Alexandre Chemetoff, lauréat en 1999 d'un des plus importants marchés de définition de la période, précédant la création de la Samoa. Quelques temps avant l'échéance de son contrat, le paysagiste-urbaniste se voit congédié sur fond de divergences à propos de la relocalisation de l'ensemble des services hospitaliers nantais sur l'île. Celui-ci avait en effet pu déclarer son plan-guide « en grève » devant l'imposition du programme du CHU et de la conception de sa spatialisation par la maîtrise d'ouvrage. Se tendait alors une opposition entre deux conceptions du projet urbain, l'une comme processus, défendue par L. Théry, l'autre comme œuvre d'art défendue par A. Chemetoff¹.

S'ensuit une période incertaine, la Samoa recrute à l'occasion les services d'une architecte-urbaniste dans une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage « par interim » (Gaelle Péneau) avant de relancer non pas un marché de définition dont la formule a été abandonnée, mais une « consultation pour l'attribution d'un accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine pour l'île de Nantes ». En phase finale, cinq équipes sont retenues (Arriola et Fiol, Devillers, Kcap, Obras et Uaps) et c'est le consortium belge d'Uaps qui est déclaré lauréat. Le noyau dur est composé de Marcel Smets et d'Anne-Mie De Puydt, associés au paysagiste Joao Nunes et aux bureaux d'études SCE (nantais) et Transsolar (allemand).

Cette équipe s'inscrit clairement en continuité du travail opéré précédemment. Elle écrit, en réponse à la consultation : « *Entrer en scène dans un projet aussi marquant que la recomposition de l'île de Nantes, à la suite d'un concepteur aussi clairvoyant et charismatique qu'Alexandre Chemetoff, n'est certes pas aisé, mais ce n'est en somme pas tellement différent de la mission difficile et fondamentale que l'urbaniste a la tâche d'accomplir quotidiennement. Il s'agira d'assimiler les idées du prédécesseur, d'appréhender la logique de développement mise en place par la SAMOA, pour les situer dans le cadre des objectifs et opportunités qui détermineront la seconde phase de cette opération de requalification intégrée. Au vue de l'important travail qui a été accompli, il n'y pas lieu de vouloir poser un grand geste pour marquer la différence. Il s'agira plutôt de reformuler une attitude à l'encontre des nouvelles priorités, dans le but d'achever une oeuvre, qui risquerait de buter contre ses propres limites si elle refusait de se transformer.* » (note d'intention, p.1). L'île reste considérée comme un ensemble, il faut continuer de lui redonner un rapport au fleuve. L'équipe montre une bonne capacité de lecture du site vantant le programme « Habiter les quais » par exemple et critiquant la logique du super-bloc retenue pour le site du Tripode. Au chapitre des différences, il semble à l'équipe que la « ville de l'âge trois » qu'incarne à leurs yeux le travail mené par Chemetoff (il s'agit en fait de la grille de lecture que proposait De Portzamparc dans son texte éponyme) ne permet plus de relever le défi des grandes échelles opérationnelles, par la mise à disposition d'immenses parcelles. Les lignes directrices proposées relèvent : de l'identification d'un sub-centre ou meta-centre venant conforter le centre actuel (rive Nord), d'un dialogue approfondi avec les autres rives, d'une mise en rapport plus nette avec le reste de l'agglomération via de meilleures connexions de TCSP, de l'affirmation des différentes identités de quartier lisibles sur le territoire insulaire. Il est question d'une armature d'ensemble (qui va progressivement devenir la figure paysagère) usant de la métaphore de la « brochette » mais aussi de promenades. L'attitude générale « *procède en liaison étroite avec le maître d'ouvrage et examine les options du site en construisant des projets successifs avec pour objectif de découvrir les préférences sous-jacentes des parties concernées. Elle doit affiner la correspondance entre programme d'une part, et volumétrie/ aménagement de l'espace ouvert d'autre part. Son but n'est pas de fixer le développement à venir, mais de dégager des règles auxquelles les alternatives futures devront souscrire.* » (note d'intention, p.17) : la parenté est frappante avec le plan-guide en projet. Le projet est vu comme instrument d'investigation et comme alliage ; il permet des discussions concrètes et doit améliorer la prise de décision

¹ Cf. l'entretien avec A. Chemetoff dans *Urbanisme* n°372, Mai-Juin 2010 sous le titre « l'urbanisme comme œuvre ».

collective : c'est un « processus didactique horizontal ». Annonce est faite d'un travail principal à partir de maquettes rudimentaires et d'un processus de workshops ayant fortement intéressé les élus dans l'idée d'une conception collective dépassant la vision décideurs – concepteurs pour mettre à la table les acteurs d'une création culturelle et urbanistique. Il s'agit de mettre en place un dialogue organisé qui de fait remplace la « discussion spontanée » que représentait la présence sur place de l'atelier de l'île de Nantes dans la décennie précédente. Trois temps de workshops sont identifiés et qualifiés d'émulation interne, d'exploration et de décision (cf. infra).

L'équipe lauréate présente des propositions sur la mission de conception urbaine dans le volet de traduction spatiale d'une stratégie d'aménagement (volet A1) et d'étude urbaine de la partie sud-ouest de l'île (volet A2). Le suivi de la mise en œuvre du projet urbain fait également l'objet de propositions avec une option pour l'élaboration d'un plan-guide en 3D (qui ne sera finalement pas retenue) et une gestion électronique de documents (également laissée de côté). Elle fait également des propositions pour ce qui relève plus directement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage : la coordination urbaine et architecturale (volet B) relève principalement de l'élaboration de cahiers des charges en direction des constructeurs. Enfin, un dernier volet concerne la maîtrise d'œuvre d'espaces publics que l'équipe propose de compléter par une mission EXE afin notamment de tenir la troisième dimension des réalisations. Précisons, last but not least (cf. infra) que l'équipe déclare intégrer une démarche développement durable, qualifiée de pragmatique donnant quelques exemples de ce que l'intégration de données environnementales au projet urbain peut signifier.

A partir de la fin de l'année 2010, un important temps de « rodage » est nécessaire où l'on voit la maîtrise d'ouvrage déléguée (Samoa) et le groupement se connaître, s'approprier respectivement via le suivi d'opérations qui laisse peu le temps de « souffler » aux différents protagonistes. Il n'est pas rare, début 2012, d'entendre la maîtrise d'œuvre urbaine se plaindre de ce qu'elle dispose de trop peu de temps pour élaborer ce qui s'annonce progressivement comme le projet de l'île de Nantes 2.0.

Parallèlement, pendant cette période, s'élabore une réécriture des enjeux du projet de centre d'agglomération, plutôt à partir de Nantes Métropole et en lien avec d'autres dossiers spatiaux (cf. par ailleurs ma contribution avec Amélie Nicolas) : en l'occurrence le Bas Chantenay, le renouvellement de la gare de Nantes et le site de la désormais « ZAC des îles » à Rezé. M. Smets se voit confier en 2011 une étude intitulée « cohérence des deux rives - stratégie urbaine et cohérence générale au cœur de l'agglomération » qui met en avant l'enjeu d'un travail entre ces différents sites (futurs sites de projet) : la Loire doit continuer à être retrouvée, la ville doit poursuivre sa reconstruction à l'ouest et à l'intérieur du périphérique actuel avec une réserve foncière assez considérable (près de 200 ha reconvertibles). Mi 2013, l'agence Reichen et Robert se trouve lauréate sur le site du Bas Chantenay et par ailleurs la question de nouveaux franchissements se précise (cf. infra)².

On voit donc un mouvement s'opérer de renforcement de la place de Nantes Métropole dans la fabrique urbaine et de réajustement des relations entre professionnels. C'est précisément cette question des nouveaux cadrages professionnels qui occupe les pages suivantes.

2 Cf. Traits Urbains n°63, Sept-Oct 2013, pp 28-31.

2. Régulations in situ. Les enseignements de la chronique de réunion

A partir de ce changement de décor, comment cibler des faits de régulation qui apparaissent au fil du travail du projet ? C'est à cette principale question qu'il est désormais proposé de s'atteler. La manière dont j'ai suivi ce projet tient en grande partie du programme de l'ethnométhodologie qui table avant tout sur la description de ce qui arrive dans différentes arènes de production urbaine. S'il faut bien sûr rester attentif aux contextes de plus grande échelle (évolution des relations entre collectivités du grand Ouest, stratégie lisible à l'échelle du SCOT de Nantes – Saint-Nazaire), c'est ici principalement via des temps de production du projet urbain que je cherche à pointer certaines caractéristiques de l'action publique urbaine contemporaine.

L'idée est de partir de ce qui émerge dans des réunions afin de voir le rôle des (nouveaux) cadrages de l'action. S'il fallait chercher à être exhaustif, on inclurait le conseil communautaire du côté le plus public, puis le bureau communautaire, les réunions de direction à Nantes Métropole. Du côté le plus soustrait au regard, ce sont des réunions en comité restreint, par exemple autour d'un déjeuner et dans des lieux autres (bien souvent) que ceux dédiés aux réunions. Mais, sur la dynamique du projet, de l'urbanisme en tant que tel, disons que le spectre suivant couvre bien l'étendue des moments d'attribution, de choix et controverses qui touchent à la transformation de l'espace. On peut stabiliser quatre types de réunion :

- Les réunions dites « maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre » dans lesquelles s'observent les compositions de cultures professionnelles plus que l'ajustement entre des « donneurs d'ordre » et des « exécutants ».
- Les « workshops » de l'île de Nantes, forme de travail mise en place avec la nouvelle équipe d'urbanistes désignée en 2010 et qui associe élus, directeurs de services et équipe mandatée.
- Les réunions de la commission locale de quartier, nouvelle forme de travail technico-politique installée en 2009 dans l'ensemble des grands quartiers de la ville de Nantes et remplaçant de fait la réunion mensuelle des élus qui se tenait auparavant dans les locaux de l'aménageur.
- Les réunions thématiques relevant de sous-dossiers traités en mode projet : ainsi de la ligne de chrono-bus ou de telle ou telle opération architecturale.

Le suivi de ces différentes réunions permet de mettre en avant deux points : le premier relève de la production des interfaces entre hommes de l'art et élus, le deuxième des ajustements permanents des différentes maîtrises, corollaire d'une phase d'externalisation de certains savoir-faire³.

A. Le workshop comme interface technico-politique

Workshop : devenu courant dans les mondes professionnels, cet anglicisme désigne l'atelier comme forme prisée de travail. Echo au monde pré-industriel si l'on veut, l'atelier est en réalité d'abord

³ Notons aussi la mise en place d'un « Cercle de qualité » par la Samoa qui, réuni à deux reprises, visait également à interpeller le projet en train de se faire. En faisaient notamment partie Ariella Masbounji, Manuel de Sola Morales, Alain Bourdin, Jean-Louis Subileau, Henri Bava.

saisi comme moment intensif de travail lors duquel un groupe concentre son énergie dans le cadre d'un projet.

On se situe début 2011, la logique des « workshops » a été retenue pour un travail conjoint entre maîtrise d'ouvrage déléguée et maîtrise d'œuvre du projet urbain. Ces workshops à la fréquence bimestrielle visent des échanges entre techniciens et élus, certains participants ont connu une forme antérieure apparente qu'est la « réunion mensuelle des élus » à la Samoa. Les réunions se tiennent au Hangar 32, lieu de la Communauté urbaine de Nantes dédié à l'exposition du projet. Les compte-rendu officiels de ces moments sont focalisés sur la synthèse des études que présente progressivement le groupement de maîtrise d'œuvre (et il ne s'agit pas d'un relevé de décisions) et consignent des remarques (« observations, réactions») ainsi que des suites envisagées dont un extrait montre l'importance décisionnelle du workshop – ce n'est donc pas qu'un moment d'exploration :

- Le tracé sud du tramway est retenu pour la suite des études.

- Pour le tronçon ouest du Chronobus, la prolongation de la ligne jusqu'au quai des Antilles ainsi que le tracé en sens dissociés sont retenus. Ceci implique un échange rapide avec SNCF et RFF sur les conditions de cession ou de mise à disposition des emprises foncières nécessaires.

- La Samoa, avec l'appui de la Semitan, doit finaliser le programme de la ligne de Chronobus qui sera joint au contrat de maîtrise d'œuvre ; ce programme précisera notamment le niveau d'aménagement des espaces publics, de façon à offrir des aménagements qualitatifs sur les tronçons qui ne nécessiteront pas de nouvelle intervention par la suite (rue Ligérienne, bd Pompidou, bd Vincent Gâche, est du bd Babin-Chevaye notamment). Les changements de programme (réalisation du Chronobus en pré-tram sur le tronçon est ; prolongation de la ligne jusqu'au quai des Antilles) nécessiteront un travail sur le budget alloué à la ligne (12M€ sur l'ensemble de la ligne, jusqu'à gare sud).

(Extrait du relevé des orientations du workshop du 28 Mars 2011)

Lors de plusieurs workshops, cette dimension de spatialisation d'une stratégie d'aménagement métropolitaine est nettement perceptible. Ce qui se focalise sur le territoire le dépasse largement, fonctionnellement parlant. C'est du reste bien d'après cet enjeu que la Samoa poursuit un travail à une autre échelle (de l'ordre de la préparation d'une conférence métropolitaine, de la réponse aux appels d'offre de labellisation ministériels ou encore de l'aide à d'autres collectivités locales pour leurs stratégies urbanistiques – c'est le cas de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres pour la définition de ses deux pôles structurants définis dans le cadre du SCOT).

Lors du workshop du 6 mai 2011, la teneur des échanges est apaisée, constructive. Les places autour de la grande table sont indiquées, en lien pense-t-on avec un film documentaire en construction⁴, illustrant une partition entre d'un côté les hommes de l'art, de l'autre les hommes des techniques et entre les deux les élus. Tout autour, c'est la logique du second rang qui prime avec différents chargés de mission attentifs à ce qui se dit et éventuellement en appui des principaux paroliers, sans oublier le cabinet du maire et l'écrivaine missionnée pour la rédaction

4 P. F. Lebrun avait réalisé en 2001 le film la ville, le fleuve et l'architecte, retraçant les enjeux du marché de définition remporté par A.Chemetoff. Le nombre de ses rush est impressionnant, lui aussi s'étant confronté à l'importance de ce matériau et à la frustration qu'occasionne un format 52 minutes pour la télévision. Dans ce dernier documentaire, Entre deux eaux, il est revenu sur les lieux 10 ans après en documentant plusieurs changements. Il n'a finalement rien fait de cette séance filmée. Il se trouve que les étiquettes ont ensuite perduré sur la table : les places, ça compte !

des chroniques de l'île de Nantes⁵. Les trois points à l'ordre du jour sont traités, où l'on voit bien sûr l'expression située des services (le directeur général adjoint des déplacements, le directeur général des services et sa vision d'ensemble) ainsi que la place du maire qui interpelle sur le toponyme « écoquartier » de la Prairie-au-Duc (invitant à quitter ce registre distinctif) et renvoie à des questions d'usage de l'espace (cf. implicitement le hangar à bananes, lieu d'alcoolisation réputé). Dans le discours de M. Smets, on repère l'enjeu de « tenir les choses (les lieux) », promouvoir « différents degrés d'urbanité », avoir les idées claires avant de lancer les choses.

Le workshop du 8 juillet 2011 se situe toujours sous ces auspices. C'est encore une phase d'appropriation par les élus, dans l'ensemble séduits pas le récit historico-paysagiste (qu'établit le duo Joao Nunez - Marcel Smets). Ainsi des « processus de fusion » et « processus d'occupation » décrits par le paysagiste. Suite aux exposés, chacun pose son regard, sa vigilance. Le premier adjoint au maire se dit passionné par le passage de la métaphore à la stratégie. Le directeur de la Samoa, par exemple, rappelle que c'est une étude et pas encore un avant-projet, invitant par là à ne pas engager une discussion trop serrée sur tel ou tel aspect. A l'inverse, la chargée de quartier (un deuxième rang) rappelle que « cela doit se jouer dès le pied d'immeuble ». Le workshop du 08 Octobre confirme le processus de familiarisation. Du reste, la répartition des « tu » et des « vous » se fait de plus en plus flottante, comme l'usage des prénoms. M. Smets est attristé de ne pouvoir discuter avec « Pavageau » (le directeur général des services, en effet absent cette fois). La règle urbaine se trouvant discutée (cf. plus loin sur un mode plus technique), le premier adjoint rappelle un état d'esprit qui a toujours consisté à plutôt la faire évoluer en fonction des projets. Où l'on retrouve un urbanisme à la nantaise bien pragmatique.

Le workshop du 16 décembre s'annonce comme le dernier d'une série, avant récapitulation et remise en mars 2012 du nouveau projet. Deux portions géographiques sont à l'ordre du jour, pointe ouest et pointe est, mais c'est surtout la première qui vient cristalliser un début de controverse. Les problèmes d'aménagement urbain se retrouvent débordés par la question d'un franchissement. Auparavant, il est question de structuration des rapports entre espace bâti et non-bâti avec l'enjeu du parc dont une grande question revient à la scansion du temps d'ici son achèvement. Où l'on voit à cette occasion l'impact de la métaphore de la « brèche » ou de « la porte à demi-ouverte dans le mur ». Mais surtout, le DGS déclenche une forte perplexité en rappelant des enjeux d'aménagement à grande échelle, mobilisant aussi bien des études techniques, des prévisions qu'un sens de l'intérêt général de l'agglomération qui a tendance à rétrograder la place des urbanistes dont les partis pris risquent de manquer de souplesse. En arrière-plan, la force implicite des acteurs portuaires est aussi rappelée...

Le DGS questionne brutalement si l'on peut travailler sur ce site sans l'hypothèse d'un pont, ce dont l'étude présentée témoigne. L'urbaniste, également missionné sur une étude « cohérence des deux rives » impliquant le bas Chantenay et une partie de Rezé rappelle qu'il y a 7 options pour le pont et que sa préférence ne va pas à un franchissement îlien. Mais le DGS veut intégrer l'hypothèse d'un pont passant par l'île : *« L'arbitrage sera pris dès 2013 et renvoie au fonctionnement global de la ville », « les études de déplacement le diront en grande partie », « on n'appelle pas ça un workshop si on n'intègre pas l'hypothèse du pont ; c'est une impasse intellectuelle »*. Le directeur adjoint de la Samoa atténue en évoquant beaucoup d'incertitudes à gérer : *« est-ce que ça peut être une variante du projet ou un autre projet ? C'est le problème de l'urbaniste »*. Le premier adjoint rappelle une concertation avec les habitants il y a 12 ans qui mettait en avant qu'il y a 5 km entre Anne de Bretagne et Cheviré. C'est aussi l'avenir du hangar à bananes qui se pose. Le directeur de la Samoa mentionne 2 incertitudes : le CHU et le franchissement et rappelle qu'il ignore le mode et les caractéristiques d'un franchissement qui

⁵ Il s'agit de Frédérique de Gravelaine, entrée dans le monde du récit urbanistique via les ateliers projet urbain de l'ex ministère de l'Équipement. Elle est contractuelle pour la Samoa. Nous nous sommes souvent retrouvés dans les mêmes réunions, considérant que nous faisons un travail... à la fois proche et différent !

passerait par l'île. L'élue Vert dit que l'on peut imaginer une passerelle. Le DGS confirme qu'il y aura une décision municipale en 2013 car il ne voit pas de campagne électorale sans cet élément de doctrine : « *Ne pas avoir de doctrine, c'est 2 difficultés au lieu d'une* ». Il rappelle ensuite, sur un mode très étayé que la pression va augmenter très fortement sur la voirie : « *A l'automne 2012, la municipalité devra se positionner. Les stats montrent que c'est pacifié au Sud mais une réalité va nous sauter aux yeux : le quai de la Fosse va devenir un point beaucoup plus dur que la rue de Strasbourg. Comment se mettre dans un planning de résolution de la question ? Dans la mesure où l'autre hypothèse aura des difficultés fortes liées aux enjeux portuaires, on se met dans une impasse si on n'intègre pas cette hypothèse. Attention à des formes de radicalité dans la posture. Pourquoi pas une rue au-dessus de la Loire ? On met la pression pour provoquer le transfert modal mais il y a des limites. Je dis à Marcel qu'il est urgent que ce scénario soit inclus. Un pont-rue est compatible avec ce schéma. Ce n'est pas l'un ou l'autre* ». Le directeur de la Samoa demande à ce que Nantes affine ses propres scénarios et défend le projet urbain qui est dans une logique de Finistère, de quartier plutôt résidentiel. L'urgence d'un travail avec les services de Nantes Métropole est évoquée. Un élu communiste appuie : « *je découvre qu'il n'y aurait plus de pont, ça me paraît aberrant. En aval vous aurez de sérieux problèmes qui ne se résoudront pas comme les autres, je te le dis tranquillement Patrick* » (il s'adresse ici au premier adjoint et renvoie à des questions de rapports avec le port et ses acteurs, histoire ancienne à Nantes et régulièrement délicate). Le DGS clôt cette séquence en disant qu'on ne peut se permettre de reporter sine die le problème du franchissement ouest : « *Le phasage temps sera plus rapide sur le pont que sur les aménagements du projet urbain* ». Cqfd !

15 mois plus tard, la presse locale révèle des options très proches de ce qu'annonçait le DGS :

Ouest France – 1^{er} Mars 2013 - La métropole est assez pressée de jeter un pont fixe au-dessus du bras de Madeleine, près de la grue jaune. Elle envisage carrément de l'ouvrir dans sept ou huit ans. Nous l'avons révélé (*O.-F.* de jeudi 28 février) : Nantes Métropole veut deux franchissements supplémentaires entre les ponts Anne de Bretagne et Cheviré. L'un, un tunnel, entre Chantenay et Rezé, dans douze ans ou quinze ans, notamment pour délester Cheviré.

L'autre à plus court terme, serait jeté au-dessus du bras de la Madeleine. Quand ? « Dans 10 ou 12 ans ? », se demandait-on dans notre édition de mardi. Réponse : plutôt dans les années à venir. À la fin du prochain mandat, c'est-à-dire dans sept ans. Il y a donc une certaine urgence aux yeux de la métropole nantaise pour réaliser cet ouvrage à l'ouest. Certes, la décision n'est pas encore prise. Mais les projections sont bien faites à six, sept voire huit ans. Il est question de pré-études. Une raison majeure de hâter le pas est d'alléger la circulation sur le quai de la Fosse. Et de détourner une partie du flux automobile plus en aval.

Ce franchissement se situerait non loin de la grue jaune, à peu près à hauteur des deux premiers anneaux de Buren, sur l'île. Et du côté nord, il atterrirait grosso-modo là où se trouve un grand hangar blanc.

Ce nouvel équipement serait un pont fixe (du type Tabarly ou plutôt Senghor)... Exit donc l'hypothèse du téléphérique ou du pont transbordeur. Le transport par câble pose trop de problèmes au regard du survol des zones urbanisées ou à construire. La législation interdit en effet de passer au-dessus des lieux privés. Quant au pont à transbordeur, il coûte « beaucoup trop cher » (entre 80 et 100 millions d'euros) et a l'inconvénient en matière de transport « d'entraîner une rupture des flux » et de ne pas s'accorder à la cadence de la circulation, qu'elle soit en commun ou automobile. « Même si c'est un bel objet touristique. » Le pont fixe (coût de 40 à 50 millions) nécessiterait le transfert de quelques équipements. Le ponton Belem devra déménager un peu en aval. Idem pour la barge Nantilus dite Flahault. Des discussions devront, bien entendu, être ouvertes dans ce sens. Cette perspective aura au moins l'avantage de plaire aux anciens de la navale qui ont toujours critiqué l'emplacement actuel de la barge sur les anciens chantiers. Il pourrait aussi permettre de rapprocher les commerces de la barge d'un parking pour leur clientèle. Le bateau musée Maillé Brezé serait aussi invité à se déplacer, en

aval. L'idée serait de créer là où le fleuve se sépare en deux bras, un lieu « à vocation fluviale et touristique ». Autre élément de réflexion. Ce nouveau franchissement aura des conséquences obligatoires sur la pointe ouest de l'île conçue jusqu'à maintenant par l'architecte urbaniste Marcel Smets, plutôt comme une fin de terre... Même si, dans tout ce secteur ouest de l'île, il est prévu un nouveau quartier, avec des logements, et même un parc. De nouvelles rues y seront tracées. Dernière précision, la création de ce nouveau pont n'exclut pas l'élargissement pour les transports en commun (coût, 7 à 10 millions), du pont Anne-de-Bretagne.

Philippe GAMBERT. Ouest-France

Voilà qui, localement, confirme la place centrale du DGS, quitte à provoquer quelques rumeurs sur un possible départ des urbanistes dont certaines de leurs orientations de travail se verraient contrariées par l'autorité communautaire ! Pour notre propos, on voit le registre interactionnel prendre toute sa place dans un workshop, provoquer une occasion de réajustement ou bien un durcissement des positions. C'est en tous cas un moment qui précise, affûte les positions respectives et les intérêts objectifs : l'institution publique face à ses outils en quelque sorte !

Le 12 mars 2012 se tient le dernier workshop avant la remise du nouveau projet, cette « île de Nantes 2.0 » évoquée par le directeur de la Samoa. Il est le plus solennel et le plus court, signe de l'importance d'une ponctuation du projet en train de se faire. Il cherche à être dans la continuité de l'esprit des précédents tout en témoignant d'un point de bascule : « tout commence maintenant » disent de concert le maire et l'urbaniste, c'est l'enjeu de l'appropriation par les Nantais et donc, auparavant, de la communication auprès d'eux. Suivront, quelques mois plus tard, un lancement du projet auprès des professionnels, de la presse et du « grand public », avec une nouvelle exposition dans le hangar dédié au projet.

Ces différentes séances d'un même format de réunion témoignent de ce que d'aucuns ont pu nommer le tournant communicationnel dans l'urbanisme (Healey, 1996) et qui ont amené les praticiens à davantage sortir de leurs gonds et se confronter à d'autres logiques professionnelles. Ce format est issu d'une transformation des précédentes réunions mensuelles des élus. On y voit davantage l'institution Nantes Métropole et ses logiques de fonctionnement, on voit clairement des options spatiales être discutées en amont avec leurs différentes conséquences. C'est une réunion qui rend visible le rôle des élus ; elle ménage leur connaissance certes mais surtout leur pertinence. Comme on le devine, elle n'est pas sans autres temps intermédiaires auxquels les élus ne participent pas. Il faut donc examiner les réunions MOA-MOE, rencontres régulières entre maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre.

B. Les ajustements in-off des différentes maîtrises

Notons d'abord que ces ajustements sont d'autant plus à l'œuvre que des acteurs se découvrent : c'est la première fois que les urbanistes travaillent à Nantes et que le consortium, européen, associe des Français, Portugais, Allemands et Belges (Flamands), les principaux mandataires étant belges et accoutumés à un autre système administratif. Certes le groupe SCE (bureau d'études privé) joue, dans le groupement, le rôle de « local » mais plusieurs réunions témoignent du temps que prend l'apprentissage des cadres (en usage comme réglementaires). Différents aspects de la régulation apparaissent au détour d'objets et de moments-clés dont une sélection est maintenant livrée.

Le difficile arrimage d'une charte⁶. Un document-cadre, cela doit se jouer, à l'image d'une partition musicale. En témoignent les discussions autour d'une charte environnementale que l'aménageur souhaite mettre en place. Le 19 Mai 2011, l'une des réunions permet d'approcher d'abord la question de la place de la dimension environnementale dans le projet puis ce que sont des études d'ajustement des faisabilités urbaines. C'est bien la place incertaine d'un objet flou qu'il est intéressant de suivre et qui entre en pourparlers avec les maîtres d'œuvre, sachant que c'est la Samoa qui en est à l'initiative ; où l'on retrouve l'enjeu de tracer les apprentissages organisationnels du développement durable⁷. Les tâtonnements sont nombreux quant à son utilité et son rapport au projet de l'île de Nantes. A part ? Intégré au projet ? La Samoa défend une connotation culturelle à cette charte et peine à être suivie même si elle s'appuie sur d'autres éléments extérieurs en sondant par exemple du côté du financement d'une chaire universitaire. On voit circuler la métaphore de la commode et des tiroirs (« mais je ne sais même pas combien de tiroirs il doit y avoir dans la commode » lance Marcel Smets), c'est un petit rapport de force qui se joue entre les urbanistes qui ont le sentiment de se faire un peu déposséder du sens de leur projet et la Samoa se situant davantage dans le process et l'articulation aux différentes politiques publiques. Les discussions tournent autour des rapports entre ordonnancement et flexibilité et posent finalement la question de savoir à quel moment on ressent un besoin d'écrire, de stabiliser. Qui va tenir le crayon ? « Le secrétariat général du document, c'est vous » ? Comment d'abord définir le document en creux, par la négative : « ce n'est pas une étude d'impact », « ce n'est pas un cahier de prescriptions » ? Ou encore, de manière plus positive cette fois : « La charte d'objectifs fixe des directions, illustre, jette les bases d'une démarche d'observatoire ».

Se joue aussi la question de l'accès à l'information avec le bureau d'études Sce qui est certes un spécialiste technique mais qui n'hésite pas à pointer qu'il n'est pas omniscient pour la raison même de l'absence d'évaluation de certains dispositifs par la Samoa.

AB (Samoa), MS et AMDP (mandataires)

AB : Là où il faut alimenter la charte, c'est dans la programmation : là où le projet urbain peut modifier les identités. Ça peut s'exprimer de manière simple, on ne demande pas de littérature. La charte, elle doit aider à recomposer les morceaux du puzzle. / Amdp : c'est à intégrer avec ensuite des cahiers plus détaillés. Il y a transsolar et Puget (deux autres consultants, l'un interne au groupement, l'autre externe, recruté par la Samoa). J'ai vu ça sur Anvers, des petits cahiers très didactiques. / MS : je voudrais quand même savoir à quoi ça sert. On fait un projet à remettre en mars : c'est un rapport final. J'ai toujours conçu ça comme à part, ce n'est pas le projet. / AB : non c'est vrai. / Amdp : mais le projet fait partie de ça. / AB : ce n'est pas tout à fait ça. On veut donner du sens au mot valise du développement durable en ajoutant un terme culturel : démarche et identité. Ce doit être la base d'un observatoire. Les déclinaisons, ce sont un cahier de prescriptions environnementales et l'esprit du projet. / Amdp : chaque projet urbain aujourd'hui doit être environnemental / MS : pourquoi on a besoin de ça maintenant ? On pourrait les intégrer en mars. Vous le mettez en avant en rapport à un autre timing / AB : non c'est indépendant d'Ecocité... Je vous rappelle Jean-marc Ayrault au workshop critiquant la focalisation sur l'écoquartier, c'est une notion qui peut être enfermante. Et puis on sait que c'est parfois une course à l'échalote, voire la liste à la Prévert dans le cadre de l'appel écocité. / Amdp : c'est un guide interne. / AB : on l'appelle charte pour le partager avec les partenaires. Il y a un aspect communication. C'est un document que je vois vivant jusque la stratégie de dévoilement qu'on est en train de mettre en place. Un volet prospectif et un volet programmatique. La plupart du boulot que vous faites c'est comment se gèrent ces contradictions ? / Amdp : c'est un grand frame pour nous tous, y compris ceux qui viendront en consulting. C'est une check list. Le projet urbain doit montrer comment tout cela se met en

⁶ Par le soulignage, il s'agit ici de légèrer des questions qui sont susceptibles d'être ensuite approfondies.

⁷ Cf. par ailleurs ma contribution à la recherche pour le PIRVE coordonnée par R. Verhage.

place. / AB : c'est une grande commode avec plein de tiroirs. Quand on la voit de loin, elle a du sens. Ce doc doit avoir une dimension de com' ; Toutes les grandes entreprises font des rapports d'activité développement durable pour leur board etc. 50% des choses ont été écrites dans votre proposition. (...) / MS : Nous on va expliquer en beaucoup plus grand détail. Il y a un risque d'appauvrissement dans ce genre de rédaction. Une autre manière c'est de faire un projet et montrer comme il est riche. / Amdp : cela dépend comment tu rédiges. / Smets : non, on ne va pas faire les deux choses. / AB : OK. Il faut 2 pages par rapport aux 40 pages que tu mettras dans ton rapport. / Amdp : c'est à nous d'écrire ça. /MSmets : non /Amdp : les tiroirs seront affinés par chacun. / MS : non, je ne suis pas expert en durable, je ne sais même pas combien de tiroirs il doit y avoir dans la commode

Si la charte fait débat, c'est que c'est son degré de prescription n'est pas clair. Si le cahier des charges s'impose, la charte se partage et c'est bien cette idée que la Samoa cherche à insuffler au groupement. Un autre aspect explique ces incertitudes, c'est la situation du cabinet Transsolar, assez peu coordonné avec le reste du groupement (il va de fait en sortir quelques mois plus tard), comme le rappelle plusieurs fois le chef d'orchestre de cette réunion.

La deuxième partie de la réunion est plus « classique », affinant les avancées du projet en deux de ses lieux importants : le site Brossette d'une part et le quartier de la Prairie-au-Duc d'autre part. Dans ces deux cas, on alterne rapidement entre zoom et dé-zoom, travail debout autour de la maquette (un outil de travail privilégié par les urbanistes mandatés) et discussions à la table. Comme on le retrouve d'autres fois, les questions sensibles relèvent notamment du stationnement et du partage de l'espace public.

Maîtrise d'œuvre... de quoi ? La réunion du 20 Mai 2011 doit principalement traiter de la règle urbaine, dans la mesure où la modification du PLU se prépare. Ce qui précède l'ordre du jour est bien intéressant, on y voit l'enjeu des faisabilités et surtout la rencontre de différentes temporalités. Certes les urbanistes doivent ménager le temps long dans le cadre du projet qu'ils sont en train de mûrir, mais en même temps, ils sont pris dans l'immédiateté de certains arbitrages.

DP, VV (Samoa), MS et AMDP (mandataires).

On les prend en cours de route, dans une discussion comportant beaucoup d'implicite. DP : aujourd'hui il faut qu'on ait une capacité à dire on a potentiellement un plot qui fait 2000- 2500 qui peut permettre d'accueillir... / AMDP : dis-moi où tu veux ton plot, tu le sais déjà (rires) / DP non je ne sais pas, je sais où je veux le plot par rapport à ce que tu as dessiné aujourd'hui... On a par exemple Michel Bertreux qui vient nous voir en nous disant les ingénieurs qui ont fait Manny avec lui cherchent 2500 m2 en propre, il faut qu'on puisse répondre à ce genre de choses. (...) comment on répond à ceux qui cherchent 2500 m2 à proximité du quartier de la création ? / VV : nous avons besoin de savoir maintenant quelles orientations impératives (prescriptions) et quelles suggestions ; ne pas oublier la liberté de l'archi. Est-ce à nous de fixer l'épaisseur du bâtiment ? C'est plutôt le boulot du promoteur. / DP : sur l'esma, la faisa qu'avait fait Alexandre, il y avait des petites maisons en arrière, on les a réintégré ensuite en disant que c'était la partie administrative de l'école. / Amdp : je dois plutôt qualifier la limite de l'espacement qu'on admet. Je dois pouvoir garantir la qualité des espaces. / VV : on a vraiment besoin de vos prescriptions, ce qui est impérativement à respecter et les orientations et le conseil. C'est aussi la différence entre le cahier des charges urbaines et le cahier des charges pour la construction. / Amdp : vous saucissonnez les choses entre les 2. / VV c'est peut-être juste un cahier des charges d'insertion urbaine et architecturale / AMDP : quand je rentre dans le détail, je suis dans la construction... / VV : je vous rappelle ce que l'on a en général dans une faisa urbaine : la partition espace public / privé, la capacité constructive, la répartition des programmes. / DP : ensuite il y a le petit blabla qui va avec / Amdp : j'aime beaucoup le blabla /

MS interroge sur les copropriétés et comment on tient la perméabilité des îlots. / VV : dans le temps, on ne contrôle plus. Le café c'est autre chose, c'est une autorisation d'occupation d'espace public.

Les deux maîtrises sont ici à nouveau dans l'ajustement, les uns apprenant du contexte nantais (et ou français), les autres gagnant en explicitation de leurs propres pratiques. S'éclaire progressivement la différence pour les mandataires entre maîtrise d'œuvre urbaine et maîtrise d'œuvre d'opération et, accompagnant cette distinction, l'enjeu des documents écrits stabilisant les faisabilités urbaines qui sont ensuite transmises aux opérateurs particuliers que sont les promoteurs. Le cadre que constitue une faisabilité urbaine est certainement à bords flous, dépendant par ailleurs d'un contexte plus large d'établissement de rapports de force entre les puissances publiques et les pouvoirs privés.

Vertiges de l'emplacement réservé. La suite de la réunion sur le PLU est passionnante. A l'occasion de sa modification sont balayés les rapports entre plusieurs fonds de plan : cadastre, PLU, projet en cours. « L'emplacement réservé flottant » apparaît comme un outil fondamental car c'est un révélateur de projets en cours de murissement qui a des implications dans la mesure où il est rendu public : la question du moment où il sort a des effets sur la valeur urbaine. Les discussions à son égard sont autant de questions de valuation à micro-échelle. Le point de départ révèle aussi des apprentissages des Belges qui voient que le PLU est le seul outil d'imposition et que tout le reste relève de la négociation. Nantes Métropole atténue toutefois le moment dramatique que serait celui de l'écriture du PLU dans la mesure où les modifications sont régulières et que sur l'île de Nantes, elles ont toujours cherché à suivre le projet. D'autres acteurs entrent en scène par la voix de leur porte-parole institutionnel : les instructeurs de permis de construire à qui on reproche d'avoir une vision restrictive des règles (cas des saillies). Il faut régulièrement les emmener voir des opérations et savoir que, par exemple, l'architecte conseil « n'aime pas les balcons » (où l'on voit que le jugement de goût est une valeur dépréciative dans un cadre professionnel où se joue le réglementaire). S'ensuit un long moment à la carte située au centre de la table où différents cas d'espèce se présentent. Par exemple, au sujet du zonage UE dont les acteurs se demandent s'il permet d'interdire la construction de bureaux, s'il ne faut pas le lier à l'activité industrielle pour empêcher une opération de bureau sur le domaine portuaire. Mais l'essentiel porte sur les réserves (les ER flottants) qu'il faut localiser :

AMDP (mandataire), DP, E (Samoa), CR (Nantes Métropole)

Amdp : pour Citroën, j'enlèverais un ER car il y a alignement de rue. / DP : pas maintenant, quand on pourra mettre un parti urbain à la place. Stratégiquement, il vaut mieux en avoir un dans les négos. Si on l'enlève aujourd'hui, il faut être capable d'en mettre un autre. Quand on n'a pas de choses à proposer aujourd'hui, il vaut mieux ne pas les enlever. / E : cette modif, il y a une enquête publique donc il faut pouvoir justifier quand même. / Amdp : je voudrais entre 4 et 8 m d'ER flottant en bas du talus de la sncf / CR : quel est le degré de validation du véloroute ? / Samoa : validé – cf. dernier workshop du 6 Mai / CR : y a-t-il des acquisitions à faire ?? Si on le met, c'est pour acquérir. Si on n'achète pas, les proprios ont le droit de construire dessus. / Amdp : on va le dessiner et vous le proposer.

Ce bref moment désigne bien la teneur d'outil de négociation qu'est un PLU pour un chargé de mission sur des opérations d'aménagement. Tel chargé de mission chez l'aménageur est ainsi quelque peu maximaliste à propos des emplacements réservés (« celui-ci, tu me le gardes, si on doit discuter avec la Poste »). Le PLU en cours de modification éclaire également, en rapport à un aménagement de réseau (la véloroute en l'occurrence), un phénomène qui a d'importantes répercussions quant à la conception de la décision urbaine (et conséquemment de l'aide à la décision). Ce phénomène relève du « degré de validation » (d'un nouvel objet).

Un moderne aurait bien du mal à comprendre ! Et pourtant, la validation n'est pas de l'ordre du on/off. Elle suit des péripéties et suivant le moment d'apparition d'une question, les

protagonistes doivent estimer la part de risque qu'ils prennent. Ainsi plus tard dans la réunion du passage du tramway qui, à l'inverse du cas de la véloroute, n'est « pas assez validé ». Cela peut prosaïquement, dans les termes nantais, s'énoncer ainsi : « *est-ce que Pavageau a vu ça ?* » et, dans une moindre mesure « *est-ce que l'élú de quartier a fait des observations ?* ». On peut entendre la coexistence d'un « on mettra ça à l'arbitrage » et d'une notion de gradient de validation. Les discussions autour de la modification du PLU sont autant graphiques que scripturales puisque la motivation des changements peut changer (« tu n'écris pas passage du tram' mais élargissement de voie pour je ne sais quoi »). C'est aussi un moment d'échanges précieux sur l'actualité des achats et ventes de terrain et sur les acteurs privés qui « tournent autour » de ces acteurs publics (« *ce n'est pas untel qui va se lancer dans un projet* » ; « *cette parcelle il faudrait lui donner du souffle pour accueillir un peu plus de SHON / mais c'est du privé, c'est un peu gênant de défendre ça non ?* » « *ce promoteur, ils ont la win, c'est des killers, ils ont la gagne dans le sang... / je pensais que c'était des méchants / bah c'est ça* »).

A l'image de la difficile stabilisation de la charte environnementale, on retrouve le problème de la culture des meta-énoncés. Ainsi Nantes Métropole dit-elle toujours manquer des orientations d'aménagement par rapport à cette modification de PLU, mais les mandataires peinent à voir ce que cela recouvre. C'est bien l'institution communautaire qui leur propose une typologie d'orientations afin d'être davantage dans l'orientation que la réglementation. La discussion sur la règle urbaine amène aujourd'hui presque toujours à un temps de débat sur les normes relatives au stationnement : comment est-ce possible par exemple d'assouplir la norme pour éviter qu'un gestionnaire de logements sociaux ou un foyer doive prévoir un nombre important de places quand bien même ses futurs usagers seront probablement peu motorisés⁸. Comment cela pèse-t-il financièrement sur son opération ?

Règlements et épannelages sont loin d'être de seules affaires techniques, s'il fallait encore le démontrer. On peut même dire que ces moments traversent tout le spectre normatif des politiques publiques, en incluant le registre esthétique. C'est en effet une dimension abordée au sujet de la nature des clôtures, dans la même réunion. Lorsque l'un se souvient qu'il était écrit qu'elles devaient favoriser la transparence, il reconnaît simultanément le fait que certaines ne le sont pas vraiment (ainsi de vieux murs en pierres mais aussi de clôtures plus récentes). L'enjeu de l'opacité et de la préservation de l'intimité remplace alors la transparence... Du reste, le mandataire rappelle que tout dépend de ce qu'on entend par transparence ! Un autre se demande si cela vient dans le PLU ou plutôt dans le cahier des charges transmis aux opérateurs... A une autre occasion, c'est l'enjeu d'une discussion des options graphiques que les mandataires souhaitent aborder et que la maîtrise d'ouvrage diffère : « *un dromadaire, c'est un cheval dessiné par une commission* », cite le directeur de la Samoa, faisant allusion à une phrase de Churchill engageant à ne pas faire discuter les élus de tels points...

La réunion du 16 novembre 2011 part de manière tendue. On peut la légèrer par cet aphorisme : « L'information, c'est le pouvoir ! » pour désigner les différents moments de tension liés à des incertitudes sur la question programmatique. Le gros objet du CHU est évidemment en arrière-plan. La préparation du workshop qui est à l'horizon de moins d'un mois est l'occasion aussi d'une discussion sur les prérogatives des uns et des autres et sur les manières de fonctionner. En contraintes d'arrière-plan : les élus (c'est tout l'enjeu du planning du chronobus), les promoteurs et leurs propres calculs.

⁸ Suit une discussion d'ordre sociologique où on peut lire une opposition entre cette réalité statistique et les enjeux pour les personnes concernées : « n'ont-elles justement pas souvent besoin de baignoires dans leurs petits boulots ? »

JLC, AB (Samoa), CR (Nantes Métropole), MS et AMDP (mandataires) – Où il est question d'un mystérieux plan B...

AMDP : on fait les choses très vite et on fait un puzzle. Il ne faut pas que ce soit un puzzle. On ne questionne plus ce que l'on fait / AB : OK on vous a un peu poussé sur le puzzle mais on constate une cohérence en train de se construire. La méthode est ce qu'elle est, on est pragmatiques. Je ne suis pas pessimiste. / AMDP : comment on situe Axima par rapport au CHU ? On ne parle jamais du CHU, c'est pareil pour Tereos. Il faut un certain niveau de concret. / JLC : je vous rappelle une logique de calendrier. L'élément d'incertitude important : le CHU. Le projet urbain en Juin n'aura pas réponse à tout. Ce sera le projet 2.0. Trois mois plus tard il y aura le projet 2.1. C'est une attitude par rapport au projet urbain, un document évolutif. C'est un travail d'assemblage à faire, je ne suis pas inquiet sur la cohérence. Il faudra construire un récit. / AB : le CHU est une pierre angulaire certes mais les éléments sont là. / MS oui mais la raison pour laquelle tu dis ça, c'est que tu connais le plan B. Cela impacte le reste. Par exemple Gustave Roch : cours, mail, coulée verte, rambla ? / AB : cette question des scénarios est hautement confidentielle. On saura à un moment que le ministre ne va pas parler. Il y aura une sanctuarisation de la décision. Officiellement, il n'y a qu'un scénario. / MS : mais on travaille sur le récit, qui change selon que l'on communique deux scénarios ou pas / CR : lors de la dernière réunion avec le CHU, on a vu qu'on est bloqués vu l'absence de décision ministérielle. Mme Coudrier (la directrice) est clairement en position de force. / AB : il ne faut pas se leurrer sur l'acceptabilité du plan B. ce sera à leurs yeux (CHU), une dégradation du plan A...

La surchauffe de l'inter-organisation et la révision à la baisse des exigences. A la sensibilité de la question programmatique s'ajoute celle des temporalités (avec notamment l'enjeu de livraison en Septembre 2013 du chronobus sur l'île de Nantes : « nous sommes sur la ligne de crête en cordée ») et celle de l'évaluation du coût des aménagements. On retrouve en effet, dans le cadre des « réunions Chronobus », la force d'un principe de réalité : l'aménagement initial doit être revu à la baisse pour rester dans l'enveloppe financière qui a été octroyée à la ligne. Aussi, à la différence du projet initial, le directeur de la Samoa rappelle-t-il que le chronobus ne fait pas d'espace urbain, qu'il sera un élément fonctionnel mais pas emblématique⁹ (« *On garde la moitié de la qualité initiale. Les élus ont accepté les coûts, ils n'accepteront pas les délais* » dit l'aménageur). La composante française du groupement mandataire (SCE) parle de son côté de prise de risque, de risque de non qualité et de contentieux. Tout le monde s'accorde ensuite sur le fait qu'il y a trop de travail fait par les consultants sans factures : « surchauffe » dont témoigne l'un des mandataires critiquant le nombre de présentations à faire et donc l'importance du temps à passer sur la place nantaise...

D'autres réunions que celles de coordination MOA-MOE sont plus thématiques et /ou ponctuelles. Leur suivi permet d'en retirer un certain nombre de caractéristiques de l'exercice de pratiques de régulation.

Le grand ordonnateur et la pléiade de consultants. Une journée entière de travail est consacrée à la présentation respective de plusieurs études thématiques confiées à différents consultants et du projet en cours de finalisation. De dimension technique, elle permet une confrontation tous azimuts. Il est question d'une agrégation de différents apports thématiques, renvoyant à des enjeux de programmation et de leurs rapports à la maîtrise d'œuvre urbaine. La Samoa joue un rôle d'ordonnancement, précise l'enjeu pour elle de la pluralité des angles de vue et ce qu'est un « projet-process » qui serait la marque de fabrique de l'urbanisme négocié sur l'île de Nantes.

⁹ De fait, les lignes réalisées en chronobus à la rentrée 2012 sont étonnamment semblables à ce qui préexistait... Le « tout ça pour ça » s'entend fréquemment en ville. Rien d'emblématique en tous cas.

Les mandataires urbanistes sont en vigilance, particulièrement sur les toponymes et afin de préserver leur spécificité conceptuelle (cf. leur réaction à propos d'un équipement d'aquaboulevard qui, selon eux, représente « un type de projet périphérique tout de même » : le mandataire est visiblement outré que puisse se déployer un tel programme le long de son futur parkway). Le déploiement de la consultance est d'importance (cinq consultants « thématiques » en incluant celui mandaté sur la charte environnementale) : il enrichit les observations et suggestions mais provoque des recouvrements de compétences et demande un travail de chef d'orchestre à la Samoa. Ce qui l'amène à être épaulé y compris de ce côté puisque l'un des consultants (« attitudes urbaines ») aide à l'élaboration de la feuille de route programmatique et au rapport aux élus. Ce consultant se risque à faire une cartographie schématique des différents projets en cours et ce qu'il gagne en altitude, il le perd en précision et en appuis tangibles¹⁰. Il lance cependant une discussion sur le genre d'utilité de telle ou telle carte et c'est ainsi une « carte des vocations préférentielles » qui séduit – plus qu'une carte de zonage. Il ressort en tous les cas, selon les mots de l'aménageur, une nécessité « d'ordonnement ». Lors d'une autre réunion, on s'aperçoit en effet qu'un consultant ou un mandataire peut en cacher un autre ¹¹ !

Force des ingénieries temporelles et graphiques. Les réunions entre ingénieurs (où il est par exemple question de « faire passer le chronobus ») ne sont pas exemptes d'enjeux relevant du « soft power ». Si l'observateur manque parfois de prises pour comprendre¹², il constate l'importance de l'ingénierie temporelle (présent un professionnel du planning dont le tableur Excel fait pâlir les planificateurs) et l'enjeu que sont les réunions de type « revue de projet » à Nantes Métropole¹³, instances de validation d'options dans lesquelles on ne présente pas d'images si on n'est pas convaincu (à propos d'un type de mobilier par exemple). La discussion cartographique s'y trouve assez aiguisée du simple fait de l'enjeu de représenter la suppression de places de stationnement (cf. infra à propos des opérateurs de projet). Si l'on rejoint ici l'ordinaire de la fabrication de l'espace public, on examine également toutes les incongruités possibles pour anticiper tout le travail de repérage du sous-sol notamment. Les incongruités proviennent parfois des concepteurs osant montrer une fontaine sur un de leurs plans mais dont on leur rappelle que ce n'est pas une tradition à Nantes et que les services n'en sont pas friands... Où l'on voit donc que la technique révèle toujours un fond plus sensible. Ainsi de la question des représentations du stationnement mais aussi de cette indispensable connotation « développement durable » qui doit aussi s'incarner dans le hard, un ingénieur de la Samoa rappelant qu'il faut parvenir à traiter les circuits de l'eau de la manière la plus courte possible. Les cultures du temps sont bien différentes entre Nantes Métropole et les mandataires. Alors que l'organisation technico-politique est de plus en plus dans l'injonction à tenir des plannings, elle se permet aussi d'interpeller les mandataires quant au « bruit » interne au groupement. C'est bien le retro-planning par rapport au dossier d'enquête publique qui déclenche la fréquence de différentes réunions techniques qu'accompagnent les enjeux de discussions avec différents propriétaires fonciers.

Reste que, pour le gros objet qu'est le CHU notamment, « l'avenir dure longtemps » et que sa décision de relocalisation (relevant du ministère de la Santé) ne cesse d'être différée, indexée aussi bien à des rapports d'experts (l'IGAS en l'occurrence) qu'à la question budgétaire et aux rapports entre pouvoir local et pouvoir d'Etat¹⁴. De ce côté, l'ingénierie temporelle n'est pas

¹⁰ « S'engage-t-on vers une métropole océanique ou continentale ? » lance-t-il devant des techniciens sceptiques ; « épicerie, baricentre, métacentre ? » questionne-t-il de moins en moins convaincant... Son vocabulaire semble en déphasage et insuffisamment technique, trop politique, avec une tendance au verbiage qui est des plus risquée en de telles réunions.

¹¹ Ainsi de Cap Gemini qui travaille pour SCE (partie prenante du groupement mandataire) afin d'inventorier et spécifier la place des réseaux électriques – la Samoa semble le découvrir en même temps que l'observateur.

¹² « dans le cadre de l'AVP, je ne te chiffre pas le Telecom ? la dépose des poteaux et des câbles ? Il faut vérifier ce qu'on a en termes d'enfouissement (...) c'est à nous de prévoir l'effacement ? » note, intrigué, l'observateur ! Plus tard, ce constat des acteurs eux-mêmes : « l'île de Nantes, c'est la limite d'Autocad en termes de gestion de données ».

¹³ Nantes Métropole est maître d'ouvrage, la Samoa est mandataire pour la ligne C5 et la Semitan reste l'exploitant de ce réseau. Les revues de projet se développent dans tout un ensemble d'organisations pour mieux faire circuler les dossiers entre instances dirigeantes.

¹⁴ En l'espèce, la décision ministérielle a été attendue près de cinq ans, obtenue à l'été 2013.

encore véritablement à l'œuvre et cela rejoint une condition incertaine de l'action publique (« ces évènements nous dépassent », cf. infra).

Tenir la place, de la technique à l'esthétique. Bien des réunions de ce groupement solidaire des maîtres (d'ouvrage et d'œuvre) se font en présence de tiers qui sont notamment des acteurs économiques privés et les acteurs qui les accompagnent. Ainsi d'un architecte d'opération et de son promoteur ou bailleur (« réunion pré-PC ») ou encore d'un promoteur seul, venant discuter de sa vision de la spatialisation d'un programme. Ce deuxième cas de figure se présente lors de la « réunion Adoma » le 1^{er} juin 2011. Un représentant de cette société spécialisée dans le logement très social (ex Sonacotra) et basée à Paris, se déplace pour renouer les liens après plusieurs mois de statu quo. Alors qu'il avait travaillé sur un programme dans le cadre de « l'interim » entre Chemetoff et Uaps (assuré par l'architecte Gaëlle Péneau), il revient ici face à un nouvel interlocuteur. C'est une réunion finalement constructive, qui passe par de nombreux moments de tension dans la mesure où un écart significatif existe entre la faisabilité urbaine proposée par Uaps et la vision d'Adoma. L'essentiel consiste donc à réduire l'écart tout en assurant une répartition des rôles. Uaps rappelle rapidement être également architecte, avec des logements en chantier et Anne-Mie De Puydt ne saurait être tenue en défaut d'informations sur les questions architecturales, elle y revient régulièrement en recadrant le représentant d'Adoma qui progressivement doit abandonner le plot proposé, de même que sa modeste hauteur. L'enjeu pour l'urbaniste est de ne jamais abdiquer face à des contraintes techniques énoncées par l'opérateur ; elle rappelle souvent qu'elle connaît très bien ces contraintes. Si elle rappelle l'enjeu urbain, la typo-morphologie du secteur, elle se situe aussi à l'intérieur du bâtiment, s'estimant meilleure quant à la luminosité des logements et à leur distribution. Si les échanges autour de la « réglementation pompier » sont d'ordre technique – chacun se promettant de vérifier ensuite ce qu'il avance, ils illustrent bien des cultures de la technique contrastées.

AMDP (Mandataire), Adoma (opérateur-promoteur), CR (Nantes Métropole)

Amdp : vous êtes dans quelle famille ? / Adoma : troisième famille. / Amdp : B ? / Adoma : sur 10 niveaux oui. L'échelle des pompiers c'est 24 mètres / Amdp : c'est pas 28 ? Dernier plancher à 28, c'est troisième famille B / Adoma : ensuite, il y a le problème de l'usage de la cour interne. Comment ça va vivre ? / Amdp : je ne connaissais pas votre programme. Avec 7 étages, tu dois trouver de la surface ailleurs / CR : à R+10, contraintes de désenfumage des couloirs ? / Amdp : ça coute un peu plus cher. / Adoma : on évite, il y a le coût de la construc mais on a aussi les coûts d'entretien. Si on peut concevoir des bâtiments fonctionnels, simples à gérer, on préfère. / Amdp : le désenfumage, c'est 2 ventilations, ce n'est pas une question de gestion, c'est une question de coût. / Adoma : je ne sais pas si vous suivez l'actualité, il y a un immeuble qui a brûlé récemment chez Adoma, on veut éviter la gestion compliquée des alarmes incendie. / Amdp : le désenfumage ça n'a rien à voir avec votre immeuble qui a brûlé. C'est plus une contrainte de temps d'accès à l'escalier de secours...

A l'autre pôle de la conception, celui qui implique justement une conception de la vie urbaine dans un nouveau plan, on peut repérer l'enjeu de l'œil sensible de l'architecte qui, s'il est d'abord mentionné comme « personnel » par l'urbaniste, a bien des conséquences dans le cadre du dessin de la faisabilité (pour ménager des contrôles d'accès par exemple). Lorsque l'opérateur use de bien des euphémismes pour qualifier son futur « public » difficile à gérer, laissant supposer tout un travail de cadrage des populations, l'architecte-urbaniste démontre la valeur urbaine d'une occupation africaine dans la diversité des activités que l'on peut observer ou pratiquer et, faisant référence à un cas parisien : « *il peut y avoir des vendeurs de cigarettes, un salon de coiffure, un tailleur. Je trouve ça formidable, c'est génial, c'est mon point de vue. Le coiffeur dans le hall d'entrée, ils prennent la réflexion dans une vitre, certains font la queue... C'est un foyer subsaharien. Chaque couloir est organisé. Il y a un cordonnier, des vendeurs de cigarettes à l'unité. Le week-end, les cousins-cousines viennent, ça sent le poulet. Je sais ce que c'est, c'est l'Afrique dans la rue* ». Il ne reste plus à l'opérateur que de dire la différence de contexte entre Paris et Nantes (qui n'aurait pas le plaisir d'une telle intensité – altérité) afin de neutraliser l'effet d'un tel

registre... Mais un peu plus tard, il vient sonder la sensibilité de l'urbaniste quant à l'usage des matériaux (de construction). L'architecte-urbaniste déroule à cet égard un ensemble de convictions tout en rappelant la liberté relative des architectes d'opération. L'énoncé esthétique passe d'abord par le jugement négatif sur des opérations à proximité utilisant des couleurs inédites pour se démarquer ; puis, l'invitation est faite à rester « *dans des matériaux purs et naturels, dans une écriture contemporaine mais pas criarde* ». C'est l'occasion d'une critique implicite des deux côtés des modes de l'inou miroir ou de l'acier corten. L'urbaniste précise ne pas vouloir du banal, que les gens puissent être fiers de là où ils habitent, « *mais on discute sur tout, on est très ouverts. Et le choix de l'architecte fera des choses...* ». Les références belges affleurent régulièrement, dans une tradition de maçonnerie qui subsiste alors que la France l'a délaissée. C'est une critique de différents habillages observables aujourd'hui (ainsi du bois collé sur du béton) au profit d'une « *matérialité qui tient la route, durable* ». L'opérateur teste et anticipe l'acceptabilité d'un futur projet architectural.

Ces événements nous dépassent. Les différents micro-cadrages qui viennent d'être illustrés n'empêchent les acteurs de devoir faire avec un débordement constitutif des actions urbaines. Lorsque l'opérateur précédent se redonne un calendrier, c'est une nouvelle complexité technique qui surgit, en l'occurrence la place d'un transformateur EDF : l'opérateur doit le reconstituer, difficilement logeable dans la nouvelle opération et il cherche à ce que l'aménageur le localise ailleurs. Mais on retombe alors sur la question de la temporalité des opérations. « *Les histoires de transfo dans les ZAC, ça tombe toujours sur un maître d'ouvrage* » lance l'opérateur en demande de contacts avec Edf « *toujours compliqués à avoir* ». Les réseaux n'entrant pas dans la convention publique d'aménagement de la Samoa, c'est vers Nantes Métropole qu'il faut se tourner... ça déborde toujours ! Autre exemple, une réunion pré-PC est l'occasion de prendre connaissance de manière mutuelle des améliorations portées à un projet. L'architecte convainc fort bien l'aménageur et l'urbaniste qui saluent les progrès faits grâce aux interactions entre les différentes parties. Un instructeur de PC assure les éléments les plus techniques, la félicité du projet ne fait plus de doute, mais des questionnements demeurent sur l'incertitude programmatique du rez-de-chaussée (commerce ou bureau) qui peut avoir des incidences sur les normes attendues et donc le PC (stationnement ou normes poubelles par exemple). La question programmatique est certes en cours de traitement dans « l'étude commerce » (l'un des consultants des études thématiques) et les acteurs présents espèrent rapidement affiner le positionnement du rez-de-chaussée, mais cette incertitude est en partie liée à l'état du marché. A cet égard, différentes séances sont l'occasion d'analyser à chaud les effets de la crise immobilière¹⁵.

C'est bien aussi à cette micro-échelle que sont le mieux visualisées les spécificités de certains usagers avec lesquels il faut bien faire ! Ainsi de la maison des syndicats et de la sensibilité du stationnement pour ses usagers ou encore des acteurs « extra-insulaires » puisque, à l'occasion du chronobus notamment, la Samoa a vu son périmètre opérationnel s'étendre sur l'ensemble de la ligne (générant des questions sur l'inter-connexion avec d'autres lignes de Chronobus au niveau de la gare). Le débordement renvoie à des imbrications d'échelle, à la technicité de certaines questions mais aussi fondamentalement à des questions d'attribution de valeur qui, suivant les univers professionnels, ne se font pas de la même manière. Ainsi de la question posée du végétal ou plus précisément sa reconstitution sur une parcelle. Intervient ici la nécessité de la consultation du SEVE (service des espaces verts) avec des précisions fournies sur la demande d'une plantation « à valeur équivalente » : pour le service en question, il ne s'agit pas d'une évaluation financière mais bien qualitative concernant le type de « sujet » planté (les différents types d'arbres) et leur âge. Le promoteur de son côté engage des évaluations chiffrées,

¹⁵ Le 27 Janvier 2009 par exemple, les élus s'inquiètent aux dires de l'arrêt des commercialisations des nouveaux programmes, au fait que les promoteurs « *se barrent de la province même si c'est bien ficelé* ». Le premier adjoint peut interpellé sur le fait que l'on ne fait pas que du bâtiment mais de la ville et des quartiers et que l'on tend alors à raisonner à l'opération (pour la « sauver ») : « *où se prend la décision ? (...) personne ne sait rien sur rien !* » sort l'élu qui se rassure plus tard sur le fait qu'il y a une fenêtre de tir, même si elle est étroite !

composant avec des exigences pour lesquelles il lui importe – dans l'un des cas – de faire bonne figure. Il est vrai aussi que tant que la convention avec la Samoa - toujours propriétaire du terrain – n'est pas signée, il faut montrer de bonnes dispositions.

Enjeu de la culture d'un regard synoptique et panoramique. Si j'ai insisté auparavant sur la place d'une ingénierie temporelle au sein d'un même projet (en l'occurrence un chronobus) afin d'en avoir une vision d'ensemble réaliste, c'est aussi une mission dédiée à certaines réunions que de rassembler le regard et les connaissances. On quitte ici le registre ad hoc du projet pour rejoindre une « régularité institutionnelle », à l'initiative désormais de la Mission Citoyenneté et Territoires (Ville de Nantes). Cette forme stabilisée depuis septembre 2008 est l'équivalent « interne » des Conseils de Quartier : « *Pilotées par les adjoints de quartier, les CLQ organisent l'information, le suivi et l'interpellation entre les élus et les directions de la Ville et de Nantes métropole sur tous les sujets et projets qui concernent la vie de quartier et les services aux Nantais.* » (site Internet de la Ville, Avril 2013). Celle de l'île de Nantes est toutefois bien spécifique, prenant la place de la « réunion mensuelle des élus », lorsqu'elle tenait lieu de comité de pilotage du projet de l'île de Nantes, organisée par l'aménageur lui-même dans une forme que la plupart des acteurs aujourd'hui qualifient d'extra-municipale. La commission locale de quartier se tient toujours dans les locaux de l'aménageur et la structuration de son ordre du jour reste fortement marquée par le projet urbain de l'île (ce nouveau type de réunion n'a précipité qu'à partir de mai 2010). Aussi un chargé de mission fait-il le tour des opérations immobilières achevées, en cours et à venir, le powerpoint ayant remplacé le tableau plus « austère ». C'est toujours l'occasion de partager des appréciations sur les opérations mais aussi régulièrement d'engager une discussion sur les difficultés d'une politique publique (les logements familiaux), sur la temporalité de réalisation d'équipements publics (une nouvelle maison de quartier) et sur le planning à venir (les actions qui s'enchevêtrent comme la réponse à l'appel d'offre Villes de demain – dans le cadre du grand emprunt -, le forum projet urbain, une nouvelle publication...). Le fait de balayer les opérations permet en outre l'énoncé par les élus de contacts ou de préoccupations d'acteurs, souvent usagers : lobby de riverains pour maintenir une voie en impasse, pression des sportifs pour le maintien de leurs équipements ou encore des problèmes avec des anciens de la Navale, ex syndicalistes opposés à l'installation d'une barge-restaurant (mais « *ils sont fatigués les gros bras* » réplique l'aménageur en référence aux acteurs du collectif du patrimoine industriel et maritime). C'est aussi l'occasion de revenir sur ou de clarifier des missions : ainsi de celles confiées au nouveau groupement, à savoir la stratégie d'aménagement de l'île (qui inclut une assistance à la maîtrise d'ouvrage sur des sujets précis et le suivi de projets structurants), une étude urbaine sur le Sud-ouest et la maîtrise d'œuvre de certains espaces publics (CLQ du 07/09/2010) ; ainsi de la présentation de missions sur d'autres territoires (les pôles structurants identifiés dans le cadre du SCOT) dont le directeur de la Samoa précise que ce ne sont pas des études réglementaires : « *ces différentes communes sont couvertes d'études mais comment passer à l'acte, au projet ? Comment faire un cahier des charges construit ? C'est une mission de constructeur de projet, une expérimentation.* » (L. Théry le 04/05/2010).

La commission locale de quartier de l'île de Nantes est donc loin de se limiter au territoire insulaire et se trouve être le théâtre de discussions sur les enjeux d'une vision globale du centre élargi, d'alerter sur les limites de certains outils comme le Plan de Sauvergarde et de Mise en Valeur qui rend intouchables certains espaces. La réunion mensuelle des élus (décrite en 2008 dans *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*) permettait à l'aménageur « d'informer » les services et les élus de ses actions. Elle témoignait souvent aussi d'un brouillage des attributions entre élus et professionnels. Ainsi du premier adjoint à la Ville, VP de Nantes Métropole expliquant ce qu'est la loi DALO à l'aménageur, ainsi de l'aménageur se demandant si l'agrément de Nantes Métropole (pour la production d'accession sociale à la propriété) est formalisé, « s'il existe un papier »... Le bilan in vivo de consultations d'opérateurs est instructif pour l'ensemble des présents cherchant à comprendre par exemple des écarts de prix entre différentes propositions, de même que l'état du marché. Suite à l'attribution de l'îlot A de la Prairie au Duc par exemple, tous les « grands opérateurs régionaux » sont présents, les deux arrivant en tête du jury proposent des montages permettant le label BBC (Bâtiment Basse Consommation) mais avec des différences de prix qui renvoient à des clientèles visées contrastées. Les échanges entre

élus et professionnels témoignent dans l'ensemble d'une culture assez partagée des enjeux du marché immobilier¹⁶, du moins des différents moments du montage des opérations.

Nommer / classer. Dans le cadre des échanges professionnels au sein du monde de l'urbanisme, on connaît le rôle important des métaphores qu'utilisent particulièrement les concepteurs pour illustrer ou singulariser leurs propositions. L'usage métaphorique est également celui qui est le plus à même de parler aux élus et il s'avère d'une grande importance, tantôt stabilisé, tantôt intermédiaire de travail (par exemple l'enjeu de « plutôt faire un gruyère qu'un Salers » évoqué dans le cadre d'un workshop de la phase 2 de l'île de Nantes mais qui ne reste pas ou bien le « Frankenstein » pour désigner le rapport de plus de 400 pages remis par la maîtrise d'œuvre urbaine. Ces appellations ne sortent pas du cadre des réunions professionnelles, notamment parce qu'elles sont susceptibles d'une lecture quelque peu dépréciative, en tous cas peu flatteuse pour les documents produits. La question de la nomination est toujours en même temps une opération de qualification, jamais neutre et il est un programme d'enquête permanent que celui d'être attentif à la toponymie des nouveaux espaces édifiés. Lors d'une CLQ, un point sur la dénomination des voies amène au registre symbolique de la ville nommée. Une note de l'aménageur est distribuée et c'est l'occasion de discussions qui montrent la sensibilité de la question pour les élus. Tantôt on tourne en dérision une suggestion, tantôt on défend mordicus une mémoire des lieux ou un enjeu symbolique connotant les réalisations nantaises¹⁷. Si l'enjeu symbolique est un incontournable de l'action aménageuse, l'enjeu de la dénomination opère aussi relativement aux processus en cours et par exemple aux degrés de validation (cf. supra) des opérations.

La réunion des élus du 14 octobre 2008 était ainsi l'occasion de discuter des différentes rubriques des tableaux de programmation immobilière. Qu'est-ce que l'on entend par opération engagée demande un élu : « *c'est ambigu répond un chargé de mission, on peut être dans les tuyaux avec le robinet fermé, en attente d'un accord de la banque car la pré-commercialisation est insuffisante* ». Si les « opérations achevées », les « projets abandonnés » et les « PC délivrés ou en cours d'instruction » relèvent de catégories assez claires, les deux autres classements du tableau le sont moins : ainsi des « PC non déposés » (maître d'ouvrage identifié, démarche de projet engagée avec une faisabilité validée et un maître d'œuvre choisi) mais surtout des « projets potentiels » (intention d'un propriétaire foncier ou d'un promoteur éventuel ; faisabilité à étudier ou en cours). On comprend aisément que l'on passe plus de temps sur ces opérations dont le suivi dans le tableau indique tantôt « restructuration foncière complexe », « départ du garage, vente du terrain ? », « Adoma souhaite engager début 2008 une opération de reconstruction / démolition. Proposition faite en Juin 2008 à Adoma de tout regrouper sur le site actuel. »... Ces rubriques sont sensibles car l'histoire qu'elles désignent est balbutiante, hésitante. A la fois le travail technico-politique exige que cette histoire soit connue des élus et en même temps, la diffusion des informations à cet égard est susceptible d'occasionner bien des biais.

Les observations ici résumées et incarnées ne sont-elles pas trop proliférantes ? Elles montrent en tous cas à quel point les activités urbanistiques réclament des compétences diplomatiques ainsi que de traduction entre des univers différents. Nous croisons des savoirs techniques (qui vont des sciences de la terre au domaine juridique), des composantes politiques, une dimension esthétique. Si la fabrique urbaine apparaît ici polymorphe, elle n'est pour autant pas erratique. Ces chroniques de réunion montrent la place importante, dans un contexte pourtant clairement

¹⁶ Ainsi d'un échange quelque peu codé (réunion du 14/10/2008) « Est-ce que Capri est titrée ? / non, la SNI, avec promesse de vente à Capri. Tant que ce n'est pas calé, Capri ne se titrera pas sur l'escalope. »

¹⁷ Ainsi respectivement de la dénomination du « mail du front populaire » dans l'ancienne halle 6 Alstom qui fait rire : « ça fait créatif ça ? » « Coupechoux va se retourner dans sa tombe » ou bien de l'affectation des haut-noms (de même qu'il y a des haut-lieux) : où met-on Léopold Senghor ? Où met-on Aimé Césaire ? Certaines prédestinations marchent mieux que d'autres...

encadré (on se situe en France), des négociations et des ajustements. On voit bien ce que recouvre le travail de mûrissement d'un nouveau projet et surtout ce que veut dire l'action « en continu » : on n'arrête pas la production urbaine sous prétexte qu'un nouveau plan n'a pas encore été adopté ! D'où ce travail permanent et le risque exprimé par le maître d'œuvre de ne pouvoir imprimer une orientation spécifique car le monde urbain continue de tourner. Du reste, le choix fait à Nantes (c'était vrai concernant A. Chemetoff en 2000, c'est vrai avec M. Smets en 2010) revient bien à sélectionner des discours modestes. Smets a pu mettre en avant l'enjeu de l'hésitation dans la conception urbaine, il confie volontiers ne pas avoir de solution de maître à penser, souhaitant proposer des situations où les différents acteurs ont à prendre leurs responsabilités.

Les apprentissages déployés dans les pages qui précèdent, sous forme de chronique et de récit, méritent d'être repris et resitués dans les discussions relatives à la gouvernementalité urbaine. On peut voir la présence et l'importance, dans tout le spectre de réunions suivies, de différentes technologies de mise en espace, de mise à l'agenda dans des compositions de culture du travail sensiblement différentes. Important aussi bien des énoncés généraux, volontiers métaphoriques, que des énoncés techniques issus d'outils de veille et de management. Le suivi des réunions tend à destituer les catégories qui tendent à distinguer urbanisme prévisionnel, urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel. En même temps que se déploient de grands ensembliers et des compétences de conception – réalisation – gestion, on voit des professionnels circuler le long de chaînes de fabrique qui relèvent beaucoup plus du continuum que de discontinuités.

3. Enjeux de la régulation à micro-échelle

Est-il possible, à partir d'un tel matériau, de revenir plus largement aux enjeux de régulation territoriale ? Il ne s'agit pas ici de procéder à une sociologie de l'action publique en tant que telle ou de faire l'analyse des milieux politiques nantais et de voir les passerelles entre mondes partisans et techniques. Certes le fait de camper développe une telle connaissance qui, sur le long terme, permet une analyse globale telle celle produite par M. Sanson et M. Peraldi sur Marseille (Peraldi, Sanson, 2006)¹⁸. Et c'est souvent une telle connaissance qui est mobilisée dans les échanges inter-villes de la Popsu, où l'on voit simplement les effets de la sédimentation technico-politique, le placement à la tête de certaines structures de « proches du pouvoir », la circulation des directeurs de cabinet politique¹⁹. Cette connaissance est utile bien sûr mais elle est désormais bien établie et relève d'un noyau dur de la science politique assez actif dans la discussion théorique autour des notions de coalitions (growth coalitions), de la théorie des régimes urbains (urban regimes) notamment²⁰. L'éclairage du jeu entre quatre modes éclatés d'exercice de la gouvernance que sont la hiérarchie, le marché, les associations (« le gouvernement privé ») et la solidarité communautaire²¹ pourrait facilement se poursuivre.

Plus modestement ici, l'enjeu est de se concentrer sur ce que les négociations « internes » au projet urbain enseignent par rapport à la régulation urbaine. Trois caractéristiques peuvent être dégagées. La première renvoie directement aux modalités d'action de l'instance technico-

¹⁸ Malheureusement, l'ouvrage *Sociologie de Nantes*, tout juste paru à la Découverte (2013) est loin de tenir ses promesses et relève davantage d'une juxtaposition de contributions que d'un point de vue construit sur la ville.

¹⁹ Et cela produit toujours son petit effet que de rappeler qu'untel était auparavant dans telle structure ou que l'on ne comprend pas telle spécificité si on néglige le rôle de trois ou quatre sherpas...

²⁰ Concernant ce dernier cas, l'analyse des régimes politiques urbains américains permet par exemple de distinguer le « progressive regime » du « caretaker regime » et encore du « corporate regime » (Stone, 1993). Où l'on voit les mérites de l'analyse comparative.

²¹ Ces quatre modes sont distingués par Renate Mayntz et repris comme tels par J. Leca dans sa préface à l'ouvrage coordonné par F. Godard *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*

politique aux prises avec d'autres organisations (cf. supra « le workshop comme interface technico-politique », « surchauffe de l'inter-organisation » ou encore « le grand ordonnateur et la pléiade de consultants ») ; la deuxième concerne plus spécifiquement les instruments déployés dans ces actions (cf. supra « vertiges de l'emplacement réservé », « force des ingénieries temporelles et graphiques »). Enfin, le registre qui mobilise figures, visions et visuels (cf. supra « le difficile arrimage d'une charte », « la culture des meta-énoncés » mais aussi « nommer / classer ») est aussi riche d'enseignements.

Nous avons repéré l'enjeu que constitue la création de cadres de travail hors de l'organisation municipale ou communautaire. Que ce soit la réunion mensuelle des élus à la Samoa ou le « workshop de l'île de Nantes », ces lieux-moments permettent le test et l'affinement d'un état d'esprit où les acteurs présents se familiarisent avec toute une série d'arrière-plans : que ce soit, pour des concepteurs urbains, celle des politiques publiques en acte sur un territoire ou, pour les élus, la connaissance des antériorités de travail des paysagistes et urbanistes. De tels moments sont aussi le gage de l'engagement des uns et des autres. On a pu entendre, dans une période antérieure, des élus exprimer leur étonnement devant le fait qu'ils voyaient très rarement le concepteur-paysagiste dans les différentes réunions. Ces moments installent aussi une ritualisation des personnes et services qui comptent : le plan de table peut en témoigner certes mais surtout le niveau des discussions qui permet une connaissance des limites de l'action des uns et des autres. Cela peut sembler élémentaire, le propre de toute réunion en somme, mais ici la mise en dialogue de cultures professionnelles et militantes différentes n'est pas nécessairement gagnée d'avance. Les perspectives de l'ingénieur directeur adjoint aux transports de la communauté urbaine, de l'élus de quartier ou encore du DGS (le city manager comme on le dit aux Etats-Unis), ne sont pas nécessairement ajustées au départ (ni à la fin comme l'affaire du nouveau franchissement sur la Loire en témoigne). Que la réunion mensuelle des élus de la Samoa se soit transformée en commission locale de quartier est le signe de la recherche d'une banalisation de certaines formes d'interaction entre services et élus (l'équivalent interne des Conseils de quartier, à ceci près qu'il n'y a pas de rapports hiérarchiques entre habitants et chargés de quartier quand il y en a entre élus et personnels des services), un enjeu proportionnel à l'accroissement de la taille de la structure qui doit ménager des possibilités d'atténuer les logiques strictement hiérarchiques ou de service.

Bien des réunions plus techniques (n'incluant pas les élus en tous cas) permettent l'accord en vue de l'action des différentes maîtrises (d'ouvrage et d'œuvre pour reprendre le langage des acteurs). L'orientation vers la transformation concrète des espaces suppose des outils et instruments plus « tranchants » que les énoncés généraux, plus ou moins doctrinaux ; ainsi faut-il comprendre l'agacement des mandataires autour des ambiguïtés du statut d'une charte environnementale ou encore la difficile saisie par eux de ce que peuvent être des préconisations d'aménagement que maîtrise mieux l'aménageur. Lorsque les maîtres d'œuvre urbains exercent une capacité architecturale, elle les amène vite à produire des représentations et des exigences à un plan technique où ils n'étaient peut-être pas attendus. Dans les situations d'incertitude sur les attentes des uns et des autres, c'est bien le niveau de l'étude urbaine qui est questionné, celui justement que l'on considère généralement comme mal rémunéré en France.

Un autre enseignement que l'on peut tirer des observations de réunion tient à la place importante des opérateurs de validation au sein même des réunions. Dans la ville en train de se faire, j'ai pu mettre en avant l'importance de la notion de gradient de validation. Lorsque sort la question, au sein des échanges professionnels du degré de validation (de la véloroute en l'occurrence), on se situe bien dans un régime de décision qui n'est pas celui de la validation claire et tranchée qui colle souvent encore à une représentation « moderne » de la décision²². Les dossiers mûrissent, s'épaississent, parfois éclatent en plein vol (ainsi d'un pôle multi-modal rencontré dans plusieurs réunions au milieu des années 2000), pourrissent mais ils sont

22 Du genre « il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée ». La plupart ne sont pourtant-elles pas entrouvertes ? »

toujours activés de manière à ce qu'ils aident le travail à d'autres échelles : la justification de l'emplacement d'un emplacement réservé flottant passe en effet par le projet de véloroute dont il faut savoir « où il est rendu », ce qui peut signifier son appropriation par le DGS et les élus mais aussi souvent – et cela va idéalement de pair – son degré de publicisation.

La gouvernementalité à l'œuvre passe par un milieu technique encadrant, en capacité de créer des interfaces avec différents professionnels de l'action urbaine. Ces capacités tiennent au-moins dans deux aspects du travail. D'une part, l'orchestration de différentes études et expertises (rôle désormais de bien des chargés de mission qui ne font pas eux-mêmes des études mais gèrent les relations avec des consultants). La compétence d'ordonnement des études relève rarement d'un seul individu mais elle est attendue d'acteurs publics qui peuvent être pro-actifs dans le lancement des études. C'est bien ce dont témoigne le suivi de cette journée de présentation de résultats thématiques par différents consultants. Le maître de cérémonie ne doit jamais être dépassé, en mesure de mettre en perspective des résultats. Il lui revient bien de classer et ce sont les qualités principales des documents de travail suivis en réunion comme ce tableau d'avancement des opérations. L'un des principaux défis des organisations territoriales semble effectivement de « tenir » face au débordement toujours menaçant. Si cette tendance s'observe à l'interne de l'organisation (qui met en place des techniques et actants de régulation de ce débordement), c'est encore plus vrai dans l'inter-organisationnel et dans des rapports au faire contrastés. Ainsi de la surchauffe rencontrée dans l'une des réunions professionnelles suivies où un accord se fait sur la nécessité de calmer le jeu et de ne pas se satisfaire de la « charrette » permanente.

D'autre part, il s'agit de la capacité à faire évoluer et à transformer le regard (des autres). Il s'agit par exemple de la vision des instructeurs de permis de construire dont l'interprétation de la règle se fait souvent (trop) stricte ; il faut alors les amener sur le terrain, leur montrer des réalisations afin d'assouplir tel ou tel énoncé. On rejoint alors l'une des qualités possibles de la visite (Bossé, 2010). La confrontation des regards peut aussi surgir d'une acception différente d'une même notion. C'est le cas de la « valeur » dont les précisions en cours de réunion permettent d'entrer davantage dans le détail de ce qu'est la valeur d'un arbre et comment elle est mesurée par les jardiniers. Une telle valeur a peu à voir avec celle qui va précipiter, par exemple, dans une charge foncière négociée avec un opérateur. Et pourtant, tout cela se trouve bien spatialisé ; ce sont des composantes tangibles de l'aménagement²³.

Parmi les paradoxes de la gouvernance territoriale, des politistes ont pu mettre en avant une dialectique toute particulière entre le dur et le mou : « *Ces savoirs sont plutôt conceptuellement flous, renvoyant à des expertises variées, déclinables selon divers autres référents conceptuels comme le développement durable, le développement local, la démocratie participative, la gestion de proximité etc. Les savoir-faire, quant à eux, apparaissent tout aussi divers mais sont, à l'inverse, de plus en plus durcis par un marché de la consultance en gouvernance territoriale, par une offre éditoriale et par un corps de professionnels.* » (Pasquier, Weisbein, p.213). On peut rejoindre une telle affirmation à partir des matériaux présentés plus haut.

Mon attention portée aux moments de travail collectif (qu'il s'agisse d'un workshop, de réunions de faisabilité ou d'une commission locale de quartier) amène à mettre en lumière des formats de l'action. Suivant les affaires traitées, on peut souvent retrouver les trois principales phases qui déroulent instruction d'affaire, stabilisation et opérationnalisation. Mais elles interviennent de manière beaucoup plus simultanée qu'on ne le pense, amenant notamment à « faire avec » des degrés de validation, de l'action incertaine et des vulnérabilités croissantes. L'entrechoc de différentes temporalités pousse plutôt à constituer des « dossiers spatiaux » qui cristallisent ces

²³ La question de la valeur ne saurait être captée seulement par les économistes et il est assez urgent de remettre en avant des travaux d'anthropologie économique et de géographie de la valeur. Un ouvrage pionnier de ce point de vue est celui de G.H. de Radkowski, *Anthropologie de la valeur*, 1987, PUG.

différentes tensions aménagistes (Devisme, Nicolas, 2013 – cf. infra) : sur une période définie, bornée, des espaces en projet sont ainsi saisissables comme des dossiers spécifiques.

Retenons l'intérêt d'examiner sous un nouveau jour les plans et projets qui ont souvent fait l'objet de commentaires comme s'ils agissaient seuls, « toutes choses égales par ailleurs ». Il ne s'agit pas de destituer la place très particulière des « images pour agir » mais de les placer dans une compréhension saisissant en même temps leurs collectifs d'énonciation et de réalisation. C'était bien une telle tension qui nous avait permis de tracer « le plan-guide en projet » de l'île de Nantes (Devisme et al, *L'analyse pragmatique d'un projet urbain. Le plan-guide en projet de l'île de Nantes*, L'aua, 2003). Le fait de l'avoir mis au travail dans ses contextes d'apparition et de discussion permettait de qualifier « la force du flou » dans un contexte où, pourtant, le gouvernement par les instruments tend à les rendre de plus en plus aiguisés, tranchants et où l'on réclame aussi bien leur déclinaison en indicateurs (cela servira à évaluer) que leur transparence. On peut sûrement se passer de tels instruments flous, bien des contextes urbains le montrent. Mais ils témoignent de l'enjeu pour les acteurs de disposer d'une synthèse de l'hétérogène qui soit adaptable, en mesure de composer avec de l'incertain et de tenir dans la durée.

Les instruments flous de la fabrique urbaine peuvent, pour certains d'entre eux, proposer de nouveaux espaces (c'est bien le cas du plan-guide qui doit donc faire avec des spatialités différentes et préexistantes) mais, à la différence de leurs précurseurs planificateurs (plan-masse), ils doivent intégrer la dimension temporelle selon des modalités toujours périlleuses dans la mesure où elles doivent concilier différentes temporalités.

Le maintien d'une approche contextualiste, pragmatiste, n'empêche pas d'identifier un exercice de la régulation passant par des instruments : ils n'agissent pas seuls mais leur rôle est assez spécifique. Quels sont les instruments-dispositifs de régulation à micro-échelle que nous avons rencontrés ? Ils relèvent notamment d'un appareillage réglementaire incarnant l'état de rapports de force. Qu'il s'agisse de transformer une hauteur maximale pour les constructions en un principe d'échange de hauteurs au niveau de l'îlot (dans le cadre du plan-guide d'A. Chemetoff) ou bien de définir des « emplacements réservés flottants » à l'occasion d'une modification du PLU, on se trouve au moment crucial de transformer des volontés et des desseins dans des documents opposables aux tiers et qui passent par la publicité pour s'imposer à différents opérateurs privés. On voit certes que le projet urbain est bien antérieur à la règle urbaine (n'en déplaise à ceux qui imaginent que c'est dans le cadre de la règle que s'élaborent les projets) mais, le projet n'étant justement pas stabilisé, en cours d'écriture, il faut préserver, ménager l'avenir et des marges de négociation avec des opérateurs privés. « L'ER flottant » peut apparaître comme une pièce fort commode aux aménageurs dans un premier temps mais il doit être aussi justifié. Aussi, même si le verbatim des réunions peut s'apparenter parfois à une « main basse sur la ville » (pour faire écho au film éponyme de Francesco Rosi – 1963), différentes économies de savoir et de pouvoir sont bien en jeu avec un enjeu important du côté de la justification. Au niveau local, dans le cadre de tel ou tel projet spécifique, on voit d'importantes discussions autour des normes et standards et une exploration des manières de contourner ou de faire évoluer des contraintes. Cela peut valoir pour le stationnement mais aussi pour des normes incendie, sans parler des normes d'objectifs de performance censées incarner le développement durable. La plupart des normes associent exemplarité et technicité et de nombreux cours d'action professionnelle qui les concernent : il peut s'agir de partager leurs caractéristiques collectivement pour se les approprier ou bien de les « colorer » ou encore de pointer les contradictions qu'elles peuvent générer avec telle ou telle politique publique. Normes, standards et productions réglementaires n'opèrent jamais de manière neutre et sont des actants indispensables à la production urbaine. Leur tracé révèle à quel point ils peuvent être des condensés d'une économie des passions et des intérêts (Latour, Lépinay, 2008).

Ces différents outils de la fabrique urbaine appartiennent-ils au même registre que celui des figures et visions ? On peut dire plutôt qu'ils les déclinent et qu'ils sont des incontournables de la production urbaine concrète. Sans eux, les figures et visions peuvent subsister comme

constructions de papier, s'inscrire certes dans une histoire de l'urbanisme, mais partielle : celle de ses plans et modèles (Choay, 1980). C'est justement pour compléter une telle histoire (plutôt que de s'y opposer) que j'avais pu chercher à cerner de plus près comment avait pu agir la figure du « plan-guide en projet de l'île de Nantes ».

Comme toute fabrique, celle ici analysée ne va pas sans instrumentation²⁴. Elle demande aussi des capacités et compétences qui, outre la dimension interactionnelle et de négociation supposent de savoir faire avec des instruments dont j'ai voulu mettre en avant le côté flou et efficace, quelque chose qui relèverait du « gouverner dur-mou ». Une partie significative du travail interactionnel consiste à faire tenir une chaîne, entre des intentions de départ qui peuvent être très générales et des exigences quant aux différentes constructions qui composent la ville et qu'il s'agit de pouvoir faire respecter auprès de différents intervenants. Evoquer une chaîne ne signifie pas pour autant un travail à la chaîne ! Même en affûtant des dispositifs, en réglant des manières de faire, les fabricants et fabriciens ont à apprendre à composer un milieu et à faire avec les milieux existants (sur la différence entre dispositif et milieu, cf. Chateauraynaud, 2011). Si les instruments concernent au premier chef la représentation des espaces et la mobilisation d'images pour agir (Söderström, 2000), précisément parce que l'urbanisme transforme les espaces et en propose souvent de nouveaux, j'ai voulu insister sur la question décisive de la maîtrise (même imparfaite) des temporalités. A la différence de bien des précurseurs planificateurs (cf. l'idéal-type du plan-masse dans le cadre du comprehensive planning), les instruments de la fabrique contemporaine doivent intégrer la dimension temporelle selon des modalités toujours périlleuses dans la mesure où elles doivent concilier différents régimes temporels.

On retrouve ici plusieurs aspects de l'analyse proposée par Gilles Pinson du projet en tant qu'instrument (Pinson, 2004) et plus précisément comme mode d'action, instrument de dialogue et de négociation, capable de tenir deux univers de signification en plusieurs points opposés, à savoir l'incrémentalisme et l'indétermination d'un côté et le leadership de l'autre côté. En analysant l'évolution de la fabrique urbaine, il mentionne le développement de l'interactionnisme à mesure d'une faillite de plus en plus évidente des savoirs experts du seul urbaniste. Cela milite clairement en faveur d'une analyse des contextes interactionnels et plus précisément du rôle de différents instruments pour la production de compromis et / ou consensus, sans présager d'ailleurs d'une partition trop tranchée entre instruments, techniques et outils²⁵.

²⁴ Elle ne va pas non plus sans investissements qu'il ne faut pas réduire à la dimension économique. C'est en ce sens que j'ai à peine abordé la question de la valeur et des processus d'attribution de valeur.

²⁵ Dans l'introduction de l'ouvrage collectif qu'ils ont dirigé, Lascoumes et Le Galès proposent de différencier l'instrument comme type d'institution sociale, la technique comme dispositif concret opérationnalisant l'instrument et l'outil comme micro dispositif au sein d'une technique. Dans le suivi du projet urbain, il n'est pas sûr qu'il faille à ce point catégoriser les choses.

Références bibliographiques :

- Barthel, P-A. (2009), « Faire la preuve de l'urbanisme durable : Les enjeux de la régénération de l'île de Nantes », Vertigo, Volume 9 numéro 2, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8699.html>.
- Béal, V. (2011), Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010). Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Saint-Etienne.
- Béal, V., Gauthier, M., Pinson, G. (2011), Le développement durable change-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales, PUSE
- Bossé, A. (2010), L'expérience spatiale de la visite. Engagement dans l'action, épreuve collective et transformations urbaines, thèse de doctorat en géographie, Université de Tours, 397p.
- Boyer, R., Saillard, Y. (2002), Théorie de la régulation. L'état des savoirs, Paris, La Découverte
- Briquet, J-L., Sawicki, F., « l'analyse localisée du politique, lieux de recherche ou recherche des lieux ? » in Politix n°7-8, oct-déc 89, p.12
- Chateauraynaud, F. (2011), Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique, Paris, Petra
- Choay, F. (1980), La règle et le modèle. Sur la théorie d'architecture et de l'urbanisme, Paris, Seuil
- DARRIS, G., LEON, H., (1996), Entre ambition et solidarité : l'incertaine maîtrise de la puissance publique sur la production urbaine. L'exemple de Nantes, rapport pour le Plan Urbain, 204p.
- Devisme, L., Dèbre, C., Fouquet, X., Guennoc M-L., Dumont, M., Pasquier, E., (2006), L'analyse pragmatique d'un projet urbain. La mise à l'épreuve du plan-guide en projet de l'île de Nantes, rapport final de recherche pour le PUCA, programme « échelles et temporalités des projets urbains », LAUA, ENSA Nantes
- Devisme, L. (dir), (2001), Urbanisme d'une nouvelle centralité : la fonction-miroir de l'île de Nantes, rapport final de recherche pour le PUCA, appel d'offre « ville émergente », ensa Nantes.
- Devisme, L. (dir.), Barthel, P-A., Dèbre, C., Dumont, M., Roy, E., (2009), Nantes, petite et grande fabrique urbaine, Marseille, Parenthèses.
- Devisme, L., Ouvrard, P. (2013), L'ingénierie de projet d'une prospective citoyenne : ethnographie de la démarche Ma Ville Demain, Nantes 2030. Rapport de recherche pour l'AURAN, Laua, 60p hors annexes.
- Forester, J. (1987), « Planning in the face of conflict : negotiation and mediation strategies in local land use regulations » in Journal of the APA, 53 (3), p. 303-314.
- Forester, J. (1994), Critical theory, public policy and planning practice, New York, State University of New York Press.
- Gilly, J-P., Pecqueur, B. (2002), La dimension locale de la régulation » in Boyer, Saillard, Théorie de la régulation. L'état des savoirs. Pp 304-312.
- Godard, F. (dir.) (1997), Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir, Paris, Descartes
- Healey, P. (1992), "Planning through debate. The communicative turn in planning theory" in Town Planning review, vol 63, n°2.
- Healey, P. (1998), "Collaborative planning in a stakeholder society" in Town Planning review 69 (1), p. 1-21
- Jessop, R. (2007), "L'imaginaire économique et l'économie politique des échelles" in Pasquier, Simoulin, Weisben, La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, Droit et Société, 65-85
- Latour, B., Lépinay, V. (2008), L'économie, science des intérêts passionnés, Paris, La Découverte

- Le Galès, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol 45-1, pp 57-95.
- Pasquier, R. Weisbein, J., (2007), « La « gouvernance territoriale » : une perspective pragmatique » in Pasquier, Simoulin, Weisbein, 209-222.
- Péraldi, M., Samson, M. (2006), *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*, Paris, La Découverte.
- Pinson, G. (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique » in Lascoumes, P., Le Gales, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, ScPo, p. 199-233.
- Pinson, G., (2007), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, ScPo
- Revel, J. (dir.), (1996), *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard
- Stone, C.N. (1993), "Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach" in *journal of urban affairs*, vol 15 (1)

Urbanisme sur mesure, urbanisme en mesure

La recherche urbaine mesure depuis près de deux décennies les changements importants opérés dans les modes de faire la ville. Par montée en puissance d'une démocratie participative, mais aussi par rationalisation d'une crise des pouvoirs d'agir directs des pouvoirs publics urbains, réclamant de savoir-faire avec l'ensemble des ressources mobilisables au fur à mesure de leur arrivée (Pinson, 2005), on aurait désormais affaire à un urbanisme négocié, fabriqué chemin faisant, qui s'organise à l'aide de l'instrument emblématique que constitue le projet urbain. Ces nouvelles modalités de fabrication de la ville ont fait l'objet de travaux très éclairants sur des pratiques qui s'inventaient dans le feu des actions, à l'instar du travail de Gilles Pinson ayant trouvé dans le terrain ile-de-nantais de quoi documenter ces nouveaux usages de l'urbanisme¹. Les acteurs de l'aménagement eux-mêmes se sont attelés à rendre intelligible ces changements². Dont acte : le processus de production des espaces n'est plus linéaire (Bonnet dir., 2005), et l'opération urbaine revenant à la puissance publique ne s'inscrit plus comme la phase de préparation à un processus de production immobilière (Avitabile, 2004). Les actions procèdent par itérations, ouvrant sur une montée en charge des interactions entre les différents protagonistes du projet urbain, et notamment ceux concernés par la phase de réalisation immobilière qui nous intéresse ici particulièrement.

Nous proposons dans ce travail de nous pencher sur le processus spécifique que constitue la réalisation immobilière du projet urbain, où opération urbaine et opérations immobilières ont rendez-vous, où projet urbain et projets architecturaux ont rendez-vous, et où intérêts privés et

¹ *Le projet Île de Nantes est aussi l'occasion d'expérimenter de nouvelles manières de planifier et d'aménager : intégration de différentes temporalités et gestion des incertitudes ; utilisation du plan d'urbanisme comme outil de dialogue, d'interactions, d'accumulation de connaissances pour l'action et de construction de normes partagées plutôt que de règles juridiques ; association des acteurs privés et des dynamiques de marché à la réalisation du projet.* G. Pinson, **Projets de ville et gouvernance urbaine**, Revue française de science politique, 2006

² **Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent**, Club Ville Aménagement, La documentation française, 2001

intérêts général vont devoir s'ajuster. Ce champ d'expériences propres à la réalisation du projet urbain ouvre sur un agir en commun intéressant à analyser pour documenter des *faits de régulation* susceptibles d'être à l'œuvre dans la fabrique urbaine contemporaine.

On peut adopter une vision socio-politiste de la régulation, où il s'agit de considérer la question de savoir quels sont les leviers à disposition de la puissance publique pour orienter les actions d'acteurs privés afin qu'elles servent au mieux les intérêts publics (Ghorra-Gobin, Velut 2006). C'est bien en ce sens que l'entend Yves Janvier lorsqu'il marque le pli d'un urbanisme qui serait devenu *affaire d'impulsion et de régulation* (Janvier, 2001). Mais on peut aussi adopter une conception plus large de l'idée de régulation pour se poser la question de savoir comment les individus ou groupes d'acteurs appelés à collaborer, dans un processus collectif de fabrique urbaine, s'entendent pour agir en commun (Bourdin, Melé, Lefeuvre, 2006). Il s'agit bien alors de chercher à percevoir la diversité des modes d'auto-régulation des actions à conduire pour agir en commun, passant du registre règlementaire, au registre contractuel, à celui de l'accord consenti, et de savoir porter attention à des phénomènes de confiance.³

A partir du terrain du projet de renouvellement urbain de l'île de Nantes, nous proposons de travailler à une analyse des agir en commun à l'œuvre dans le processus de réalisation d'un projet urbain, à l'occasion de sa mise en opérations immobilières et architecturales, qui se joue entre des instances urbanistiques hybrides (si l'on considère l'acteur collectif que finit par représenter la maîtrise d'ouvrage urbaine, sa maîtrise d'ouvrage technique, assistée d'une maîtrise d'œuvre chargées de projet urbain, à côté de pouvoirs sectoriels de droit commun – services instructeurs, services en charge des questions de déplacements, services en charge de la gestion des espaces publics, etc.) et des acteurs de la production immobilière et architecturale, qui prennent en charge le processus de production immobilière qu'appelle la réalisation de l'opération urbaine. Ainsi se constitue un "collectif de réalisation", à côté d'un "collectif d'énonciation" d'une stratégie métropolitaine (TOUSSAINT, 1995 ; RATOUIS, SEGAUD, 2001). On entend par collectif de réalisation rendre compte d'une coalition d'individus et d'institutions ayant pour visée commune la réalisation d'opérations immobilières prenant place dans le périmètre du projet urbain, mais ayant, dans cette entreprise commune, des logiques d'actions différentes, à partir de positions et de cultures professionnelles hétérogènes. Que se passe-t-il quand un nouveau « collectif d'agir en commun » se constitue renvoyant à l'échelle des usages des espaces, à côté de celui, propre au pilotage stratégique du grand projet, renvoyant plus à l'échelle du politique ?

Une série de questions propres à ce maillon du projet urbain apparaît:

Quelles sont les modalités d'actions des instances urbanistiques pour réguler les actions d'initiatives privées diverses et assurer que le projet urbain (c'est-à-dire l'intérêt général qui se joue dans le processus de renouvellement urbain) sera bien traduit dans le processus de réalisation ? Comment l'ordre du projet urbain s'impose-t-il comme un ordre à respecter dans les processus propres à la phase de la réalisation ? Quel rapport entretient cet ordre exceptionnel du grand projet avec l'ordre du droit commun ?

Quelles implications la nécessité de savoir faire avec l'initiative privée a-t-elle sur la nature du travail de la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain et les missions de la maîtrise d'œuvre urbaine ?

³ Notre travail s'inscrit ici en prolongement des travaux conduits par Célia Dèbre et Pierre-Arnaud Barthel sur une fabrique de l'habitat, dans le cadre du programme POPSU 1. Ils avaient mis en évidence un effet grand projet urbain, et des phénomènes d'apprentissage et d'acculturation des opérateurs immobiliers. DEVISME L. (dir), BARTHEL P-A, DEBRE C., DUMONT M., ROY E., 2009. *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, pp. 128-166.



Le collectif de réalisation d'une opération immobilière. Crédits : E. Roy

Quelles sont les logiques d'agir des uns et des autres, et à quels systèmes de valeurs et de rationalité renvoient-elles ?

Il nous revient de dépasser une description qui ne lirait les rapports entre les différents acteurs uniquement au prisme de la négociation, et d'observer la diversité des formes d'interactions et des faits de régulation à l'œuvre dans le processus collectif de réalisation de l'opération urbaine, au risque de tomber dans une caricature d'un monde de partenariat ayant trouvé dans les débats et arènes de négociation ouvertes (les salles de réunion, par exemple) un régime de coproduction assez idyllique (Raynaud, 2001).

Parmi les protagonistes d'une nouvelle discussion qui s'instaure, à l'échelle de l'opération immobilière, à côté de la discussion de stratégie métropolitaine, on trouve les cadres de la société d'aménagement, l'architecte-urbaniste en charge de la maîtrise d'œuvre urbaine, le promoteur (avec parfois à ses côtés l'investisseur) et l'architecte d'opération, le technicien métropolitain et ses collègues en charge des dossiers thématiques concernés par l'opération, avec en arrière-plan l' élu et les services instructeurs. Ils sont ceux qui s'installent à la table de réunion de l'opérateur urbain. C'est à cette table de réunion que nous avons pu nous installer pour observer les actions utiles à la co-élaboration des opérations architecturales et immobilières, ainsi que les débats qu'elle suscitait, dans des réunions internes aux instances en charge du projet urbain, et dans des réunions réunissant l'ensemble du collectif de réalisation. Nous avons pu suivre l'ensemble des réunions utiles au processus de mise en opération immobilière d'un îlot, pris comme îlot témoin. A cette étude de cas, nous avons adjoint trois autres études d'opérations que nous avons approchées en conduisant des entretiens auprès des diverses parties prenantes qui nous ont livré leurs différents récits d'expériences, avec une grille d'entretiens centrée sur les thèmes des coalitions et des batailles⁴.

Le projet urbain de l'île de Nantes a déjà été beaucoup mobilisé pour représenter un changement de régime de l'action urbaine. Notre propos n'est pas de verser un nouveau volet à ce qui relève, pour une part, d'un récit d'un projet laboratoire, mais de travailler sur ce terrain nantais d'un projet de renouvellement urbain au service d'une métropolisation, comme il en existe bien d'autres. Ce terrain reste à croiser avec d'autres observations pour prendre la

⁴ Nous remercions l'ensemble des acteurs qui nous ont fait confiance dans ce travail d'enquête : équipe de maîtrise d'ouvrage technique, équipe de maîtrise d'œuvre du projet urbain de l'île de Nantes, ainsi qu'architectes et promoteurs qui ont bien voulu nous donner un peu de leur temps. Merci également à Marie-Laure Guennoc et Clémence Mautouchet pour leur aide dans le travail de retranscription des entretiens

mesure des recompositions de la fabrique urbaine contemporaine dans petits et grands projets urbains, au-delà des spécificités de celui-ci.

Préambule

En préambule à notre analyse nous proposons de donner à voir un peu de la nature des opérations de fabrication des îlots, telles qu'ils apparaissent dans les réunions entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre que nous avons pu observer. Cette incursion dans le vif des actions et des échanges est particulièrement éclairante sur la montée en charge d'un « urbanisme sur mesure/ urbanisme en mesure », qui nous a rapidement interpellé dans le cadre de notre enquête. On y voit à l'œuvre la tentation du sur-mesure, d'une fabrication de la règle urbaine faite à l'îlot avec la technique de l'étude de faisabilité. Le travail sculptural des silhouettes urbaines réalisé en maquettes par l'équipe Smets-UAPS incarne aussi très bien ce nouveau régime de l'urbanisme contemporain. On entend également, dans les débats, la présence d'un « urbanisme en mesure » qui considère aussi les logiques économiques des acteurs privés.

En amont de cette réunion, l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine a pu travailler à des esquisses volumétriques explorant différentes hypothèses de mises en îlots, dans des secteurs mis à l'étude par la SAMOA. Les maquettes présentées constituent le support aux premiers débats. Ainsi de cette discussion qui s'instaure autour de la proposition d'un nouvel îlot, projeté à l'entrée des futurs quartiers Nord-Ouest de l'île de Nantes, qui viendrait initialiser une nouvelle séquence urbaine. Aux urbanistes maîtres d'œuvres d'en esquisser à gros traits la silhouette, qui s'analyse à deux échelles : « C'est étonnant quand on le regarde à cette échelle on veut qu'il s'intègre, à l'autre échelle il semble qu'il faut qu'il se détache ». A la maîtrise d'ouvrage urbaine d'en imaginer le programme : des bureaux pour des activités créatives et juridiques avec des plateaux d'environ 300 m². La réflexion s'est donc engagée sur la forme que pourrait prendre ce nouvel îlot, à l'aide de formalisations stéréotypées représentées en maquette : galette plus émergence, îlot ouvert, tour... Le travail relève d'un « sur-mesure » qui se fabrique au rythme de la projection d'un nouveau paysage, en cherchant la compatibilité la meilleure possible, avec les variations d'implantation des îlots environnants. *« C'est pourquoi on a volontairement mis un truc bizarre qui n'est pas à l'alignement... parce que c'est un paysage que l'on construit ». « Mais si vous faites cela, vous fabriquez de l'ombre ici, sur l'îlot voisin ! »*

Les cadres de la maîtrise d'ouvrage technique vont pouvoir réagir à ces propositions, et engager le débat sur les « mondes projetés » (Callon, 1996) par ces esquisses faites en volumes



Premiers débats sur une mise en îlots. Crédits : E. Roy

Les réactions consistent parfois à pointer les limites d'un urbanisme sur mesure. Il y a d'une part, le fait que les intentions paysagères fortes des urbanistes mises dans la fabrication des îlots semblent venir prendre la place d'un travail de conception qui revient habituellement à l'architecte d'opération.

M OU : « *oui mais là c'est déjà le travail de l'architecte d'opération ça !* »

M OEU : « *Non, c'est un travail préparatoire au cahier des charges...* »

Il y a d'autre part les limites à donner à l'ordre architectural, qui reste à relier à un ordre économique (la mise en îlot est un procédé de fabrication de droits à construire), et à un ordre juridique (c'est la règle urbaine qui régule en dernière instance les mutations urbaines d'initiatives privées).

Le récit des débats engagés autour d'une deuxième mise en îlot montre bien les arrangements à trouver entre ces différentes logiques de l'action urbaine. L'analyse du site conduite par les maîtres d'œuvres urbains les a menés à imaginer retailler les volumes qui s'étaient esquissés sur cette parcelle privée, à la lumière d'une application de la règle urbaine. Différents scénarios sont présentés en maquette: on ôte un polygone de base triangulaire pour y poser une barre avec des émergences de différentes formes... Une discussion collective suit à cette proposition, sur les qualités attendues pour la séquence urbaine concernée, notamment vis à vis de sa capacité à générer de l'espace public, à proximité immédiate de la figure du "mail des équipements". « Et le vis à vis avec le parking aérien ? - Mais il est très beau ce parking ! » Ainsi vont les discussions portant sur la question de la forme à donner à l'opération à projeter sur l'îlot : des arguments de silhouette urbaine, de qualité d'espaces publics et de vie de quartier (un café serait le bienvenu ; une longue barre non poreuse mal venue) ; renvoyer à des états de constructibilité et de valorisation du foncier, versés à la discussion par les cadres de la maîtrise d'ouvrage technique – tellement aguerris à cette dimension du projet que l'un d'entre eux parvient même à traduire la représentation de la maquette d'étude en surface hors œuvre nette (4 500 m² estimés pour 4 600 m² représentés)–.

M-OU: « *mais si tu enlèves ce triangle, c'est un propriétaire privé à qui tu enlèves de la constructibilité !* »

M-OEU. 1 : « *oui provisoirement et c'est pour lui en redonner ensuite !* »

M-OEU. 2 : « *cela se justifie parce que pour nous en ce lieu il aurait été intéressant d'avoir un café* »

M-OU : « *Si c'était nous, on serait d'accord avec toi ! Mais c'est la même discussion qu'hier: on est dans une situation où on a affaire à un propriétaire privé et une règle urbaine qui définit une constructibilité* ».

On observe donc l'équipe de la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain rappeler l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine à l'ordre des logiques économiques, et à l'ordre d'une règle urbaine pour tous, garantissant le bon fonctionnement de l'urbanisme, quand bien même cette rationalisation d'ordre générique n'est pas toujours propice à la pertinence architecturale. C'est le point de vue exprimé par la maîtrise d'œuvre qui regrette que le PLU ne permette pas de prendre en compte le rapport au contexte, et un ajustement en fonction de ce qui se passe dans les parcelles voisines. Certes, dans l'absolu une modification du PLU est prévue, et une orientation d'aménagement pourrait inscrire ici un espace inconstructible.

Pour tester l'acceptabilité du projet retirant un triangle de l'assise initiale de l'opération, on évoque la possibilité de jeter un œil à la faisabilité réalisée en interne par l'opérateur, propriétaire du terrain, et présentée à la SAMOA pour discussion, sans être assuré qu'elle ait pu être archivée.



Présentation du travail de pré-conception d'un nouvel îlot par l'architecte coordinatrice. Crédits : E. Roy

M-OU : Mais dans leur tête ils se projettent avec un foncier d'un million et demi, et ils se retrouveraient avec une valorisation amoindrie de moitié !

M-OEU.1 : Pas du tout, au lieu d'épaissir on rajoute un étage...

M-OU: D'accord mais comment le contraindre, alors qu'il est propriétaire de son terrain.

M-OEU : Il peut partir tout seul sauf qu'on peut bloquer le permis de construire...

M-OU : on a une marge de négociation sur la forme... mais sur la valorisation c'est difficile...

Allant dans le sens de la pertinence du projet architectural au service de la qualité du projet urbain, le collectif décide finalement de définir une règle restrictive dans une orientation d'aménagement à l'étude, tout en prenant contact avec l'opérateur pour l'informer du "nouveau regard public" porté sur ce quartier. Cette lourde tâche incombe à l'un des chargés de projet de la SAMOA : tous les regards des personnes présentes autour de la table sont des regards compatissants... Il revient à l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine de travailler à la conception d'une fiche de lot pour ce projet, ainsi préfiguré.

La mise en opérations immobilières du projet urbain de l'île de Nantes relève d'un champ d'expériences, pour lequel les instances urbanistiques en charge du projet revendiquent avoir mis au point, de longue date, une méthodologie innovante, saisissant le projet urbain comme une entreprise collective se jouant dans des rapports publics-privés⁵. Notre article va notamment s'efforcer de rendre compte de ce processus institutionnel de rationalisation du mouvement collectif de réalisation, engageant des rapports de régulation par la puissance publique d'actions relevant d'ordres privés, au service du projet urbain. Il convient, pour ce faire, de distinguer deux situations types : les mises en opérations immobilières qui s'inscrivent dans le contexte de terrains en maîtrise foncière publique où la régulation va pouvoir se faire à plein régime ; et celles intervenant sur des terrains négociés de grès à grès entre acteurs privés, qui n'échappent pas, pour autant, aux forces régulatrices du projet urbain, même si elles opèrent de manière plus discrète.

Nous allons voir comment dans deux contextes différents, le régime de régulation des actions menées par les acteurs du renouvellement des ilots (que constituent les propriétaires *ex-ante* des terrains, les opérateurs immobiliers, parfois accompagnés d'investisseurs professionnels ou d'auto-investisseurs, et les architectes d'opérations) impose un niveau de contraintes que l'on peut qualifier de fort. Néanmoins les agents du renouvellement de l'offre immobilière de l'île de Nantes apparaissent prêts à jouer ce jeu fortement contraint, notamment parce qu'il leur permet d'accéder à un foncier recherché dans l'espace central et péricentral de la métropole nantaise⁶, les prix île-de-nantais restant très compétitifs. En outre, un « effet vitrine » d'un grand projet urbain, où l'on vient se montrer et s'évaluer, serait également actif, ce que transcrit assez bien cet extrait d'un entretien conduit avec un promoteur :

On l'a fait pour le plaisir d'essayer de faire un projet un peu atypique et un peu avant-gardiste et puis parce que l'île de Nantes c'est un terrain pour ça. Pour les projets innovants et performants. Donc si on l'avait fait ailleurs que sur l'île de Nantes, on n'aurait peut-être pas eu cette envie-là. Mais voilà, les projets sur l'île de Nantes sont souvent marquants et c'est intéressant d'essayer d'atteindre ces objectifs. (...) Donc il y a les deux : il y a l'envie de faire des projets innovants et il y a l'envie de faire des projets tout court. (entretien promoteur, fév. 2013)

1. Régulation à tous les étages : processus institutionnel de rationalisation de la mise en opérations immobilières et architecturales du projet urbain

Dans un premier temps, il convient de rendre compte de ce qui se rapproche d'un procédé industriel de rationalisation de la fabrication de nouveaux ilots au sein de l'île de Nantes, dans le cadre de terrain en maîtrise foncière publique. La rationalisation par la maîtrise d'ouvrage publique porte sur des questions de contenus (les programmes), de formes architecturales, et de *casting* (constitution du collectif de réalisation).

⁵ CF « Collectivités et privés : faire la ville ensemble », in Traits urbains, n° 4, janv.-fév. 2006.- pp. 12-23.

⁶ CF article de Célia Dèbre, dans ce rapport.

A. La fabrication des ilots

Comme nous l'avons décrit en préambule, le processus commence dans la salle de réunion de la maîtrise d'ouvrage technique, à l'occasion d'une réunion de travail "maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre" entretenant des interactions d'informations, et de débats, qui initient les mises en programmes et mises en formes des ilots. Les débats s'appuient sur les différentes représentations graphiques d'un territoire en mutation (cadastre, extrait de plan des transformations urbaines, recours à l'ancien plan guide, maquettes...). Après un premier échange d'informations et de points de vue sur le « monde » qui pourrait être projeté dans le secteur concerné (Callon, 1996), viendront les premières formalisations distribuant espaces publics et assiettes d'opérations immobilières, dans la double logique de recomposition d'une trame foncière, et de projection dans un futur vécu. Plusieurs scénarios pourront être envisagés : jeux de composition urbaine que la nouvelle équipe de l'île de Nantes travaille volontiers en maquettes, on l'a vu précédemment.

Le scénario esquissé après confrontation des points de vues portés par les maîtres d'œuvres urbains et les cadres de la maîtrise d'ouvrage technique, devra être ensuite exprimé sous la forme d'une étude de faisabilité dont les orientations seront versées dans une fiche de lot, constituant le support à la consultation promoteurs. Les orientations formelles s'y inscrivent à côté d'autres attendus concernant l'ilot à construire, comme ceux renvoyant à la nature du programme à réaliser, les prix de sorties visés, etc., nous y reviendrons.

L'étude de faisabilité peut être définie comme une "technique"⁷ au service de "l'institution" du projet urbain (LASCOURMES, LE GALES, 2005) venant transcrire en volumes constructibles les partis pris d'un projet de mise en ilots, dans le respect de la règle urbaine définie par le PLU. Elle consiste en une interprétation de la règle urbaine édictée, couplée à une mise en forme de l'opération répondant à des objectifs de qualité architecturale. Il s'agit bien d'assurer la qualité et la coordination d'une nouvelle séquence urbaine qui se constitue au coup par coup, dans le cadre d'un processus de mutation en « syncopes » du territoire, que la maîtrise d'ouvrage urbaine technique est le mieux à même d'anticiper, en étant détentrice de l'ensemble des informations disponibles sur les projets en cours. Les études de faisabilité se présentent bien comme ces « intermédiaires » (Callon, 1996) qui font le pont entre des logiques d'action diverses : ici entre qualité spatiale d'un programme dans sa capacité à donner formes et usages à un nouveau morceau de ville, et logiques économiques des agents de la réalisation. En effet, au-delà de la simple mise en forme par la règle urbaine, il s'agit de faire micro-projet urbain dans le projet urbain. Ainsi, le dessin des volumes du nouvel ilot esquissé dans les études de faisabilités réalisées par les instances en charge du projet urbain n'obéit pas uniquement à la logique de gabarit, mais s'inscrit dans une logique de nouvelle offre architecturale et urbaine, évaluée au prisme de sa qualité et de sa participation à la bonne réalisation du projet urbain.

On a pu observer à l'occasion de réunions de travail entre équipe de la maîtrise d'ouvrage technique et équipe de maîtrise d'œuvre urbaine comment, dans ce cadre, des prises de partis architecturaux pouvaient faire varier fortement la constructibilité d'un ilot et impacter les intérêts économiques du vendeur. Cette première phase d'études de la réalisation relève bien d'une construction sociale des objectifs que la collectivité peut se donner, dans le cadre de la mutation d'un ilot. Une délibération doit donc avoir lieu afin de définir les contours et contenus

⁷ L'instrument est un type d'institution sociale (recensement, cartographie, réglementation etc.), la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (nomenclature stat, type de figuration graphique, type de loi), l'outil est un micro-dispositif au sein d'une technique (catégorie stat., échelle de définition de la carte, type d'obligation prévu par le texte, équation calculant un indice). LASCOURMES P., LE GALES P., 2005, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », pp. 14-15

de l'ilot de manière à ce qu'il réponde au mieux aux attentes du projet urbain, tout en considérant les intérêts privés en jeu.

La raison supérieure du projet urbain doit dominer les pratiques et ambitions des acteurs économiques, et elle doit pouvoir s'incarner dans des orientations à l'ilot faites dans le cadre d'études de faisabilité, engagées dès lors qu'un territoire semble pouvoir être activé par le jeu du renouvellement foncier. Faisant ses premiers pas en terrain ile-de-nantais, l'équipe UAPS se verra réexpliquer, par le chargé de mission, ces arrangements entre logiques des acteurs privés et logiques du projet urbain à orchestrer par l'étude de faisabilité.

« Il convient de montrer que les études de faisabilité s'inscrivent dans l'ordre du projet urbain, et que de ce fait, elles ne relèvent pas de lubies ! ... On n'a jamais été dans cette logique-là, et il ne faut absolument pas qu'on tombe là-dedans. Il faut laisser de la liberté aux architectes et aux opérateurs. » (chef de projet SAMOA, réunion maîtrise d'ouvrage/maitrise d'œuvre, 20 mai 2011)

Ainsi, le sur-mesure de la rationalisation de la fabrique de l'ilot, à l'œuvre dans la méthodologie ile-de-nantaise, comme dans nombre d'opérations urbaines contemporaines, à l'aide des orientations traduites dans *les études de faisabilité*, participe d'une montée en charge des pratiques relevant de la régulation, prenant le pas sur le régime de la réglementation. *Etude de faisabilité* et *fiche de lot* constituent des *techniques* au service de la régulation pour le projet urbain, pendant que la règle urbaine relève pour sa part du régime plus fort de la réglementation, inscrivant une règle universelle clairement opposable aux tiers. On peut s'interroger sur le niveau de contrainte désormais atteint par ces prescriptions urbaines faites sur-mesure, servies par les missions de maîtrise d'œuvre d'accompagnement des projets urbains, ainsi que sur leur véritable opposabilité.

B. Un casting à deux détenteurs : procédure de sélection des promoteurs et architectes d'opération

On ne veut pas se retrouver dans un jeu où c'est le promoteur qui fait le choix de l'architecte. Ce que l'on s'autorise par contre c'est d'indiquer une liste d'architectes recommandés en complément de l'architecte amené par le promoteur. (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

L'originalité ile-de-nantaise de la sélection des « partenaires » que représentent promoteur et architectes d'opération tient à son organisation à deux détenteurs. On comprend l'intérêt de sélectionner l'opérateur sur des critères spécifiques, sans que la question architecturale ne rentre d'emblée en ligne de compte, comme c'est le cas classiquement dans les consultations promoteurs-architectes. La sélection de l'opérateur se fait ici au regard de différents critères tenant à la réponse faite au programme, la réception de la faisabilité et les modulations proposées, les typologies et les niveaux de qualité des logements, le niveau de qualité énergétique visé, ainsi que le rapport à la charge foncière et la proposition de prix d'achat du terrain et les prix de sorties envisagés, en lien avec des perspectives de commercialisation, et le calendrier prévu. Si les groupes nationaux ont l'avantage d'être en capacité de mener à bien des opérations de grande envergure, et dans des conditions économiques et de délais qui leur permettent par exemple de se dédouaner de la période de pré-commercialisation, les opérateurs locaux présentent l'avantage d'être plus innovants, et celui de ne pas être contraint par les procédures parfois longues de comités d'engagements.

Le moment du choix de l'architecte viendra ensuite. La consultation concepteurs s'organise à l'aide d'un cahier des charges co-élaboré par la maîtrise d'ouvrage urbaine et l'opérateur, qui constitue un premier travail commun, appelé à faire référence dans la suite des actions de réalisation (nous y reviendrons). Il s'agit aussi pour la maîtrise d'ouvrage urbaine et le

promoteur de s'entendre sur des « noms ». Pour ce faire, une sorte de « foire aux noms » est organisée.

Alors on me dit il faut proposer des archis... Donc il y avait l'aménageur, la ville et le promoteur... Moi j'arrive avec mes books. Alors chacun balance des noms : c'est la foire aux noms ! Bon. Et il fallait en retenir quatre. Alors on discute. Après il y a tout un jeu... Bon, moi je suis content, j'arrive à sauvegarder trois régionaux et, quand même, je n'y ai pas coupé quoi : j'ai dû accepter un parisien, que je ne connaissais pas, mais qui était proposé par l'aménageur. (entretien promoteur, nov. 2012)

A la manière d'un jeu de société, des noms sont proposés par l'une et l'autre des parties. Des discussions s'en suivent, jusqu'à décider parfois de renoncer à la sélection faite dans un premier tour. Les cartes sont rebattues, et un deuxième tour de débats est organisé sur un nouveau panel. On finira par s'entendre sur 4 noms, pour certains piochés dans la fameuse *short list* de l'aménageur. L'un d'entre eux est souvent plus soutenu par le promoteur, fort d'une précédente collaboration, et s'étant souvent rapproché de cet architecte pour établir l'étude capacitaire⁸, nécessaire pour construire sa réponse à la consultation.

Les candidats retenus sont ensuite auditionnés par un jury réunissant la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre urbaine, le promoteur et l'investisseur potentiellement partie prenante. Aux architectes auditionnés de présenter leurs références, leurs méthodes de travail (notamment vis-à-vis des attendus forts en matière de concertation) et la manière dont ils ont perçu le site et la fiche de lot. « *On n'est absolument pas figé sur nos faits. !* » (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

Nous avons pu observer les débats qui ont eu lieu à l'occasion d'une audition organisée pour l'opération témoin dont nous avons pu suivre le processus de réalisation de façon rapprochée. Il nous a semblé y avoir à l'œuvre une forme d'autoritarisme doux, où la forme collégiale des prises de décision ne doit pas masquer une autorité jouée à plein par les instances urbanistiques, à l'instar de cet important droit de regard sur les concepteurs autorisés à construire sur le territoire de l'opération urbaine.

A l'issue des oraux des quatre architectes, les débats entre équipe de maîtrise d'ouvrage technique et sa maîtrise d'œuvre urbaine, promoteur et investisseur ont porté sur les manques et les qualités des différentes équipes d'architectes, à l'aune de l'opération de bureaux projetée et de son contexte. Dans le dernier set de cette réunion, les débats utiles au choix final du concepteur ont été initialisés par la maîtrise d'ouvrage qui a pu avancer deux noms, tout en écartant l'architecte « amené par le promoteur », dont les références n'ont pas convaincu. Pour un tel site, avec un programme de bureaux enchâssé dans une série de réalisations aux architectures démonstratives, il faut une proposition qui tienne le niveau, sous peine de brouiller cette séquence urbaine et sous peine également de dévaloriser l'opération elle-même et de desservir investisseur et promoteur. L'exercice relève-t-il d'un art diplomatique ? La maîtrise d'ouvrage écarte cet architecte local, tout en lui reconnaissant des qualités, qu'elle dit souhaiter voir s'exprimer dans d'autres contextes d'opération putatifs. Il s'agit pour la maîtrise d'ouvrage urbaine de chercher à ajuster architecte et opération. « *Vous donnez votre avis, et après je donnerai le mien...* » intervient le promoteur, attendant son tour de parole dans cette discussion. Le cadre de la maîtrise d'ouvrage technique renchérit sur le deuxième nom mis en avant : une jeune équipe à l'esprit ouvert qui promet de s'investir plus fortement dans cette réalisation, que d'autres agences d'échelles plus conséquentes. Au promoteur ensuite de confirmer son soutien à « son » architecte, avant de porter son deuxième choix sur la jeune agence. C'est donc sur le principe du plus petit dénominateur commun que s'effectue le choix final collectif.

⁸ Avant de devenir une technique mobilisée par les instances du projet urbain, les études de faisabilité ou études capacitaires constituaient un standard de la mise en ilot des opérations immobilières.

« Si j'étais seul à choisir je prendrai B. : je le connais et lui fait confiance pour faire de la belle architecture. Je connais sa capacité à échanger. ... Mais je suis d'accord sur le principe du plus petit dénominateur commun, et pour travailler avec S. » (Le directeur de la société de promotion, à l'occasion d'une réunion d'audition d'architectes, mai 2012)

L'important niveau de contraintes fixé aux opérateurs et aux architectes d'opération par la maîtrise d'ouvrage ile-de-nantaise se montre ainsi dès les premières étapes du processus de rationalisation de l'opération architecturale. Il est d'ailleurs totalement assumé par la maîtrise d'ouvrage urbaine, pour ce qu'il se veut au service d'une qualité des réalisations du projet urbain, et donc de l'intérêt général, et pour ce qu'il comprend des contreparties qui profitent à tous, comme l'assurance de la qualité du projet, et le portage de la demande de permis de construire auprès des services instructeurs.

« C'est le tarif minimum de l'île de Nantes ! Mais c'est au bénéfice de tout le monde... au service de la qualité. Et on vous assure un suivi des dossiers avec la Ville de Nantes permettant de débayer les permis de construire. » Propos tenu par un cadre de la maîtrise d'ouvrage technique, à l'occasion d'une réunion d'audition d'architectes, mai 2012

Nous on est bien conscient que c'est des contraintes d'intervention sur le projet urbain qui sont très élevées, mais c'est aussi la contrepartie pour intervenir sur le site, qui assure une visibilité du projet et qui assure une commercialisation qui est quand même rassurante. Donc ce que vous faites ici sera connu partout. Et puis, une fois que vous aurez commencé à travailler sur le projet vous savez que vous irez au bout ! Alors ce sera long... ce sera sans doute pas facile, mais vous irez au bout. On vous accompagnera, quoiqu'on puisse trouver sur le chemin... y compris en sous-sol (allusion aux sous-sols pollués). Vous nous voyez serrer beaucoup sur l'aspect contrainte, mais on est aussi là pour vous accompagner, pour développer le projet sur d'autres aspects : on déblaie quoi... Propos tenu par un chargé de projet de la maîtrise d'ouvrage technique, à l'occasion d'une réunion de suivi d'une opération, fév. 2013

Du reste, les opérateurs immobiliers ne perçoivent pas forcément négativement ce droit de regard aval opéré par les instances urbanistiques sur le choix de l'architecte avec lequel ils devront travailler. Certes, ils peuvent y perdre une entente déjà gagnée avec des concepteurs connus, mais ils peuvent y gagner à connaître des architectes appréciés par les instances urbanistiques, ainsi qu'un accès négocié directement à des terrains en périmètre d'opération urbaine.

Vous savez, moi, un mariage arrangé ça ne me dérange pas. À partir du moment où le couple maître d'ouvrage... arrive à bosser ensemble, parce que c'est ça le plus important. (entretien promoteur, nov. 2012)

Alors, certes c'est un avantage de travailler avec des architectes que l'on connaît déjà, parce qu'ils connaissent déjà tout, et qu'on n'a pas de mal à discuter... Mais bon, c'est bien d'en connaître des nouveaux. C'est important. Et puis des fois aussi on gagne des concours grâce à des architectes, souvent même... Il n'y a pas que le promoteur qui gagne les consultations. C'est important de connaître ces architectes. (entretien promoteur, fév. 2013)

Une fois la demande précisée et le collectif de réalisation constitué, des réunions régulières avec la maîtrise d'œuvre urbaine seront organisées tout au long des cinq à six mois de temps d'études, afin de suivre les évolutions du projet, et d'en accompagner le déroulement, jusqu'à la préparation de la demande de permis de construire. L'observation de réunions nous offre une source d'informations précieuses pour éclairer les registres d'argumentation à l'œuvre dans la discussion de la proposition architecturale.

C. Réguler par et pour la qualité architecturale

L'équipe d'urbanistes Smets-UAPS assurant la maîtrise d'œuvre urbaine du deuxième acte du projet urbain de l'île de Nantes est une équipe plurielle. Les réunions auxquelles nous avons pu assister ont montré une division du travail de ces maîtres d'œuvres urbains: il revient à Marcel Smets de travailler sur les lignes d'une stratégie métropolitaine, et de concevoir les méthodes utiles à la progression du projet urbain (notamment dans un esprit de co-élaboration avec les différents protagonistes, qui s'est d'abord incarné dans le dispositif des workshops⁹). Il revient à l'équipe d'Anne-Mie Depuydt d'assurer la mise en espaces de cette stratégie. Chargée de l'échelle architecturale, c'est elle qui est à la table des réunions pour participer aux discussions avec les acteurs de la réalisation immobilière (promoteurs et architectes d'opération).



Discussion architecturale à l'occasion d'une réunion d'avancement d'une opération. Crédits : E. Roy

L'analyse de l'argumentaire utilisé par l'architecte-coordonnatrice dans le feu des échanges des réunions de suivi des opérations immobilières organisées dans les locaux de la SAMOA, nous permet de cerner un peu la nature de ses attentions et les registres de ses demandes faites aux architectes et promoteurs, ainsi que les contours qu'elle donne à sa mission.

« Nous sommes dans la logique de la qualité du projet urbain »

La cible principale des régulations par la forme architecturale est celle de la qualité architecturale. Si celle-ci peut apparaître spacieuse¹⁰, sa construction renvoie à une forme de science architecturale guidant les choix du concepteur. Ainsi, assistera-t-on à un rappel à l'ordre de ces règles de l'art, commandant que des façades exposées différemment bénéficient d'un traitement différencié.

M-OEU : il y a une chose sur laquelle je ne reviendrai pas : dans notre optique de qualité urbaine, l'environnement fait partie d'un tout. Quand on fait un bâtiment intelligent, on ne fait pas les quatre façades de la même manière. C'est mon travail de vous dire cela.

Ce niveau d'exigence de la maîtrise d'œuvre urbaine est présenté comme profitable pour tous :

M-OEU : Et je ne dis pas cela pour vous embêter... Mais c'est aussi pour votre bâtiment, parce que c'est son affichage aussi qui se joue avec cette façade que vous semblez négliger, avec la voie cyclable qui

⁹ Cf le travail de Laurent Devisme dans ce rapport.

¹⁰ R. Hoddé et J.-M. Léger, « Architectures singulières, qualités plurielles », in COLL., *Qualité et Innovation architecturale, Qualité architecturale et Innovation*, Paris, PUCA, 1999 ; Segaud Marion, *Esquisse d'une sociologie du goût en architecture*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris X Nanterre, 1988

rejoint le futur lycée. C'est une façade qui m'ennuie. Pour être convaincue, j'ai besoin d'une pers. qui me montre cet arrière. (Réunion octobre 2012)

Le promoteur réagit en renvoyant ces prescriptions architecturales au cout qu'elles représentent. Les architectes eux proposent un dispositif assurant cette différenciation dans des couts maîtrisés : on s'entend sur l'installation de stores de couleurs différentes.

« C'est plus que de l'urbanisme »...

C'est plus que de l'urbanisme, ça c'est sûr. C'est plus que d'urbanisme, mais pour avoir l'urbanisme, du coup elle est prête à aller voir ce qui se passe dedans pour que ça améliore l'enveloppe du bâtiment (entretien promoteur, fév. 2013)

Le fait que le souci de la qualité intérieure des réalisations participe des attentions de l'architecte chargé de la réalisation du projet urbain marque l'étendue des prescriptions faites aux opérateurs et aux architectes. Ainsi, elles sont loin de se limiter aux questions tenant à la forme urbaine, et à la fabrication de l'espace public. Ce qui peut être conçu comme une ingérence dans l'intériorité de l'opération qui pourrait être l'affaire de l'architecte d'opération, est justifié ici par le fait que la qualité intérieure est au service de la qualité de l'opération urbaine, en facilitant l'occupation des nouveaux programmes.

M-OEU : *« Nous on est juste là pour vérifier que ça reste qualitatif et que cet immeuble ne restera pas vide. ».*

Il est aussi question d'ajuster formes des immeubles et programmation urbaine d'un nouveau quartier, ciblant les entrepreneurs culturels et créatifs comme usagers privilégiés des espaces de bureaux¹¹.

M-OEU : *Avec la disposition d'un RDC double hauteur, nous sommes sur une proposition d'un bâtiment atypique, qui sera attractif pour les entreprises un peu créatives.*

Les intériorités peuvent aussi être rattachées à des usages en redéfinition. On trouve une belle illustration de ce lien direct fait entre intérieurs des opérations immobilières et vie urbaine, dans la conception d'un parking à vélo, faisant office de hall d'immeuble. Cette originalité programmatique est à l'initiative de l'architecte-coordinatrice. Elle est venue ainsi alléger les couts de l'opération immobilière, en réduisant les surfaces communes, tout en faisant disposition manifeste de nouveaux modes de vie métropolitains.

M-OEU : *moi je défends cela ! Je trouve cela très contemporain ! Je trouverais cela bien que ce type de pratique d'hybridation des lieux puisse se développer sur l'île de Nantes. Il y a une sociabilité à développer autour du vélo. Sur l'île de Nantes on va avoir des problèmes de parking : c'est important de pouvoir se dire que les parkings peuvent être des espaces d'entrée, et non pas de les percevoir seulement comme des lieux négatifs. (...) Cette opération que l'on voyait modeste, finalement va devenir emblématique d'une gestion pertinente des contraintes de stationnement. Pour les architectes et pour nous c'est très stimulant !*

A la lumière de ces observations, il apparaît que le rôle de suivi de l'opération urbaine assuré par l'architecte aux côtés de la maîtrise d'ouvrage technique n'est pas réductible à la mission d'architecte coordonnateur visant à assurer de la cohérence, « une généralité à partir des différentes interventions architecturales » (Chadoin, 2000). Son rôle renvoie plus largement à celui d'un **architecte chargée de la réalisation du projet urbain**, qui tente d'orienter les actions des protagonistes de sa traduction immobilière, à l'aune d'une qualité architecturale au service d'une qualité globale de l'opération urbaine. Dans ces conditions, formes et contenus sont fortement liés.

¹¹ Voir nos travaux sur le Quartier de la création, Rapport POPSU 2/ Economie de la connaissance. NICOLAS A., ROY E. (2013) « Quand l'économie de la connaissance vient au projet urbain de l'île de Nantes », Rapport final, POPSU²/ Economie de la connaissance, LAUA, Nantes.

D. Les architectes apparaissent quant à eux prêts à jouer le jeu attendu, jusqu'à certaines limites

Un esprit de dialogue partagé

Les architectes interviewés revendiquent tous un parti pris pour un esprit de dialogue, dans lequel ils aiment à conduire leur travail de conception. Ils revendiquent la visée collective de leur travail *a contrario* de lieux communs sur les lubies des architectes. Certains sont mêmes assez friands de ces nouvelles maîtrise d'ouvrage urbaine qui ouvrent sur de nouvelles pratiques de négociation des projets, leur permettant d'accéder à une discussion sur les programmes eux-mêmes, habituellement positionnée en amont de leurs interventions.

Nous en plus on n'est pas habitué à aller au forceps comme ça...si on travaille avec un promoteur ce n'est pas pour aller contre la ville, après on défend nos projet, c'est normal mais on veut pas s'imposer absolument, on veut que ça se passe dans une discussion.

(entretien archi nov.2012)

Les opérations où l'on peut être en amont en dialogue avec l'ensemble des acteurs et où forcément tu as un rapport de confiance qui se met en place parce que tu as été choisi ... c'est quand même vachement bien. Tu es dans l'échange quoi. Donc on est dans un rôle nous architectes...nous finalement on se retrouve un peu plus dans une situation où l'on aimerait bien se retrouver plus souvent c'est-à-dire qu'on a un droit de parole, un droit de regard sur le programme, sur la ville et on a un échange un peu plus sur tous ces domaines-là. Alors que dans des situations de concours, les discussions sont impossibles et que quelque part tout a été pré-pensé.

Je pense que chacun s'y retrouve dans l'intérêt de cette discussion : plus on discute plus on essaie de faire un projet qui satisfasse tout le monde. Et puis on a l'occasion de défendre nos idées, contrairement aux concours.
(entretien architecte, nov.2012)

Avertis par le cahier des charges des attentes fortes d'un esprit de dialogue avec la maîtrise d'ouvrage urbaine, les architectes se sont donc engagés en connaissance de cause en terrain ile-de-nantais. La valeur symbolique d'une réalisation sur ce « haut lieu » nantais de l'architecture et de l'urbanisme est une motivation qui pèse dans la balance.

Ils savaient dès le départ qu'il y aurait des réunions avec l'architecte urbaniste, que le projet serait regardé et évoluerait, donc ça se passe bien. Tout est clair et puis ils sont assez fiers de faire un projet sur l'île de Nantes, donc c'est encore mieux. L'attractivité de l'île de Nantes y est pour beaucoup hein globalement. (entretien promoteur, fév. 2013)

On a fait un speech sur notre façon de travailler : sur le fait qu'effectivement, on n'avait pas peur des réunions et qu'on savait très bien qu'il y allait en avoir des tonnes et que bah forcément on allait travailler avec tout le monde. (entretien architecte décembre 2012)

Des avantages d'un tiers-urbaniste...

Les architectes reconnaissent les apports des instances en charge du projet urbain dans le processus de négociation du projet architectural avec le promoteur. Ils trouvent dans ce "tiers-urbaniste" un soutien à une ambition architecturale parfois difficile à gagner dans les rapports contractuels qui les lient à leur maîtrise d'ouvrage, fortement animée par les logiques de gain économique.

Donc tu trouves quand même un allié, ça va éviter que le promoteur ait la bride et...fasse ce qu'il veut n'importe où sur l'île de Nantes, ça c'est sûr. Et la Samoa était un peu d'accord avec nous, elle était plus

d'accord avec nous, elle commençait à défendre notre projet, mais en même temps ce n'est pas notre client la Samoa. (entretien architecte, janvier 2013)

On a pu, en outre, observer dans certaines réunions une connivence à l'œuvre entre architectes et architecte en charge de la réalisation du projet urbain.

M-OEU : C'est votre travail maintenant : votre plaisir d'architectes.

Aux limites de l'exercice...

Cependant à la lumière de l'expérience, les architectes sont nombreux à reconnaître le fort niveau de contrainte qui leur est fait, comme l'illustre cette parole d'architectes de fin de réunion de préparation à l'instruction du permis de construire :

*ARCHI : « Sur ce projet-là, on ne fait qu'avec des contraintes! Dès qu'on bouge le petit doigt, on se reprend toutes une série de contraintes. **C'est à l'image de la réunion d'aujourd'hui. Bon, on comprend toute votre logique. Mais au final, à chaque fois c'est nous qui devons reprendre le crayon. Et c'est nous et le promoteur qui perdons du temps...On a quand même pas mal souffert pour l'instant... C'est pas facile hein. Je ne dirais pas que ce n'est pas un cadeau, parce qu'on est très contents de le faire mais honnêtement c'est un projet qui n'est pas facile à sortir quoi!** »*

Dans les entretiens, ils tendent à dénoncer des orientations trop dirigistes qui empiètent sur leur travail, et qui finissent par avoir l'effet pervers de desservir une qualité architecturale qui ne peut pas se décréter *ex ante*, à l'aune d'une qualité urbaine, mais est à construire par le travail de synthèse de l'ensemble des contraintes¹² et atouts d'une opération, qui se révèlent dans les premières phases des études. Ils prennent par ailleurs la mesure de ce qui est ôté à leurs prérogatives, en réduisant la nature de leur travail, sur l'île de Nantes, mais aussi dans d'autres opérations urbaines.

Parce quand on a gagné en juillet, on avait déjà en tête des enveloppes, des dispositifs... mais pour l'instant on gère de surfaces. On est plus logisticien, on fait de la logistique : on remplit le camion de boîtes pour optimiser le volume. (entretien architecte, dec. 2012)

Et de manière générale, sur les cahiers des charges que l'on reçoit en ce moment, c'est de pire en pire, c'est-à-dire que l'on nous demande plus que de faire des façades. C'est-à-dire que le plan masse il est fait, t'as l'implantation du bâtiment avec...t'as le rectangle qu'est dessiné en L voilà, t'as l'entrée du parking qui est là. T'as les trois entrées qui sont là...Et t'as la SHON qui est au taquet. Et puis comme on t'implante les cages d'escalier, t'as pas 36 000 solutions et comme tu as une épaisseur de bâtiment bah...comment est-ce que tu fais avec ça ? Tout est fait... Si tu réponds au cahier des charges tu ne peux plus faire autre chose : le plan implicitement il est dessiné. (entretien architecte, nov.2012)

Simplement à un moment donné, il y aussi une loi du marché qui est là quoi. Les prescriptions de l'urbaniste, c'était impossible qu'on les fasse rentrer dans l'économie du projet. Point barre. C'est pas contre eux, c'est juste que ce n'était pas possible, à un moment donné, il faut qu'ils lâchent du mou aussi. (entretien architecte, nov.2012)

¹² La spécificité de la mission de conception de l'architecte –et par voie de conséquence, une dimension irréductible de son expertise – consiste à se saisir de l'ensemble des contraintes (dont les contraintes de site) pour soumettre une proposition architecturale au maître d'ouvrage. (Raynaud, 2001)

Parfois, il faut compter sur un arbitrage opéré par la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain pour s'extirper de l'impasse où peut mener une surdétermination formelle des ilots par le travail d'orientation urbanistique.

Ainsi, la SAMOA a-t-elle dû intercéder en faveur de la résolution architecturale proposée par l'équipe d'architectes missionnée sur une opération très difficile à sortir, en raison d'un faisceau de contraintes de terrains pour ce site à proximité d'une voie ferrée en remblai, de contraintes de prix marquées, et de contraintes de sols nécessitant des dispositions antisismiques laissant peu de marges sur les formes envisageables. Ce contexte a amené les architectes à devoir réinterpréter la mise en forme initiale des orientations urbaines, telles qu'exprimer dans la fiche de lot, tout en s'efforçant de maintenir le cap des principaux objectifs de la maîtrise d'œuvre urbaine, tels qu'énoncés dans des échanges d'informations à l'initiative des architectes. Ce qui a fini par être compris comme le seul compromis envisageable a d'abord été perçu comme un esprit de contradiction, mal reçu par le reste du collectif de réalisation. Cette prise de position de la SAMOA en faveur de la proposition architecturale s'est cristallisée dans un mail, précisant toutefois les quelques points à prendre en compte dans l'ensemble des prescriptions urbaines qui leur étaient jusqu'alors toutes imposées.

*A partir de là, la maîtrise d'ouvrage a été un peu plus avec nous, parce qu'elle a compris la difficulté dans laquelle on se trouvait et puis nous on leur a dit aussi écoutez maintenant faut que vous bossiez avec nous parce nous on n'y arrivera pas. **On est tous ensemble pour le projet, nous on n'a pas d'égo dans tout ça...** Il ne s'agit pas de faire le plus beau bâtiment qu'on ait envie de sortir : il s'agit de faire le meilleur dans le contexte donné. Et donc après ça, la Samoa s'est un peu positionner en faveur du projet parce qu'on était un peu dans une impasse. (...) A partir de là, on va dire que tous les acteurs étaient de concert sur le projet. (...)*

Il y a une il y une question de confiance et cette question de confiance elle est très importante. On est là tous pour le projet, on n'est pas là pour autre chose.

(...) Moi j'ai trouvé vraiment que les oreilles étaient grandes ouvertes et que c'était vachement bien. En l'occurrence j'ai trouvé que la Samoa était super bien dans cette histoire : à un moment donné, elle a joué son rôle d'arbitrage, il fallait qu'elle le joue parce que sinon on était perdu et pour nous c'est allé dans le bon sens. (entretien architecte, nov.2012)

E. Collectif de réalisation élargi : l'arrivée autour de la table des services instructeurs, et le retour des services sectoriels

La participation des services instructeurs au collectif de réalisation

On a déjà évoqué la manière dont l'instruction du permis de construire participait à la puissance de régulation des instances du projet urbain. Cela est à renvoyer d'une part à la menace d'un refus de permis de construire qui plane sur des opérateurs ne jouant pas le jeu attendu.

M-OEU: « Il peut partir tout seul sauf qu'on peut bloquer le permis de construire »

Cela est à renvoyer en outre et *a contrario* aux services rendus par les instances en charge du projet urbain aux protagonistes de l'opération immobilière, qui s'incarnent dans l'engagement à préparer l'épreuve de l'instruction du permis de construire, et à porter le projet. L'association des services instructeurs aux débats sur le projet est partie intégrante du pouvoir régulateur de la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain. Inviter les pouvoirs instructeurs à la table du collectif de réalisation, leur faire prendre part au projet permet de désamorcer des refus, de rendre le projet compatible avec les prescriptions d'une règle abrupte et en renouvellement consécutif, en amont du temps d'instruction officiel.

Voici comment est présenté le dispositif aux architectes et à l'opérateur à l'occasion d'une réunion :

Il faut qu'on organise une réunion avec les instructeurs du permis de construire. Il s'agit de les associer à la démarche du projet avant la commission d'instruction. On est sur un principe de travail en concertation avec

*les services instructeurs, en amont de l'instruction du PC. On travaille en bonne intelligence avec eux ! (...) Il s'agit de faire partager le projet par l'instructeur qui sera celui qui le défendra à la commission d'urbanisme donc il faut qu'il soit OK ! (...) **Tout est désamorcé à l'avance c'est de l'intelligence. Cela vous assure un permis de construire accepté sans encombre !** (Réunion juin 2012)*

Le jour J de cette réunion, ayant commencé par les dernières requêtes de modification du projet, l'instructrice demande à pouvoir disposer de l'un des dossiers de façon à pouvoir étudier le projet: « *Est-ce que je peux avoir un dossier ? Si vous voulez qu'on vous évite de redessiner beaucoup de choses, il faut qu'on puisse vous conseiller! ... avec tout ce qu'on vient de vous demander de modifier là, en plus!...* » (Réunion février 2013)



L'association des services instructeurs est partie prenante au processus de régulation de la mise en opérations architecturales du projet urbain. Crédits : E. Roy

L'extrait d'entretien avec un promoteur ci-dessous montre bien comment les opérateurs, rassurés par le portage du projet par les instances du projet urbain, peuvent oser des choix architecturaux qu'ils n'auraient pas risqués, en dehors de ce terrain exceptionnel :

Je ne sais pas si nous on serait allé voir les instructeurs en leur demandant de faire ça et puis peut-être qu'ils n'auraient pas accepté, si le promoteur l'avait demandé, (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

Le service instructeur est un protagoniste du projet urbain. Il opère comme un tiers associé, plutôt que comme un régulateur-instructeur « aveugle ». On s'applique ainsi à **mobiliser le service instructeur présenté comme un partenaire, plutôt que comme un censeur qui resterait extérieur à la logique du projet**. On perçoit dans cette association, et le désamorçage de conflits qu'elle sous-tend, un renforcement de la force d'action des instances en charge du projet urbain. La commission d'urbanisme incarne quant à elle la véritable force de censure extérieure au collectif de réalisation du projet urbain.

Logiques de services sectoriels versus logiques du projet urbain

Au-delà de ces services en charge de l'instruction des dossiers de demande de permis de construire, d'autres services sectoriels de l'EPCI, évoqués au cours des débats de conception, sont parties prenantes à un collectif de réalisation élargi. Services en charge de la gestion des espaces publics, services en charge des déplacements, etc., apparaissent concernés par ce qui se dessine à l'occasion du processus de réalisation immobilière. Or il semble que leurs logiques ne croisent pas nécessairement les logiques propres du projet urbain. C'est ce qu'illustrent les aléas

d'une opération négociée de grès à grès entre promoteur et propriétaire du terrain. En concertation étroite avec la maîtrise d'ouvrage urbaine technique du projet de l'île de Nantes, le projet architectural disposait une découpe de l'îlot, s'appuyant sur le dessin d'une voie d'opportunité ralliant l'espace public de la rue à un espace public d'un petit parc, longeant la voie de chemin de fer. Cette disposition et la constructibilité qui lui était rattachée, ont été remises en question, par la décision du service des espaces verts qui, en quête d'économies, cherche à limiter l'offre d'espaces publics à aménager et à gérer et remet en question des partis inscrits dans le Plan guide. Pour l'opérateur immobilier de ce projet déjà très avancé, il y avait quelque chose de Kafkaien dans ce dénouement. *In fine*, un nouveau parti pris du projet urbain pour l'aménagement d'une piste cyclable vélo-route traversant l'île en longeant le talus ferroviaire permettra de poursuivre le projet dans des formes très proches de celles initialement projetées, contraignant seulement l'opérateur à prendre en charge l'aménagement d'un espace jardiné en fond de parcelle, s'inscrivant dans les charges de la future copropriété.

2. Agir en commun dans le processus de réalisation du projet urbain : entre esprit de conciliation et interactions de contraintes

A. Régulation quand même, régulation toujours

En ce qui concerne les opérations prenant place sur les terrains relevant de ce que l'on pourrait appeler le « diffus de la ZAC », que constituent les terrains qui échappent à la maîtrise foncière publique, la régulation des actions entreprises entre des acteurs de droits privés par les instances du projet urbain reste opérante. Elle s'exerce par différents biais.

Mobilisation de l'espace public pour «tenir» les actions des opérateurs

Il y a d'une part une régulation qui opère par l'espace public en amont du processus de mutation foncière. Il s'agit pour les instances urbanistiques de prendre de façon très stratégique des positions dans des terrains privés, en projetant de nouvelles emprises publiques. Cette nouvelle offre d'espaces publics se justifie souvent par le travail de retissage nécessaire des îlots hérités d'une ville faubourienne maillée d'activités industrielles et de petites industries. Au-delà de cet objectif, cette offre de nouvelles voies et placettes représente bien pour les instances urbanistiques une manière de prendre position dans les territoires appelés à muter.

M-OUT : On les tient moins si on déplace l'emplacement réservé sur une autre parcelle.

L'action de « tenir » nous apparaît assez représentative de la façon dont la partie se joue entre acteurs publics et acteurs privés, ainsi que de la nature des missions de la maîtrise d'ouvrage technique urbaine, qui agit bien par régulation des actions d'ordre privé, en « les tenants ». Certes cela nécessite d'avoir le soutien des services en charge d'aménager et de gérer ces espaces, dont la logique ne peut pas toujours se laisser dominer par la logique du projet urbain, on vient de le voir avec le récit des mésaventures d'une opération soumise à l'existence d'une emprise publique en fond de parcelle.

Diffusion des pratiques de régulation au-delà des terrains en maîtrise foncière publique

En outre, afin d'accompagner le processus de mutation des ilots, les instances urbanistiques ont recours, ici comme en terrain maîtrisé, aux mêmes "techniques" de l'étude de faisabilité et de la fiche de lot, quand bien même celles-ci n'ont pas véritablement de pouvoir de contrainte¹³ mais joue un effet incitatif et un esprit de conciliation. On observe ainsi une diffusion des usages de régulation depuis les terrains en maîtrise foncière publique vers l'ensemble des terrains. Ces techniques ne relèvent alors pas du registre juridique : seul le permis de construire qui vient *in fine* clore le processus de réalisation auquel on s'intéresse, constitue le premier véritable outil juridique, qui engage des rapports de contraintes et de contrôle de conformité (Raynaud D., 2001). L'ensemble des rapports entretenus entre promoteur et instances urbanistiques qui précèdent le permis de construire relèvent en réalité de rapports d'accords de principes et de négociations. Les protagonistes se sont entendus sur un ensemble de règles du jeu communes. Reste une marge de manœuvre reconnue comme légitime, à l'occasion des rapports de négociation inhérents au processus de réalisation du projet, marqué par la recherche d'une *solution de compromis, intermédiaire entre les objectifs des uns et des autres* (Raynaud D., 2001), on le verra plus loin.

Ce régime fort de régulation en dehors des terrains sous maîtrise foncière publique se joue, certes, à l'initiative de la maîtrise d'ouvrage urbaine qui « distille » ses études de faisabilité et fiche de lot au-delà des limites de ses propriétés. Mais c'est aussi à l'initiative des opérateurs et des architectes eux-mêmes qui reconnaissent la maîtrise d'ouvrage urbaine comme un interlocuteur privilégié dans le jeu du renouvellement de l'île de Nantes. A l'exception de nouveaux arrivés sur le terrain, les acteurs de la réalisation architecturale vont volontiers chercher informations, assentiments, soutien ou sécurisation de l'instruction du permis de construire auprès de l'équipe de la maîtrise d'ouvrage technique de la SAMOA.

Aujourd'hui, à l'exception du nouvel entrant qui ne nous connaît pas trop, mais des gens avec qui on travaille de manière assez régulière, ... ils décrochent leur téléphone en nous disant : « tiens on est en train de s'intéresser à tel foncier, qu'est-ce que vous pensez qu'on pourrait en faire ? » Alors que si on n'avait pas été dans ce jeu-là, on serait plutôt dans des situations où on découvrirait après coup que tel opérateur a acheté tel foncier pour un prix exorbitant et que derrière il nous fait un bras d'honneur en nous disant : « nous de toute façon on a acheté notre foncier, il faut qu'on sorte notre opération, on s'en fiche un peu des prescriptions de l'aménageur quoi ». (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

B. La maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain perçue comme interlocuteur privilégié

La maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain détentrice d'informations clés sur les mutations en projets

Ainsi, les instances en charge du projet urbain s'imposent comme un interlocuteur privilégié pour mener à bien une opération immobilière sur le terrain ile-de-nantais. Aux promoteurs et aux architectes intervenant en terrains privés d'aller vers l'équipe de la maîtrise d'ouvrage urbaine pour des interactions d'informations, auxquelles s'adjoignent des effets incitatifs, voir des effets de contraintes. Garanties de la réalisation du projet urbain, elle détient les informations utiles sur les mutations à l'œuvre.

¹³ sauf à considérer la menace qui plane de ne pas obtenir le permis de construire, ou de connaître des misères dans d'autres opérations au sein de l'agglomération

Nous on a une vraie plus-value, moi je le dis très souvent aux opérateurs et aux archis, c'est qu'on n'est pas nécessairement plus malin que les autres, par contre on sait un peu plus ce qui va se passer dans l'environnement. (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

La maîtrise d'ouvrage technique est, en effet, forte d'informations clés sur les évolutions de l'environnement des projets d'opération, comme la possibilité qu'une nouvelle ligne de tramway vienne border un site, information parfois détenue, sans pouvoir être communiquée, en l'absence d'une prise de décision politique effective. Ce niveau d'informations unique de la maîtrise d'ouvrage technique sur les projets en cours est un argument qui compte beaucoup pour positionner celle-ci comme un interlocuteur privilégié pour tout projet ile-de-nantais. La mission d'assurer la cohérence urbaine globale lui revient donc logiquement¹⁴, même si les études de faisabilité réalisées au service de cette mission vont pouvoir être porteuses de contraintes dépassant ce cadre stricte, ainsi que la seule application de la règle urbaine dans une étude capacitaire.

Et là on va dire que c'est un petit rapport de force, c'est de dire que, d'une certaine manière on détient l'information et, comme on est plutôt là pour essayer de tenir la cohérence, nous on n'a pas tellement intérêt à ce que chaque opération parte sur la base de sa faisabilité qui est fait par l'opérateur et par son archi. Parce que, en plus, de toute façon il y a la tentation des opérateurs, dans une espèce de course à l'échalote du foncier, d'imaginer qu'ils peuvent faire plus que ce qu'ils peuvent faire pour de vrai. Donc nous on a toujours, et avec la précédente équipe et avec la nouvelle, essayé de tenir ces faisabilités pour un peu être le garant de la cohérence des opérations. (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

La recherche d'un dialogue avec la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain consiste aussi pour les promoteurs et les architectes à se positionner comme des partenaires des instances urbanistiques, en confiance et à l'écoute des orientations qui pourront lui être communiquées par la même occasion. C'est la conviction de ce promoteur qui nous dit avoir construit la réputation de sa jeune entreprise de promotion par cet esprit de dialogue, qu'il entretient, d'ailleurs d'une manière générale¹⁵, avec les instances urbanistiques. « *On fait cela partout... cela doit être dans nos gènes* ».

Le bénéfice d'actions anti-spéculatives

Un autre argument en faveur d'un bon niveau d'informations des instances urbanistiques en charge du projet urbain sur les projets en gestation renvoie aux actions anti-spéculatives qu'elles mènent auprès de propriétaires fonciers. Les études de faisabilité contribuent en effet parfois à "calmer les ardeurs" de propriétaires aguichés par les prix qui leur sont proposés par des opérateurs cherchant à séduire le vendeur potentiel.

Et puis on a les situations où on n'est pas maître foncier, où du coup on n'a pas choisi l'opérateur, où parfois on arrive plus ou moins tôt dans le processus, c'est-à-dire... on peut arriver, et c'est ce qu'on essaie de faire le plus possible, d'arriver assez tôt dans le processus c'est-à-dire y compris d'être en discussion avec les propriétaires pour leur dire que, de toute façon, OK il y a un PLU, il y a OK des promoteurs les draguent mais n'empêche que les conditions de développement du projet ce sera sur les bases de nos faisabilités. Donc en gros c'est pas la peine qu'ils se laissent tenter par les sirènes de n'importe quel promoteur qui va leur dire n'importe quoi, de toute manière la capacité du site elle est à peu près établie et il ne faut pas qu'ils surviennent leur foncier. (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

¹⁴ CF : MIQCP, Les contrats de maîtrise d'œuvre urbaine, mars 2007.

¹⁵ Il faudrait moduler ici l'effet d'une enquête monographique qui permet mal de prendre la mesure des spécificités du terrain ile-de-nantais. Si certains traits particuliers peuvent être soulignés, comme la consultation promoteur et concepteur à deux détentes, d'autres usages sont banalisés.

La maîtrise d'ouvrage technique s'applique à déjouer ces tendances à la surévaluation d'un bien, qui pourraient être néfaste à la bonne réalisation d'une nouvelle opération. Deux opérations immobilières négociées très chèrement au cours de la période transitoire ayant couru entre la maîtrise d'œuvre de Chemetoff et celle de l'équipe Smets-UAPS constituent des contre-exemples qui peuvent être convoqués pour montrer en creux l'efficacité de cette action régulatrice de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Les prix d'acquisitions de leurs terrains négociés très chèrement rendent aujourd'hui les opérations difficiles à sortir.

A ce moment-là, on est presque main dans la main avec les opérateurs, non pas qu'on veut faire des fleurs aux opérateurs, mais pour nous, l'enjeu c'est que les projets se déroulent correctement et donc que l'opérateur achète au meilleur prix... (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

La valeur de ce travail est en effet reconnue par les opérateurs immobiliers :

L'intérêt du terrain régulé par la collectivité, qu'il soit aménageur ou la ville en direct, c'est que le prix de la charge foncière il est un peu figé. La contrepartie c'est sans doute de faire des projets qualitatifs et qui seront sur des niveaux de prix qui seront quand même plus abordables. (entretien promoteur, nov. 2012)

Engagement à porter le projet

Du reste, l'équipe hybride maîtrise d'ouvrage urbaine/ maîtrise d'œuvre urbaine incarne un pouvoir chargé de projet urbain qui s'engage dans le portage des actions immobilières et architecturales qui s'inscrivent au service du projet urbain. Se tourner vers les instances en charge du projet urbain c'est avoir l'assurance que des contraintes relevant d'un ordre autre que celui du projet urbain, pourront être « débuggées » (pour reprendre une expression utilisée par le directeur de l'aménagement à la SAMOA), notamment du côté des services instructeurs, on l'a vu. On retrouve cette logique d'action dans le récit d'un projet immobilier mixant logements et locaux d'activités économiques qui a été confronté à d'importants aléas. Une fois engagée dans le soutien du projet en gestation, la maîtrise d'ouvrage aura apporté en continu son soutien à ce projet de rénovation d'un site, marqué par la présence d'un ancien garage automobile, signé par un architecte reconnu, qui ne voyait pas d'un bon œil le nouveau projet, ayant été lui-même écarté de l'opération. Une controverse locale s'en est suivie, les contradicteurs du projet à l'étude mettant en avant droit d'auteur et atteinte à un élément du patrimoine paysager initial de l'île de Nantes, reprise par les tenants de la dimension patrimoniale parties prenantes aux pouvoirs instructeurs (ABF et architecte conseil de la ville). Permis de construire refusé. L'architecte reprend sa copie, avec des échanges nourris avec la nouvelle maîtrise d'œuvre urbaine, reprenant le flambeau d'un soutien au projet initié dans la période précédente. Un autre exemple de cet esprit de partenariat, s'illustre dans l'autorisation, déjà évoquée, d'hybrider locaux vélos et hall d'entrée pour cet immeuble de bureaux.

On a besoin d'un soutien pour sortir le projet conjointement : on a envie de le sortir et l'aménageur aussi a envie qu'on le sorte. Par exemple, nous avons apprécié le soutien qui nous a été apporté par l'aménageur et son architecte, en acceptant que nos locaux vélos puissent faire office de hall. Sur l'île de Nantes c'est important les locaux vélos, ils sont énormes ! Donc, l'urbaniste nous a proposé de les mutualiser avec les parties communes du rez-de-chaussée. C'est important parce s'il avait fallu retrouver 90 m² dans le parking, eh bien le projet il ne serait pas bien engagé... (entretien promoteur, fév. 2013)

C. Promoteurs et opérateurs main dans la main

Le bilan de l'opération urbaine de l'île de Nantes parle de lui-même, opérateur urbain et opérateurs immobiliers ont parties liées. Début 2013, une centaine d'opérations neuves ont été livrées sur le terrain ile-de-nantais depuis les débuts de l'opération urbaine. La moitié d'entre elles l'ont été sur des terrains hors maîtrise foncière publique, et quatre-vingt des cent opérations livrées à ce jour l'ont été par des maîtrises d'ouvrages privées.

« Nous on a aussi besoin des opérateurs : si on n'avait pas d'opérateurs privés on n'aurait pas fait 1/15^{ème} du projet de l'île ! (...) Si on n'avait pas de privés avec qui travailler, le projet il n'existerait pas hein, très clairement ! C'est pas une figure de style que de le dire. C'est la réalité vraie ». (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

Une division du travail de production de l'espace

Le projet urbain peut encore sous certains aspects être envisagé comme une phase préparatoire à un processus de production immobilière (AVITABILE, 2004). Les actions des uns et des autres interviennent dans un *continuum* d'actions de transformation de l'espace : à chacun ses missions dans cet agir en commun. Tout se passe comme s'il y avait une division du travail de la « production de l'espace » urbain consentie entre opérateur urbain public et opérateurs immobiliers. Au public d'être en veille sur de grandes emprises foncières, aux opérateurs privés de se mettre en quête d'autres terrains d'intervention.

« Aujourd'hui c'est pas notre job, et c'est pas le boulot de la collectivité d'aller toquer aux portes en allant demander aux propriétaires s'ils ne pourraient pas être vendeurs de leur parcelle ! » (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

Ces deux forces d'actions urbanistiques publiques et privées ont pour objectif commun de participer au renouvellement du parc de l'île de Nantes, là où d'autres protagonistes, comme des investisseurs, vont pouvoir agir à contre-courant de ces objectifs publics. Ainsi, la maîtrise d'ouvrage urbaine déplore le rachat récent d'un vieil immeuble de bureaux acquis par des investisseurs pour son rendement locatif, dans une mutation de propriété ne permettant donc pas de transformer le site au service d'une revalorisation des espaces de l'île de Nantes. Et les opérateurs privés peuvent apparaître comme de véritables partenaires lorsqu'ils prennent en charge la mise en mouvement de « sujets » qui restent en marge des activités de la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui un immeuble des années '50, qui une carrosserie, etc. Certains promoteurs immobiliers régionaux peuvent même faire figures de véritables partenaires, dans une forme de confiance gagnée au fil des expériences. On compte volontiers sur leurs compétences à l'innovation, leur capacité à fabriquer du sur-mesure, comme dans le cadre de l'opération de l'île rouge, qui s'est faite en vente à la découpe, dans un montage d'opération faite sur mesure par ce promoteur régional.

« Un opérateur, quand bien même il est méchant promoteur, si vous lui proposez de travailler de manière différente, de faire un truc un peu plus sexy, ou plus rigolo, il va a priori avoir envie de le faire... à moins qu'il ne se fasse rattraper par des logiques de comité d'engagement ou d'investisseurs ». (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

Esprit de communauté entre opérateur urbain et opérateur immobilier

Opérateur urbain et promoteur immobilier sont liés par des objectifs communs : ils ont intérêt à ce que les « opérations sortent », pour reprendre le vocabulaire consacré dans le domaine de l'opération immobilière. Ainsi, les rapports entretenus entre maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain et opérateur sont gouvernés par des intérêts partagés. Reste à considérer une

sorte de supplément d'âme attendue par la maîtrise d'ouvrage urbaine, dans le cadre de sa mission de service public.

Notre objectif, et là c'est un objectif commun avec eux, c'est que les opérations sortent... par contre, on est là pour que les opérations ne sortent pas n'importe comment !(...) Je pense qu'ils ont assez bien intégré qu'on n'était pas là pour les embêter, mais pour faire que les opérations sortent. (entretien maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain, fev 2012)

Les promoteurs immobiliers apparaissent tout à fait prêts à comprendre cette supériorité des objectifs de l'acteur public :

Je comprends tout à fait les contraintes de qualité que l'aménageur public doit tenir. Il ne faut pas qu'on vienne reprocher à la ville d'avoir cédé telle ou telle partie de son patrimoine foncier, pour faire n'importe quoi. (entretien promoteur, nov. 2012)

On a également pu observer, dans le feu des échanges des réunions du collectif de réalisation à différents stades d'avancement du projet, l'expression d'un esprit de communauté entre opérateur urbain et opérateur immobilier. Notre préambule met bien en évidence comment les chefs de projets de la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain portent, dans les débats qu'ils peuvent avoir avec l'équipe des maîtres d'œuvres urbains, la logique d'action et les intérêts des opérateurs immobiliers privés. *In fine*, le chef de projet de **la maîtrise d'ouvrage technique apparait comme la figure intermédiaire entre logique publique de la qualité des réalisations, et logiques économiques des opérateurs**. Et s'il se dit prêt à adopter le point de vue de la maîtrise d'œuvre urbaine, c'est pour rappeler un principe de réalisme socio-économique qui ne peut pas être évacué des décisions.

M-OU : « *Si c'était nous, on serait d'accord avec toi ! Mais c'est la même discussion qu'hier: on est dans une situation où on a affaire à un propriétaire privé et une règle urbaine qui définit une constructibilité* ».

Des rapports de forces

Néanmoins les rapports entretenus entre ces deux pôles d'acteurs restent des rapports de négociation qu'il convient d'envisager aussi comme des rapports de forces. D'un côté les promoteurs mènent des actions pour prendre des positions stratégiques dans des territoires appelés à muter, comme dans ce terrain acquis dans le quart Sud-Est de l'île, avant que la mise en mouvement de ce territoire ait été mise en branle par le projet urbain. Il s'agit, pour ce promoteur régional de s'assurer d'être à la table des discussions le moment venu.

Ainsi, on peut loger nos équipes pendant deux ans et puis après on sera propriétaire, au milieu d'un futur aménagement, donc on pourra quand même causer. Tout est stratégique ! On dit pas tout avant ! La SAMOA ne savait pas qu'on était propriétaire. Ben c'est pas les Bisounours ! (entretien promoteur, nov. 2012)

De l'autre côté, l'opérateur urbain connaît ses armes, s'il fallait les utiliser. Sans avoir peut-être jamais été énoncée, la menace de sanction existe belle et bien. Les opérateurs ont intérêt à tenir le niveau qui leur est demandé sur l'île de Nantes, au risque de devenir *persona non grata* sur les terrains en maîtrise foncière publique, voire sur les terrains de statut privé sur l'île. Pour la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain, il y a une conduite qui relève de la carotte et le bâton :

Que ce soit sur notre foncier ou du foncier privé, un opérateur qui aurait fait une opération « dégueulasse », il a assez peu de chance d'être retenu sur du foncier public. Et à l'extrême limite, on ne l'a pas fait jusqu'à présent mais, même sur un foncier privé, nous on a le droit de préemption urbain, donc si demain il y a un opérateur qui nous a fait, passez-moi l'expression, une "bouse" sur une parcelle, si demain il s'intéresse à un terrain, nous on peut très bien lui souffler sous le nez en exerçant le droit de préemption quoi. Donc il y a quand même, à la fois ce côté carotte et bâton. (entretien chef de projet SAMOA, avril 2012)

D. Entre accord, consensus, compromis et contrainte

On a vu précédemment comment les opérateurs immobiliers et les pouvoirs du projet urbain s'organisent dans une action commune sur la base d'accords et dans un esprit général de conciliation. Reste que le processus de réalisation est un processus de négociation de longue haleine. Deux principales références vont guider les négociations encourues dans le processus collectif de réalisation. **Il y a d'une part le cahier des charges de consultation concepteurs qui représente le « contrat » initial** passé entre promoteur immobilier et maîtrise d'ouvrage urbaine et constitue une référence commune qui va pouvoir être remobilisée dans les négociations. Au cours d'une réunion, nous avons pu observer que chez les uns, cette référence d'origine était remobilisée pour dire que le « contrat » (moral ?) n'avait pas été respecté. Pendant que, pour les autres, cette référence est convoquée précisément pour dire qu'elle a été respectée et concrétisée.

*M-OEU : Mais vous proposez des façades identiques, alors que leur différenciation était demandée dans le cahier des charges. Vous devez retravailler cela. Cela peut être des différences subtiles... Mais Est/Ouest/Sud ce n'est pas du tout pareil du point de vue de l'ensoleillement. Marcel et moi pensons que **vous ne répondez pas à nos attentes qui étaient exprimées clairement dans le cahier des charges.***

*M-OU : effectivement il y a des contraintes. **Mais nous avons fait des efforts aussi de notre côté.***

*PROMOT : **Oui, on a fait des efforts les uns et les autres... Entre nous, c'est quand même le projet du cahier des charges!***

(Réunion octobre 2012)

Il y a d'autre part, la référence du compromis, qu'on a déjà vu à l'œuvre lors de l'audition des concepteurs. Nos observations de réunions montrent comment le compromis, constitue bien une référence latente, toute en relevant d'une délibération collective qui réclame l'accord des uns et des autres, qui se fait parfois attendre. Ainsi voit-on cette référence du compromis être convoquée à l'occasion d'une réunion de fin de processus de discussion de la proposition architecturale, avant dépôt du permis de construire. Les différentes parties viennent alors souligner les efforts consentis pour réduire leurs objectifs initiaux et aller dans le sens attendu par l'autre partie. Les uns, voulant voir la solution d'un compromis satisfaisant déjà atteinte (le promoteur) revendiquent un équilibre des efforts consentis de part et d'autre, les autres (la maîtrise d'œuvre urbaine) mettant en évidence un attendu supplémentaire pour que le contrat tacite soit rempli.

*PROMOT : **Moi je trouve qu'on a trouvé un bon compromis entre nous tous !***

*M-OEU : **Moi je trouve que nous avons fait de larges efforts** : nous sommes allés vers vous pour vous aider en acceptant un escalier extérieur, le parking à vélo faisant office de hall d'entrée, etc. Moi j'attends de vous que vous fassiez un effort sur les façades ! **Votre façade sud est une façade importante dans le site tel qu'il est appelé à se transformer** (aménagement de la piste cyclable élargissant le tracé de la voie de chemin de fer ; arrivée du chronobus). Vous la traitez comme une façade arrière, en y posant cet escalier extérieur !*

*PROMOT : **oui, mais nous sommes très contraints !** Les fluides dans ce projet c'est 1 million 4. Oui la performance énergétique a un poids important dans le budget.*

M-OU : Mais faut-il tenir des ambitions énergétiques si hautes ? C'est quoi pour vous, une volonté d'affichage ?

*PROMOT : **je crois qu'au départ c'était une volonté partagée entre nous tous.** Elle représente 25 % du budget global. Mais ensuite, c'est aussi **l'investisseur qui y tient beaucoup**, parce que cela représente des économies importantes de cout de gestion !*

*M-OEU : **oui, mais au détriment de l'aspect architectural !** Nous sommes dans la logique de la qualité du projet urbain, et pour nous, nous ne souhaitons pas que les performances énergétiques viennent plomber les budgets. Donc ça pour nous, revenir sur une performance énergétique moindre, c'est tout à fait négociable ! **On préfère des dessins architecturaux pertinents et performants.** La performance du projet*

architectural est tout à fait au service du développement durable : regardez les enjeux représentés par la gestion de la lumière ! D'où notre invitation à ce que les façades soient différenciées. Un projet avec des façades identiques ne peut pas être un bon projet architectural ! Et c'est quand même la troisième fois qu'on en parle !

(Réunion février 2013)

Dans la situation rapportée ci-dessus, l'architecte-coordonnateur ne se satisfait pas de l'ultime proposition architecturale soumise à son avis, à l'occasion de cette réunion préparatoire au dépôt de permis de construire. Elle résiste à donner son *vatout*, tant que des demandes concernant le travail des façades, déjà formulées à l'occasion de précédents échanges ne seront pas satisfaites. En réponse à cette nouvelle demande, le promoteur redit l'importance du faisceau de contraintes de l'opération, parmi lesquels des objectifs de cible écologique initialement partagés, qui avaient précisément été déterminants lors de la consultation-promoteurs. Les débats se concentrent alors sur la nécessité ou non de tenir ces objectifs écologiques au format label, auquel tient le promoteur notamment pour la valeur démonstrative de l'expérience. La maîtrise d'ouvrage urbaine oppose, elle, une vision plus pragmatique du développement durable, servie notamment par la qualité architecturale. Dans cette controverse, la figure de l'investisseur, absente des négociations directes, est remobilisée par le promoteur pour affirmer l'importance de cette ambition écologique pour le commanditaire, et ramener une logique de gestionnaire qui n'a pas toujours voie au chapitre. Le dénouement de cette controverse ne pouvant être réglé à la table de réunion par les chargés de projet des différentes parties prenantes, il sera reporté dans une arène supérieure, à l'occasion d'une discussion à organiser entre direction de la SAMOA et direction du groupe immobilier.

3. Urbanisme sur mesure et en mesure : vers un régime régulationniste de l'urbanisme ?

A la lumière de nos travaux, ce qui semble qualifier les modes contemporains de faire la ville sur les espaces à enjeux qui font l'objet d'un investissement de la puissance publique via l'institution d'un Projet urbain, ce n'est pas tant l'organisation d'un jeu collectif et d'une association puissance publique et forces privées qui a somme toute toujours existé¹⁶, mais plutôt une régulation qui se fait *in situ*, dans le feu des échanges avec les nouveaux protagonistes qui entrent en scène au moment de la phase de réalisation que sont les opérateurs immobiliers et « leurs » architectes d'opération. On est bien alors en « régime régulationniste » fonctionnant par accords et négociations posés *in itinere*, et non pas en régime de droit établi une fois pour toute.

Dans le droit fil des travaux menés sur le nouveau régime du projet urbain par la recherche urbaine, venus marquer le pli d'un urbanisme de stratégie collective de mise en mouvement des espaces, remplaçant un urbanisme de plans et de "consensus définitifs" (Pinson, 1999)¹⁷, notre analyse de la partie qui se joue dans la phase de réalisation immobilière montre comment s'y

¹⁶ « Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement », dossier technique, territoires et sociétés n°26, DRAST, MELT, janvier 1994

¹⁷ Il ne s'agit plus dans les documents d'urbanisme et de planification de sceller des consensus définitifs. Les projets se présentent au contraire comme des dispositifs ouverts, des cadres dans lesquels on peut constamment amender des choix nouveaux. Les porteurs des projets conçoivent les projets comme des dispositifs de décision ouverts à l'imprévisible, permettant d'intégrer chemin faisant de nouvelles ressources, notamment en termes d'investissements privés.

poursuit un pilotage à vue, ouvrant sur un urbanisme sur mesure, en rupture avec les modes classiques de planification des opérations urbaines. La technique des études de faisabilité y joue un rôle majeur, cette règle urbaine faite sur mesure, à mesure des mises en mouvement du foncier. En un sens, on peut y voir l'intelligence d'un cas par cas et d'une mise en contexte fine au service d'une qualité du projet. Mais on peut aussi interroger la valeur d'une règle urbaine qui s'édicte en référence à une qualité architecturale précieuse, et perd de fait sa valeur d'universalité. L'étude des modes d'agir en commun à l'œuvre dans la réalisation de l'opération urbaine de l'île de Nantes révèle également l'existence d'un urbanisme en mesure, qui considère *a minima* les intérêts des acteurs privés que représentent propriétaires fonciers, promoteurs et architectes, et renvoie à un système de production de l'espace qui travaille beaucoup à base de soutien, d'accompagnement, d'ententes. On a vu que l'un des importants leviers des pratiques de régulation était un esprit de conciliation existant entre les différents protagonistes de la réalisation, les opérateurs immobiliers et les architectes se montrant prêts à jouer le jeu fortement contraint orchestré par les instances en charge du projet urbain.

Dans ce nouveau contexte du projet, le rôle de l'opérateur est loin de se réduire aux seules missions d'aménagement, et relève de bien d'autres missions de régulation des actions des uns et des autres, en vue d'orienter les mutations du terrain, à peu de frais. Sa position dans le système de production du projet urbain et sa culture professionnelle l'inscrivent dans un rôle d'intermédiaire, faisant le pont entre logiques de la maîtrise d'œuvre urbaine et logiques des opérateurs immobiliers. On a également vu que cet état d'un urbanisme négocié ne doit pas masquer des interactions de contraintes et des rapports de dominations qui s'y perçoivent également. Ainsi de cette recomposition de la division du travail de conception architecturale, qu'accompagne la montée en puissance du rôle joué par celui que l'on appelait l'architecte-coordonateur, et dont les missions dépassent la coordination pour prendre en charge plus largement l'objectif de qualité architecturale au service de celle du projet urbain. Cette prise d'importance du rôle de cet architecte-chargé de réalisation du projet urbain dans le travail de co-élaboration du projet architectural se fait au détriment de l'architecte d'opération privé du travail de synthèse (Callon, 1996) qui lui revenait, notamment entre enjeux d'échelle urbaine et enjeux d'échelle domestique. Au-delà, il convient de percevoir le coût socio-économique d'un urbanisme négocié qui fait monter de manière exponentielle les temps d'études, de négociations et de discussions. Il ne semble pas inutile d'interroger ce qui peut être analysé comme une intensification des contraintes faites aux opérateurs et aux architectes, et au rapport que celles-ci entretiennent avec l'intérêt général.

Le projet urbain apparaît bien désormais comme un nouvel ordre qui d'une certaine manière « fait loi » : la réalisation du projet devenant la seule finalité valide de l'action publique urbaine. On assiste donc à une révision des modèles antérieurs de fabrication de la ville. Il s'agit d'organiser autrement la coopération entre les acteurs. Désormais, les actions des uns et des autres seraient évaluées, chemin faisant, à l'aune de leur capacité à servir le projet. La règle se met au service du projet urbain, et le projet vient parfois dominer la règle. La question de la légitimité de ce « régime régulationniste » reste en suspens.

Paradoxalement, la perte de puissance d'action directe des pouvoirs publics urbains se traduirait donc par une montée en charge des contraintes faites aux acteurs privés chargés de réalisation, par le biais d'un pouvoir de régulation qui opère au nom de l'espace public, et avec l'espace public. Nos travaux illustrent à leur manière l'importance de l'espace public dans ce nouvel urbanisme : « *Dans un contexte de libéralisation de l'urbanisme, l'espace public devient le principal levier du volontarisme urbain: les collectivités locales ne peuvent plus espérer assumer la totalité de la production de la ville et doivent partager les risques avec le marché, mais elles peuvent continuer à exercer un rôle déterminant sur ce qui est de leur responsabilité directe, donc l'espace public* ». (Bourdin, 2001)

Reste à savoir en outre ce que ce mode d'agir urbanistique doit aux formes urbaines elles-mêmes. On peut en effet faire l'hypothèse que l'urbanisme par régulation est plus facile à tenir dans des tissus urbains déjà constitués, que sur de grandes emprises foncières. C'est pourtant le type de terrains auxquels s'attèlent désormais les instances en charge du projet urbain, dans une conquête de l'Ouest. On verra si ce nouveau contexte amènera à transformer les façons d'agir des instances urbanistiques. Notons que, pour s'atteler à la tâche, l'esprit d'un agir en commun s'est illustré par la mise en place, depuis 2012, d'ateliers thématiques réunissant équipe de maîtrise d'ouvrage technique, équipe de maîtrise d'œuvre urbaine, architectes et opérateurs immobiliers, afin de réfléchir de façon prospective sur les modalités de fabrication des îlots habités dans la ville contemporaine.

Références bibliographiques :

- AVITABILE A., (2004) « Le projet urbain : une culture du territoire et de l'action urbaine », in CHALAS Y. dir. *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'Harmattan, pp27-58
- BARTHEL P-A., DEBRE C., (2009) « Petite fabrique des opérations d'habitat » in COLL. *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, pp. 128-166.
- BONNET M. Dir., *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, PUCA, La documentation française, Paris, 2005.
- BOURDIN A., LEFEUVRE M-P, MELE P., eds., 2006, *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, 316 pages
- BOURDIN A., (2002) « Comment on fait la ville aujourd'hui, en France? » in *Espaces et sociétés*, pp. 147-166
- CALLON M., « Le travail de la conception en architecture » in *Cahiers de la Recherche architecturale*, n°37, 1996, pp. 25-35.
- CHADOIN O, (2000), « L'architecte coordonnateur entre originalité et ordre », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*,
- DUBOIS J., OLIVE M., (2004) « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. Etat, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Numéro 97
- GHORRA-GOBIN C., VELUT S., Les rapports public-privé, enjeu de la régulation des territoires locaux, in *Geocarrefour* vol.81/2, 2006
- GOURDON JL, PERRIN E., TARRIUS A., (1995) *Ville, espace et valeurs*, Plan Urbain, L'Harmattan, 582p.
- HALBWACHS M. (1909), *L'expropriation et les prix du terrain à Paris (1860-1900)*, thèse de droit.
- JANVIER Y., (2001) « Un système de production en mutation », in *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Club Ville Aménagement, La documentation française, p.137 et s.

- LASCOUMES P., LE GALES P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 370 p.
- HODDE R. LEGER J.-M., (1999) « Architectures singulières, qualités plurielles », in COLL., *Qualité et Innovation architecturale, Qualité architecturale et Innovation*, Paris, PUCA, 1999 ;
- LUCAN J., (2013) *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Éditions de La Villette ;
- PINSON G. (2009), *Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Science Po, Paris ;
- PINSON G (2005), Le projet urbain comme instrument d'action publique, in LASCOUMES, LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po,
- 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 », in *Revue française de science politique*, (Vol. 56)
- RATOUIS O., SEGAUD M.,(2001), « De la maîtrise d'ouvrage au collectif d'énonciation : proposition pour une nouvelle approche de la production territoriale locale », in *Espaces et Sociétés* n°105/106.
- RAYNAUD D., (2001) « Compétences et expertise professionnelle de l'architecte dans le travail de conception » in *Sociologie du Travail*, Volume 43, 2001, Pages 451-469
- SEGAUD M. (1988), *Esquisse d'une sociologie du gout en architecture*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris X Nanterre.
- TAPIE G., (1999) «Professions et pratiques», in *Les cahiers de la conception architecturale*, N°2-3, pp 65-74
- TOUSSAINT J.Y. (1995), « Le collectif d'énonciation de l'espace ou l'histoire des acteurs que cachait l'architecte », in *Lieux communs, cahiers du LAUA*, n°3

- « Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement », dossier technique, territoires et sociétés n°26, DRAST, MELT, janvier 1994.
- « Les contrats de maîtrise d'œuvre urbaine », MIQCP, mars 2007

La régulation par l'interaction : en quoi la proximité est-elle régulatrice ?

L'enjeu de l'usage de la notion de régulation dans les travaux s'attachant aux politiques publiques urbaines est d'insister sur la production des règles et non sur leur imposition par les institutions : ces règles sont négociées entre acteurs et changeantes car adaptées au contexte local (Bourdin, Lefeuvre, Mélé, 2006). Dans ces négociations, le droit, les règlements sont potentiellement des ressources pour les acteurs, aussi les interactions sociales ont-elles été souvent analysées et observées comme les moments où règles et instruments sont mobilisés. Mais l'importance accordée à ces temps de coprésence des acteurs dans l'activité de régulation paraît faible ou amoindrie, si on se positionne depuis la théorie de Goffman de l'ordre de l'interaction : les individus en interaction déploient de multiples compétences pour la soutenir, tout comme la situation cadre ce qui se déroule. L'analyse de la régulation comme activité en partie située, hypothèse que nous posons ici, requiert ainsi une plus large prise en compte de ce qui oriente l'interaction, des comportements face à face, des règles de coprésence, autant d'aspects essentiels à l'action en commun, comme une prise en compte également des effets sur les individus de leur participation, et notamment sur leurs propres engagements et mobilisations. Dans le cadre du projet urbain, les travaux montrent que le projet est un dispositif qui privilégie la mobilisation des partenaires par l'intérêt, la confiance et le partage de valeurs communes plutôt que par l'exercice de l'autorité (Pinson, 2009). Ainsi la notion d'expérience collective partagée est-elle considérée comme essentielle à la fabrication effective du projet. C'est finalement la question des liens entre les individus, autres que ceux hiérarchiques, qui se trouve posée. La mise en évidence par exemple du rôle de la confiance pour l'action négociée, contre la vision de l'action rationnelle ou des institutions contraignantes, ramène ainsi au premier plan l'observation des interactions, les relations de face à face jouant un rôle important dans l'émergence de la confiance (Eymard-Duvernay, 2000). D'où la valeur, nous semble-t-il, à observer plus avant ces temps où, la convivialité, l'interconnaissance, la confiance, la bonne entente sont explicitement reconnues et placées sous le régime relationnel de l'action par les acteurs.

Nous allons donc nous attacher à l'analyse de la régulation située comme modalité de la régulation territoriale contemporaine, soit à des actions communes potentiellement traduites dans des actions ensemble¹. Dans le cadre d'une recherche depuis la régulation (et non strictement sur la coordination entre acteurs), c'est bien en effet les prolongements entre la situation, ce qui émerge dans le cours des interactions, et le hors situation qui va nous importer. On va alors s'intéresser aux moments où l'institution elle-même porte les vertus de la proximité entre acteurs, aux dispositifs censés l'incarner, et observer les effets de ces interactions sur la manière dont l'action publique se fait, se défait, se réorganise. Notre recherche vise finalement à discuter d'une hypothèse principale, celle des rôles et enrôlements du corps en interaction dans la régulation, un versant qui nous paraît ne pas avoir été jusque-là travaillé, alors même que des questions de confiance, de valeurs communes, de visions partagées réfèrent à une dimension très inter-individuelle de la régulation. Cette hypothèse suppose d'une part de s'interroger sur l'ancrage physiologique de l'action dans la régulation. Corps en mouvement, corps perceptifs, il nous semble intéressant et légitime d'inclure dans l'analyse de la régulation sa dimension éprouvée. Et d'autre part d'interroger la notion de proximité par la proximité des corps dans l'espace. Soit qu'apporte à la réflexion sur la démocratie de proximité et la gestion de proximité, l'observation de la proximité effective des individus ?

En termes d'enquête et de méthodologie il nous faut donner quelques précisions.

Le terrain principal investigué dans le cadre de cette recherche est la Gestion Urbaine de Proximité telle qu'elle se pratique à Nantes. Au regard de ces quelques lignes introductives on comprend je pense ce qui justifie le choix de ce terrain : une entrée par la gestion afin de changer de scène classique de régulation par le projet, une volonté d'un collage plus fort entre territoire et mise en œuvre de l'action publique, un dispositif affiché comme relevant de la proximité et de la participation, et notamment par la mise en œuvre d'un diagnostic commun en marchant. Cette question du diagnostic a particulièrement retenu notre attention car permettant de fonder la discussion autour de l'hypothèse énoncée ci-dessus. Cet intérêt s'appuie également sur les résultats d'un travail de thèse alimentant le recours à la visite comme instrument de communication des projets urbains à destination du public (Bossé, 2010). Ces échos entre la GUP et d'autres dispositifs mettant en valeur le « en marchant » ou plus largement la perception commune de situations spatiales variées nous paraît essentiel et explique le choix du plan de ce texte. Ce recours de plus en plus injonctif nous semble-t-il dans la fabrique de la ville contemporaine à l'in situ, relevant autant du faire voir que du faire croire, requiert d'être détaillé afin de mieux donner à comprendre ces liens possibles entre perception en commun et régulation qui donnent des clés sur les enjeux du diagnostic en marchant de la GUP. Nous allons ainsi nous attacher dans une première partie à trois différents types de visites, la seconde partie étant elle consacrée au dispositif général de la GUP sous l'angle des liens entre gestion de proximité et démocratie participative (Bacqué, Sintomer, 2001).

¹ En reprenant la distinction des actions collectives de Pierre Livet (Livet, 1994) entre l'action commune qui repose sur un ajustement mutuel par la visibilité des actions, et l'action ensemble, où des conventions fournissent un cadre de référence commun qui assure la coordination à distance des actions individuelles.

1. La perception en commun dans la régulation

A. Percevoir ensemble, participer d'un public²

Le recours à la visite est en effet de plus en plus important dans les mondes de l'urbanisme et de l'architecture. Cette faveur pour la visite est largement accompagnée par les communicants et les agences de marketing. La performance de la visite est en effet actée par les acteurs du marketing qui ont mis en évidence la création par la visite d'un *visiteur ambassadeur*, au sens où le récit qu'il fait de sa propre visite peut être un excellent discours promotionnel. Ce marketing « viral » impacte clairement l'urbanisme. Du côté des aménageurs, on admet facilement, par exemple dans le cadre du projet du quartier de la Création à Nantes, que le fait de faire visiter le quartier tous azimuts relève de l'effet potentiel de « contagion ». La chef de projet du quartier de la Création (SAMOA) reçoit 400 délégations en moyenne par an (élus, services techniques, agence d'urbanisme, maîtrise d'ouvrage, scolaires...) : « C'est chronophage, on n'en connaît pas les retombées, mais on ne peut pas ne pas le faire... ça fait courir le bruit [de locaux à vendre], ça agite les réseaux, attire les interlocuteurs adéquats... [...] Quand des entreprises viendront s'implanter, comment savoir si ce n'est pas grâce à une visite » explique-t-elle. Cet engouement pour la visite conduit également à ce que de nouveaux types d'acteurs (au-delà des associations pionnières) se fassent les intermédiaires des projets. Ainsi l'agence Scopic à Nantes³, agence d'événements et de communication, vient d'être sous-traitant de la Samoa pour la journée de présentation au public de la phase 2 du projet île de Nantes. Suite au développement de leur projet « Visites et territoires » ils ont été « repérés » comme organisateur de visites. Dans ce projet en effet, la visite telle que Scopic la propose devient un produit spécifique et adaptable suivant les délégations et leurs demandes⁴. A l'occasion de cette journée de présentation de la phase 2 du projet, on peut participer à des visites décalées telles qu'ils les proposent.

Après distribution d'un badge pour que le groupe – une vingtaine de personnes – repère son guide – une actrice de théâtre – la visite au circuit plus que classique sur l'île de Nantes, démarre sous les registres de la personnalisation et de l'humour. Angela, américaine (accent et français franglais à l'appui) est tombée amoureuse de François puis de Nantes (et finalement s'est séparée de François). De rouge vêtue, elle glisse des éléments sur le projet de l'île de Nantes, « celui de Chemetoff », au travers de son histoire personnelle donc, centrée sur sa vie festive et débridée avec François, passant par le détail de nombre d'endroits où ils ont pris/aimés prendre l'apéro. La visite de l'ordre du j'aime-ci, j'aime ça, avec ces références constantes à l'apéro est pour le moins étrange. Ses connaissances sur le projet semblant faibles, elle raconte une histoire, sans étapes, sans jeux d'acteurs ni conditions de productions : « Jean-Marc s'est dit il faut faire quelque chose ici sur ce site, il a demandé à Chemetoff de réfléchir ». Les visiteurs sont partagés, certains rigolent et rentrent dans une interaction jouée avec Angela, d'autres compréhensifs, mais assez avertis lui donnent des informations quand elle semble se tromper ou être à court, d'autres s'en vont en cours de route. On perd environ la moitié des participants sur cette visite.

² L'emploi du terme public dans cet article renvoie aux travaux d'inspiration pragmatistes qui s'interrogent sur la constitution des publics (cf. entre autres Cefaï, Pasquier (dir.), 2003 et Queré, Karsenti (dir.), 2004 où le texte de Stavo-Deboage et Trom révèle l'importance de la visite dans la patrimonialisation du Vieux Lyon.

³ Entretien réalisé en juillet 2011

⁴ A même de créer selon eux « autant d'ambassadeurs de la destination ». Ils pensent leur offre complémentaire de l'Office du tourisme, se positionnent comme des « connexionneurs », et revendiquent un côté « service public » au sens où ce projet est « un projet de valorisation du territoire et de ses acteurs ». Les thématiques des visites mettent en avant le territoire créatif, le design, la nature, le Quartier de la Création, l'architecture, les industriels innovants. Ils communiquent sur un contenu riche, sur la convivialité du moment, des visites idéales par exemple pour des journées *incentives* d'entreprises.

A l'inverse d'autres situations de visites, on est frappé ici par la vacuité de l'artifice fictionnel : le manque de connaissances du guide rend quasi impossible l'engagement des visiteurs et l'adhésion au contenu. Les visites organisées par l'ARDEPA, une association de promotion et de diffusion de l'architecture, montrent elles une toute autre performance de la visite. Les professionnels, urbanistes, architectes, qui prennent la parole – un samedi matin – pour présenter les choix faits dans tel ou tel projet, ou les aménageurs des SEM ou les bailleurs pour expliquer les décisions des collectivités publiques, convainquent les visiteurs par la manière dont ils arrivent à leur faire voir la ville selon leurs perspectives. Ces visiteurs rapportent leur plaisir de voir autrement des morceaux de leurs propres villes, selon les regards informés de spécialistes qui mobilisent des éléments jusque-là invisibles pour eux. Pris à rebours de leurs perceptions ordinaires, l'espace visité s'explique, restitué dans une histoire permettant de comprendre les effets de certaines contraintes, depuis des choix de conception, des conditions de production, l'impact d'une époque. Dans l'adoption des interprétations énoncées se joue ainsi une dynamique essentielle de la réception de l'espace par les visiteurs. Si la maîtrise de la perception d'un public est une épreuve pragmatique fragile⁵, le visiteur peut s'avérer difficile à convaincre on le voit dans le premier exemple, la possibilité de conviction de la visite reste indéniable.

La régulation par les instruments communicationnels et informatifs, pensée comme participant d'une fabrique de l'adhésion, est ici relativisée par les interactions face-à-face, par la dynamique collective du groupe, par les rôles et les statuts du rassemblement. Ces aspects de l'intérêt du contenu, de l'engagement des porte-parole, ou encore de la dynamique de groupe sont essentiels à repérer car ce sont avant tout les effets d'une participation en commun à ces moments qui nous importe. Suivant son déroulement, la visite produit en effet un rapprochement des visiteurs, potentiellement un « public » par l'expérience partagée (qu'il sorte convaincu ou non étant un autre aspect finalement). Réguler se joue alors dans le faire groupe, activé par la proximité des corps, la participation à un même moment.

B. L'ajustement perceptif comme prévention

Explorons une situation de visite intéressante, celle d'un appartement témoin lors de la réhabilitation d'une barre HLM au sein du quartier Malakoff à Nantes dont le GPV a démarré en 2000. La charte de concertation relative aux opérations d'amélioration de l'habitat passée sous forme d'accord cadre entre le président de Nantes Habitat et les associations de locataires prévoit en effet la réalisation d'un appartement témoin, permettant que les locataires puissent faire des visites pendant la phase de conception du projet et avant de prononcer lors d'un vote son accord ou son désaccord sur les travaux engagés. Le but de la visite de l'appartement témoin est alors de permettre une meilleure estimation par les locataires du avant/après travaux, c'est-à-dire de jouer sur la possibilité de réussir à se rendre compte de l'écart entre son logement actuel et ce qu'il va devenir. Le projet de réhabilitation est présenté lors d'une réunion publique, au cours de laquelle l'importance du locataire et de son vote est soulignée de manière plus qu'insistante : « Ces travaux ne seront réalisés que si le vote locataire est positif. Voter est très important » (P. Rimbart, actuel maire de Nantes, président de Nantes Habitat, Office public Hlm). La visite du logement témoin est annoncée comme le moyen « d'apprécier de manière plus concrète la nature des travaux qui seront réalisés dans vos logements ». La présentation Power Point de la maîtrise d'œuvre montre que les travaux concernent principalement la mise aux normes réglementaires et aux normes de confort : remplacement et ajouts de prises électriques,

⁵ Analyse nourrie par l'observation de visites de théâtre de rue au cours desquelles l'acteur, pour maintenir la fiction dans laquelle il engage le groupe, doit mobiliser de multiples compétences, et surtout s'appuyer sur tout un travail d'anticipation : placement de faux objets, gestes de captation de l'attention pour qu'existe un hors champ, repérage spatial précis, travail d'improvisation...

remplacement des appareils (baignoire, évier, lavabo), nouvelle arrivée d'eau et d'évacuation, nouvelle faïence, peinture refaite de certains murs et plafonds.... On l'a compris, il ne s'agit pas de travaux d'une grande visibilité. Ce soir-là, la question du logement témoin qui permettra de voir les différences, de comprendre les prestations et les changements, sert souvent à évacuer les questions ou les doutes émis. A la fin des présentations officielles, un représentant d'associations de locataires (en campagne me précise-t-on) intervient pour faire valoir « qu'il faut aller voir le logement témoin, il y aura beaucoup d'apaisement quand vous l'aurez vu [...]. On a été vigilant pour que vous obteniez des choses ».

L'appartement choisi comme témoin et dans lequel se font les travaux⁶ l'est avant tout pour des questions d'accessibilité (plutôt bas dans les étages) et parce qu'il est représentatif du type (T4), d'un état général. Dès le choix du logement, il faut être stratégique explique la responsable de la gestion du patrimoine de l'agence Nantes Habitat concernée : n'y sont faits que les travaux effectivement prévus, s'il est sale et dégradé, il le restera pour partie. On ne peut laisser espérer au locataire une trop grande amélioration de son appartement sous peine de réclamations à l'issue des travaux⁷. Comment se déroulent les visites ? L'agent de Nantes Habitat, de permanence (les visites sont sur rendez-vous), explique très rapidement ce qui sera modifié pièce par pièce, en listant, l'évier, les arrivées d'eau lave-linge, lave-vaisselle, les prises, l'arrivée de gaz, la VMC refaite, la faïence... Elle tient chaque fois à préciser qu'il y aura normalement le choix du coloris pour la peinture, « moi j'aime pas le vert, alors vous inquiétez pas », tout comme à annoncer la décision du directeur général toute fraîche de remplacer l'intégralité des sols des appartements. Les locataires, des femmes uniquement ce jour-là, ne touchent pas ou peu (une seule actionne le robinet), et parlent peu également (problème de langue). Elles trouvent globalement l'appartement très joli, très bien, et leurs questions tournent autour de points fonctionnels (et ménagers), par exemple le nouvel emplacement du lave-linge. La justification apportée par l'agent de Nantes Habitat se fait pour le moins technique : questions règlementaires, normes de sécurité, la norme C1500 définit un volume donné et des distances à respecter pour un lave-linge... Les quelques remarques, notées dans un cahier, seront « remontées au siège » et prises en compte dans la mesure du possible par l'architecte⁸ précise-t-elle. Lors de ces visites, les locataires s'informent surtout finalement sur les suites : les délais avant que les travaux ne commencent, leur déroulé, la possibilité d'avoir de l'aide pour déplacer les meubles...

La prise en compte des remarques apparaît si vague, que les effets du logement témoin se situent bien dans la prévention, au sens où on empêche la découverte au dernier moment. Le logement témoin permet d'ajuster la perception des habitants sur l'état futur de leur propre logement. Les modifications spatiales peuvent être difficiles à visualiser, ainsi on déjoue l'idéalisation des changements par la visite d'un espace étalon, qui fabrique l'ajustement des habitants face au projet par l'ajustement des perceptions/jugements *in situ*, la vue offerte de l'espace s'imposant comme un état de fait. La visite du logement témoin s'inscrit alors dans une forme de gestion de la déception, de gestion des attentes. (« il ne faut pas qu'ils aient l'impression qu'on va leur offrir le grand luxe » justifie l'agent de Nantes Habitat). Ici prévenir c'est réguler, au sens où les possibles sont réduits.

⁶ Ce qui est un des rôles du logement témoin, se rendre compte en amont de la réhabilitation de problèmes techniques par cette première expérience.

⁷ Dans ce logement témoin par exemple, il y a des étagères posées par le locataire dans l'entrée. Par deux fois, des visiteurs demanderont si cela fait partie des travaux, l'agent de Nantes Habitat expliquant qu'il s'agit de l'état initial de cet appartement.

⁸ Par exemple la douche à la place d'un placard/séchoir, peu appréciée des locataires, sera imposée.

C. Résoudre les conflits par le visible

Abordons maintenant des situations de visites effectuées à nouveau par l'association ARDEPA. Cette dernière s'est retrouvée en effet par deux fois médiatrice entre des institutions et des groupes d'habitants contestataires soumis à un relogement, parce que la visite apparaissait comme un instrument à même de résoudre ces conflits.

En 2012, l'ARDEPA, est tout d'abord sollicitée par Nantes Habitat. Une réunion publique de présentation d'un projet de renouvellement urbain auprès des habitants s'étant soldée par de nombreuses protestations. Les habitants âgés, certes logés dans de petits pavillons obsolètes et insalubres ne souhaitent pas être relogés dans des appartements⁹. L'enjeu pour l'association est donc de leur faire visiter des opérations plus ou moins similaires à leur logement futur afin de les convaincre de la plus value pour eux de ce changement. Il est apparu difficile aux organisateurs de l'ARDEPA de faire démonstration à partir d'un état existant, loin de celui à venir (à l'inverse du témoin), usant de précautions : dans telle opération, il ne faut pas s'attarder sur les façades mais sur les intérieurs, dans telle opération encore en chantier, il est difficile d'expliquer ce que cela va donner... Mais d'une manière générale, ce sont les prestations correspondant aux normes actuelles qui suscitent des remarques positives de la part des locataires : « la cuisine fermée c'est bien », « les prises en hauteur comme ça c'est pratique »... Autant de détails que les locataires peuvent appréhender, se représentant leurs gestes quotidiens, et visualisant par là des changements qualitatifs en effet. Dans cette visite, se joue la mise en désir d'un nouvel espace habitable, la mise en mouvement vers une envie de changements, faisant passer du sentiment de perte à celle de gain possible, vers un espace plus agréable. Les locataires sortent plutôt convaincus de la visite, plus positifs envers ces bouleversements qui les concernent.

L'association est sollicitée une seconde fois par un des directeurs territoriaux de l'aménagement à Nantes Métropole. Un projet de réaménagement (ZAC) du centre bourg d'un quartier à l'est de Nantes lève une pétition de 400 signatures¹⁰. Les élus imposent la mise en place d'ateliers de concertation. Les séances d'ateliers débutent par une visite d'opérations similaires, c'est-à-dire des situations de patrimoine côtoyant une architecture contemporaine¹¹ pour apporter quelques éléments préalables de réflexion aux principaux signataires inscrits aux ateliers. Nantes métropole demande à l'ARDEPA, qui apparaît neutre aux yeux des habitants, de profiter de cette visite pour les cultiver sur les dernières manières de faire des projets architecturaux, « sans leur faire de leçon ». Toute la visite est alors en effet centrée sur cette question d'un patrimoine non pas muséifié, mais moteur des transformations de la ville. Elle est l'occasion pour les participants de se mettre dans les « vraies » distances du projet, de se rendre compte de la distance du bâtiment futur à l'église. Mais elle se révèle aussi support à discuter dans un cadre autre. Les habitants y évoquent ce qui les « dérange », une densité plus forte, une perte de tranquillité... Pour un des organisateurs c'est finalement aussi l'occasion de comprendre que la protestation ne recouvre pas le fait de vouloir conserver leur église, mais plus une sorte de ras-le-bol « à Saint-Jo [le quartier en question] tout ce qui a été fait est moche, pour une fois on voudrait que ce soit bien ».

⁹ Il s'agit de locataires âgés, habitants de longue date du quartier. Cette protestation située en période électorale porte.

¹⁰ Les signataires sont les principaux notables et commerçants concernés au premier chef par le projet, des responsables d'amicales et d'associations, des parents d'élèves.

¹¹ Afin de leur montrer « qu'on peut faire du contemporain à côté d'une église » explique la responsable de l'association. Assez stratégique, le principal interlocuteur, architecte, insiste beaucoup sur « l'effet d'entraînement » de nouvelles opérations et la valorisation apportée, chaque privé ou particulier se lançant par exemple à refaire sa propre façade.

Ces deux visites¹² « récalcitrantes », comme les nomme l'association, mettant en avant que le public n'est pas acquis, montrent avant tout l'obligation des pouvoirs publics à convaincre plutôt que contraindre, à faire un travail d'explicitation plutôt qu'un passage en force¹³. Dans ces deux visites, il s'agit en effet de réagir après la formulation d'un mécontentement, suite à un défaut de régulation pourrait-on dire. Ces deux cas font valoir la visite à nouveau comme dispositif de conviction (cf. supra) mais au sens où elles arrivent à ouvrir un espace de dialogue à partir d'éléments concrets, permettant une appropriation des moins connaisseurs ou profanes. Il apparaît qu'au cours de la visite, ce que chacun retient, apprécie est très ouvert et hétérogène. En ce sens la visite dilue bien la possibilité de se focaliser de manière opposée sur un élément (ce qu'une image d'un projet provoque).

Conclusion :

Ces trois cas n'ont pas pour objectif de construire une argumentation linéaire on l'a dit. Ils mettent par contre en évidence, des éléments que l'on peut souligner car utiles à la compréhension de l'analyse de la GUP et du diagnostic en marchant. Aborder la perception en commun dans la régulation, c'est déjà distinguer des temps du travail de régulation, en amont de procédure, ou a posteriori, travail de régulation dans lequel on trouve une importance accordée dans ces trois cas à ce qui est vu, perçu, donné à voir. Chaque fois, la question perceptive, visiter des lieux similaires, parcourir ensemble un espace, percevoir comment son espace habitable sera, est engageante pour les participants, révélant des effets de convivialité, de création de liens au sein d'un groupe, d'une forme plus horizontale du savoir engagé, et de circulation de la discussion... Ainsi percevoir en commun fournit des dispositions aux individus pour s'envisager ailleurs, pour évoluer dans ses manières de voir. Percevoir peut participer d'une réflexivité. Ces exemples révèlent également la diversité des manières dont l'action publique tente la prise en compte des habitants. Dans des petites choses, à la différence de grands instruments peut-être, on voit comment le travail de régulation (obtenir un projet de réaménagement dans la concertation, améliorer les procédures de requalification de logements HLM, présenter un projet urbain...) repose sur des interactions, engageant des médiateurs promus pour certaines compétences et dans un certain contexte, côte à côte des institutions (les soulageant même).

2. Le prisme de la Gestion Urbaine de Proximité, dispositif de régulation territoriale

A. Le dispositif et sa mise en place

Il ne s'agit pas de reprendre ici tout l'historique de la mise en place institutionnelle de la Gestion Urbaine de Proximité. Issue d'une note de cadrage de la DIV de 1999, les textes suivants ne font que conforter l'importance de la démarche pour l'Etat¹⁴. La GUP se traduit par une convention

¹² On ne renseigne pas ici les suites du déroulé de la concertation et les projets, modifiés, non modifiés, qui en découlent.

¹³ Ces deux situations permettent d'ailleurs de faire valoir un autre aspect que celui marketing développé ci-dessus à propos de la position des médiateurs.

¹⁴ En 1998, le comité interministériel des villes (CIV) prévoit la mise en œuvre de la GUP à l'occasion des signatures de contrats de ville. C'est la note de cadrage de la DIV en 1999 qui précise les fondements de la démarche, la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine rend elle obligatoire la signature d'une convention GUP sur les quartiers en rénovation urbaine (et les ZUS de plus de 500 logements). Le CIV de février 2011 rappelle l'importance des démarches. La circulaire du 26 octobre 2011 du SGCIV et de la DHUP rappelle aux services de l'Etat les enjeux de la GUP dont ils doivent être les animateurs au niveau départemental.

entre les collectivités locales, l'Etat, et les bailleurs HLM des quartiers prioritaires. Ce dispositif s'applique donc à des périmètres territoriaux spécifiques de la Politique de la Ville et acte une logique différenciée de traitement (adaptée aux spécificités du territoire). Elle recouvre l'ensemble des actions (de gestion, de fonctionnement) qui visent à améliorer le cadre de vie des habitants, qualité des espaces urbains comme qualité des services quotidiens aux habitants : entretien, déchets, voirie, circulation, tranquillité, réparations des dégradations¹⁵. La GUP s'annonce ainsi avant tout comme un dispositif de coordination des acteurs et de mobilisation des agents afin d'améliorer l'efficacité et la réactivité de l'action publique. La volonté étant également de mieux prendre en compte les besoins et les usages des habitants. Elle s'appuie sur une méthodologie spécifique, la réalisation d'un diagnostic en marchant entre acteurs, afin d'aboutir à un diagnostic partagé permettant la validation d'un plan d'actions priorisé, feuille de route des actions à mettre en œuvre. C'est en 2008 que le diagnostic devient explicitement nommé « en marchant »¹⁶ référant l'inspiration de cette méthode au CSTB, notamment aux membres du laboratoire de Sociologie Générative Michel Bonetti et Barbara Allen¹⁷.

Une démarche structurée. A Nantes, la première convention cadre date du 15 mai 2000. La GUP est d'abord testée sur deux quartiers, puis étendue à partir de 2003 pour concerner les neuf quartiers prioritaires sur la commune de Nantes. En 2007, trois communes périphériques ont engagé des démarches GUP. Selon le directeur de la Mission politique de la ville à Nantes métropole¹⁸, la formalisation par l'Etat de la GUP vient instituer des pratiques déjà existantes à Nantes depuis les années 1990, pratiques relevant du bricolage, mais animées par une conception nantaise de l'usager, très fortement portée politiquement, de la nécessité de répondre dans tous les quartiers aux demandes des usagers et d'être attentifs à la manière dont l'usager rencontre au quotidien la prestation publique. « Il faut que les lumières de la ville brillent aussi sur les quartiers » était le mot d'ordre de la Politique de la Ville des années 1990 à Nantes rappelle le directeur de la Mission Politique de la Ville (NM).

A Nantes, la GUP est donc plutôt ancienne et suivie, avec des postes dédiés et des moyens mis pour l'animer¹⁹. D'un point de vue organisationnel, il existe un chef de projet GUP pour la Ville de Nantes qui a un rôle d'appui aux équipes de quartiers, qui elles, entre le chargé de quartier et le chargé de vie quotidienne (également agents Ville de Nantes) animent et coordonnent le dispositif au sein du quartier. Les personnes de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole assurent la transversalité, la coordination à l'échelle métropolitaine (par exemple les relations entre bailleurs), et viennent en appui de la démarche par l'organisation de formations par exemple. En tant que maître d'ouvrage, ils financent également les démarches (une enveloppe de 50 000 euros est attribuée par quartiers pour la mise en œuvre des actions). Par quartier, trois groupes hiérarchiques font vivre la démarche²⁰ (avec des différences dans les calendriers ou la présence effective des personnes suivant les quartiers où la démarche est plus

¹⁵ L'ANRU vise au travers de la GUP la pérennisation des investissements dans les projets de rénovation urbaine (d'où la volonté à terme d'intégrer la gestion dès la phase de conception).

¹⁶ Quand la dynamique Espoir Banlieue prévoit le financement de diagnostics par l'Acse, diagnostic appuyé par des consultants qu'elle a agréés.

¹⁷ Ces deux sociologues ont en effet travaillé sur le fonctionnement social urbain dès les années 1980, notamment sur les articulations conception, gestion et usages, et ont été convaincus au fur et à mesure de leurs études de l'importance d'aller sur le terrain, notamment pour les services ou les élus qui suivant les cultures locales, parfois ne s'y rendaient guère.

¹⁸ Le travail de terrain a impliqué un suivi long des démarches sur deux quartiers (diagnostic en marchant et réunions), et plus occasionnel sur un 3^e. Des entretiens institutionnels à Nantes : avec le directeur Mission Politique de la ville de Nantes métropole, la chef de projet Gup Mission Cité Ville de Nantes, avec les deux chefs de projet GUP de Nantes métropole (un responsable du plan déchets et encombrants), avec un correspondant de vie quotidienne (équipe de quartier), avec le responsable de la collecte et du nettoyage d'un des Pôles de proximité, ainsi qu'avec la chargée de GUP d'une commune périphérique de Nantes. D'autres entretiens « annexes » ont été réalisés : avec les consultants d'un bureau d'études parisien prestataire d'aide à la démarche à Nantes et avec une sociologue du CSTB.

¹⁹ La comparaison avec la Ville de Saint-Herblain est par exemple probante, un demi-poste étant affecté pour deux quartiers concernés, la mobilisation des acteurs étant très faible (pas de diagnostic en marchant, juste un suivi d'actions mis au point entre agents techniques), faute de temps, et de portage politique volontaire.

²⁰ Suite à une évaluation de 2009, la volonté de la ville de Nantes était d'harmoniser entre les quartiers cette structure en trois groupes. Des particularités entre les quartiers subsistent, le dynamisme de la démarche (présence effective des agents, suivi...) étant variable.

ou moins dynamique). Le premier est le groupe de coordination technique « espace public, vie quotidienne », relevant du chargé de vie quotidienne, et qui réunit régulièrement les techniciens (cadres B), chargés de la mise en œuvre du plan d'actions. Le deuxième groupe, « technique de veille », réunit les agents de maîtrise (cadres C) et le chargé de vie quotidienne sur le terrain pour le suivi des actions. Le troisième groupe, le GTC (Groupe technique de coordination) local GUP, est un groupe élargi, réunissant des agents plus décisionnaires comme les responsables d'agence HLM, les chefs de projets, la déléguée du préfet, les responsables des services urbains territorialisés de Nantes métropole, des services espaces verts. Ce groupe participe au diagnostic en marchant, valide le plan d'actions, et arbitre si besoin. Il se réunit deux fois par an, y sont adjoints ou non des habitants suivant les quartiers.

Une démarche à faire vivre. Si l'évaluation en 2006, puis en 2009 sur 6 quartiers, avait montré globalement une satisfaction de la mise en œuvre de la GUP (valorisant une plus value sur les quartiers malgré le temps passé en réunion, le développement d'une culture commune chez les agents), les acteurs actuels insistent sur la difficulté à faire vivre la démarche, qui s'essouffle sur plusieurs quartiers parce que trop chronophage. En 2011, il apparaît nécessaire de remobiliser les agents, de recourir à l'appui du consultant Eric Amanou²¹ pour réactiver la démarche de certains quartiers, nécessaire également de refaire des formations. La GUP s'avère très fragilisée par l'instabilité des partenaires, quelques départs ou changements de postes suffisent. La démarche peine ainsi à convaincre totalement de son utilité. Certains acteurs locaux déplorent qu'elle se réduise trop souvent au couple dysfonctionnements - résolutions, sans plus amener à l'évolution des organisations. D'autres mettent en cause la non implication des élus et du « haut » des services, pourtant nécessaire à légitimer les enjeux de la GUP. Eric Amanou explique lui ce manque de considération pour la GUP par son côté lourd, complexe et pas forcément gratifiant : « la GUP est du côté du non noble, on le voit dans toutes les organisations, les déchets, les ordures, ces questions ont du mal à être anoblies au quotidien ». Lui, est pourtant convaincu. Il fait le lien entre la pratique quotidienne de l'espace commun de la ville et le rapport à la citoyenneté : « Quelle relation à l'espace public, à l'institution publique, à la citoyenneté va développer un enfant qui aura passé ces dix dernières années dans un endroit où on aura laissé les tags injurieux, où on n'aura pas réparé les ascenseurs, où il aura grandi dans un endroit qui pue la pisse ? Ce sont des signes de considération, des marqueurs sociaux ». Malgré ces difficultés, la GUP n'est pas pour autant remise en cause. Selon Amanou toujours, 10 ans après le démarrage des opérations de renouvellement urbain, certaines municipalités se rendent déjà compte de dégradations dues à la non prise en compte de la gestion. Localement, certains sont convaincus, et valorisent le fait que le petit, le quotidien peut avoir de gros effets : la GUP « c'est des trucs tous cons mais hyper importants » résume un chargé de vie quotidienne. La GUP suscite finalement actuellement des réflexions chez les acteurs sur la manière de la faire évoluer. Certains voient son évolution dans la place accordée aux habitants, et parlent de GUP pour insister sur le volet social et miser sur les actions habitantes, permettant l'écueil d'une GUP strictement technique. Plus clairement la Ville de Nantes affiche l'exercice de la démocratie locale par le biais de la démarche GUP. Dans le « Dialogue citoyen », intitulé de la refonte de la démocratie participative à Nantes, reposant sur une reconnaissance aux habitants d'une expertise d'usage dans les projets locaux, le diagnostic en marchant apparaît comme un de ces espaces-moments de participation possibles. D'autres acteurs se questionnent sur son positionnement (notamment à Nantes Métropole). Doit-elle rester périphérique, se développant aux interstices, ou intégrer pleinement les organisations pour participer de leurs réformes ? La question de la gestion, des services de proximité est ainsi posée. La GUP avec l'enjeu de la réactivité, de l'adaptation à des problématiques territoriales, de services aux usagers, peut-elle

²¹ Il est le consultant qui à Nantes a aidé à la mise en place de la démarche et revient régulièrement en appui donc. (avant au sein de *Habitat et Territoires Conseil* un important bureau de consultants, et maintenant au sein de *La Condition urbaine* qui regroupe 3 associés). La chef de projet Ville de Nantes reconnaît l'importance du consultant dans la manière dont la GUP se fait localement (outils, format du plan d'actions, sur le rythme, la formalisation du diagnostic). On retrouve de fait sa vision de la GUP et son analyse de la situation nantaise actuelle dans de nombreux entretiens avec les acteurs locaux.

aiguiller d'autres manières de faire ? Se transférer à d'autres champs (l'action sociale ?) ? La GUP devient alors plutôt un laboratoire de test de régulation et d'organisation institutionnelle.

Les enjeux en termes de régulation. La convention cadre d'un des quartiers nantais indique que la « GUP traite prioritairement de la propreté, de l'entretien, de la maintenance des immeubles et des espaces extérieurs publics et résidentiels, du traitement paysager, des services urbains concernant les ordures ménagères et le tri sélectif, des questions relatives à la circulation ». La Gup, va « de la porte palière à l'espace public » explique la chef de projet à la Ville de Nantes. La démarche vise à améliorer la coordination des actions. Il peut s'agir de coordonner les calendriers d'intervention sur le quartier, de se mettre d'accord entre bailleurs sur la période de dératissage pour qu'elle soit plus efficace, de signer une convention comme à Saint-Herblain entre partenaires (de la police nationale à la police municipale) pour un enlèvement plus rapide des voitures brûlées, élément essentiel à l'ambiance des quartiers. Elle se retrouve souvent mobilisée (y compris son enveloppe) dans les interstices des grands projets urbains²², pour palier à une suppression pendant plusieurs mois de parkings, pour un abribus à bouger, des panneaux de signalisation des nouveaux itinéraires à prévoir. Les questions des compétences et des domanialités (limites territoriales) sont donc particulièrement importantes. « Chacun a des compétences qu'il doit exercer de la meilleure façon possible et en coordination avec celle des autres. [...] Il faut garantir la cohérence de l'action publique au-delà des répartitions de compétences entre les institutions et les partenaires » (chef de projet NM). L'exemple symptomatique souvent donné en entretien est celui des arrêts de tonte aux limites de domanialité. Ainsi la mise en place de Nantes Métropole en 2001 et le transfert de propriété et de gestion de l'espace public qu'il a occasionné - notamment du bailleur vers les pôles de proximité et le service espace vert Ville de Nantes - a évidemment eu des impacts importants, avec des effets qui peuvent toujours se percevoir en réunion. Mais la création des pôles de proximité amène un retour à des services territorialisés, avec l'idée « qu'on a des intérêts communs, parce qu'on a des espaces en commun ». L'affectation de territoires à des équipes de travail les a ainsi responsabilisé dit le responsable de la collecte et du nettoyage. La GUP interroge la territorialisation des politiques publiques, par le constat et l'acceptation d'une gestion différenciée du territoire, mais aussi de populations différentes et différenciées. Elle pose alors la question de l'adéquation entre territoires et services offerts. La cohérence territoriale recouvre-t-elle celle de l'équité ? On perçoit chez les protagonistes et plutôt ceux oeuvrant à l'échelle du quartier la conscience de cette question de l'équité²³.

La GUP demande aux agents de terrain un travail adapté au territoire, que chaque agent comprenne les logiques et enjeux du quartier et arrive à intégrer cette lecture sociale et urbaine dans ses manières de faire. La GUP s'attaque à la mobilisation des agents tout en portant le fait que les acteurs sur le terrain ont une connaissance particulière qu'il faut utiliser. Elle vise en effet à constituer une logique de veille, à ce que les agents de terrain fassent remonter les problèmes, c'est-à-dire qu'ils se sentent concernés par la bonne gestion du territoire à laquelle ils participent (vouloir bien faire son travail en soi dirait Sennett²⁴), que « chacun n'ait pas une approche individualiste mais collective » (chef de projet NM). Elle repose ainsi idéalement sur une prise en compte de l'autre dans sa manière d'exercer son métier, se basant sur l'espoir d'une considération intégrée individuellement afin que tout le monde ensemble participe de la gestion des espaces urbains au service de l'usager. Passer de la coordination à la coopération. Efficacité, réactivité des services urbains sont des mots d'ordre de la GUP, sous-tendus par la logique d'économiser les coûts de gestion, par exemple en ne laissant pas se dégrader une situation ou

²² A noter que ce type d'utilisation de l'enveloppe GUP fait désaccord parmi les acteurs, cela ne relevant pas du quotidien et devant être pris en charge par le projet, d'autres valorisant que cela relève du cadre de vie tellement bouleversé en période chantier.

²³ De nombreux acteurs de terrain font part de critiques entendues sur la GUP comme une forme d'assistanat. Leurs justifications oscillent entre la critique inverse, de constat d'une moindre gestion au regard notamment des espaces centraux touristiques (plus nettoyés, plus aménagés), et la surenchère, de l'obligation de mettre des moyens supérieurs dans ces quartiers.

²⁴ SENNETT Richard, *Ce que sait la main. La culture de l'artisanat*, Paris, Albin Michel, 2010. Alors même qu'on entend à plusieurs reprises de la part de leurs supérieurs (équipe de quartier ou chef d'équipe) la conscience d'aspects difficiles dans le travail dans les quartiers

en tenant compte des usages (acter les cheminements sauvages et les matérialiser plutôt que de replanter encore et encore de la pelouse...), c'est aussi des changements organisationnels qui permettent les économies. La GUP participe ainsi de la régulation du fonctionnement organisationnel. En obligeant par exemple à savoir comment les prestations de gestion sont assurées. Le cas se présente à Saint-Herblain d'un marché devenant trop sale. Le diagnostic réalisé par la chargée de GUP révèle que le nouveau prestataire (la gestion de déchets est sous-traitée dans cette commune) mettait moins de bacs que le précédent et en plus mal placés. Le fonctionnement de la chaîne d'acteurs est alors mis en cause²⁵. Dans cette logique la GUP conduit aussi à la création de nouveaux métiers ou à leur transformation, celui de chargé de vie quotidienne est par exemple beaucoup plus tourné vers l'animation. Quand Nantes Métropole reprend le foncier des espaces publics aux bailleurs, le cantonnier et le jardinier deviennent deux métiers plus distincts, révélant des enjeux nouveaux de coordination (nettoyer avant la tonte pour éviter les broiements de canettes par exemple ...). En 2012, un métier est créé en interne par un bailleur, celui « d'agent de gestion de proximité dédié aux interventions rapides en cas de dégradations volontaires ». L'office public HLM créant à son tour « un Correspondant Propreté Cadre de Vie » (CPCV) pour résoudre la question complexe de la gestion des déchets, particulièrement mise en évidence au sein des réunions de la GUP.

B. Une illustration particulière : les déchets comme problème posé à la gestion

Les enjeux de la GUP s'illustrent de manière très explicite avec les déchets, et plus précisément avec celle des encombrants dont la gestion a été modifiée à Nantes à partir de 2004, et qui depuis met à mal le travail des institutions²⁶ : « les déchets ont freiné le processus de qualification qui a été engagé depuis dix, quinze ans », « avec le remaniement des déchets on est revenu dix quinze ans en arrière dans l'aspect des quartiers » (Mission Pol NM).

En quoi la question des déchets est-elle révélatrice ? Dans l'espace public le déchet donne très vite- il existe un effet boule de neige, un déchet en attirant d'autres - un côté dégradé, délaissé. Renvoyant au sale, au caché²⁷, quasi au hors société, le déchet incarne le pourrissement, le fétide, le nauséabond (Corbin, 2008). Pris depuis la gestion, le déchet comme objet sociologique est un réseau sociotechnique (Akrich, Callon, Latour, 2006) qui interroge sur les valeurs de la société, révèle l'arbitrage et les choix des protagonistes, et pose fortement des enjeux de régulation. Le déchet pose des questions de sécurité (ne pas faire de marche arrière avec le camion de peur d'écraser des gens, ne pas passer la grue par-dessus des objets comme des voitures qui pourtant tendent à se stationner tout à côté des points encombrants²⁸...) et principalement du fait d'incendies (feux de poubelles), des questions d'hygiène (la présence de déchets sur l'espace public augmente celle des rats...), des questions financières de coût de gestion ou encore des questions de nuisances (on ne peut laisser les déchets visibles pour cause d'odeurs, de répugnance visuelle...).

En 2009, les dysfonctionnements remontent de manière majeure. Afin de remédier à cette situation, une personne de la Mission politique de la Ville est en charge du plan d'actions pour

²⁵ La chargée de GUP m'indique que les critiques sur les mauvais comportements des habitants commençaient à fleurir. Elle mentionne la différence avec un marché impliquant les mêmes commerçants qu'à ce marché de périphérie, nettoyé lui dans les 5 minutes dès qu'il est fermé, nettoyage encadré par une équipe de police.

²⁶ Le ramassage des ordures ménagères, des encombrants (et le tri sélectif) sont les principaux services urbains. Le sujet est omniprésent tout au long de l'enquête, lors des entretiens, dans les réunions GUP.

²⁷ Renvoi à la GUP s'occupant du non noble comme indiqué ci-dessus en citant Eric Amanou, se qualifiant lui-même de « consultant crottes de chiens » (moins valorisé qu'un consultant rénovation urbaine).

²⁸ Sécurité non pas seulement des usagers mais aussi des professionnels, ce sont des métiers potentiellement dangereux (déchets coupants, toxiques ...).

l'amélioration de la gestion des encombrants²⁹ validé fin 2009 par Nantes Habitat Office public HLM, Nantes Métropole, et Ville de Nantes. Les réunions GUP entre 2011 et 2013 sont donc principalement axées sur la question des déchets. Les problèmes peuvent être certes occasionnels : des travaux de rénovation coupent ou changent les passages et ne permettent pas d'atteindre les bacs qui dès lors ne sont plus relevés ; les déménagements liés au relogement s'anticipent car la présence de cartons sur l'espace public explose ; les ramassages pour Noël et le Nouvel An sont adaptés pour qu'il n'y ait pas de déchets restants. Mais l'essentiel du contenu des réunions vise à résoudre les problèmes liés à la réorganisation de l'opérateur public de collecte des déchets et à la territorialisation des services, se cumulant avec la fermeture par les bailleurs de leurs locaux de stockage temporaire (pour éviter les incendies), entraînant le passage dans plusieurs quartiers aux colonnes enterrées, et l'externalisation des encombrants sur l'espace public³⁰. Ces changements occasionnent des problèmes avec les colonnes enterrées, et avec les encombrants, présents continuellement dans l'espace public.

A partir de 2011 donc, les colonnes enterrées sont testées dans plusieurs quartiers. Les bailleurs demandeurs financent les colonnes, mais ne réfléchissent pas en amont à la gestion. Très vite, au pied des colonnes, c'est sale. Ces colonnes ont une trappe limitée, intentionnellement, pour qu'on ne puisse y jeter n'importe quoi... Mais les gens laissent à côté ce qui ne rentre pas, notamment lorsqu'ils utilisent des sacs trop grands³¹, et donc aussi quelques encombrants. En réunion, les acteurs des quartiers sont demandeurs auprès des bailleurs et de Nantes métropole de savoir enfin les compétences de chacun : qui répare les colonnes cassées ? Qui nettoie les poignées des émergences ? Qui nettoie la plateforme métallique au pied des émergences ? Le flou sur ces points peut durer jusqu'à 2 ans dans les premiers quartiers équipés. Le temps que les institutions s'accordent et valident conjointement qu'un agent de l'office public HLM - qui sort alors de sa compétence car travaille sur l'espace public - nettoie une fois par jour avec une lingette la poignée de l'émergence et qu'il remet au fil de l'eau dans la colonne les sacs laissés à côté, et qu'un marché soit signé par Nantes Métropole avec un prestataire pour un nettoyage complet deux fois par an (les odeurs étaient fort gênantes) et pour une maintenance préventive et curative. L'entretien des espaces publics aux abords des colonnes relevant également de la compétence métropolitaine³².

La présence continue d'encombrants dans l'espace public a donné lieu à différentes explorations et expérimentations (depuis 2010) dont la chef de projet à Nantes Métropole m'explique qu'ils arrivent quasi au bout des possibilités sans avoir régulée la situation. Il faut tout d'abord repérer les causes de dysfonctionnement, mettant en question le matériel, à savoir un camion crapaud qui passe prendre les encombrants et qui ne prend pas les cartons ni les déchets de chantier (gravats) non considérés comme encombrants, laissant toujours un point sale d'autant que le nettoyage ne relève pas de leur compétence... Mais mettant en cause également les comportements des habitants, de l'habitat social, mais aussi des quartiers pavillonnaires alentours, qui déposent des déchets qui ne sont pas des encombrants et ne respectent pas les jours de collecte, malgré un panneau rappelant toutes ces consignes. Un premier volet de solutions testées³³ concerne le point lui-même. Test de petits enclos pour que les déchets restant soient moins visibles mais vite devenus des mini déchetteries. Actuellement, un diagnostic de l'ensemble des points et de leurs emplacements est en cours de réalisation afin de réduire leur nombre et de revoir leurs positions, visant à ce qu'ils soient moins visibles depuis l'espace public fréquenté et surtout depuis les grands axes de desserte³⁴. La signalisation se fera par un panneau

²⁹ Compare des expérimentations, fait le bilan, cumule l'information et la diffuse sur les quartiers...

³⁰ Cette décision fortement appuyée politiquement a lieu après des incendies importants.

³¹ Lors d'une réunion dans un des quartiers un accord va être passé avec le gérant du Super U pour qu'il accepte de mettre des étiquettes devant les sacs de 50l qui rentrent dans les colonnes.

³² Pour ce nettoyage du sol métallique des colonnes, il a fallu savoir quelle machine habituellement passe, à quelle fréquence, afin d'ajuster le contrat, faire évoluer les tournées...

³³ Les solutions sont souvent testées à l'échelle d'un quartier.

³⁴ Comme de supprimer par des aménagements, notamment des plantations, des coins cachettes propices aux dépôts sauvages d'encombrants.

plus discret et un marquage au sol d'une croix jaune. Les résultats ne sont pas encore connus. Un second volet relève des changements concernant la collecte. Il a été demandé aux agents de prendre tous les déchets (électroménager, petits déchets auto³⁵, gravats de chantier) afin de tenir compte des spécificités des populations d'habitat social, différents interlocuteurs expliquant que certains sont auto entrepreneurs et n'ont pas forcément les moyens de payer en déchetterie, ou qu'une personne sur deux n'a pas de voiture pour aller à la déchetterie. Pour autant cette solution n'est pas pleinement satisfaisante, l'encombrant ne se retrouvant plus dans une filière valorisée car ainsi mêlé il va dans le tout venant³⁶. D'autres tentatives ont échouées, ne réduisant pas la quantité d'encombrants comme passer plus fréquemment qui provoque l'augmentation du tonnage (plus l'habitant voit de passages, plus il laisse) ou faire un passage officiel et un officieux. Pour autant, une seule collecte mensuelle afin de responsabiliser les habitants, amène à ce que des déchets dangereux restent trop longtemps dans l'espace public et à une augmentation des dépôts dans les parties communes...

La mise à mal de ces solutions techniques ou par l'aménagement interroge les acteurs sur les causes sociales et finalement sur la manière de réguler les comportements au sein de ce système qui dysfonctionne, pallier finalement à l'absence d'autorégulation. Si la position est souvent celle de la compréhension³⁷, dans l'habitat social on peut moins facilement entreposer un immeuble que si on a un jardin, les ménages les moins aisés achètent les meubles les plus « jetables »... (voire la cause est en partie dans l'architecture elle-même), cette absence d'issue oblige à un changement de postures de l'institution. La chef de projet GUP chargée du plan déchets explique « on ne vient plus s'imposer, ça ne marche pas, donc là, on cherche à mobiliser, à informer, à sensibiliser ». Renforcement dans ce but de la sensibilisation habitante des moyens humains sur les quartiers, on l'a dit par la création des Correspondants Propreté Cadre de Vie, chargés d'un travail d'enquête, et de porte à porte pour expliquer les consignes, assurer la médiation avec des locataires mis en cause pour des dépôts, et visiblement aux effets notables... Et appel à des habitants du quartier pour activer, par le biais de la réinsertion, la filière réemploi.

C. Le diagnostic en marchant

Que nous apprend l'observation de diagnostics en marchant au regard des enjeux de régulation posés ci-dessus ? Que fournit ce moment de déambulation en commun dans le quartier pour la mise au point d'un diagnostic partagé ?

L'acte de noter. C'est l'action capitale sur laquelle repose le diagnostic, pour rappel dans les textes, il doit être un moment de repérage des dysfonctionnements. Un tableau à trois entrées, grille de lecture de la GUP, est distribué aux participants³⁸, qui doivent ainsi classer ce qu'ils repèrent comme problèmes liés à la conception (problèmes liés aux formes urbaines), la gestion (liés à l'entretien, à la maintenance) ou aux usages (les appropriations, les dégradations...). L'enjeu d'un diagnostic partagé commence donc par une notation plurielle (un pouvoir d'inscription (Foucault) partagé) : ce qui n'est pas noté a peu de chances d'apparaître au plan

³⁵ Les gros déchets auto ont été eux intégrés à la prestation « enlèvement de véhicules », assurée par une société privée dans le cadre d'une délégation de service public.

³⁶ La question du déchet embarqué sur celle de la filière, celui-ci se trouvant finalement actuellement valorisé économiquement. On constate également que les encombrants laissés à l'air libre attirent chineurs et glaneurs.

³⁷ Le volet répressif, évoqué à plusieurs reprises dans différentes réunions, n'est jamais retenu.

³⁸ Lors des deux diagnostics observés il y a quelques habitants, dans un seul des quartiers ils sont conviés à toutes les phases (réunions) suivantes.

d'actions car cela ne sera pas rediscuté en réunion³⁹. Pendant la visite, les participants n'observent pas le silence (préconisé par le CSTB), ils échangent, discutent, tout en étant à ce qu'ils font. Pour autant, marcher à plusieurs, discuter, complique le fait de s'arrêter pour noter. Ainsi la notation apparaît peu partagée, des habitués (institutionnels et techniciens) de la GUP, plus sérieux et isolés notent, les habitants eux notent peu, les chargés de quartier également, occupés à gérer la discipline commune (assurer le rythme, faire avancer le groupe, donner la direction...) mais s'appuyant sur une connaissance déjà précise du quartier, remobilisable en réunion. Certains chargés de quartier demandent d'ailleurs à des habitants de noter pour eux au cours de la visite, une demande autorisant des échanges sur un ton familier.

Une épreuve corporelle. De fait les diagnostics en marchant se font dans une bonne ambiance⁴⁰, les professionnels se tutoient entre eux et les habitants sont souvent proches déjà des équipes de quartier. L'intercompréhension entre protagonistes gagne ainsi au fur et à mesure de la visite, des gestes suffisent pour dire « tu notes ? Alors je ne note pas », pour se montrer différentes choses remarquables, pour s'accorder entre professionnels concernés par une remarque d'un habitant... Participant d'une visite à but diagnostic, les attitudes corporelles y correspondent. Les corps sont au travail : les yeux scrutent les pieds d'immeubles, repèrent des étrangetés (tels trous d'attente pour compteurs), les pieds tapotent les bordures, testent la fixation, la solidité, les mains poussent les portes, soulèvent des plaques. Ces gestes sont le moyen d'avoir des retours de réalité des objets (Thévenot, 1994) de se mettre en posture d'enquête et de gagner en analyse de lieux, pour certains forts connus : les portes là sont franchies, on se rend au milieu d'un espace vert habituellement contourné, on monte sur des rebords... Pourtant on se rend compte que le fait d'être du quartier rend plus difficile un renouvellement de la vision, une prise de distance pour envisager un état autre (et de fait on l'a dit les habitants notent peu). C'est à plusieurs reprises la chargée de quartier qui s'offusque, par exemple d'un mur pignon sale. C'est finalement la perception d'une ambiance qui l'emporte plutôt que pouvoir nommer (et donc écrire) tel problème, les espaces sont qualifiés lors de la visite entre impression d'un laisser aller ou au contraire d'un espace bien géré (« c'est un peu abandonné ici », « ça vit pas trop mal »)⁴¹.

Focaliser l'attention collective. L'avis des autres participants est souvent demandé, manière que sa perception singulière se transforme en un problème partagé⁴². A plusieurs moments le groupe vient à se resserrer pour accorder de l'attention à un problème soulevé (quelque chose que l'on ne comprend pas, et tout le monde s'interroge face à un trou bizarre) ou alors à un problème repéré préalablement par un habitant et qu'il impose lors de la visite. Le verbe montrer est très fréquent (« montrez nous » dit la chargée de quartier), révélant que la visite diagnostic peut être une mise en partage au travers de l'action de montrer aux autres ce que l'on sait faire problème dans le quartier. On remarque ainsi que le groupe s'attache (et s'arrête) essentiellement aux mêmes problèmes, les motifs d'indignation étant clairement communs : des déchets juste à l'entrée d'une école, une maison de quartier prochainement démolie dont toutes les vitres ont été cassées par des gamins. Pourtant on repère des perceptions différentes, suivant les professions et les statuts, certains repèrent d'emblée le travail mal ou pas assez bien fait (voir qu'un agent qui n'a pas pu passer la machine n'a pas fini le travail à la main), le bailleur s'attache

³⁹ En ce sens certains techniciens peuvent avoir intérêt à ne pas trop noter, s'ôtant ainsi des charges potentielles de travail. A l'inverse les chargés de quartier, décidant du parcours, peuvent être stratégiques et faire passer le groupe dans des endroits où le travail est moins bien fait...

⁴⁰ Tous les acteurs mentionnent l'importance que ce soit un moment convivial. Lors d'un diagnostic un habitant agressif s'incruste temporairement dans le groupe. Les autres habitants diront n'avoir pas trop fait attention à ce qu'il disait du fait de son agressivité, attitude qui n'est pas celle correspondant au moment.

⁴¹ Le temps particulier de la visite est ainsi un facteur important du diagnostic. Lors d'une visite le soleil est présent, il y a dans l'air de nombreux bruits d'entretien, les lieux paraissent amènes renforçant, à l'inverse l'impression de coin abandonné d'une autre partie du quartier.

⁴² Les registres de justification des appréciations peut aller de l'expérience personnelle d'enfance à la connaissance objective de la situation.

lui à tester les portes, d'autres, les professionnels travaillant sur le quartier ou chefs d'équipe se rendent compte d'effets indésirables de certains travaux (des potelets qui créent des coins délicats à entretenir). La visite permet alors une remise à jour de la vision du quartier.

Etre saisi, se saisir. Les gestionnaires peuvent être en effet saisis très directement par ce qu'ils observent. Avoir des idées qui viennent, repérer des bons exemples à reproduire (une rue pavée joints ciment dans laquelle il y a moins d'herbe, moins d'humidité), comme repérer des manques et des endroits où il faut intervenir. Le suivi de l'avancement de certains travaux permet aussi d'anticiper en amont des problèmes à venir de gestion. Observant les abords du nouveau terrain de foot synthétique, le responsable des espaces verts se dit qu'un coin biscornu va provoquer une dégradation plus rapide d'une partie du terrain. La solution, surtout si elle implique la coordination de deux services peut alors être vue dans le cours de la visite. Devant un coin sale et dégradé, responsables de la voirie et des espaces verts discutent : « on s'arrangerait pas là, je mettrais des plantes dans ce coin pour éviter les encombrants, et tu finirais bien le chemin là, ça ferait plus propre, ce serait mieux ? ». Mais la visite peut également être un temps de remise en cause de la qualité de son travail, comme de se rendre compte qu'on a installé trop tôt des fils supports à plantes grimpantes non plantées, fils déjà cassés, ou se faire interpellé par tous les participants devant un trou sur le trottoir, situé juste à la sortie d'une cage d'escalier, et présent depuis un mois aux dires des habitants. Le responsable passe alors en direct un coup de fil se saisissant du moment de la visite pour essayer de régler le problème.

Partage de savoirs. La visite, au-delà de quelques rares moments, comme autour de ce trou où un professionnel est interpellé, est finalement surtout une occasion pour eux d'expliquer l'évolution de leur savoir-faire, de leurs métiers, de discuter les aménagements prévus en justifiant des choix ou les changements dans la gestion des espaces verts (comme la réduction des produits phytosanitaires et ses conséquences). Il s'agit d'un temps où tout le monde s'informe. Devant ce terrain de foot synthétique, les habitants posent des questions sur l'entretien de ce type de terrain, et sont globalement très attentifs à ce type de précisions. Ils peuvent d'ailleurs louer le travail effectué : un espace vert dont l'aménagement a été revu (il était souvent inondé) recueille tous les suffrages. « C'est beau », « c'est joli comme tout, ça change » peut-on entendre lors du diagnostic. Mais les habitants eux-mêmes peuvent faire part de leurs savoirs, souvent liés à une installation depuis longtemps dans le quartier, ou alors à leur présence quotidienne. Ils font souvent part d'informations issues de leur vécu, telle aire de jeux n'est pas dangereuse et très fréquentée, telle table de ping-pong est appropriée mais pour d'autres usages. Ils participent ainsi à éviter un diagnostic trop contextuel qui serait uniquement lié à ce qui est visible ce jour-là en passant. Les habitants peuvent raconter comment ça vit en dehors de la visite. Une mémoire du quartier se transmet donc aussi lors de la visite, portée par les habitants, mais aussi par les professionnels sur le terrain depuis longtemps, des anecdotes s'échangent, parfois nostalgiques.

Comme pour d'autres visites, c'est un moment qui n'apparaît pas forcément productif aux protagonistes, car surtout fastidieux, long. A la fin, l'attention est toujours moins importante, l'envie de rentrer l'emportant sur la capacité de concentration. Pourtant l'ensemble des points ci-dessus abordés vise à montrer que cette visite joue en effet un rôle essentiel au sein de la démarche GUP. Non pas vraiment peut-être sur les attendus fixés, à savoir qu'en effet il n'est pas évident pour tout le monde de savoir quoi noter ou qu'à l'inverse les habitués ne soulèvent plus de nouveaux problèmes. Est-il possible d'avoir une lecture nouvelle ? S'il y a bien évaluation partagée de l'espace, quand le groupe se focalise, quand le groupe devient groupe dans des gestes et des attentions partagées, l'exploration d'autres mondes possibles est elle restreinte. Mais l'approche collective des problèmes à faire remonter demeure, qu'on les juge banal ou pas. Les habitants trouvent au cours de ces visites une place car de fait ils sont compétents sur des

sujets, qui ne nécessitent pas une expertise importante et qui peut mettre à profit leurs connaissances d'usagers des lieux⁴³. De même que les gestionnaires trouvent un moment de parole et de bienveillance des collègues et des habitants présents envers un travail réalisé au mieux.

D. Retour en salle – mise au point du plan d'actions

Plusieurs temps de réunion suivent le diagnostic en marchant afin d'arriver à formaliser le plan d'actions⁴⁴. Retour à la salle comme décor donc, des salles de mairie annexe souvent peu agréables il faut le mentionner, marquant un retour à une situation spatiale différente, plus hiérarchisée ou normative, chargés de quartier devant le tableau, orientant la salle, les habitants quand ils sont présents face à eux (position de fait rappelant maître d'école – élèves). Le premier temps en salle vise à partager les impressions générales du quartier et à compiler l'ensemble des remarques des uns et des autres sur un même tableau (celui du diagnostic, entre gestion, conception, usages). Lors du second temps, l'équipe de quartier a reclassé par thèmes cet ensemble de remarques (numérotées). Dans ce nouveau tableau apparaissent les colonnes causes et solutions, ce qui est en effet discuté en réunion(s), d'abord les causes, puis les solutions. Ces temps en salle liés au plan d'actions s'arrêtent quand les pilotes (et les délais) des solutions à mettre en oeuvre sont décidés. Que repère-t-on lors de ces différents temps ?

Mémorisation remémorisation collective. L'exercice de compilation se fait au cours d'une discussion assez ouverte, les uns les autres portant à leur tour des points qu'ils ont plus spécifiquement mémorisés, qui leur tiennent à cœur, afin d'amender le tableau. Ces points peuvent être alors surenchéris par une précision ou un commentaire de quelqu'un, en tous les cas ils ne sont jamais remis en cause et demeurent toujours inscrits dans le tableau même si, ce qui est très rare, un participant fait la moue et n'est qu'à moitié d'accord. C'est par exemple le cas lors d'une remarque sur le mauvais état de bancs par la déléguée de la préfecture, le responsable espaces verts s'étonnant car l'entretien en a été fait il y a peu de temps. Même si personne ne surenchérit sur l'avis de la déléguée de la préfecture, un point est inscrit au plan d'actions (« revêtement de la patageoire dégradé »). On perçoit au fil de ces réunions l'importance de la question de la mémoire. Certains se relisent et ne savent plus très bien de quel problème ils voulaient parler, sollicitent alors les autres, qui demandent avant tout à pouvoir visualiser mentalement le problème. Une activité collective de ces réunions se joue donc dans s'assurer que l'on parle du même lieu, les noms de rues circulent, les angles de rue, les équipements... Tout ce qui peut permettre de se repérer et qui est une connaissance qu'on repère comme partagée. La mémoire de la visite est donc mobilisable, mais doit être actualisée et ce par l'apport de chacun⁴⁵. On perçoit par contre que tout le monde partage une impression générale, d'ambiance comme on l'a mentionné des espaces traversés, qui reste. Une partie du quartier paraissait plus abandonnée avec une végétation très abondante, tout le monde s'accordait qu'une rue donnait l'impression de n'avoir pas fait l'objet d'un entretien depuis longtemps, qu'elle fait arrièrè « on y a vu des jets d'ordures » ajoute un participant. La visite sur site réaffleure ainsi à quelques reprises au cours des discussions, des scènes ont pu choquer (un miroir

⁴³ Les limites à l'habitant sont connues, on ne les reprend pas en détail ici (porte paroles habituels, catégories sociales et ethniques non représentatives du quartier ...). Pourtant quand ils ne sont pas présents physiquement, ils le sont pourtant comme actants « les gens ne font pas ci, n'aiment pas ça ... », sans qu'une (autre) voix puisse se faire entendre.

⁴⁴ Trois réunions sont souvent nécessaires. Suivant les quartiers, les temporalités varient.

⁴⁵ Lors d'un des diagnostics, le chargé de quartier prend des photos. Elles sont fortement mobilisées lors des réunions suivantes, même encore après par les professionnels de terrain qui les ressortent à l'occasion pour faire partager au groupe présent le problème explicitement noté au plan d'actions, quand sa formalisation se fait de plus en plus lointaine...

brisé laissé sur la rue), faire peur (la sensation de manquer se faire écraser par un bus), ainsi les sensations ressenties permettent une ré-affectivité des protagonistes, creusant dans leurs impressions si un problème est mis en débat et qu'il faut nourrir les causes.

Porter des plaintes/positivité des plaignants. Pendant ce partage en salle des points notés par chacun lors du diagnostic, les habitants portent d'autres plaintes, et imposent des sujets non nécessairement liés à l'ordre du jour et pas forcément « bien » placés dans le déroulé de la réunion en cours (on perçoit d'ailleurs que pour certains organisateurs ces « sorties » sont vécues comme des freins au « bon déroulement »). Dire que le chauffage n'est pas assez fort, que les conduits n'ont pas été purgés et que le bruit est infernal, ou dire encore que des arbres ont été plantés trop près et que les appartements sont sombres. Si ces plaintes peuvent apparaître hors sujet, les interlocuteurs des gestionnaires présents, notent tout de même les adresses des gens, questionnent pour en savoir plus, discutent, se justifient, ou prennent des engagements (celui d'aller voir, d'obtenir des informations...). Le responsable de la collecte et du nettoyage d'un des pôles de proximité insiste selon lui sur l'importance d'une dynamique habitante. S'ils peuvent d'une part fournir des informations à des demandes de la part des professionnels de terrain (où faut-il mieux placer les bancs ? un consensus se formant entre l'emplacement voulu complexe pour la gestion qui oblige à user d'une nouvelle manière de les ancrer) permettant d'avoir (l'impression) d'un accord et donc de faire du meilleur travail, mais c'est d'autre part essentiel qu'ils signalent des problèmes, qu'ils se plaignent. Pour lui une bonne gestion s'appuie sur des habitants qui signalent : « si les gens disaient, on serait plus réactif ». Et en ce sens de poursuivre sur cette particularité des quartiers d'habitat social où les habitants demandent peu et où la veille n'est pas assez bonne. Les habitants présents à ces réunions participent eux en effet d'une logique de veille, essentielle à la régulation mise en œuvre par la GUP.

Soulever des hypothèses, explorer les causes des problèmes. Si personne ne soulève plus loin les constats faits lors du diagnostic, les solutions peuvent être en effet - comme regrettée par des acteurs institutionnels - de l'ordre de la résolution immédiate : nettoyer un graff, replanter des fleurs, tondre... Mais souvent un processus d'enquête s'engage pour se mettre d'accord sur le problème : les arbres trop près, s'il est soulevé à plusieurs reprises par un des protagonistes⁴⁶ et ses causes sont aussi identifiées. Car l'inscription du problème « arbres trop près » dans le tableau avec l'élagage comme cause, n'est pas acceptable pour le responsable des espaces verts, lui par ailleurs sceptique. Il explique que l'aménagement et le choix des arbustes visent à éviter ce type de problème et notamment d'avoir à élaguer. Il rappelle alors là la politique de gestion. Tout comme il explique que seules des raisons de sécurité autorisent à couper un arbre (par exemple malade). Au fil de l'échange il admet pourtant que la politique de gestion de l'époque peut-être était différente et s'engage donc à aller voir⁴⁷. Une visite sur site est prévue, étape suivante de l'enquête. Un certain nombre de sujets concernant la vie du quartier sont ainsi approfondis en commun. Un square où les jeunes dealent. Un habitant riverain relate ce qu'il voit, interrogé par la chargée de quartier, quelqu'un demandant s'il y a des digicodes dans ces cages-là, quelqu'un d'autres ajoutant que le point encombrant proche alimente les jeunes en canapé pour l'après-midi... Certains de ces sujets émergent de la discussion collective, sans avoir été noté le jour de la visite diagnostic. Des idées sur les solutions arrivent ainsi également en réunion au fur et à mesure des demandes de précisions des uns, des commentaires des autres. passer du constat qu'on utilise plus d'antimousse, à la connaissance

⁴⁶ On ne revient pas sur l'enquête par de multiples expérimentations et les échanges très nombreux en réunions sur la question des déchets, mise en évidence ci-dessus, mais qui rentre évidemment dans ce point (ainsi les explorations sur le volet répressif non abordées ci-dessus sont allées du légal au règlementaire, de la police à l'assermentation d'agents...).

⁴⁷ Dans le plan d'actions est inscrit « Arbres et arbustes gênant l'éclairage des logements » et comme causes : « taille arbuste : plantations correspondent aménagements. Sur anciens aménagements tailles nécessaires. Arbres près des façades, arbustes non adaptés ».

que la machine habituelle sera dans ce cas insuffisante, opter pour attendre le printemps et mettre des AUIC (des agents d'intervention ciblée) qui gratteront la mousse des façades...

La tentation de clore. Il n'est pas si évident qu'un problème s'impose et que s'engage effectivement une action dans le cadre du plan d'actions. Les professionnels de terrain peuvent en effet essayer de clore le sujet espérant annuler une inscription au plan d'actions. A propos de bancs d'une aire de jeux très abîmés, le responsable des espaces verts demande, « oui mais sont-ils utilisés ? », une habitante riveraine témoigne que chaque après-midi les mamans sont là avec les enfants « même s'il pleut ». Cette tentative de clore un sujet échoue. Les problèmes les moins partagés peuvent ainsi voir s'offrir une solution-report : à révoquer dans une autre visite, est en cours de résolution... La chargée de quartier estimant que le problème est réglé (nuisances de deux roues, une habitante aurait vu des traces), le responsable des espaces verts justifiant l'impossibilité de refaire une peinture dès maintenant par un entretien récent et des conditions d'hygiène respectées, le responsable voirie expliquant que le trou est due à une entreprise sous-traitante bien difficile à joindre, la chargée de quartier reportant le problème car celui-ci est réfléchi en ce moment en central sur tous les quartiers... D'autres problèmes doivent eux monter en objectivité pour que la recherche d'une solution puisse être envisagée. C'est le cas par exemple de problèmes soupçonnés relever d'une trop forte subjectivité comme l'allure des voitures sur un boulevard. La manière d'enquêter plus loin se traduit dans une proposition souvent de comptage de la dite voirie. Lors d'une réunion, le pilote de l'action reviendra en disant que le comptage n'est pas révélateur d'un dysfonctionnement, l'enquête repart sur une sensation de vitesse et ses origines. La question de la drogue appelle de la même manière à ce qu'on fasse d'abord passer les agents de prévention, qu'ils observent à leur tour, et qu'on croise avec la police. Les constats doivent ainsi parfois être redoublés, cumulés par d'autres canaux d'informations pour s'imposer. Sur cette question de la drogue et de l'habitant gêné dans sa cage d'escalier, il devra redoubler de justifications, témoignage mis en cause en réunion « quelqu'un confirme en dehors de ce que dit l'habitant ? » l'obligeant à donner des détails dégradants d'expériences vécues au quotidien...

Le territoire miroir du travail/le travail miroir de l'habité. Les évocations de ces problèmes, sous forme d'enquête on vient de le mettre en avant, évitent la remise en cause trop forte du travail des personnes présentes. Le diagnostic en salle permet par exemple de lancer des alertes sur certaines parties de quartier apparaissant délaissées nous le mentionnions, quand les gestionnaires font l'expérience du débordement, des alertes alors collectives (à la voirie, au nettoyage, aux espaces verts) d'une vigilance à retrouver sur cette zone du quartier. Et les réunions servent clairement à relancer l'attention des professionnels, en présence d'autres, témoins du travail à faire⁴⁸. On constate également que les habitants peuvent formuler des compliments et faire part de leurs contentements (par exemple la nouvelle CPCV est félicitée car son action a des résultats, ou les effets positifs du terrain synthétique pointés par une habitante). Pour autant à des moments la position des professionnels de terrain n'est pas si simples, tout de même mis en cause (par leurs collègues également évidemment). On ne peut ainsi éviter quelques vannes ou remarques au travers de l'insistance à se référer à la domanialité « c'est vous là [les espaces verts, peu nombreux, à la gestion du bailleur] ? Ça fait longtemps que vous n'avez rien fait », ou on peut voir un agent arriver à une réunion, enjoué, s'exclamant « j'ai regardé les domanialités c'est pas nous ! ». Il y a un effet « liste de courses » évident quand sont nommés les pilotes de chaque action, faisant que chaque professionnel cherche en effet avant tout à savoir sur le plan si c'est de son ressort ou pas. Ainsi coopérer, c'est se renvoyer

⁴⁸ Réunions successives portant la nécessité d'arriver avec du neuf, certains agents ont entre temps menés de leur côté leurs enquêtes en solitaire. Le plan d'actions a le même effet d'obligation en faire, des agents disent que tel numéro du plan d'action est réglé depuis la veille.

clairement sa domanialité, que chacun sache où il travaille. Mais à d'autres moments, c'est bien plutôt l'agent de terrain qui fait retour sur les pratiques habitantes et répond à un problème par une interrogation sur leurs comportements. La question du stationnement est symptomatique. Les voitures se garent dans certaines rues sur les trottoirs. On évoque les potelets. Le responsable de la voirie s'énerve, car il constate beaucoup de place dans des parkings non loin, « le riverain qui veut sa bagnole en bas c'est le problème des quartiers ».

Un bilan réflexif mais entre soi. L'attitude générale des professionnels est positive, ils visent à l'amélioration du travail commun même si on perçoit nettement – évoqué dans cet effet liste de courses – la volonté d'en finir. Ils reconnaissent qu'il faut à l'avenir se coordonner mieux sur la tonte pour éviter des coupures visibles de gestion différente, sont capables d'un *méa culpa* sur une année « où on aurait pu mieux faire » (voire dire qu'on ne sait pas comment faire autrement). Porter vers les actions futures, le diagnostic et le travail sur le plan d'actions origine aussi finalement un bilan. On constate alors que la visite sur site puis les interpellations en collectif de réunion peuvent mener à changer les manières de faire. Le responsable de la voirie revient à chaque réunion sans avoir d'informations vraiment concluantes sur ce trou devant la cage d'escalier. Il finit par faire part que cet incident n'aurait pas dû se produire, que c'est la trace d'un dysfonctionnement et qu'ils ont réfléchi avec la direction pour revoir leurs procédures. On a là un impact de la démarche GUP sur les routines de service. Certaines sont d'ailleurs remises en cause en direct par un collègue d'un autre service, pointant cette benne laissée sur l'espace public pour les déchets verts et donnant lieu à des dépôts d'encombrants, alors qu'il est possible de travailler avec des broyeurs qui permettent d'éviter ce problème. Les collègues essaient de convaincre de la plus value du broyeur, afin qu'il remonte ces conseils au sein de sa structure par la voie hiérarchique on imagine. On comprend alors aussi l'importance de ces temps d'échanges entre professionnels du même territoire. Mais la question est celle de l'entre soi de la démarche GUP. Les responsables d'agence des bailleurs sont très peu présents (et ont une présence-absence (Piette, 2009) repérable même pour un non ethnologue ...), aussi la voie hiérarchique pour faire évoluer les manières de faire a peu de chance d'être concluante. Prenons l'exemple du chauffage. Une habitante porte sa plainte lors de la première réunion. Le responsable d'agence arrivé en retard est là, étonné, il dit que lui dans son circuit habituel n'a eu vent de rien, qu'il va regarder ce qu'il a payé comme prestation. Deux autres réunions ont lieu, l'habitante soulevant à nouveau chaque fois la question du chauffage, le technicien présent acquiesce sur la température due, qu'il faut faire constater, qu'il va en parler. Lors d'une réunion suivante où le responsable d'agence est présent, l'habitante reparle du problème du chauffage (« on a eu froid », l'hiver touche à sa fin). Le responsable d'agence s'étonne à nouveau, « j'ai pas eu de plaintes ». A la fin de la réunion mécontente la chargée de quartier en aparté dit à une collègue « qu'il ment, il était là à la réunion où ça été évoqué ».

Ce travail sur la Gestion urbaine de proximité à Nantes révèle comment la volonté publique d'une meilleure gestion territoriale et d'une prise en compte des usagers est un levier important de la régulation : coordinations entre services, nouveaux métiers et réflexions sur la question du bon travail, montée en puissance de la régulation des comportements dans l'action publique locale, réduction des incertitudes des responsabilités et du flou (en nommant des pilotes d'actions, en s'appuyant sur la domanialité...), ou encore par le soulèvement d'alertes sur des morceaux de territoire semblant échapper à l'action publique... Les institutions se font poser beaucoup de questions et d'obligations d'agir depuis les enjeux de gestion. La régulation par la gestion permettrait finalement à ce que les outils et instruments de l'action publique puissent être réappropriés par des collectifs de travail pour être plus adaptés aux découpages territoriales. N'occasionne-t-elle alors que des adaptations à la marge des organisations et non des révisions profondes ? Peut-être, placé à côté des instruments majeurs de la régulation territoriale, du droit, du règlement, du cahier des charges, le fourmillement d'exemples que nous avons fourni

paraîtra mince dans ses effets. Indéniablement, tout dépend du point de vue adopté et du sens donné à ce qui est observé. De petites actions de coordination par exemple peuvent avoir des effets majeurs pour les habitants des quartiers concernés, au quotidien on l'a dit. Mais surtout ne peut-on faire l'hypothèse qu'aujourd'hui c'est bien dans l'ensemble de ces mises en mouvements et réaménagements d'instruments au sein de dispositifs réduits (en protagonistes, en moyens) tels que celui de la GUP, que se fait l'action publique ? Et donc à la fois plus dans des relations d'interactions en effet, et à la fois dans des technologies de gouvernement, soit dans des invisibles ? Nous voudrions essayer de détailler ces aspects en conclusion, relevant de transformation de l'action publique qui gouverne dans la proximité.

3. Conclusion : la proximité régulatrice en questions

Un trou dans une voirie lors d'un diagnostic en marchant peut devenir pour un professionnel, ses collègues et des habitants, un problème collectif régulièrement posé en réunions sous forme d'interpellations faites au professionnel de terrain, se traduire en dysfonctionnements de services et donc élargir les personnes concernées par ce problème (de bas en haut), pour donner lieu, à l'issue, à une réorganisation de procédure et de manière de faire. C'est bien alors le système institutionnel qui se régule pour améliorer la gestion quotidienne et les protagonistes sont des participants de cette révision du système. La régulation située est bien ainsi une des modalités de la régulation territoriale, mais son impact paraît sous-estimée. Nous pensons pourtant que la potentialité de la GUP se joue dans la participation et la place des habitants.

Plusieurs rôles de l'interaction face à face ont été mis en évidence.

Du diagnostic en marchant on peut dire qu'il s'agit d'un co-diagnostic. La participation en commun, la visibilité des actions mutuelles est activée par la nécessité, étant donné les règles du rassemblement, de faire stopper les autres sur ce que l'on a vu, comme de venir se pencher (littéralement) sur un dysfonctionnement perçu par quelqu'un d'autre. De plus, la formalisation faible de la visite (on peut s'écarter, ne pas noter, discuter...), avec une discipline reposant plus sur l'autorégulation du groupe (un parcours défini en gros...) permet une introduction égalitaire des choses à voir par chacun et à proposer à la notation, passage potentiel vers la discussion en salle on l'a vu. La proximité des corps s'avère jouer un rôle. Une familiarité est à l'œuvre activée par les échanges plus simples parce qu'on est à côté les uns des autres (des échanges de regards à des échanges de paroles). Temps peu formel, les habitants peuvent faire part de leurs connaissances quotidiennes, peuvent être sollicités en direct par des professionnels pour un complément d'information sur un endroit et ses usages (aire de jeux, square problématique...). Ainsi l'interaction en face à face participe de la régulation au sens où elle assure là une dimension coproduite du diagnostic et opère le démarrage d'une ouverture de parole dans la convivialité qui permet un travail d'énonciation des problèmes et de leurs causes plus partagé ensuite, même si la dimension de configuration des acteurs une fois revenus en salle renforce les liens hiérarchiques sur les liens conviviaux. L'interaction fabrique du lien. La confiance nécessaire pour que soit pris le temps d'exploration des problèmes ou dysfonctionnements (pour qu'on veuille les réguler) et que l'on ne bascule pas dans la justification (ne pas avoir confiance et ne plus vouloir s'ouvrir au jugement de l'autre) repose en partie sur la participation au diagnostic en marchant, temps resollicitable (on s'y est vu, l'autre y était), qui renvoie mutuellement l'implication des professionnels dans leur engagement sur le quartier.

Les réunions collectives en salle font valoir elles deux aspects principaux du rôle de l'interaction face à face.

La mise en évidence, non nouvelle bien sûr, du caractère distribué et émergent de la connaissance. La GUP, basée sur une exploration des causes avant de trouver les solutions, les réunions visant la formalisation du plan d'actions apparaissent particulièrement propices à cet aspect émergent. On pense avoir donné plusieurs exemples où la demande d'une information des uns, le renfort argumentatif des autres, participent d'une exploration plus fouillée. Exemples également où des idées nouvelles surgissent de cette mise au travail en commun. Ainsi la quotidienneté peut s'avérer un support d'échanges et de prises de décision en commun, et non seulement une réduction au territorial proche. La régulation par la GUP on l'a vu, s'appuie principalement par un travail en commun d'exploration des problématiques et de leurs solutions⁴⁹. La dernière réunion validant le plan d'actions se termine par un murmure collectif d'approbation quand une habitante dit se sentir soulagée que les problématiques du quartier aient bien été identifiées. Aussi l'enjeu semble-t-il de la GUP n'est pas qu'elle ne parvienne à être un bon dispositif de régulation mais bien un dispositif où des problèmes continuent d'être soulevés, où la politique s'expérimente (Dewey, 2010).

Le second aspect concerne la dimension normative des interactions. La régularité avec laquelle les agents de terrain sont soumis à réparation devant le collectif témoin par rapport aux problématiques soulevées fait du « ne pas perdre la face » un régulateur puissant. Là l'ordre de l'interaction crée l'intérêt à coopérer, c'est-à-dire que l'ordre de l'interaction s'impose par la contrainte de la relation. Il faut avoir avancé, revenir avec des idées. Ainsi la GUP au niveau des agents de terrain agit bien plus sur la contrainte et une forme de pression de parution régulière que sur la construction d'une culture commune, qui se joue dans la nature des liens entre personnes et relève des effets de sympathie ou d'antipathie.

Ces réunions ont également une dimension normative sur les participants habitants, s'agissant aussi d'un temps de transmission de normes de comportements – notamment par rapport aux déchets – dans l'espoir de fabriquer d'une part des habitants vigilants de l'état du territoire (on a vu l'importance pour les agents de terrain d'avoir des plaignants pour une cogestion plus efficace) et d'autre part des porteurs du bon habiter. En effet les habitants et les professionnels sont instaurés dans la participation à ces phases de travail comme des relais de la puissance publique et de ses effets d'action sur le cadre de vie (telle cette habitante gratifiée par la CPVQ quand elle dit avoir réussi dans sa cage à inculquer à ses voisins où mettre leur poussette).

La régulation située fabrique-t-elle ainsi non pas seulement des problématiques à explorer mais devient-elle aussi dispositif de gouvernementalité des habitants (Lascoumes, 2004) ? On voit comment les acteurs institutionnels buttent sur les comportements, les incivilités. Les habitants participent-ils ? Trouvent-ils une manière d'être en prise avec des enjeux de régulations ou s'agit-il de réguler la population ? Entre « gérer pour » et « gérer avec », il y a là un vrai enjeu posé par les évolutions ce dispositif et ses mises en œuvre concrètes.

⁴⁹ Laëtitia Overney (2011) aborde de manière similaire le Groupe de Travail Interquartiers qu'elle a suivi à la Duchère.

Références bibliographiques :

- AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, LATOUR, Bruno, 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Les presses de l'Ecole des mines de Paris.
- BACQUE, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves, 2001, « Gestion de proximité et démocratie participative », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°90, pp.148-155
- BOSSE, Anne, 2010, *L'expérience spatiale de la visite. Engagement dans l'action, épreuve collective et transformations urbaines*, Thèse de doctorat de l'Université de Tours.
- BOURDIN, Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre, MELE, Patrice (dir.), 2006, *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Descartes & Cie, Paris.
- EFAI, Daniel, PASQUIER, Dominique (dir.), 2003, *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, PUF.
- CORBIN, Alain, 2008, *Le miasme et la jonquille : l'odorat et l'imaginaire social aux XVIII^e et XIX^e siècles*, Flammarion.
- DEWEY, John, 2010, *Le Public et ses problèmes*, Gallimard.
- EYMARD-DUVERNAY, François, 2000, « La confiance : une approche comparative de régimes d'action » in *La confiance en question*, R. Laufer, M. Orillard (dir.), L'Harmattan, pp. 245-262
- FOUCAULT, Michel, 2009, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Gallimard/seuil.
- LASCOUMES, Pierre, 2004, « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies de pouvoir », in *Le Portique* [en ligne], 13-14 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 3 juillet 2013, URL : <http://leportique.revues.org/625>
- LIVET, Pierre, 1994, *La communauté virtuelle. Action et communication*. Editions de L'éclat.
- OVERNEY Laëtitia, 2011, "Suivre ce qui se passe à la Duchère : formes d'engagement et ressorts du public au sein du Groupe de Travail Interquartiers", Communication à la [seconde journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative](#), Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, 18 octobre 2011.
- PIETTE, Albert, 2009, *L'acte d'exister. Une phénoménographie de la présence*. Socrate Editions Promarex.
- PINSON, Gilles, 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- QUERE Louis, KARSENTI Bruno (dir.), 2004 « La Croyance et l'Enquête : aux sources du pragmatisme », *Raisons Pratiques*, Paris, EHESS.
- ROCHE Elise, « Gestion urbaine de [proximité](#) », in *GIS Démocratie et Participation, Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, ISSN : 2268-5863, URL: <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1331>
- SENNETT, Richard, *Ce que sait la main. La culture de l'artisanat*, Paris, Albin Michel, 2010.
- THEVENOT, Laurent, 1994, « Le régime de familiarité. Des choses en personne », in *Genèses*, n°17, pp. 72-101

Chapitre 2 : Les épreuves des politiques métropolitaines

Le contexte d'incertitude dans lequel s'élabore aujourd'hui la ville relève du bouleversement des mécanismes de sa production et de différentes crises : celle de la planification, de la production, celle du temps long et de la permanence des règles et celle du cantonnement du savoir. Ce contexte « contribue à mettre au premier rang les méthodes consistant à organiser et encadrer le jeu des acteurs sans essayer de tout prévoir » (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006). Cette régulation « ne se réfère plus à un ordre social transcendant mais à des projets collectifs adossés à des valeurs » (Ibid.). Cette fabrique urbaine tend ainsi à se renouveler : celle-ci n'est plus seulement l'application descendante de normes venues de l'Etat, mais elle peut toutefois encore s'inspirer de cette régulation de contrôle. Néanmoins de manière de plus en plus généralisée la règle du jeu des acteurs et de l'action peut être co-produite (Reynaud, 2003). Cette co-production/négociation permet de mettre en commun des interprétations du réel, de s'entendre sur des manières de faire et des objectifs communs et renouveau du même coup, imparfaitement et temporairement, la confiance entre les différents acteurs engagés dans cette production (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006). Les crises des modèles de normativité traditionnels obligent à penser autrement à la fois la production des règles du jeu, envisagée désormais comme devant représenter « l'expression la plus adéquate des aspirations de ceux dont elle doit régir l'activité », mais aussi l'analyse de celle-ci (Timsit, 2004). Il s'agit donc de s'interroger sur les modes de régulation, ou les cadres de production de la règle du jeu urbain qui mettent en œuvre même partiellement cette co-production, cette régulation conjointe (Paradeise, 2003 ; Reynaud, 2003). Pour qu'elle soit ainsi qualifiée, elle doit répondre à des qualités de réciprocité, mobiliser des acteurs autonomes et pertinents, résulter/produire un rapport de force car elle représente une menace ou une opportunité pour les acteurs. Le pilote à l'initiative de la régulation devra donc savoir dépasser les positionnements des acteurs, savoir les mobiliser (constitution politique). Ainsi cette régulation propose une normativité qui possède à la fois des caractéristiques d'endogénéité (produit par le groupe auquel elle s'applique), de mutabilité (non définie une fois pour toute) et de singularité (par opposition à uniformité) (Timsit, 2004). Néanmoins la dimension endogène ne peut s'appliquer que de manière imparfaite à la question de la production urbaine car d'une part elle résulte de l'intervention d'une multiplicité d'acteurs répondant à des logiques parfois contradictoires et d'autre part elle associe des modes de normativité descendants (objectifs et règles fixés par

l'Etat), des modes de diffusion des bonnes pratiques entre les territoires et les organisations professionnelles et politiques et enfin des modes plus territorialisés. En ce sens il est difficile d'avoir une normativité parfaitement endogène.

Comment de manière pratique lire la régulation à l'œuvre ? Notamment quand celle-ci est à la fois régulation des secteurs d'activité et régulation de l'action collective ? Les secteurs du logement et de l'urbanisme se sont complexifiés, ce qu'illustre la culture contractuelle, ou encore les situations de concurrence et de déséquilibre, tant au sein du secteur public que du secteur privé. Pourtant, au niveau local, de nombreuses démarches, illustrant cette régulation, se créent et s'inventent pour organiser les compétences des collectivités concernant notamment cette production urbaine. Les politiques du logement et de l'aménagement urbain engagées par Nantes Métropole en sont de bons exemples.

Pour comprendre l'agencement interne de chacun de ces cadres de production des règles du jeu urbain, nous nous appuyons sur la grille de lecture proposée par Catherine Paradeise (2003). Elle permet d'analyser à la fois le dispositif des règles, la forme, le contenu et les participants des différentes arènes où se rencontrent les acteurs du logement et de l'urbanisme, mais aussi les modes de modération et de distribution de l'autorité et du pouvoir, les relations entre les différents acteurs et notamment leur degré d'asymétrie. L'analyse de l'efficacité des règles ainsi produites nécessite par ailleurs l'appréhension préalable des manières dont ces arènes s'insèrent dans un ensemble d'autres cadres et l'organisation des relations qu'ils entretiennent.

Ainsi avec un outillage principalement constitué de documents officiels émanant de l'intercommunalité, de rapports de recherche récents, d'entretiens réalisés entre l'automne 2011 et l'hiver 2012, le fonctionnement réel de la régulation entrevu par le prisme des politiques du logement et de l'aménagement urbain devient à la fois plus compréhensible et invisible au chercheur. Les acteurs rencontrés nous renseignent sur leurs pratiques concrètes, leurs propres actions et les manières dont elles s'intègrent dans un ensemble plus large qu'ils ne maîtrisent pas ou peu dans sa globalité et les représentations qu'ils en ont. Assister aux échanges situés dans ces arènes de débat aurait pu nous permettre d'accéder à un champ d'informations supplémentaire. Néanmoins une grande partie des négociations s'effectuent en dehors de celles-ci et sont peu accessibles autrement que par le discours des acteurs eux-mêmes quand ils veulent ou peuvent nous en expliciter les rouages. Ces acteurs, parfois rompus à l'exercice de l'entretien sur un sujet abordé par quatre ou cinq contrats de recherche successifs, ne livrent que ce qu'ils veulent bien livrer en donnant à entendre le même discours rôdé, aux différents chercheurs venus les interroger.

La place du logement et de l'habitat dans un système territorialisé.

L'élaboration ou la révision de documents de l'aménagement tels que le plan de déplacement urbain, le programme local de l'habitat, les plans locaux d'urbanisme ont conduit l'EPCI Nantes métropole à revoir son discours de politique générale en matière d'aménagement et à retravailler l'action menée avec les communes. Les « principes d'aménagement métropolitain » organisés autour « de la densité, la polarisation et l'accessibilité » ont pris place et sont en voie de supplanter le discours de la proximité qui avait servi de cadre à la construction métropolitaine en 2001.

Les « instruments » (Lascoumes, 2005) que sont les contrats de co-développement, les fiches communales, les programmes pluriannuels d'investissement sont issus de modes de faire anciens, c'est-à-dire mis en place dès les débuts de l'EPCI, puis revisités à partir de 2008, et de dispositifs récents.

Cet ensemble, documents, instruments, a donné lieu à des temps de rencontre très nombreux autour desquels se sont structurées des relations, des adhésions, des grincements de dent aussi. *La régulation, qui est la capacité d'élaborer des règles*, selon Jean-Daniel Reynaud (1997) se met en place durant ces temps de rencontre et autour des documents et des instruments.

Règles et régulations politiques et administratives ont conduit à clarifier les engagements et les compétences de chacune des parties, communes et EPCI. Mais l'intervention publique dans le domaine de l'habitat et du logement relève aussi du registre de la régulation, à la fois sociale et économique.

La première partie évoquera la régulation des politiques locales par « la proximité », terme fédératif des années 2001-2007, dépassant la politique de l'habitat et du logement, en rappelant les dispositifs et les acteurs qui font vivre cette proximité politico-administrative, les Maires et leurs services, les pôles de proximité, Nantes métropole, en s'attardant sur les contrats de co-développement et les principes d'aménagement métropolitains. Ces derniers imposent le credo « Polarité/accessibilité/densité », l'habitat et le logement y trouvent une place. Ce passage de la

proximité à la polarité va de pair avec un exercice des compétences plus resserré et un fonctionnement plus gestionnaire qui va dans le sens des réformes actuelles.

La deuxième partie s'intéresse à l'habitat et au logement, au moment de la réflexion sur le deuxième programme local de l'habitat (2010-2016) et au travers des fiches communales, nouveau document comptable des opérations d'urbanisme et de logement et prévisionnel (zones à construire) intégré au contrat de co-développement. Cette fiche annuelle nourrit les bilans annualisés des PLH. Objet d'un fort volontarisme quant à la construction de logements, de tous types, et dans le suivi des chiffres du logement, avec une ambition d'articulation de l'urbanisme et du logement, la réussite de cette politique se heurte à la progression bien plus importante du logement diffus qui oblige à des réajustements constants des documents d'urbanisme.

1. Une régulation administrative plus affirmée

« Alors le contrat de co développement en tant que tel, je dirai que c'est pas un outil de régulation. Par contre, l'écriture de la façon dont les choses sont régulées. Le contrat de co-développement, enfin le dernier, c'est le 3^e il a essentiellement pour objectif de décrire la façon dont les communes travaillent avec NM et écrire un espèce d'engagement commun de travail partenarial. Il engage le contrat de co-dév mais il a l'intérêt d'avoir été écrit en commun (entre CU et commune) où chacun s'engage en fait à travailler ensemble sur un certain nombre d'objets. On a plutôt essayé de décrire la façon dont on travaille ensemble ». (entretien n°3)

La proximité est, comme l'exprime Françoise Moncomble en 2002 dans la revue *Espaces Temps*, une « catégorie politique, celle d'un référentiel de normes, représentations et valeurs (imageries ?), pour l'organisation de l'action publique et de la concertation. Une nouvelle gouvernance ? » La régulation est dans sa partie la plus visible un contrôle collectif dont les règles sont fixées par l'ensemble des élus. Mais c'est aussi l'autre nom de la gouvernance puisque le premier contrat de l'agglomération nommait ces règles du jeu : « Une nouvelle gouvernance, adaptée à l'action déconcentrée ».

La proximité est celle d'un fonctionnement politique, administratif et technique. Elle relie les maires, les Directeurs généraux de service, les directeurs de pôles de proximité, les directeurs et les cadres des services centraux, autrement dit l'appareil politique et technico-administratif de Nantes métropole. La proximité, c'est aussi le fait que les communes agissent pour leur territoire et leurs populations communales avant d'agir pour l'ensemble du territoire et la population intercommunale. Elle ne désigne pas un rapprochement d'avec les citoyens et n'entretient pas de lien avec la participation de ceux-ci, tout au moins dans la période que nous avons étudié.

Cette mise en avant de la proximité dans le contexte nantais n'avait pas échappé au groupe travaillant sur les nouveaux modes de structuration de l'action publique locale (Arab N. ; Idt J. ; Lefeuvre M.-P., 2008) lequel notait « la proximité est utilisée comme une méthode et comme une nouvelle source de légitimité ». Les développements qui vont suivre prolongent ces analyses, en regardant de plus près du côté des contrats de co-développement, qui intègrent les registres de l'urbanisme et de l'habitat à partir de 2010. Le terme « proximité » qui structurait le discours et l'action perd de sa vigueur nous semble t'il dans la période récente et est remplacé par « la stratégie de développement urbain métropolitain durable (qui) consiste à organiser la densité, la polarisation et l'accessibilité sur le territoire de Nantes métropole » (Principes d'aménagement métropolitain, 2013, p 2).

A. Aux origines du système : faire venir le centre à la périphérie

La proximité est un système voulu par les maires de la périphérie. C'est à leur demande que les pôles de proximité et les contrats de co-développement ont été mis en place, ils étaient également désireux de temps de rencontres parfois spécialisés, parfois territorialisés qui fonctionnent de notre point de vue comme des temps de régulation. L'organisation de ce système a été fixée avant même la création de la communauté urbaine, lors de l'écriture de la charte de fonctionnement de Nantes métropole (adoptée le 22 décembre 2000). La charte pose la mise en place de temps de rencontre, par exemple d'une conférence des maires (réunie en dehors de l'assemblée communautaire et du bureau), elle prévoit la gestion des désaccords entre communes et communauté. Elle met en place « un système déconcentré qui prendra pour base les communes et leurs quartiers et fera qu'il n'y ait pas d'autres élus de proximité que ceux des communes concernées, désignés par elles-mêmes » lequel « fonctionnera au travers de deux dispositifs :

- la constitution de dix pôles de proximité, répartis dans l'agglomération ; ils représenteront l'ensemble des compétences communautaires, seront chargés directement des fonctions de gestion de proximité et les personnels de terrain issus des communes y seront rattachés.
- la proposition de contrats de co-développement établis entre communes et communauté pour les compétences à caractère communautaire, à partir des projets respectifs des deux entités. Pour une période de trois ans et révisables, ils permettront à la communauté de prendre des engagements précis sur les opérations d'intérêt communautaire intéressant la commune et sur l'évolution des services collectifs gérés par la communauté.

Charte de fonctionnement de Nantes métropole, 2000

Il y eut dix pôles de proximité jusqu'en 2010, puis neuf, puis sept à partir de 2011. Leurs agents étaient d'anciens agents communaux transférés à l'intercommunalité et beaucoup plus rarement, notamment dans les premières années de l'EPCI, des personnels venus des services métropolitains centraux, ceci y compris dans les directions de pôle, puisque, pour la première fois à la fin de l'année 2012, l'une d'entre elle allait être occupée par un cadre uniquement passé par l'administration centrale de l'EPCI. L'histoire parfois douloureuse de ces transferts de personnels a été retracée par Rémi Le Saout aux débuts de l'EPCI (2005). Et pourtant cette période difficile de mise en place des pôles apparaît rétrospectivement aux directeurs et aux cadres comme un temps de félicité, tant pour la liberté de manœuvre qu'en ce qui concerne le soutien apporté par les élus.

« il y a eu un premier mandat où c'était tout pour les pôles. Ayrault à chaque discours c'était : « les pôles, les pôles, les pôles ». On faisait ce qu'on voulait c'était agréable, on avait une liberté. Puis ça été la recentralisation ce qui est normal parce qu'à un moment donné, il faut de la cohérence. Nous, on s'est dit : « qu'est ce qu'on devient, on va disparaître ». C'est toujours des tensions entre le central et le local. (entretien n°3)

La peur de la techno structure, éloignée des communes et les dominant, est alors réelle, les pôles et les contrats de co-développement forment les « pare-feu » qui éloignent le spectre de l'organisme dévorant.

« L'organisation du territoire en pôles permet sur le plan psychologico politique de réduire le risque d'hégémonie de la ville par rapport aux autres communes (entretien n°4) »

Malgré tout, des points de tensions récurrents et inévitables existent, soit entre les communes et les services centraux, soit entre les services des communes de banlieue et les quartiers nantais regroupés au sein d'un même pôle. Dans ce dernier cas, des Maires et DGS discutent avec des élus et des chargés de quartier : ceci fait l'objet de critiques, du fait de la non équivalence

hiérarchique certes, mais surtout parce que les seconds n'ont que des petits pouvoirs et peu de marge de manœuvre (les quartiers n'ont pas de budget à gérer en propre).

« faut être clair les seules choses qui nous ont beaucoup gêné, je rentrerai pas dans les détails, j'ai pas à le faire c'est de travailler avec Nantes, c'est un autre monde, il n'y a pas que moi qui le pense » (entretien n°2)

Au fur et à mesure des mandats, il y en eut trois jusqu'en 2013, plusieurs générations de pôles de proximité et de contrats de co-développement, ont pris place avec des temps forts de leur activité et des temps morts.

« alors le premier contrat de co-développement, c'était quasiment que ça, c'était Nantes métropole s'engage à réaliser telle opération d'aménagement, telle voirie... C'était rassurer les communes sur les investissements que Nantes métropole va faire sur la commune. Le deuxième c'était un petit peu entre les deux, c'était définir les objectifs communs de Nantes métropole et la commune et voir comment chacune intervenait avec ses propres compétences et ses propres financements pour atteindre ses objectifs. Et puis le 3^e contrat de co-développement, c'est allé plus loin, c'était « comment travailler ensemble » ? Décrire la façon dont la commune et Nantes métropole travaillent ensemble, les modalités du travail ensemble » (entretien n°3)

« Le cas particulier c'est quand même d'avoir créé ces pôles de proximité, quand ils ont été créés, pourquoi ? Parce qu'au départ, ça devait pas être ça, au départ ça devait être une cinquantaine de quartiers et puis en fait, les Maires autres que celui de Nantes, ont dit « c'est bien beau de dire on aura plus d'argent ensemble mais vous nous enlevez tous nos services » de voirie, urbanisme, enfin une partie des services donc ça a fait partie de la négociation, les Maires ont demandé à Jean-Marc Ayrault de conserver un échelon de proximité, c'est pour ça que les pôles ont été créés, il y a eu des versions différentes des pôles » (entretien n°2)

Du côté des modèles, chacun voit midi à sa porte, le discours n'est pas (encore) totalement unifié, malgré le passage de multiples chercheurs à l'affût d'un discours des origines. Parfois entend-on, les pôles de proximité fonctionnent à l'imitation des subdivisions des services de l'équipement, autrement dit d'une administration déconcentrée sur le modèle de ce que l'Etat avait mis en place à l'échelle départementale, ou encore, de la reproduction à l'échelle communautaire de la division en quartiers apparue à Nantes en 1995, avec même l'idée de rapprocher l'administration du citoyen (mais la réciproque n'est pas évoquée), le citoyen vient en réalité peu dans les pôles auxquels il téléphone plus qu'il n'écrit et continue de mieux reconnaître l'administration communale plutôt qu'intercommunale. Les communes relaient les demandes portant sur la voirie, l'assainissement, dans un logiciel commun aux deux administrations. Nous avons aussi entendu que l'idée des pôles de proximité aurait été rapportée par Jean-Marc Ayrault à la suite d'une visite à Barcelone.

Au cours des entretiens, les mandats ont souvent servi de découpage temporel pour scander les déclinaisons de l'action publique. Les trois temps du récit de la proximité déclinent alors une période pré métropolitaine, où il ne fallait surtout pas que les communes aient le sentiment d'une dépossession. La proximité de l'action des Maires et des relations entre municipalités et intercommunalité était alors posée comme un élément majeur de la gouvernance communautaire. Puis au cours du premier mandat, l'exercice de la gestion et de l'action urbaine a surtout fonctionné dans le domaine des services urbains de proximité toujours très reliés aux projets des communes. Dans le deuxième mandat, les opérations voulues par les communes ont dû répondre à des objectifs communautaires qui visent « la mise en cohérence des actions, projets et politiques sur les territoires » (infra métropolitains)¹. Projets et domaines de

1 Séminaire Direction générale déléguée à la cohérence territoriale, 28 juin 2010

compétences des communes, projets et domaines de compétence de l'intercommunalité ont été fermement délimités.

Le premier contrat, il était un peu lié aux politiques communales qui avaient été décidées planifiées, parce que quand la communauté urbaine a été créée en 2001, finalement les collectivités avaient déjà fait des études, fait une programmation quelque part, simplement c'est que leur programmation était divisée en deux une partie était restée chez eux, pour les équipements sur leur compétence et la partie qu'ils avaient prévu eux-mêmes, que les communes avaient prévu sur les espaces publics, la voirie etc qui est partie à Nantes métropole donc c'est vrai que les premiers contrats ont été plutôt une addition parce que chaque commune avait prévu quelque part ses priorités et ce que Nantes métropole dans les premiers budgets avait été capable de suivre, de financer. Donc dans le deuxième contrat, Nantes métropole avait commencé à affirmer un peu plus des politiques en matière d'habitat, mais le troisième, finalement c'est le quatrième dans le temps parce que le 3^e a pas existé, le 4^e en comparaison, il affirme plus encore les politiques communautaires parce qu'elles sont mieux définies ou elles sont affinées en quelque sorte» (entretien n°2)

La volonté de délimitation est particulièrement marquée dans le document intitulé « Principes d'aménagement métropolitain » (2013) qui conclut que tout projet communal en matière d'urbanisme qui n'aurait pas été soumis au groupe de pilotage sera irrecevable « en matière de financement des réseaux de desserte en zone UA1 ou d'aide au logement social ou abordable. Nantes métropole se réserve également la possibilité de repousser toute demande ultérieure de requalification de l'espace public induite par la réalisation d'opérations auxquelles elle n'aurait pas été associée ». Ce mot de la fin semble sonner le glas de l'indépendance des communes en matière d'urbanisme et d'habitat et celui de la logique de guichet.

Sur les pôles, la menace de la suppression pure et simple a semblé planer en 2008 pour finalement choisir leur maintien, mais avec la réduction de leur nombre :

« les pôles ont été très, très questionnés après 2008, y a eu des remises en cause je pense assez fondamentales. Pas pour la partie exploitation, mais pour autre chose et là aussi les Maires, ils ont pas lâché là-dessus. Les Maires tiennent à leurs pôles » (entretien n°2).

Chaque pôle de proximité couvre plusieurs quartiers ou plusieurs communes, voire des quartiers et des communes. Ces pôles et leurs techniciens fonctionnent comme des structures territorialisées complémentaires de l'administration « centrale » de l'EPCI, elles sont des points de relais des décisions et actions entre l'administration communale et l'administration « centrale » de Nantes métropole dont le siège est situé sur les bords du canal Saint-Félix à Nantes. Les pôles sont dirigés par des directeurs, interlocuteurs directs des maires et DGS, dans les communes, des DGA et directeurs de service travaillant en « central ». Des liens de hiérarchie et de subordination entre espaces administratifs s'expriment, entre centre et périphérie, mais la force du système est d'avoir créé un tiers entre les communes et Nantes métropole. Le pôle est toutefois un faux tiers puisque ses techniciens fonctionnaires de Nantes métropole travaillaient pour beaucoup précédemment pour les communes et continuent de se penser dans le camp des petits (petites communes ou communes de banlieue) contre les gros (la ville centre parfois associée aux communes de banlieue les plus peuplées et la technostructure). Ceci ne les empêche pas de nouer des relations de travail efficaces avec les techniciens de l'administration centrale qui soit travaillaient précédemment dans la commune de Nantes ou pour le district, soit encore sont arrivés directement au sein des services, sans jamais avoir travaillé au sein d'une collectivité locale.

« Dans le premier mandat il y a eu si vous voulez la période de lancement de la communauté urbaine, ça a été très, très difficile de passer d'un tout petit district à la grande communauté urbaine, un grand, grand saut avec une perche. Ça été très difficile. Une communauté urbaine avec pas de politique, elle n'avait pas de politique, elle avait à peine un PDU qu'elle avait ramassé du District en 2000 donc il a fallu mettre en place petit à petit. Après il y a eu une phase certainement vers 2005 où on a quand même bien consolidé. Nantes est arrivé, Nantes est arrivé un an après, en 2002. Les services de Nantes ont été transférés que en 2002, il faut le savoir. Donc 2005 c'est

certainement une phase un peu de stabilité et après 2008 c'est à nouveau une étape un peu forte. Donc là je vois pas trop d'ici la fin du mandat ». (entretien n°2)

2008 est donnée comme « un tournant », comme une année de rupture dans un fonctionnement à la consolidation très récente, puisqu'arrive un nouveau DGS, précédemment DGS de la commune centre, tandis que le DGS communautaire précédent part vers Toulouse. La mutualisation des services entre la ville centre et l'EPCI démarre en 2008. C'est aussi cette année-là que le nombre de rencontres s'accroît autour du renouvellement des documents. Les temps de régulation mis en place à ce moment-là fonctionnaient déjà avant 2008 (avec plus ou moins de régularité selon les années). Par contre, la mise en lien des documents et des services de l'intercommunalité, le discours métropolitain, n'existaient pas. Parmi les raisons à invoquer, il y a sans doute la jeunesse de l'EPCI avec des transferts de compétence relativement récents, ainsi les doublons thématiques entre services communaux nantais et l'intercommunalité et les rivalités engendrées, pointés du doigt par le groupe travaillant sur les nouveaux modes de structuration de l'action publique locale (ARAB N. ; IDT J. ; LEFEUVRE M.-P., 2008) et occupaient vraisemblablement les énergies locales.

Dispositifs mis en place en 2000

Dix pôles de proximité
Contrats de co-développement
Commission locale de pôle
Conférence des Maires
Prévention des conflits

Dispositifs rajoutés après 2008

Programmation pluriannuelle d'investissement
Principes d'aménagement métropolitain
Conférences des DGS
Fiches communales = fiches PLH
ZAC communautaires

2012-2014 pourrait dans des travaux de recherche futurs devenir le nouveau tournant de l'intercommunalité avec le départ de Jean-Marc Ayrault, le départ à la retraite du DGA à double responsabilité chapeautant la cohérence territoriale, le développement urbain, les territoires et la proximité ; autrement dit 9 directions, 2 services de la ville de Nantes (logement et espaces verts), 7 pôles de proximité et 7 missions. Et les « on dit » évoquent aussi un probable départ du DGS, désireux d'un poste dans l'administration préfectorale. Le système de régulation évoluera donc sans doute rapidement après les élections de 2014.

B. Le recentrage : politique et financier ou financier et politique ?

« Financer l'espace public ne suffit pas, il faut mettre en lien l'économie, les transports, l'habitat : vous faites de l'habitat, on aide (à financer l'espace public) » (entretien n°4)

« Le contrat de co-développement pour nous n'est qu'un événement un peu particulier dans une relation constante avec les communes parce que on a en place, dans la proximité de travail, avec les communes, on a tous les mois une réunion, voire deux fois par mois, sur l'aménagement, on met un ordre du jour commun et on discute tous les projets d'aménagement qui intéressent la commune. Les communes sont inscrites, on peut inscrire des sujets, en demandant où en sont les projets. Donc on a ces réunions mensuelles » (entretien n°2)

Les contrats de co-développement ont été signés à partir de 2001, mais celui de la période 2008-2011 n'a pas vu le jour en raison des très fortes restructurations de l'appareil administratif communautaire.

« En juin 2008, une nouvelle organisation est mise en place avec un DGS unique, une restructuration des directions et des mutualisations annoncées » (Séminaire direction générale déléguée à la cohérence territoriale, 28 juin 2010). La mutualisation des services démarre en juillet 2008, avec la mise en commun de la direction générale de Nantes métropole et la ville de Nantes ainsi que la direction des ressources humaines, de la gestion et des finances ou encore de

la cohérence territoriale dont relèvent la direction du logement et les pôles de proximité. Dans un second temps, les services d'urbanisme seront mutualisés. Les nombreux remaniements de directions, de personnels font que la lisibilité de l'ensemble reste difficile à pénétrer pour qui n'est pas de l'institution et l'est parfois aussi pour ceux qui y travaillent, nécessitant de recourir assez souvent, lors des entretiens, à l'organigramme détaillé pour situer qui est qui et qui fait quoi. Ils expliquent également un certain nombre d'acrimonies, de craintes, mais parfois aussi d'approbations de la part des personnels qui suivent de près les rivalités entre services et directions à l'intérieur de l'EPCI ou entre EPCI et commune de Nantes ainsi que les « mises au placard ».

Le poids de la Mairie de Nantes s'est mis à peser plus fort, ne serait-ce que parce que son Maire également président de l'intercommunalité a réussi à positionner tout un personnel stratégique, DGS, directeur de cabinet, directeur de SEM, directeur d'agence d'urbanisme dans un ensemble d'institutions majeures pour l'aménagement et le développement territorial et urbain métropolitains. Ceci inquiète souvent sur la scène locale, au sein de la sphère politique et administrative de l'EPCI et sans doute au-delà. Comme doivent inquiéter des propos sur « les mutualisations avec les autres communes (qui) restent néanmoins encore un peu trop modestes » (séminaire direction générale déléguée à la cohérence territoriale, 2010), tant dans les petites communes qui n'ont pas beaucoup de techniciens à envoyer à Nantes métropole que dans les grandes sans doute véritables destinataires de la phrase.

Si les décisions à l'échelle de Nantes métropole sont prises par des élus, avant tout maires de « leur » commune, certains élus pèsent plus que d'autres, même une fois partis vers d'autres horizons politiques.

L'éloignement de la logique de guichet est sensé s'imposer aux communes au travers de réunions où se retrouvent les maires, DGS, directeurs de services de plusieurs communes, à l'échelle des pôles, tandis que en termes de programmation ou encore d'évaluation, le secteur territorial (« le quadrant », autrement dit le territoire du pôle de proximité) se substitue à l'échelon communal. Les contrats de co-développement qui fixent les engagements communaux et intercommunaux, les outils de suivi des politiques publiques, tels que la fiche communale du PLH mise en place en 2010, les ZAC intercommunales, les études préalables de faisabilité des opérations d'urbanisme relèvent des mises en commun et mises en cohérence, à l'échelle des pôles.

Entendu comme échelon de proximité par les maires, le pôle de proximité est devenu un outil de neutralisation des ambitions communales, on ne peut avoir plus que le voisin mais on peut partager avec lui, « après avis de la commission Territoires et proximité » (formée d'élus) les enveloppes sont réparties par territoires, pôles puis communes, non plus en fonction de l'histoire mais des nécessités objectivées suite aux audits effectués » (Principes d'aménagement métropolitain). Le territoire du pôle oblige à une moyennisation des objectifs, tandis que les modes de faire peuvent continuer de se différencier, en particulier en matière d'urbanisme chez les élus de l'opposition.

Les dispositifs de réunion autour des documents contractuels et du projet métropolitain sont autant d'occasions où s'élabore la régulation, laquelle passe par des règles de fonctionnement qui, soit précèdent, soit suivent des débats d'idées entre tous les acteurs de cet espace social local. Il s'agit de réfléchir à des stratégies et à des actions ou encore à des évaluations mais aussi dans la période récente à se prémunir des conflits avec les habitants en particulier autour de la densification.

Les règles sur lesquelles les élus se sont entendus à l'issue des réunions dites « conférences territoriales » qui se sont déroulées entre la fin de l'année 2008 et 2011 se nomment principes d'aménagement métropolitain. Elles comprennent des modes de collaboration et des modes de gouvernance désormais écrits dans le contrat type de co-développement que tous les directeurs de site/maires/DGS sont sensés retravailler pour l'adapter à chacune des collectivités. C'est un système extrêmement pensé, structuré, un cadre dont les moindres détails sont tenus et qui

force l'admiration sur papier. Et qui va même jusqu'à prévoir l'autocritique : « toutes ces instances pourraient paraître des produits de la pure technocratie. Or si elles sont contraignantes parfois, elles permettent d'assurer la préparation des décisions techniques ou politiques dans la cohérence et l'efficacité. Nous avons tous trop été en quête de décision dans un passé récent pour ne pas reconnaître les progrès accomplis » (Séminaire direction générale déléguée à la cohérence territoriale).

Synthèse du système de réunions tels que décrits par les entretiens n°1-2-3-4

<i>Conférences territoriales</i>	<i>Conférence des DGS</i>	<i>Commissions locales</i>	<i>Réunions d'aménagement</i>	<i>Réunions techniques</i>	<i>Urbanisme technique</i>	<i>Réunions directeurs de pôles</i>
<i>maires + élus municipaux</i>	<i>24 DGS DGCT</i>	<i>maires, élus, DGS, DST, services pôle + commune</i>	<i>Dir pôles, maires, adj à l'urbanisme, DGS, DGA urbanisme, Resp service pôle</i>	<i>Directeur pôle + resp services</i>	<i>Services urbanisme DU + pôle + service urbanisme commune et adjoint à l'urbanisme</i>	<i>DGCT Dir pôles</i>
<i>dans 1 des communes du pôle</i>	<i>Au siège</i>	<i>Réunit les 4-5 communes + quartiers Au pôle ou dans une commune</i>	<i>Communes tour à tour</i>	<i>Au pôle</i>	<i>Communes tour à tour</i>	<i>Au siège</i>
<i>6 depuis 2008</i>	<i>1 fois par mois</i>	<i>3 à 4 fois par an</i>	<i>1 fois par mois</i>	<i>1 fois par semaine</i>	<i>1 fois par mois</i>	<i>1 fois par semaine</i>
<i>Enjeux du territoire, une seule thématique par conférence (déplacement, habitat, économie)</i>	<i>Sujets variés</i>	<i>Densification Stationnement Propreté</i>	<i>construction, permis, ouverture à l'urbanisation</i>	<i>Sujets variés</i>		<i>Sujets variés</i>

Les critiques sont maigres mais existent néanmoins : « le contrat de co-développement, c'est un beau discours, de la poudre aux yeux, du blablabla, on vous promet monts et merveilles » nous dit l' élu qui estime avoir reçu trop tardivement une PPI jugée qui plus est insuffisante (entretien

n°9). L'ensemble des maires a adopté les contrats de co-développement, ils signent ce document qui met à plat leurs liens et engagements réciproques avec la communauté urbaine en présence de la presse et négocient au plus près ce qu'ils peuvent obtenir, acceptant l'idée d'un intérêt métropolitain, tant qu'ils peuvent obtenir telle ou telle retombée financière pour leur territoire, dans des tractations invisibles aux yeux des élus « de base », des techniciens et des chercheurs.

Article 1 : Objet du contrat

Le présent contrat a pour objectif de réaliser un projet commun entre Nantes métropole et chaque commune. A ce titre, il décrit :

- les projets communautaires en termes de :

1. développement et renouvellement urbain
2. développement et renouvellement de l'activité économique
3. évolution du réseau et de l'offre de déplacements
4. préservation et mise en valeur du patrimoine naturel

- l'évolution des modes de gouvernance

1. dispositif de gouvernance politique
2. dispositif de gouvernance technique
3. collaborations en matière de dialogue citoyen et démocratie participative.

-les modes de collaboration

1. coopérations techniques
2. animation partagée

http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20111021/annexeco_21_10_2011_05.pdf

Le contrat de co-développement est conçu par un groupe de travail, formé des directeurs de pôles et chargés de mission de l'administration centrale de l'EPCI, personnels de longue date de la commune de Nantes ou du district, sous l'autorité du DGA cohérence territoriale qui chapeaute l'ensemble. La rédaction est effectuée dans les communes puis toilettée par les cadres de l'EPCI.

« On a signé un contrat avec NM, c'est le Maire qui s'en occupe, ça s'est bien passé. C'est quelque chose que l'on rédige entre NM et la ville. On l'écrit à deux mains. Donc on met ce que l'on pense et après, eux... »

C'est vraiment co-rédigé ?

Ah oui oui ! Nous on a écrit le nôtre et on le fait regarder par NM et puis on fait des petits ajustements, on essaye de trouver un compromis entre ce que nous on souhaite vraiment et ce que la métropole veut. Mais ça c'est très très bien passé le contrat de co développement. Franchement il a été écrit par nous, par la ville. » (entretien n°10)

Au sein de l'administration métropolitaine, le contrat type sera transmis aux directeurs de pôles qui se chargent, ou délèguent la rédaction à un ingénieur territorial, adaptant la fiche type aux données, particularités, projets du territoire d'action puis la fait amender et valider par les DGS des communes.

« Alors dans l'articulation des faits, il y a Nantes métropole, les services centraux de la proximité ont établi un contrat type qui a été, dont le principe a été validé en conseil communautaire en octobre 2011 et, à partir de ce contrat type, les pôles sont chargés de rédiger les versions de travail qui sont propres à chaque commune à partir du contrat type en gardant la trame type et ensuite de rencontrer les DGS ou DGA le cas échéant pour faire un premier échange. Aujourd'hui par exemple, au niveau de notre pôle, ce travail a été fait en décembre donc aujourd'hui nous allons rencontrer les 5 DGS, Nantes c'est particulier parce que le quartier va être rattaché à la discussion globale de Nantes donc on va dire, on a rencontré les 5 DGS avec une première version du contrat de co-développement que j'ai préparé, à partir de la version type j'ai enrichi en ce qui concerne le nombre d'éléments. Qu'est ce que j'ai enrichi ? Alors j'ai remis des éléments du plan local de l'habitat, de ce que le plan de déplacement urbain a pu dire au niveau de la structurante TC ce qu'on accompagne, ce qui était connu dans la PPI 2012-2014 et d'autres éléments lorsque Nantes métropole a du lancer la biodiversité, un certain nombre d'études sont portées au contrat de co développement, y a aussi tout un aspect qui a été largement développé dans cette structure nouvelle c'est le volet

technique, tous les échanges qu'on peut avoir autour des observatoires, Nantes métropole est en capacité, de donner des données pour l'analyse locale, je ne sais pas en matière de stationnement, des données à la croisée des données de l'habitat, c'est vrai que Nantes métropole travaille sur les 24 communes, les communes connaissent bien leur juridiction mais elles ne connaissent pas forcément celle de leur voisin, le fait de prendre une problématique sur six communes, enfin cinq communes et un quartier va aussi faire qu'on est capable de produire un certain nombre de données.» (entretien n°2)

Le contrat de la commune de Rezé débute comme tous les contrats par le déroulement des politiques communautaires et des documents-cadres de référence, puis évoque le diagnostic et les perspectives d'évolution du territoire envisagés à l'échelle du pôle de proximité, enfin viennent les projets communautaires et projets communaux structurants pour le développement métropolitain.

« Le contrat de co-développement a 6-7 pages, on mettra en annexe des extraits du PLH, la fiche PPI, on peut mettre des annexes mais l'idée c'est que le contrat ne soit pas trop une liste. Il y a un effort de rédaction qui est fait pour que ce soit une synthèse. Le contrat de co-développement ne peut pas amener de nouveautés, ce n'est pas du tout son objet, c'est pas un futur contrat qui amènerait des subventions pour l'économie, c'est pas du tout ça, y a pas de scoop, y a plutôt la synthétisation des évolutions des politiques (entretien n°2)

Les principales actions du 3^e contrat de co-développement Rezé-Nantes Métropole (2012-2014).

Renforcer les cœurs de quartier

Nantes Métropole soutiendra les projets dans les quartiers de La Blordière (voirie), La Houssais (transfert de l'école de la Galarnière), Pont-Rousseau (politique de la ville, OPAH, projet de centre socioculturel, des espaces urbains réaménagés), Rezé-Hôtel-de-Ville (étude d'aménagement à engager)

Le projet urbain de Rezé est de développer les quartiers comme échelon de vie locale. Le renforcement du commerce de proximité (230 cellules répertoriées) participe également de ce projet.

Construire des ZAC : un engagement pour 2 000 logements

Faire de Rezé un interlocuteur économique du Sud-Loire

La poursuite des installations d'entreprises sur Océane, le transfert du MIN, l'implantation de l'institut de recherche technologique dans la zone aéroportuaire

Garantir une qualité de vie par la diversité et la facilité des modes de déplacements

Chronobus C4, parking relais les aménagements de voirie (accès ZAC, accès salle de sport métropolitaine), plan d'accessibilité aux espaces publics (PAVE), plan vélo.

Augmenter la place de la nature dans la ville et assurer sa protection

Diversité biologique, espaces de transition dans le paysage urbain, lieux de loisirs, 3^e tranche de l'Ilette, promenade des bords de Loire, inventaire des zones humides et protection de la ressource en eau, forêt urbaine, poursuite de l'aménagement...

Soutenir la dynamique rezéenne du développement durable

implication de Nantes Métropole dans le soutien aux actions de l'agenda 21 de Rezé et la participation réciproque au Plan climat de l'agglomération, rénovation de la déchetterie de la Malnoue en 2013, étude de la construction d'un réseau de chaleur sur le quartier du Château.

La règle du jeu métropolitain que manifeste le contrat de co-développement existe aussi à Bordeaux au sein de la communauté urbaine. Il fonctionne comme un cadre de contractualisation des projets, des modes de gouvernance, des modes de collaboration entre les deux parties (cf Saint-Médard-en-Jalles ci-après). Des contrats de co-développement sont mis en

place à la fin des années 2000 à Bordeaux et à Lille, mais sur un autre mode de fonctionnement, c'est-à-dire sans un tiers organisé autour de pôles. Tandis qu'à Toulouse, le modèle des pôles de proximité a été transféré (exporté depuis Nantes par l'ancien DGS) a priori sans le contrat de co-développement.

La Cub et ses communes doivent relever ces défis dans les prochaines années en **offrant à leurs citoyens cette métropole plus solidaire, stimulante, sobre, sensible et singulière donc UNIQUE¹**.

Le *contrat de co-développement* est un des premiers modes opératoires, notamment à travers des modes de coopération novateurs et exemplaires.

Le *contrat de co-développement* a pour objet de préciser les **objectifs** partagés par la Communauté urbaine et la commune sur le territoire de la commune, et de garantir la convergence des actions communautaires et communales.

Il vise à **accompagner et cadrer les relations entre la Communauté Urbaine et la Commune de Saint-Médard-en-Jalles**, sur la base d'un partenariat négocié et d'engagements réciproques.

Il est l'un des **documents de référence** qui, tout en présentant le projet de territoire de la commune et son programme d'actions, prend en partie en compte la vision métropolitaine.

<http://www.saint-medard-en-jalles.fr/cadre-de-vie/600-contrat-de-co-developpement.html>

Toutefois à Bordeaux, en 2011, la CUB s'est dotée de quatre directions territoriales situées à Lormont sur la rive droite de la Garonne et sur la rive gauche au Haillan, à Pessac ainsi qu'à proximité du siège de la communauté urbaine, dans le quartier Meriadeck à Bordeaux. Ces directions sont comme à Nantes les interlocutrices des communes pour les contrats de co-développement (Guide pratique de la nouvelle organisation de la CUB, 2011).

La manière d'énoncer les principes d'aménagement à l'intérieur du contrat de co-développement par ailleurs très charpenté par les documents que sont le PLH et le PDU, semble assez loin du projet bordelais, situé dans une communication mieux travaillée à destination du tout public et dans une volonté d'éclairer le sens donné aux politiques publiques. A Nantes, le projet équivaldra longtemps à l'action, et n'était pas identifié en tant que tel dans les contrats de co-développement signés récemment, comme si les actions mises bout à bout faisaient projet sans qu'il ne soit nécessaire de le nommer en tant que tel. Ainsi le contrat de co-développement présenté au conseil municipal de Nantes en mars 2012 et voté par celui-ci parle de projets partagés, d'objectifs partagés, de vision prospective du territoire, des enjeux du territoire mais ces projets, objectifs, visions ne sont pas nommés, ni qualifiés. Seules les grandes politiques communautaires le sont et encore sous des intitulés bien vagues (développement et renouvellement urbain, développement et renouvellement de l'activité économique, évolution du réseau et de l'offre de déplacements, préservation et mise en valeur du patrimoine naturel, plan climat). Rien n'est dit dans les contrats de co-développement du sens donné à l'action, puisque le résumé en un mot ne permet pas de décliner la manière de penser la politique en question. Lire par exemple « développement et renouvellement urbain » ou « développement et renouvellement de l'activité économique » ne dit rien des raisons et de la philosophie de l'action, des modes de faire. Les entretiens ne nous éclairent pas plus puisqu'ils donnent surtout à entendre une appropriation par les agents de l'intercommunalité du vocabulaire organisationnel des réunions ou de l'action.

« Alors le contrat de co développement alors, l'agglomération urbaine dispose d'un schéma directeur, d'un plan local de l'habitat, d'un plan de déplacement urbain, elle dispose d'un certain nombre de grands schémas directeurs en matière de transports collectifs, eaux usées etc et elle dispose aussi d'un outil financier qui est la programmation pluri annuelle des investissements. Après, chaque année y a le vote du budget, la PPI n'est qu'une programmation de capacité d'investissement, elle a été travaillée sur 2008-2014, elle est sur le mandat, alors la PPI elle a été affectée alors il y a la direction centrale qui garde directement des volets mais au niveau de la direction de la proximité il y a et rattaché aux pôles il y a une PPI affectée par commune, c'est-à-dire pour chaque commune on a en 2008-2009 déterminé avec les maires, les priorités communautaires, les maires ne peuvent pas déterminer seuls les priorités c'est la spécificité du vice président quelque part les priorités communautaires et communales, cette PPI on l'appelle espaces

publics et principalement tous les dispositifs d'accompagnement NM au développement des territoires, c'est-à-dire que la commune avec NM décide de renforcer le centre ville, de construire de nouveaux logements, forcément on va peut être améliorer le transport en commun, (avoir un accompagnement), améliorer les réseaux. La commune construit un équipement de type centre culturel, alors c'est vrai le maire va souhaiter qu'il y ait un accompagnement espace public autour, ça fait l'objet de négociations finalement ». (entretien n°2)

Par contre, les documents sortis en 2013 intitulés « principes d'aménagement métropolitain » ou encore « guide de l'éco quartier métropolitain » sont plus discrets en la matière. Le premier qui s'avère une révision d'un document sorti en 2010 annonce en grisé, dès les premières lignes de l'introduction « la stratégie de développement urbain métropolitain durable consiste à organiser la densité, la polarisation et l'accessibilité sur le territoire de Nantes métropole. L'objectif de cette stratégie est de construire une ville pour tous, plus mixte, plus accessible, plus compacte et plus polarisée. » Entre 2010 et 2013, le credo métropolitain s'est sans cesse affiné, intégrant la dimension durable de l'action dans le document de 2013 (en 2010, le texte mentionnait « toujours au titre de la consolidation territoriale, il nous faut désormais également intégrer le plan climat, les agendas 21 métropolitain et municipaux (...) »). Si l'on lit entre les lignes de la stratégie, la polarisation et la densité doivent conforter la politique de déplacements engagée dès le début des années quatre-vingt, la densité doit permettre d'attirer de nouveaux habitants et de faire grossir l'intercommunalité (donc de peser sur ses dotations et ses impôts locaux, mais aussi de conserver une bonne position dans la concurrence urbaine).

La « direction générale déléguée à la cohérence territoriale qui a remplacé celle de la proximité à partir de 2008 a pour objectif de mieux inter-relier entre elles des politiques intercommunales, par la création de politiques transversales qui « portent les grands enjeux de Nantes métropole », en ciblant mieux les investissements à promouvoir et à soutenir financièrement. Reste à savoir si la finalité de cette cohérence territoriale est avant tout financière, autrement dit que la transversalité et l'inter relations sont pensées comme des systèmes permettant de réaliser des économies ou à tout le moins de ne pas creuser les déficits plus que de raison, ou si elle est avant tout organisationnelle, transformant un fonctionnement pensé jusque-là de manière sectorielle, en mêlant désormais sectorialité et transversalité.

Les réunions autour des deux documents programmatiques que sont le Plan de Déplacement Urbain et le Programme local de l'Habitat (entre 2008 et 2010), les négociations autour des programmations pluri annuelles d'investissement (PPI) en 2008-2009 dont le rôle central transparait dans chacun de nos entretiens ont entretenu des relations nombreuses entre l'ensemble des élus et des techniciens intercommunaux. Nos entretiens confortent les analyses de Desage et Guéranger, qui avaient pris conscience au cours de leurs premiers entretiens de l'importance majeure de la PPI, sur laquelle leurs interlocuteurs DGS et élus les avaient encouragés à se pencher : la donne financière est majeure dans les relations entre communes et intercommunalité et relativise quelque peu l'idée d'un abandon de la logique de guichet, celle-ci est sans doute moins franche qu'en 2001, où les communes venaient faire financer leurs projets communaux sans vision territoriale plus étendue, sans transversalité des politiques publiques, mais elle existe.

Instruments de l'aménagement, liant communes et EPCI (à partir des entretiens 1-2-3-4-6)

<i>PPI Programmation pluriannuelle d'investissement</i>	<i>Contrats co-développement</i>	<i>Bilans PLH - fiche communale</i>
<i>2008-2014 Définie annuellement</i>	<i>2012-2014 en cours Absence en 2008-2011</i>	<i>PLH en cours 2010-2016 Tous les ans</i>
<i>PPI espace public affecté par communes</i>	<i>Co rédigé par DGS + directeur pôle, signé par le maire</i>	
<i>Désormais très fortement relié aux principes d'aménagement métropolitain (densité, polarisation, accessibilité / ville pour tous, plus mixte, plus compacte) Et aux compétences</i>	<i>Rappel des politiques communautaires et documents cadres de référence Diagnostic Art 1 et 2 : Objet / période Art 3 Projets communautaires et communaux structurants pour le développement métropolitain Art 4 Evolution des modes de gouvernance Art 5 Modes de collaboration Art 6 Evaluation</i>	<i>Objectifs de logements, social, abordable, libre et types d'opérations : diffus, SMS, ZAC Nombre de PC et logements construits : Stade d'avancement des opérations Indication des zones à développer -</i>

Les réunions, au cœur du système de gouvernance de Nantes métropole, existent pour quelques-unes depuis les débuts de la communauté urbaine, mais elles ont été remobilisées par cercles successifs, les maires entre eux, les DGS entre eux, les directeurs de pôle entre eux, l'ensemble se regroupant dans des commissions locales ou des réunions d'aménagement à l'échelle des pôles. Ces cercles étaient désirés par les participants eux mêmes, c'est-à-dire que les DGS voyant les Maires se réunir entre eux souhaitaient avoir le même type de rencontres. Mais elles ont parfois été initiées par le DGS de l'EPCI, ce fut le cas des conférences territoriales auxquelles élus et DGS étaient conviés, à partir de 2008. Cinq conférences thématiques ont eu lieu jusqu'en 2011, et se sont terminées par une conférence transversale : la territorialisation au sein des pôles de proximité, autrement appelé « secteurs » ou « quadrants » tenant lieu de transversalité. Les problèmes et les référentiels communs, en matière de langage, de réflexion, d'action, l'anticipation des difficultés, la mise en lumière des conflits, souvent des recours face à la densification, se sont discutés au cours des cinq premières réunions. La dernière d'entre elles a donné lieu à une lecture des diagnostics et des enjeux à l'échelle des secteurs et des communes de ces secteurs.

Six séries de conférences territoriales ont été organisées depuis 2008 sur :

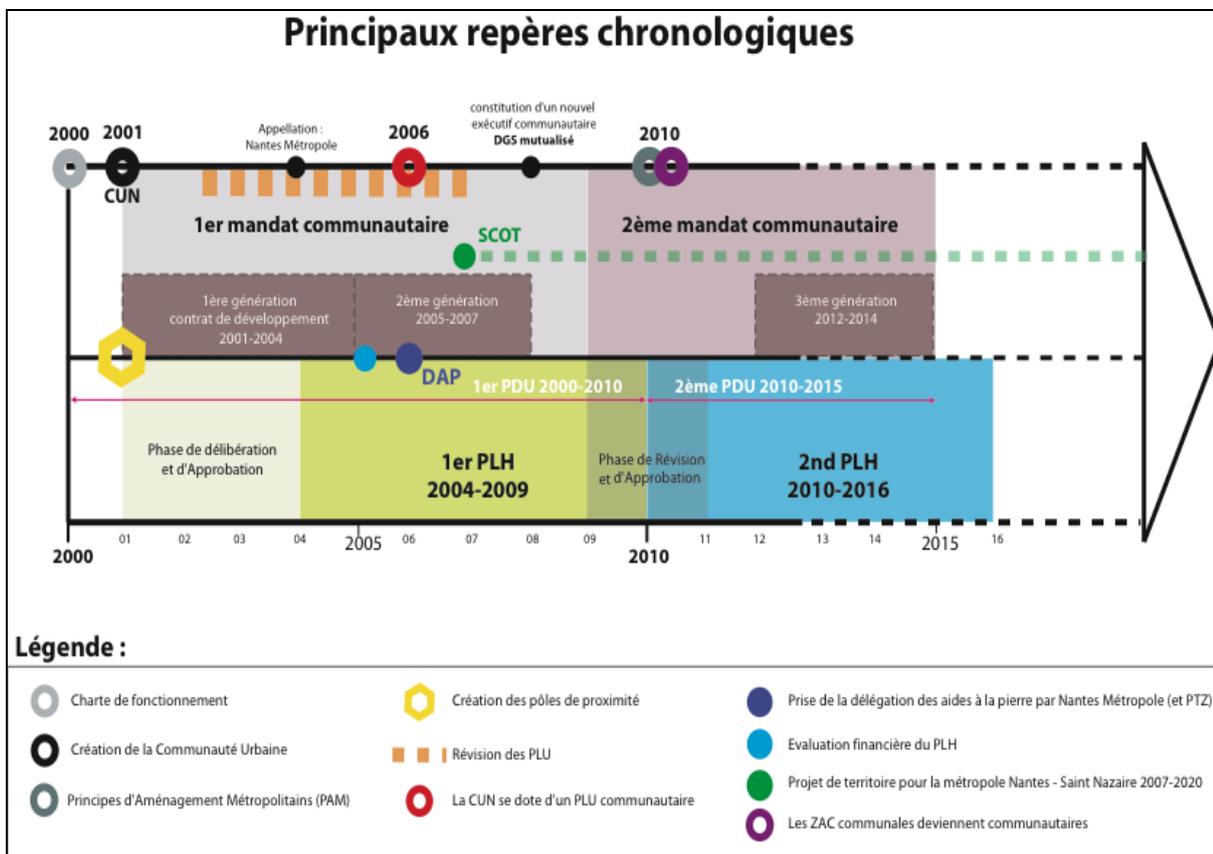
- l'offre de transports en commun, en Novembre-Décembre 2008,
- le bilan PLH (2004-2008) en avril-juin 2009,
- les opérations d'aménagement en Décembre 2009 et Janvier 2010,
- la stratégie de développement urbain en avril-mai 2010,
- le développement économique en décembre 2010-janvier 2011
- le diagnostic prospectif territorial par pôle de proximité.

Source : contrat type de co-développement, 2010

L'évolution de l'intercommunalité a conduit au passage d'une intercommunalité qui menait à bien les projets des communes, sans qu'un intérêt ou un projet collectif soit réellement déterminé, à une intercommunalité où les projets des communes doivent intégrer des objectifs définis pour l'ensemble de la communauté urbaine et, bien au-delà, à l'échelle du SCOT. Cela conduit à des arbitrages plus forts du côté des financements d'espaces publics, progressivement mais assez rapidement, mis en relation avec la politique de déplacements, d'habitat, d'urbanisme et économique.

« c'est vrai que au début, en 2008, y a eu effectivement des ajustements financiers très importants, une nouvelle PPI, un nouveau PLH et qui a été mis en œuvre, donc le contrat de co-développement, il vient à un moment donné où les grands arbitrages ont été rendus sur les finances, sur les investissements, y a eu l'engagement des communes à produire du logement diversifié, on va faire du PLH avec un suivi qui va se faire chaque année, le PDU qui a été... il nous manque peut être, la seule chose un peu, le schéma d'urbanisme commercial » (entretien n°2)

« le co-développement, on dit « c'est pas une nouveauté », mais il est l'aboutissement d'un processus qui a été les discussions avec les communes sur les PPI en 2008-2009, des discussions sur le PLH, des discussions sur le PDU, des discussions sur un certain nombre de dossiers techniques. C'est tout ça, à la fin il y a le contrat qui arrive, mais c'est l'aboutissement d'un processus ». (entretien n°2)



Réalisation Soazic Leray, ESO Nantes, 2013

2. Une régulation dans le domaine de l'habitat et du logement, à la fois forte et faible

Avec ses services spécialisés, ses objectifs, ses programmes, la politique d'habitat est « anciennement » communautaire, mais l'EPCI est récent (2001) et les débuts réels de cette politique datent de 2004, au moment où le premier PLH de l'agglomération débute et où se structure un service du logement. En dix ans, ce service s'est renforcé et a acquis une expertise. La politique de l'habitat et du logement s'est notamment consolidée au moment où la délégation des aides à la pierre a été obtenue par la communauté urbaine.

Ces dix dernières années, des orientations et des règles du jeu ont été données aux communes, aux aménageurs, aux bailleurs et aux promoteurs en matière de logement via les documents de l'urbanisme et de l'aménagement que sont les PLU et les PLH. Une politique d'intervention publique communautaire s'est également consolidée autour du logement social (financement, construction, répartition) et a été intégrée dans le projet de l'institution intercommunale.

« il n'y a plus aucune commune qui remette en cause la question de construire du logement social. Plus aucune commune ! C'est dans le droit commun » (entretien n°5)

Dès lors, l'EPCI est partie prenante du jeu économique. Il est régulateur dans le sens où il soutient, dans un marché en crise, le logement social et répond à la fois aux demandes de logement des attributaires potentiels et aux difficultés que connaissent les promoteurs à partir de 2008. Autrement dit, l'intervention publique tente d'aider les ménages dont l'accès au logement est rendu difficile, les locataires par la construction de logements HLM, les acquéreurs modestes par le dispositif de l'accession abordable. Et l'intervention publique soutient également les entreprises de construction et de promotion, qui écoulent plus difficilement leurs programmes immobiliers et qui vont désormais réserver des logements sociaux dans leurs programmes de construction, contribuant à une mixité des statuts d'occupation dans les immeubles. Le fait de répondre à deux motivations très différentes rend la régulation difficile et peut aboutir, je pense, aux règles destructrices et aux résultats non ordonnés qu'évoquaient J.D Reynaud en 2005 : « Ce que j'appelle régulation (...) c'est la création de règles. Lesquelles peuvent être tout à fait destructrices le cas échéant ... Il n'y a donc aucune nécessité pour que l'enchaînement des négociations aboutisse à un résultat lui-même ordonné ; le contraire est même tout à fait courant ». En effet, avec des objectifs surtout quantitatifs et une volonté de mise en concurrence des opérateurs, malgré un nombre de logements sociaux plus élevé, le logement demeure plus souvent privé, cher et dominé par les produits d'investissement, donc par l'importance du locatif tandis que la ville se minéralise dans son paysage. Les dernières années ont produit de la concurrence à l'échelle locale entre les bailleurs sociaux et les aménageurs complexifiant la lecture globale de l'action publique relative à l'habitat et au logement. Les règles du jeu autrefois assurées par l'Etat sont également données aujourd'hui par les EPCI, mais avec de nombreuses difficultés liées à la difficulté de faire fonctionner le consensus communautaire sur des compétences, celle de l'urbanisme jusqu'en 2011, celle du logement, encore aujourd'hui exercée par les communes. Néanmoins, « l'EPCI renforce son rôle par le développement de données et d'une expertise communautaires, mais aussi une requalification de la politique sous une forme dépolitisée et consensuelle (« un logement pour tous ») et qui réaffirme la prééminence du maire en « aval », c'est-à-dire tant sur la forme des constructions retenues que sur les enjeux de peuplement» (Benchendick, Desage, Galepois, Guéranger, 2012).

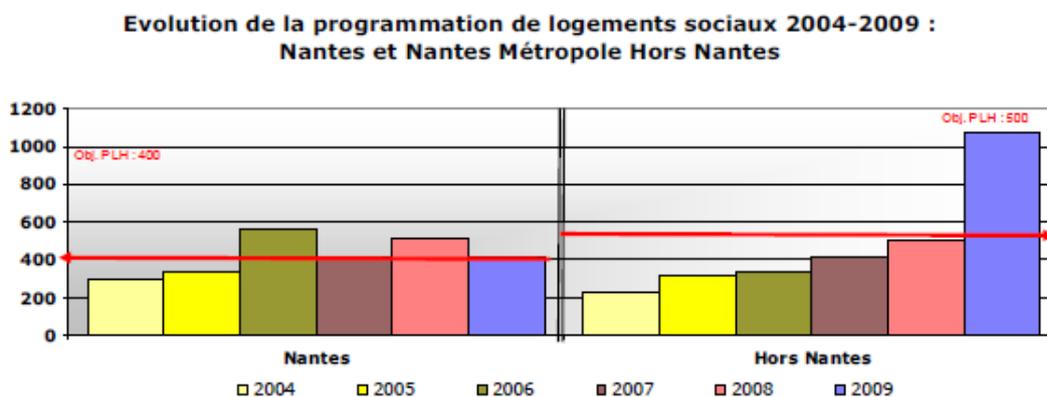
A. Une politique majeure dans les discours, mineure dans les financements et minorée dans ses résultats

Le « logement et l'habitat » sont une des onze compétences obligatoires qui incombent à Nantes métropole, le renforcement de cette politique au moment de la délégation des aides à la pierre en 2006 en a fait une institution majeure dans ce domaine. Les chiffres du tableau ci-dessous extraits des documents PLH et bilans annuels montrent bien que la délégation a permis de doubler la programmation du nombre de logements sociaux (les logements PLUS ont été multipliés par trois entre 2002 et 2009, les PLAI par 42 %), ce qui a donc légitimé la politique de construction de logements sociaux. Pourtant, et c'est à mettre au compte des nombreux paradoxes à l'œuvre, la part consacrée aux différentes politiques publiques ne place pas plus l'habitat dans les priorités (4,6 % du budget) en 2012 que durant les périodes précédentes, quand bien même on y rajouterait une fraction de la part consacrée à l'accompagnement des opérations d'habitat qui relève du budget de « l'espace public », ou encore celles du développement urbain des territoires, autres politiques publiques d'importance et mieux dotées du point de vue budgétaire.

EVOLUTION DE LA PROGRAMMATION DES LOGEMENTS SOCIAUX 2002-2008 ET SUIVI DES AGREMENTS

	Avant prise de délégation				Après prise de délégation			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PLUS	411	283	380	483	775	522	553	1107
PLA I	121	67	51	95	58	222	230	283
PLUS CD - ANRU	-	63	80	74	60	73	234	98
PLS	184	193	730	368	313	492	292	756
PLS Foncière	-	-	34	55	59	169	131	62
TOTAL	716	606	1275	1088	1265	1478	1440	2306

* le nombre de logements programmés correspond aux décisions de financement.



Documents élaborés d'après le PLH 2010-2016

Le document de vulgarisation budgétaire qu'est le rapport de présentation du budget primitif 2012 présente les trois grands axes de la politique de Nantes métropole : développement durable, cohésion sociale et attractivité. Relèvent du développement durable, les politiques de transport, l'énergie, la collecte de déchets et la préparation du dispositif événementiel Green Capital. Seul le document programmatique qu'est le PLH est évoqué dans l'axe de la cohésion sociale comme si la question du logement à elle seule, par ailleurs réduite à un document

programmatique suffisait à résumer le travail de cohésion sociale, tandis que l'attractivité est déroulée sous l'angle des grands équipements, des grands événements, du (grand ?) quartier de la création et des grands instituts de recherche.

Pourtant, entre discours et financements... le chemin diffère. Sur les 645,4 millions (sur 966 millions d'euros de dépenses) dépensés en 2012 pour les dix politiques publiques de l'EPCI, les politiques publiques de déplacements (29,8 %), de l'eau (18,6), de l'environnement (déchets) (16,4), du développement urbain des territoires (10,9), des espaces publics (voirie, propreté) (10,7), le développement économique métropolitain et international (6,7), connaissent les parts de budget les plus élevées. Puis viennent l'habitat et les solidarités (3), l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (2,1), l'emploi et l'innovation sociale (1,1), l'énergie (0,18).² Il y a donc dans la durée, depuis la création du district, une grande continuité dans les financements et ce sont fort logiquement les domaines d'investissement les plus anciens (les déplacements en particulier) qui continuent de peser le plus lourd et qui forment le cœur du projet métropolitain.

Du point de vue de l'habitat et du logement, le projet communautaire est de construire du logement social et de favoriser l'accès à la propriété sur le territoire de la communauté urbaine aux familles de la classe moyenne, et de soutenir le logement de certaines populations ciblées (les jeunes, personnes âgées, plus démunis, gens du voyage, situation de handicap). Ce qui s'exprime pour les communes dans les contrats de co-développement de la manière suivante :

« Sur la période du précédent PLH, Vertou supportait 27% des objectifs du secteur Sud Est. L'objectif de la commune est compris entre 135 et 145 logements commencés par an. La commune devra faire un effort significatif pour le développement du logement social afin de rattraper le retard loi SRU. Les principaux enjeux démographiques et de l'habitat sur la commune concernent : l'accueil des ménages familiaux, le maintien des jeunes sur la commune (décohabitation), le rattrapage des logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU »

Vertou est un exemple intéressant parce qu'il s'agit d'une commune de droite au sein d'une intercommunalité dominée par la gauche. C'est une des communes souvent citées par la presse locale pour ses pourcentages de logements sociaux encore bien en dessous du seuil de 20 %. Pourtant, il n'y a guère d'écarts entre les propos tenus par les techniciens intercommunaux en charge de l'urbanisme, de l'habitat et du logement et ceux du Maire, tous parlent de volonté importante de construction de logements sociaux et abordables, notamment le long du busway qui relie la commune à Nantes et dans le prolongement du centre bourg. C'est du côté des outils que les divergences sont plus marquées. A Vertou comme à Sautron, autre commune de droite, on se refuse à l'usage de l'outil ZAC lui préférant l'opération d'aménagement, Ces positions marquent le refus du portage financier de l'aménagement, mais ne signifient pas pour autant l'absence d'encadrement communal en matière d'urbanisme.

En effet, dans l'intercommunalité, tous les élus souscrivent aux objectifs de mixité sociale ou d'accessibilité des pôles et bourgs, de même qu'à la polarité que ceux-ci exercent. Tous acceptent la construction de quartiers nouveaux et de logements sociaux, tous adoptent le contrat de co-développement et la fiche communale, y compris au sein de l'opposition. Par contre, tous ne recourent pas à l'outil ZAC, tous n'adhéreront pas aux objectifs chiffrés, en particulier du côté de l'opposition structurée au sein d'un groupe « Equilibre et démocratie » qui regroupe quatre communes (Basse-Goulaine, Carquefou, Orvault, Sautron) ainsi que l'opposition nantaise. Joel Guerriau, Maire de Saint Sébastien sur Loire, sénateur et vice président au Sénat du groupe Union des démocrates et des indépendants n'y participe pas.

2 http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/rapport-annuel2012_1370351122563.pdf

La méfiance à l'égard de l'outil ZAC naît parfois de la longueur de la procédure, ou du sentiment que c'est au secteur privé de réaliser la construction et la promotion, dans un cadrage néanmoins strict de la part de la collectivité, ou encore serait liée à l'externalisation des comptes de la collectivité. Les ZAC déficitaires ont existé et existent encore même si une chape de plomb recouvre ces échecs, des maires peuvent ne pas vouloir en porter le bilan. Si le passage des ZAC à la communauté urbaine (en dehors des coups partis que certaines communes souhaitaient conserver et qui sont demeurés ZAC communales), n'a pas suscité le tollé que nous pensions entendre, cela s'expliquerait par le déficit de certaines d'entre elles, mais aussi par le nombre insuffisant de personnels qualifiés pour les suivre, tout au moins dans les petites communes. Quant aux communes qui voient d'un mauvais œil « l'intrusion » de Nantes métropole sur leur territoire, elles refusent tout net les ZAC. Toujours est-il que la grande majorité des communes a accepté le passage à l'intercommunalité des ZAC, contentes pour certaines de se débarrasser des ennuis et assurées que toute ZAC établie sur leur territoire à l'avenir serait définie avec elles.

Quant aux objectifs en matière de logements sociaux, s'ils ne recueillent pas toujours l'adhésion des communes, c'est parfois parce qu'ils semblent inaccessibles à atteindre dans le pas de temps imparti ou inadaptés à la commune dans les formes urbaines qu'ils proposent ou encore problématiques quant à l'accueil ultérieur des populations, en particulier dans les communes pauvres : accueillir plus de logements a des conséquences sur les capacités d'accueil des écoles par exemple et peut engendrer des coûts élevés que les budgets communaux ne peuvent pas toujours supporter.

*A Saint-Herblain, deuxième commune de l'agglomération pour le peuplement (43 901 habitants) caractérisée par le dualisme de son habitat, avec beaucoup de logement social mais également de lotissements et par le vieillissement de sa population, les déclinaisons en matière de logement dans le contrat de co-développement 2012-2014 sont différentes
« les principaux enjeux démographiques et de l'habitat relevés pour le PLH 2012-2016 concernent : l'accueil des ménages familiaux, le maintien des jeunes sur la commune, l'accueil des personnes âgées dans des structures adaptées ».*

Le contrat herblinois dresse un bilan pour la période 2010-2012 en rapport avec les objectifs de production inscrits dans le PLH et montre des décalages entre ce qui était prévu et ce qui est. Ainsi la production devait se répartir « entre secteur diffus (environ 32%), opérations programmées en ou hors ZAC (environ 59 %) et opérations en cours de définition ou d'initiative privée (9% environ). Pourtant le secteur diffus participe aux mises en chantier effectives à hauteur de 68 % des programmes autorisés, soit le double de ce qui avait été pensé. Ceci est également vrai à Vertou et dans bien des communes de l'EPCI.

Les ambitions élevées en matière de construction de logement, et donc de logement social, produisent des résultats, mais le bémol est le suivant : la construction privée, en particulier dans le secteur diffus (c'est-à-dire en dehors des opérations publiques d'aménagement, sous la forme de pavillons ou/et de petits ou moyens programmes de collectifs d'habitation) dépasse de très loin la construction des logements sociaux. On aboutit donc au paradoxe d'une nombre de logements sociaux plus élevé, mais d'une part relative en décroissance.

« il faut construire, il faut construire, là on s'aperçoit dans les communes de ce pôle qu'on dépasse largement en termes de production du logement les objectifs du PLH. Par contre c'est essentiellement dans le diffus et ça diminue les taux de logement social. Donc il faut arriver à corriger ça » (entretien n°3).

« Je prends un exemple parce que ça se déroule principalement sur Sautron et La Chapelle qui ont un déficit de logements sociaux important et qui actuellement font un effort pour produire du logement social, notamment dans les grosses opérations mais qui voient leur taux ne pas évoluer parce qu'il y a beaucoup d'opérations en diffus donc la question qui se pose c'est comment freiner les opérations en diffus ou comment plus contraindre à la production de logements sociaux ? Ça ça apparaît dans l'actualisation des fiches communales et puis après avec le Maire, le Vice président avec des propositions qui sont actuellement les modifications du PLU qui sont en cours et donc ce

qui est objet de débat c'est comment améliorer le % de logements sociaux. A la limite pour produire du logement social, les communes sont dans les cordes du PLH mais c'est la proportion. C'est à dire qu'ils produisent beaucoup plus que ce qui était prévu (entretien n°3)

Du côté des finances de la collectivité locale, un tel résultat peut ne pas être considéré comme un problème puisque le nombre de ménages taxés au titre de l'impôt local augmente tandis que la menace d'une crise de l'offre de logement s'éloigne, mais du côté des prix du foncier et donc de la crise de l'accès au logement, tant pour le logement social que pour l'accession à la propriété, du côté du peuplement urbain, du patrimoine ou de l'environnement local menacés par le nombre de programmes neufs sortis de terre, les répercussions peuvent s'avérer d'importance.

Les révisions et modifications du PLU ont donc eu pour objectif de limiter l'implantation des promoteurs sans contrepartie de construction de logement sociaux dans leurs opérations. Dans une commune comme Orvault « *toute opération d'une SHON affectée au logement comprise entre 800 m² et 2 500m² doit comprendre 25 % de logements locatifs sociaux décrits au chapitre 1-C du présent règlement ; toute opération d'une SHON affectée au logement supérieure à 2 500 m² doit comprendre 35% de logements locatifs sociaux et 15 % de logements locatifs abordables décrits au chapitre 1-C du présent règlement* ». A Rezé, « *toute construction projetée d'une SHON affectée au logement égale ou supérieure à 1 500 m² et située dans les secteurs délimités au titre de l'article L.123-I-16° du code de l'urbanisme et figurant sur le plan (cf. légende du règlement pièce n° 5.2.2.2), doit comporter au minimum 40% de SHON affectés aux logements locatifs sociaux dont 10% de SHON peuvent être remplacés par des logements locatifs abordables et / ou en accession abordable* » (Révision simplifiée du 14 décembre 2012).

La dernière modification en date (24 juin 2013) reprecise dans la ville de Nantes les parts de logements sociaux et abordables pour des opérations situées sur des terrains de plus de 2500 m² en zone Ua, Ub, Uc, Uh. Entre 1000 et 2500m², c'est la part de logements abordables (a priori destinés aux familles accédantes) à atteindre qui est indiquée. Il s'agit donc d'un régime a priori plus favorable à Nantes qu'en banlieue, offert aux promoteurs, sans doute en raison du poids historique du logement social dans la ville de Nantes. Les promoteurs sont sans doute ravis puisque « un gros promoteur ne va pas en périphérie (...) un promoteur, ça lui fait jamais plaisir de faire du logement social, sa notoriété ne se fait pas sur du logement social » (entretien n°13). Ils s'assurent ainsi une commercialisation plus facile. Le credo métropolitain « densité, polarisation et accessibilité » rencontre la règle d'or du bon emplacement pour un promoteur « un terrain profond, une belle orientation, bien placé, avec le tram et des services à côté » (entretien n°13).

Les règlements d'urbanisme autorisent donc encore à Nantes des constructions sans contraintes sur 6 à 7 niveaux, sur des terrains de moins de 1000 m² de terrain, comprenant une quarantaine de logements. Les bénéficiaires seront évidemment moins importants que durant l'« âge d'or » de 2003 à 2008. Dans les plus grosses opérations par contre, les promoteurs font désormais avec la contrainte de l'intégration du logement social et de l'accession abordable. Ils composent parfois avec cette contrainte en intégrant les logements sociaux dans les parties du programme les plus longues et difficiles à commercialiser (premiers et deuxième étages, localisations au nord et à l'est ou situés dans les parties les plus bruyantes, proches de la circulation) et plus couramment en les séparant par des cages d'escalier spécifiques à chacun des statuts d'occupation (entretien n°13) ce à quoi conduit de toute façon la gestion et l'entretien de tels bâtiments.

L'adhésion des communes au logement social est sans doute liée au fait que Nantes métropole ajoute ses propres aides aux aides à la pierre de l'Etat et du conseil général transférées à Nantes métropole. Les aides se sont « rapprochées » des communes par rapport à la période où elles étaient attribuées par les services de l'Etat. Le logement social intègre désormais toutes les opérations d'urbanisme communales ou intercommunales permettant au maire de jouer les «

entrepreneurs sociaux ». Que tous adhèrent au logement social n'en demeure pas moins surprenant pour les « vieux de la vieille » : *« c'est quand même le paradoxe, parce qu'il y avait beaucoup plus d'aides à la pierre autrefois qu'il n'y en a aujourd'hui »* (entretien n°5). L'adhésion est pragmatique : accepter du logement social peut permettre d'espérer le financement de plus de voirie ou pour les promoteurs de faire passer plus vite des permis de construire : *« un promoteur évite d'être la bête noire des élus »* (entretien n°13).

La maîtrise du jeu se situe dans le camp de l'intercommunalité, mêlant à la fois les aides et les dispositifs de répartition géographique des logements, avec de véritables leviers désormais pour imposer le logement social aux communes, mais générant de nouveaux problèmes pour celles-ci (difficultés à financer les services à la population).

« ce ne sont pas les communes qui demandent les aides à la pierre, c'est la communauté urbaine qui décide de la répartition. Ca se fait sur la base de la programmation, c'est très clair. Nous sommes les gestionnaires des aides à la pierre, via la délégation des aides à la pierre de l'Etat mais aussi par le fait que Nantes métropole apporte ses propres aides sur ses fonds propres qui sont aujourd'hui plus importants, plus du double que ce que l'Etat met sur un PLUS ou un PLAI, quasiment ». (entretien n°5)

M : En fait il y a une commission qui se réunit tous les 15 jours à peu près, dans cette commission il y a (énumération des techniciens) alors le nouveau c'est Mr CHESNAU, c'est le président de la commission c'est le Maire de Thouaré, qui est vice-président de NM en charge du logement social, et puis après il y a des communes qui sont associées, alors pas toutes les communes, il y a la commune de Nantes, de St Sébastien, de Sautron, d'Orvault, la commune de Ste Luce donc c'est le maire de Ste Luce (chacun est nommé). Donc cinq communes qui statuent sur tous les dossiers d'aides à la pierre, donc on a la délégation d'aide à la pierre, donc c'est NM qui a cette délégation et on reçoit aussi la délégation du CG et de l'Etat. Donc on donne des subventions sur le logement social, aussi bien NM, Etat et CG. (Entretien n°10)

B. La régulation autour du PLH

Le PLH en tant que document programmatique a été important en matière de discussions entre les différents acteurs de la scène du logement, en particulier en ce qui concerne le deuxième document (2010-2016) qui a donné lieu à beaucoup de contacts et de réunions. Ceux-ci ont été conduits par une assistance à maîtrise d'ouvrage. Ils ont été particulièrement nourris dans la sphère du logement social, mais n'ont pas aboutis du point de vue d'une régulation générale puisque les prérogatives communales se sont imposées.

« Ces dispositifs de régulation ils sont organisés et ils fonctionnent plutôt bien, il y a de vraies discussions entre le vice président, thématiques et ça. Parce que le PLH je trouve c'est vraiment un outil partagé, la commune quel que soit la couleur politique c'est vraiment un outil partagé et débattu (...) Oui ce 2^e PLH a vraiment été un travail assez fin fait avec les communes, beaucoup par les pôles, on est quand même positionné comme des personnes qui avons une relation régulière, quotidienne avec les communes, c'était vraiment un PLH construit de façon partenariale et validé vraiment de façon collective » (entretien n°3)

Rappelons que Nantes dans les années 2000 n'était pas très en avance du point de vue de la réflexion sur le logement par rapport à d'autres agglomérations *« quand vous voyez qu'il y a des agglomérations comme Nancy qui en sont à leur douzième PLH, il y a de quoi rêver ! Mais bon, on a rattrapé notre retard »* (Nancy et Rennes sont citées en référence, dotées de PLH dès les années 1980). Le premier PLH de l'agglomération nantaise va trouver ses marques en tâtonnant

« dans le cadre du premier PLH, tout était à construire, c'était tout à fait nouveau », « il n'y avait jamais eu de PLH d'agglomération avant » (seuls deux PLH communaux existaient) c'était quand même un caractère que moi je souligne en permanence parce que je sais pas comment une agglomération de l'importance de Nantes métropole, même du temps du district a pu échapper à l'obligation de réaliser un PLH. Le Préfet avait fait quelques remarques, mais il n'avait jamais pris les devants pour imposer la réalisation d'un PLH. » (entretien n°5)

Ce premier PLH sera rédigé par les services, épaulés par des bureaux d'études sur quelques études sectorielles seulement, mais il en ira tout autrement du deuxième PLH pour lequel le terme de régulation convient mieux entre des services, une assistance à maîtrise d'ouvrage, des bureaux d'étude, des acteurs du logement social, du logement privé, des aménageurs. De l'avis de tous, le premier PLH n'était pas satisfaisant, souffrait d'une expertise locale insuffisante, d'un soutien politique modéré, d'une vulgarisation insuffisante. Les capacités d'expertise du service logement constituées et renforcées, la délégation des aides à la pierre, le soutien et l'expertise propre du vice-président Gilles Retière³ ont fait du logement une politique importante pour l'ensemble des élus entre 2004 et 2012.

La réflexion sur le PLH en 2009-2010 fut conduite par un prestataire principal d'études, également animateur et rédacteur du bilan et du projet de PLH. Sémaphores, cabinet de conseil en entreprise et aux collectivités locales, est pour partie spécialisé sur la question du logement.

« Sémaphores a toujours un côté justement très intéressant dans la proposition de l'animation des acteurs et surtout des professionnels de l'immobilier. Et ça c'est quand même un atout très important parce qu'ils ont une crédibilité par rapport aux acteurs de l'immobilier et des bailleurs sociaux qui est très forte » (entretien n°5)

Sémaphore était déjà retenu en 2004 pour réaliser les études sur le marché du logement, d'autres prestataires furent ajoutés sur le diagnostic global autour du logement des jeunes et autour du logement des plus démunis (Guy Taïeb, Urbanis ou Idea recherche).

En 2009, plusieurs prestations d'études ont été externalisées, autour du logement des jeunes (GERS et Guy Taïeb Consultant), autour du logement des plus démunis (cabinet ville et habitat). Il n'y a pas eu de prestations sur la question de l'habitat privé en dehors de celle lancée après que le PLH ait été écrit, menée par Citémétrie laquelle a relancé la nécessité d'OPAH.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage a été confiée à la toute petite équipe du cabinet Sémaphores constituée autour du PLH nantais (3 personnes) qui a porté, avec le concours du service communautaire dédié, la réflexion sur le logement en l'ouvrant aux différents partenaires de Nantes métropole avant de parvenir à une rédaction du document. Sémaphores a également fourni une mission spécifique autour de l'analyse des produits immobiliers et de l'évolution des marchés.

« Justement, l'intérêt de Sémaphores, c'est qu'ils ont proposé dans la méthodologie de ne pas faire seulement le diagnostic, mais de contribuer à alimenter le diagnostic et la définition des enjeux, des objectifs par une consultation active des partenaires principaux qui doivent apporter non seulement leur point de vue mais aussi leur expertise dans le cadre de l'élaboration de ce PLH. Donc c'est une mobilisation des acteurs et en même temps une contribution au PLH et à l'enrichissement du diagnostic. » (entretien n°5)

Pour la connaissance de l'habitat, un observatoire du marché de l'habitat avait été mis en place à la fin du premier PLH, pris en charge par l'agence d'urbanisme (AURAN). A partir de 2012, une enquête sur les occupants des logements neufs a été demandée par le service habitat à l'agence d'urbanisme (enquête sous traitée à TMO pour la passation des questionnaires et travaillée par

³ vice-président de la Communauté urbaine de Nantes, chargé de l'urbanisme et de l'habitat de 2001 à 2008, puis premier vice-président de Nantes Métropole pour l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat en 2008 avant de devenir Président de Nantes métropole en 2012

l'agence d'urbanisme dans ses résultats). Enfin en parallèle du PLH, une étude a été conduite par un prestataire (2ac). L'importance de cette sous-traitance et le rôle qu'elle joue, tantôt de tampon entre partenaires et EPCI, tantôt de soutien à la légitimité des diagnostics, est intéressante et mériterait une étude en soi.

Les prestations de service ont donc été plus nombreuses sur, ou autour, du deuxième PLH, mais elles portent pour partie sur les mêmes thèmes que lors du premier PLH c'est-à-dire sur des publics cibles. La connaissance des marchés de l'habitat tient aux données de l'observatoire et à l'expertise de Sémaphores largement complétés par les entretiens et les tables rondes.

La première étape de l'AMO a consisté en l'organisation d'entretiens, 80, autour du bilan du PLH et les besoins pour un nouveau PLH (l'interviewer était Sémaphores qui n'a pas donné les entretiens au commanditaire, il n'a donc pas été possible de s'en servir comme matériau d'analyse) avec les acteurs du logement et les communes. Ces entretiens étaient contrôlés en interne par un groupe technique (lancement, retour sur les entretiens etc).

La deuxième étape a regroupé en plusieurs réunions collectives les partenaires du logement, sans toutefois les mélanger.

« ils étaient tous très demandeurs et très en attente de notre révision. Donc ils étaient tous présents, ce qui a été un peu compliqué, certaines susceptibilités... les aménageurs privés qui ne voulaient pas faire une table ronde avec les publics, des choses comme ça. Non ! Publics qui ne voulaient pas être avec les privés. Les aménageurs publics ne voulaient pas traiter avec les autres. Donc on a eu un jour deux tables rondes : une avec les aménageurs privés et les constructeurs et une avec les publics, tous seuls, les quatre autour de la table. Ca c'était un peu rigolo. » (entretien n°6)

Un premier cycle de tables rondes s'est déroulé en octobre 2009 pour « co-construire des éléments de diagnostic » et a pris la forme d'ateliers avec des invitations adressées.

Atelier 1 Habitat et impact du Grenelle. Quelles conditions pour un développement résidentiel durable de l'agglomération ?

Atelier 2 Logement social : quelle gamme résidentielle au sein du parc ? Quel parcours pour les ménages ?

Atelier 3 Evolution de la demande et des modes de vie et impact sur les produits neufs

Atelier 4 Les marges de manœuvre pour la production de logements adaptés financièrement aux ménages

Si l'on prend l'exemple de l'atelier 1 : Habitat et impact du Grenelle à des institutions, différentes directions de services de Nantes métropole « direction énergie et environnement (plan climat), direction déplacement (PDU), direction développement et renouvellement urbain (PDU) et service observatoire et enjeux d'agglomération (SCOT) », des bailleurs et ciblées dans le cas de promoteurs, d'aménageurs ou de cabinets d'urbanisme et d'architecture Les autres collectivités et services de l'Etat conseil général 44, région, communes de Nantes et de Rezé, DDEA, ADEME étaient également invités. Le compte rendu témoigne d'une première assistance de vingt personnes pour cet atelier auxquelles se rajoutent trois personnes de l'équipe Sémaphores et deux du service politique de l'habitat. On y trouve principalement des bailleurs sociaux (9 représentés par 12 personnes), un promoteur (1), la DDEA représentée par deux personnes. Les absents non excusés sont nombreux au sein même des services de NM, sans doute du fait d'un nombre de réunion trop élevé ou parce qu'ils ne se sentent pas directement concernés. Une deuxième assistance a regroupé les aménageurs, un promoteur, l'USH, l'ADEME, le conseil général et la DDEA, le CINA, la ville de Nantes. La fédération des promoteurs et des constructeurs s'est excusée ainsi que la ville de Rezé.

Dans l'atelier n° 3, sont venus des représentants de l'ADIL, de la FNAIM, des constructeurs (2), de la chambre des notaires, des promoteurs (2), deux membres de cabinets d'architectes, un représentant de l'espace info énergie. Deux promoteurs, un syndic, un constructeur se sont excusés.

Le personnel du service logement et habitat de Nantes métropole (ils sont 12, dont des administratifs) désigne les bailleurs sociaux, les aménageurs, les promoteurs et leur groupement, les agences immobilières, les associations, porteuses d'actions en matière de logements destinés aux jeunes, aux vieux, aux pauvres, l'ADEME, L'Etat, le Conseil général comme autant de « partenaires » (et non d'institutions ou de collectifs).

La présentation des acteurs qui fut faite à chaque entretien et ce de manière générale, au-delà du service habitat, est une présentation d'institutions, de collectifs dont les individus sont absents. Le cercle des partenaires les plus proches regroupe l' élu, les bailleurs sociaux, les aménageurs qui ont tous participé au bilan et au projet du PLH tandis que du côté du Conseil général, de la FNAIM, des promoteurs, des associations relatives à la précarité ou aux jeunes, les relations ont varié entre participation ponctuelle, participation faiblement représentative. Ainsi sur une centaine de promoteurs sur la place nantaise et vingt « gros », sept promoteurs sont venus, quatre se sont excusés⁴, « les promoteurs c'est un petit peu compliqué, c'est qu'il y en a beaucoup ». L'absence de représentants du Conseil général est soulignée et ne m'est pas expliquée, mais il est vraisemblable que celui-ci déléguant ses aides à Nantes métropole, se retire d'une certaine manière des questions de logement et d'habitat sur ce territoire.

« sur le logement des jeunes, c'était les FJT, CROUS, Université, les principaux CFA et les associations d'insertion par le logement dévouées aux jeunes, en fait les antennes d'Adelys et Edit de Nantes, passerelle et je ne sais plus comment s'appellent les autres. Voilà les principales personnes interrogées. Pour le logement des plus démunis, ils ont rencontré les associations d'insertion par le logement, Anef Ferrer, Adoma, les résidences soleil, enfin tous les partenaires de l'insertion hébergement, l'Etat, le CG. Le gros cœur des entretiens, c'est Sémaphores qui les a conduits, pour les marchés de l'habitat et la démarche générale PLH donc tous les bailleurs. L'USH, les aménageurs publics, les quatre. Pour les aménageurs privés, à chaque fois on prend la fédération des promoteurs constructeurs, FPI maintenant, CINA, FNAIM enfin voilà, les grandes fédérations du logement. Et quelques promoteurs constructeurs, qu'on a pris un peu au hasard, du type Lamotte. On a vu la fédération et les acteurs mais une sélection. » (entretien n°6)

L'absence de représentant du Conseil général est pointée du doigt, les raisons n'en sont pas connues mais relèvent soit d'inimitiés entre personnes ou entre structures ou sont la conséquence de la séparation des territoires d'action entre les deux institutions : l'EPCI sur son territoire, le conseil général de la Loire-Atlantique en dehors.

D'autres relations difficiles sont identifiables, du côté des promoteurs puisque quelques-uns sont connus et reçoivent des invitations directes tandis que d'autres sont mentionnés en tant qu'absents ou peu désireux de négociation avec les collectivités (Nexity, Progedim sont nommés dans ce cas de figure). La plupart des grands promoteurs sont néanmoins soucieux des relations à l'EPCI et aux élus, chez quelques uns, il existe même un poste de travail spécialement dédié aux relations avec les élus.

Les partenariats difficiles tiennent en général aux individus, qui soudain apparaissent dans une présentation jusque-là très institutionnelle.

« la FNAIM à l'époque avait fait chaise vide (...) parce qu'il était fâché, il était toujours fâché, c'était Cantin, il a été remplacé depuis par quelqu'un d'autre et je crois que ça se passe un peu mieux. Le Conseil général a été le grand absent du PLH (...) on les a associés à beaucoup de volets, notamment sur le volet « logement des plus démunis » au titre du PDLPD, FSL, mais on ne les a pas vus. Et je crois que notre prestataire ne les a même pas vus en entretien. »

⁴ Promoteurs participants à la consultation : ADI, Arc promotion, Gambetta, Bouwfonds Marignan, Groupe réalités, Khor immobilier/ Francelot, Ataraxia, Néo promotion, Monné Decroix, Bouygues immobilier, Lamotte se sont excusés

En cours de PLH deux autres scènes que les réunions de partenaires ou internes à NM étaient prévues. La première, la conférence intercommunale du logement, en réalité du logement social afin d'« *essayer de travailler sur les attributions du logement social* », a tenu ses promesses, pour cela NM fait appel à des prestataires (Espacité et Arais), une réunion a rassemblé les maires et/ou services logement des communes en 2012.

La seconde qui consistait à réunir tous les interlocuteurs n'a pas eu lieu :

« on avait proposé une restitution finale par groupe d'acteurs du PLH, pour montrer vraiment ce que l'on avait retenu de ce qu'ils nous ont dit, comment l'intégrer à nos programmes d'action. On a été pris par le temps, par plein de choses et nos élus n'ont pas eu le temps de faire cette restitution que l'on s'était engagé à faire. Les bailleurs, on les voit toujours de manière très régulière, ça ne pose pas de problème, ils ont toujours nos retours. On a diffusé le PLH à tous nos partenaires, en papier, mais ce n'est pas comme un retour. Et notamment pour les accords thématiques comme le logement des jeunes ou des défavorisés que l'on ne voit pas de manière très régulière, ça aurait pu être un bon retour » (entretien n°6)

Inscrite sur le papier, dans le document PLH, elle n'a pas vu le jour malgré le désir des techniciens intercommunaux

« ce qui nous manque c'est le lien avec les professionnels, que nos analyses soient partagées avec les professionnels et plus largement. Donc l'idée c'était d'avoir un comité d'animation et d'observation, à la fois chez nous avec des élus et des professionnels et d'un temps fort de rencontres autour de l'habitat. Donc l'idée de ce que fait Rennes. Mais chez nous ça ne marche jamais. On se fait tout le temps retoquer. Ce n'est jamais le moment d'en faire. »

L'interdit vient à la fois du DGS et du service communication.

Dans le quotidien du travail du service logement, les « partenaires » se situent souvent au sein de la même institution, Nantes métropole, ce sont les « techniciens » des autres services, en particulier du service urbanisme ou du service espaces publics. Ce sont aussi, dans l'orbite de l'EPCI, les chargés d'études de l'observatoire du logement porté par l'agence d'urbanisme.

Les partenariats avec le service urbanisme, mais aussi celui des déplacements ont été voulus par les responsables de NM pour mieux articuler les documents d'aménagement et d'urbanisme que sont le PDU, le PLU et le PLH, mais si cela a fonctionné pour la mise en cohérence des documents, cela n'a pas toujours fonctionné dans l'organisation des réunions autour de la question de l'habitat et du logement.

« le PLU et le PLH ça a beaucoup été porté par la DGDU, donc on a un chapeau commun dans le PLH (...) c'est notre chapeau commun qui a été demandé par notre DG pour bien s'assurer que l'on disait la même chose dans les deux documents. On a une intro commune. »

Par contre ce partenariat a été effectif au sein des réunions techniques :

« vous me posiez la question de comment territorialiser nos objectifs ? Ca a été un gros travail issu du groupe technique, mais ensuite vraiment avec tous nos collègues de l'urba, enfin ce que j'appelle l'urba c'est la DGDU hors habitat, les autres. On a beaucoup travaillé sur les capacités constructives des communes. Essayer de recenser tous les projets potentiels, leur capacité à faire... et on les a tous priorisés au regard des critères communs avec le PDU. L'enjeu c'était de renforcer la construction en intra périphérique, le long des transports en commun et dans les centralités, donc à proximité des équipements publics, des écoles, des commerces de proximité. » (entretien n°6)

« tout le travail d'identification de ce que nous, nous appelons maintenant le référentiel PLH, c'est-à-dire tout ces terrains et la quantification de ces terrains. On prépare cela au niveau communautaire, donc au niveau de la DGDU dans le cadre où nous sommes et c'est regardé de près, d'abord avec les services communaux et ensuite avec les élus communaux et je dirais quasiment site par site, on discute : on dit « là est ce que c'est possible ? ». On a vraiment un travail extrêmement fin de concertation site par site et donc commune par commune pour établir cette fiche communale ». (entretien n°5)

C'est donc au sein du service habitat qu'ont d'abord démarré la qualification et la quantification de tous les espaces constructibles avec une hiérarchisation en fonction de l'accès aux transports publics, les agents se sont alors aperçus que les ZAC en cours, dont certaines venaient de devenir communautaires étaient « *dans le moins bon : La Minais, les 2 ruisseaux* ». Ces opérations que nous avons pointées dans la réponse à appel à recherche du PUCA comme pilotes dans le document PLH, donc sorties du lot commun, et que nous pensions de ce fait exemplaires, ne le sont pas, d'une part parce qu'étaient nommées « pilotes » des ZAC en réalité banales, qui n'avaient rien d'extraordinaires et d'autre part parce que loin des TCSP, dans des espaces mal desservis du point de vue des commerces et services, elles sont désormais devenues non conformes aux objectifs de l'intercommunalité.

Le travail technique réunit donc principalement des services de NM qui fonctionnent en bonne entente, par contre le travail politique (appelé groupe de pilotage) met en lien l'élu en charge du logement, Gilles Retière jusqu'en 2012, et les maires « *Gilles Retière s'est impliqué lui-même très fortement dans ce dialogue bilatéral avec chacune des communes. Il avait bien compris que l'une des clés du PLH, c'est l'adhésion de l'ensemble des communes au projet communautaire* » (entretien n°5). Gilles Retière lorsqu'il était adjoint a acquis un niveau d'expertise élevé, connaissant mieux les règles d'urbanisme des communes que les maires, en particulier nouvellement élus en 2008. Mais président de Nantes métropole depuis que Jean-Marc Ayrault est devenu premier ministre, il a laissé sa place à Bernard Chesneau, maire de Thouaré sur Loire pour ce qui relève du logement social et Gilbert Galliot, conseiller municipal de la Chapelle-sur-Erdre, pour les logements spécifiques et l'amélioration de l'habitat depuis 2012. La division des tâches autour du domaine du logement (l'habitat semble avoir disparu) s'avérera t'elle profitable à la régulation des enjeux et des politiques publiques ?

Conclusion

Le contrat de développement actuel court de 2012 à 2014. La question de l'habitat y est centrale. L'élaboration du PLH a servi d'amorce à la réflexion sur le contenu des contrats. Et c'est sans doute pendant les tractations autour des PPI que se sont imposés des principes d'aménagement métropolitains, sans cesse affinés depuis. La mobilisation de la politique de l'habitat et du logement dans un document communautaire est nouvelle. Une dimension de quantification s'est ajoutée ainsi qu'un affinement de la connaissance des territoires pour les personnels de Nantes métropole des services situés « en central ». En effet, la vision fine existait au niveau des communes et des pôles, mais pas nécessairement dans les services du siège de Nantes métropole. La nouvelle formule des contrats a également permis aux communes et aux services de bénéficier de travaux cartographiques et de mise à disposition de données chiffrées à l'échelle des pôles, ceux-ci devenant le niveau infra communautaire d'agrégation des données.

Les documents que sont le contrat de co développement ou le PLH et ses fiches communales contiennent une part de règles mais ne se réduisent pas aux règles, il ne s'agit pas seulement d'un système de contraintes élaborés depuis la direction de l'intercommunalité mais d'un système accepté par les communes, dont tout ou partie des agents trouvent le bien fondé. Tous ces documents sont des instruments dans le sens où ce ne sont pas tant les documents eux-mêmes qui montrent des relations sociales, mais les différents temps de rencontre pour les élaborer qui font fonctionner l'interaction entre les « partenaires » qu'ils soient élus, personnels des collectivités territoriales. Mais l'on retrouve dans la dernière période de temps, le sentiment d'un contrôle très fort au sein de l'intercommunalité prise globalement ou par secteurs : « on peut appeler contrôle social cette part de l'activité de la société qui consiste à assurer le maintien des règles et à lutter contre la déviance, que ce soit par le moyen des appareils institutionnels ou par la pression qu'exerce la réprobation ou les sanctions spontanées qu'elle

provoque » (D Reynaud, p 19). Ce contrôle social est aussi un contrôle administratif dans un univers très hiérarchique.

Le système de régulation qui a actuellement cours est établi formellement au sein de la communauté urbaine en 2008, c'est une régulation de contrôle, dans le sens où ce sont les cadres en position hiérarchique élevée (DGS, DGA) qui établissent les règles dans une volonté de gestion resserrée « la gestion est bien nécessaire s'il s'agit d'optimiser le fonctionnement des organisations et des administrations », mais imitant Vincent de Gaulejac (2005, réédition 2009), l'on peut se poser la question des conséquences humaines de cette gestion et les répercussions de sa mise en œuvre sur les agents de l'intercommunalité. Pourtant, la régulation de contrôle de l'intercommunalité nantaise est aussi une régulation conjointe dans la mesure où les participants aux différents cercles de discussion qui sont rappelons-le des élus, des DGS, des directeurs de service ou de pôles acceptent le système, pour des raisons sans doute très différentes d'un interlocuteur à l'autre, en fonction des tailles de communes, de l'ancienneté des mandats des élus, de la proximité politique ou de l'intérêt des alliances avec le président de l'intercommunalité, des opportunités financières à saisir. Cette régulation, c'est-à-dire les règles élaborées par les dirigeants des communes et de l'intercommunalité n'est pas discutée avec les agents qui sont souvent des cadres dans les services qui nous intéressent (habitat, logement, urbanisme). Ceux-ci sont parfois fortement déstabilisés et peut-être d'autant plus critiques qu'ils sont éloignés du sommet de la hiérarchie, soit jeunes, méconnaissant la très grande hiérarchisation des pouvoirs dans les administrations communales et intercommunales, regrettant l'absence d'écoute, soit âgés, ayant connu d'autres modes de direction, plus souples et soutenant un fonctionnement par projets. « La gestion devient un instrument de pouvoir lorsqu'elle réduit l'individu à « une ressource humaine », oubliant que chaque individu a besoin de donner du sens à ses actions (...), nous dit Vincent de Gaulejac. Dans le cas des agents de l'intercommunalité, mais aussi des élus des communes, en dehors des maires et peut-être des adjoints quand ceux-ci sont réellement intégrés aux processus de décision par les maires, le sens de l'action est souvent perdu, engendrant des pertes en matière de connaissance fine des territoires et des effets des politiques à l'échelle des communes et des quartiers.

Enfin, il est intéressant de s'apercevoir de l'importance des tiers dans les régulations, puisqu'ils dérivent, contournent, déminent, détendent les relations duales, ces tiers sont les pôles de proximité du côté des relations communes et intercommunalité avec toutes les ambiguïtés soulignées de leur position (faux tiers) et ce sont les assistances à maîtrise d'ouvrage entre les services et les professionnels d'un secteur (mais ce pourrait être tout aussi bien entre les services et les habitants).

Liste des entretiens

Entretien n°1 : cadre* intercommunalité, novembre 2011
Entretien n°2 : cadre intercommunalité, janvier 2012
Entretien n°3 : cadre intercommunalité, mai 2012
Entretien n°4 : cadre intercommunalité, 12 juin
Entretien n°5 : cadre intercommunalité, août 2012
Entretien n°6 : cadre intercommunalité, septembre 2012
Entretien n°7 : DGA commune de banlieue, octobre 2012
Entretien n°8 : maire commune de banlieue, octobre 2012
Entretien n°9 : maire commune de banlieue, novembre 2012
Entretien n°10 : adjoint au maire commune de banlieue, novembre 2012
Entretien n°11 : chargé d'opération, novembre 2012
Entretien n°12 : chargé d'opération, novembre 2012
Entretien n°13 : développeur, septembre 2013
Entretien n°14 : cadre intercommunalité bordelaise, janvier 2011, octobre 2013
Les cadres dont parfois dans les pôles, parfois dans les services

Références bibliographiques :

- ARAB, N. ; IDT J. ; LEFEUVRE, M.-P., 2008. *Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*, PUCA, contrat de recherche POPSU, analyse transversale « Gouvernance », Rapport Final.
- BENCHENDIKH, F. ; DESAGE, F. ; GRALEPOIS, M. ; GUERANGER, D. ; LAJARGE R. 2011. *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?* Rapport de recherche PUCA programme de recherche l'intercommunalité à l'épreuve des faits.
- BENCHENDIKH, F. ; DESAGE, F. ; GRALEPOIS, M. ; GUERANGER, D. 2012. « Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? » in AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N. (coord.), *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, édition PUCA, collection synthèse de programme de recherche, p. 33-41, Paru en ligne.
- http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/intercommunalite_mai2012.pdf
- BOURDIN, A. ; LEFEUVRE, M.-P. ; MELE, P. 2006. *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Descartes et cie.
- CORDIER, M. ; DRIANT, J.-C., GUELTON, S. ; LE HERVE, M. ; NAVARRE, F. (resp. scientifique), ROUSSEAU M.-P. 2010. *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*.
- CORDIER, M. ; DRIANT, J.-C., GUELTON, S. ; LE HERVE, M. ; NAVARRE, F. (resp. scientifique), ROUSSEAU, M.-P. 2010. « L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat » in AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N. (coord.), *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, édition PUCA, collection synthèse de programme de recherche, p. 41-49.
- DE GAULEJAC, V. 2005. *La société malade de la gestion*, Seuil.
- DESAGE, F. ; GUERANGER, D. 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant.
- EPSTEIN, R. ; KIRSZBAUM, T., 2011, *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en oeuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataire de la gestion d'aides à la pierre*, Rapport de recherche PUCA programme de recherche l'intercommunalité à l'épreuve des faits.
- EPSTEIN, R. ; KIRSZBAUM, T. 2012. La mise en oeuvre des principes de mixité et de durabilité par les EPCI délégataires de la gestion des aides à la pierre, des faits, AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N., *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, synthèse des programmes de recherche PUCA, p. 21-33.
- EYMARD DUVERNAY, F. 1990. « Jean-Daniel REYNAUD, Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale », *Revue française de sociologie*, p. 650-654.
- FRANCOIS M. 2006. « Gouvernance des territoires, la problématique nantaise », *Pouvoirs locaux*, p. 77-81.
- GALLEZ, C. ; THEBERT, M., OLLIVIER-TRIGALO, M., VILMIN, T. 2012. « Le rôle des intercommunalités dans les articulations entre aménagement, habitat, déplacements et développement économique » in AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N. (coord.), *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, édition PUCA, collection synthèse de programme de recherche, p. 79-84.
- LASCOUMES, P. ; LE GALES, P. 2005. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- LASCOUMES, P. ; SIMARD, L. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol 61 n°1, p. 5-22.
- LE SAOUT, R. ; SEGAS, S., 2011, « La domination politique par les instruments financiers, l'exemple de la dotation de solidarité communautaire », *Politix*, volume 24, n°93, p. 143-165.
- LE SAOUT, R., 2008, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs généraux des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, p. 757-766.

- LE SAOUT, R., 2005, « Intercommunalité et réorganisation des services urbains, La collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Annales de la recherche urbaine*, n°99, p. 111-117.
- MAREST, P. ; FRANCOIS, M. 2006. « Nantes métropole, Eléments pour une nouvelle gouvernance des services urbains », *Pouvoirs locaux*, n°71, p 19-24.
- MONCOMBLE, F. 2002. "La proximité", *EspacesTemps.net*, Mensuelles
- <http://espacestemp.net/document357.html>
- PARADEISE, C., 2003. « La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », in TERSAC, G., *La théorie de la régulation de Jean-Daniel Reynaud*, p. 41-49.
- REYNAUD, J.-D. 1997. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, collection U.
- REYNAUD, J.-D. 2/2005. Ce que produit une négociation collective, ce sont des règles, *Négociations* (n° 4), p. 139-159.
- URL : www.cairn.info/revue-negociations-2005-2-page-139.htm.

Documents des intercommunalités

- DREAL. 2009. Les politiques territoriales de l'habitat en région Pays de la Loire à travers les PLH au 1er janvier, <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/les-politiques-territoriales-de-l-a782.html>
- Contrats de co développement. 2010-2012. Bouguenais, Orvault, Mauves sur Loire, Nantes, Rezé, Saint-Herblain, Vertou.
- Guide pratique de la nouvelle organisation de la communauté urbaine de Bordeaux. 2011.
- Nantes métropole. 2010. Séminaire Direction générale déléguée à la cohérence territoriale, 21 p.
- Nantes métropole, Charte de fonctionnement, 2000.
- Nantes métropole. 2008, 2009, 2010, 2011. Bilans du PLH. Parus en ligne :
- http://www.nantes-citoyennete.com/X_FICHIERSPDF/091109_Bilan_PLH.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20100409/annexeco09_04_10_18.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20100625/annexeco_25_06_10_11_04.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20120706/annexeco_06_07_2012_24.pdf
- Nantes métropole, PLH 2004-2009.
- Nantes métropole, PLH 2010-2016. Paru en ligne :
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/plh-diagnostic_1311773420883.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/plh-enjeux-et-orientations_1311774483749.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/plh-programme-d-action-territorialisees_1311774550922.pdf
- Nantes métropole. 28 juin 2010. Principes d'aménagement métropolitain, 12 p.
- Nantes, PLU modifié en 2013, http://plu.nantesmetropole.fr/Nantes/PDF/5-1_Reglement.pdf
- Orvault, PLU, modification 2011, http://plu.nantesmetropole.fr/Orvault/PDF/5-1_Reglement.pdf
- Nantes métropole. 2012. Rapport annuel, 237 p. paru en ligne
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/rapport-annuel2012_1370351122563.pdf
- Nantes métropole, 30 mai 2013, Guide de l'écoquartier métropolitain, document de travail, 77 p.

Echelle métropolitaine de l'aménagement urbain et renouvellement des cadres de production de la règle du jeu urbain

Comme nous le précisons en introduction de cette partie, la normativité des politiques urbaines dépasse bien évidemment le niveau local. Pourtant, c'est à ce même niveau local, que de nombreuses démarches, illustrant des formes de régulation, se créent et s'inventent pour organiser les compétences des collectivités concernant notamment cette production urbaine. Les démarches engagées par Nantes Métropole et étudiées ici en sont de bons exemples.

Cette recherche sur le renouvellement des cadres de production de la règle du jeu urbain, à l'échelle métropolitaine, s'appuie sur un contexte spécifique, celui du transfert des Zones d'Aménagement Concerté à la communauté urbaine en 2010 et plus largement celui d'une reconfiguration de Nantes Métropole et de ses compétences. En effet, la communauté urbaine nantaise, depuis sa création de 2001, possédait différentes compétences telles que l'aménagement et l'urbanisme, les transports et les déplacements urbains, les espaces publics et la voirie, l'environnement, l'eau, etc.). L'urbanisme opérationnel était resté, quant à lui, aux communes, à l'exception des Zones d'Activités passées en compétence communautaire depuis 2002¹. Chaque commune élaborait son projet de développement, ce qui n'était pas sans poser quelques difficultés en termes de gestion du réseau de transports en commun par exemple. Les projets d'aménagement sur le territoire métropolitain apparaissaient en interne comme souffrant d'un manque de cohérence globale, l'intercommunalité étant sollicitée pour les investissements concernant le réseau viaire, le ramassage des ordures, le mobilier urbain : « Nantes métropole courrait derrière » (entretien avec un chef de projet). Cette situation laissait la part belle aux communes qui avaient l'ingénierie nécessaire au portage de tels projets, les autres étant souvent dans une relation asymétrique face aux aménageurs. Par ailleurs, la crise immobilière de 2008 a révélé avec force la mise en concurrence des projets entre eux, sortant de terre à la même période avec des programmations similaires dans des communes voisines ou proches. A partir de ces différents constats, le besoin d'une régulation à l'échelle communautaire fait l'objet d'une commande politique. Le transfert à l'intercommunalité, du portage des Zones d'Aménagement Concerté Habitat des communes, est voté le 25 juin 2010 en conseil communautaire et vingt-huit ZAC, qui ont encore des capacités à construire pour répondre aux objectifs du PLH, sont alors transférées.

1 Sur l'histoire de la compétence urbanisme et aménagement à Nantes, Cf. ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P. 2008. Les nouveaux modes de structuration de l'action publique locale, Rapport final d'analyse transversale, POPSU. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, PUCA.

Ce transfert a pour ambition la réalisation des objectifs communautaires concernant la lutte contre l'étalement urbain, la densification, la mixité sociale et fonctionnelle, les déplacements. L'enjeu est bien d'élargir la maîtrise de la production de l'habitat même si celle-ci ne concerne qu'un tiers des logements construits sur l'agglomération, les deux autres tiers représentant le diffus. Il s'agit comme le souligne le vice-président à l'urbanisme, lors d'un entretien, de « *produire de la ville qui réponde aux objectifs que l'on s'est fixé* ». Le transfert des Zones d'Aménagement Concerté et la création de démarches organisant l'aménagement urbain à cette échelle métropolitaine doivent permettre, d'après lui, de ne plus être seulement dans l'énonciation de la vertu mais de la réaliser. Il s'agit de construire un projet métropolitain partagé et de dépasser la difficulté que représente la diversité des acteurs engagés dans cette construction. Cette diversité est externe à la collectivité métropolitaine par les différents acteurs privés et les autres acteurs publics concernés par l'aménagement du territoire, mais aussi interne à celle-ci : diversité territoriale et politique, diversité de compétences et de domaines d'action. C'est bien cette diversité des individus et des organisations qui conduit à la formalisation de ces démarches de régulation.

A partir de cet événement particulier qu'il s'agissait dans un premier temps de décrypter (sur quels constats repose ce transfert ? A quels objectifs répond-il ? Comment s'organise cette compétence au sein de Nantes Métropole ?), nous avons découvert des démarches mises en place par Nantes Métropole depuis 2008, et qui visent à organiser l'aménagement urbain à cette échelle métropolitaine. Notre attention s'était portée au départ sur l'atelier de la forme urbaine, la charte d'aménagement des espaces publics et le guide de l'écoquartier métropolitain, ou encore le guide de la domanialité. Les trois premières démarches, et nous aurons l'occasion d'y revenir, sont constituées de temps de réunions pour des groupes constitués et produisent des documents ayant des portées variables. Certaines d'entre elles ont néanmoins, au final, été peu renseignées dans cette étude telles que le guide de la domanialité et celui de l'écoquartier, et d'autres sont apparues en complément de ces quatre démarches telles que l'Atelier Urbanisme Opérationnel (AUO), l'Atelier Urbanisme et Planification et les revues de projets. Ces dernières constituent des réunions hebdomadaires ou bimensuelles qui réunissent les directions concernées d'un domaine d'action (le développement urbain ou les espaces publics par exemple) pour examiner la concordance des projets avec les objectifs fixés par la collectivité métropolitaine. Comme le précise une note interne de Nantes Métropole datée de décembre 2011 « *La Revue de Projet Développement Urbain est une instance technique destinée à examiner le pilotage des projets territoriaux entre techniciens pour préparer le discours du DGDU avant les échanges entre les directions ou des arbitrages. Toutes les opérations d'aménagement significatives, y compris économiques, ont vocation à y être présentées pour : le plus en amont possible vérifier le principe d'engagement et les modalités de pilotage de nouvelles opérations ; valider techniquement les grands éléments du projet (programme, formes urbaines, desserte et conception de l'espace public, domanialités, montage opérationnel et financier, dispositifs fiscaux, ...); identifier les points délicats nécessitant arbitrages* ». Ce fonctionnement est confirmé par nos différents entretiens comme le montre cet extrait d'entretien avec un adjoint à l'urbanisme d'une commune de l'agglomération « *Il y a un nouveau fonctionnement à Nantes métropole, depuis deux ans à peu près, tout projet passe en revue de projet. Et en revue de projet vous avez la DEP (direction de l'Espace Public) qui présente la charte des espaces publics, vous avez en fait tous les secteurs de compétences de Nantes Métropole, on présente le projet et là ils disent oh ben ça va pas, vous me revoyez ça, le projet est passé à la moulinette* ».

L'Atelier Urbanisme Opérationnel (AUO), qui existe depuis 2011, a lui pour fonction d'homogénéiser les manières de faire en termes d'urbanisme opérationnel. Il existe sous forme plénière, élargie, et sous forme de séances de travail réunissant les agents de la Direction Territoire et Aménagement (DTA) qui a la charge des ZAC communautaires depuis 2010. L'Atelier Urbanisme et Planification, plus ancien que le précédent, réunit principalement les chargés de planification des DTA et le Service Coordination et Cohérence Urbaine (SCCU) et constitue une instance de réflexion sur les questions réglementaires, les Plans Locaux d'Urbanisme, le droit du sol et les outils d'accompagnement des chefs de projet sur ces questions.

Ces différentes démarches ont pour objectif de construire et diffuser le projet métropolitain, par la formalisation de règles communes et la construction d'une culture et de pratiques partagées. Deux ambitions semblent ainsi cohabiter : celle d'institutionnaliser des manières de faire entre une multiplicité d'acteurs et de champs d'intervention différents (huiler la mécanique métropolitaine, créer des habitudes du faire et du penser métropolitain), et celle de questionner en permanence les pratiques et les projets pour construire au fil de l'eau ces manières de faire métropolitaines.

Ce qui nous intéresse dans ces démarches c'est moins les documents qu'elles produisent que, en amont, leurs processus d'élaboration, leur instrumentation, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles on les engage et la manière dont on les constitue, et, en aval, leur utilisation (instrumentalisation). Nous nous appuyons en ce sens principalement sur le discours des acteurs : comment se représentent-ils ces démarches ? Comment et pourquoi s'insèrent-ils dans ces démarches ? Comment accompagnent-elles leurs missions ? En quoi leur mobilisation et la manière dont elles s'élaborent et sont utilisées, éclairent les caractéristiques contemporaines des cadres de production de la règle du jeu urbain ?

Etudier des formes de régulation équivaut à s'intéresser à la production collective des règles, entendues ici au sens large de règles du jeu dépassant les seules règles de droit. Catherine Paradeise (2003) propose une grille d'analyse permettant de comprendre l'agencement propre, interne, de chacun de ces cadres de production de la règle du jeu urbain. Elle permet de décrire et d'analyser à la fois la forme, le contenu et les participants des arènes où s'élaborent les règles, mais aussi les modes de modération et de distribution de l'autorité et du pouvoir, les relations entre les différents acteurs et notamment le degré d'asymétrie des acteurs (constitution politique de l'espace de régulation). Cette grille intègre également l'analyse de l'efficacité des règles ainsi produites. Celle-ci nécessite l'appréhension préalable des manières dont ces arènes s'insèrent dans un ensemble d'autres cadres et l'organisation des relations qu'ils entretiennent. Par exemple, la revue de projet Développement Urbain n'est qu'un maillon d'un dispositif plus large qui lie, pour chacun des projets d'urbanisme en Zone d'Aménagement Concerté, groupe technique, comité de pilotage, réunion de suivi, etc. Cette grille de lecture permet de dépasser la diversité réelle de ces arènes pour comprendre en quoi et de quelle manière elles participent néanmoins à produire de la régulation. Il s'agit d'analyser le « design institutionnel » (*Ibid.*), c'est-à-dire un dispositif de règles qui régissent un système d'actions existant. Ce dernier est décrit par Catherine Paradeise comme étant un « *dispositif désignant les acteurs réputés pertinents, stabilisant les arènes de débat, de négociation, d'évaluation et faisant tout cela, privilégiant des formes de projet, des modes de gestion de la diversité, des sentiers de développement* » (Paradeise, 2003).

Il s'agit donc bien ici de tenter de révéler autant la formalisation et la diversité des cadres de production de la règle du jeu urbain que l'efficacité des règles ainsi produites. Nous verrons également que ces cadres, que nous nommerons ici « arènes », s'insèrent dans un dispositif plus large. Celui-ci les agence les unes par rapport aux autres dans le processus de réflexion et de projet et prévoit des circuits d'arbitrage, des modes de régulation du pouvoir et de l'autorité. Néanmoins le dispositif aussi formalisé soit-il, se nourrit également d'exception, de différenciation et de pratiques informelles.

Par ailleurs, au terme de cette recherche, cette première écriture ne peut être qu'une étape. Elle représente un préalable nécessaire pour comprendre et analyser, dans un second temps, les effets de ces modes de régulation sur les projets eux-mêmes. Cela nécessiterait par exemple de suivre l'ensemble des circuits de décisions et d'arbitrage partiellement décrit ici pour un ou deux projets de ZAC en particulier. S'ajoutent également de nombreux questionnements sur les articulations entre le projet politique métropolitain et les « modes de faire et de penser » qui le réaliserait. Ils ouvrent eux-aussi d'autres pistes de recherche à venir.

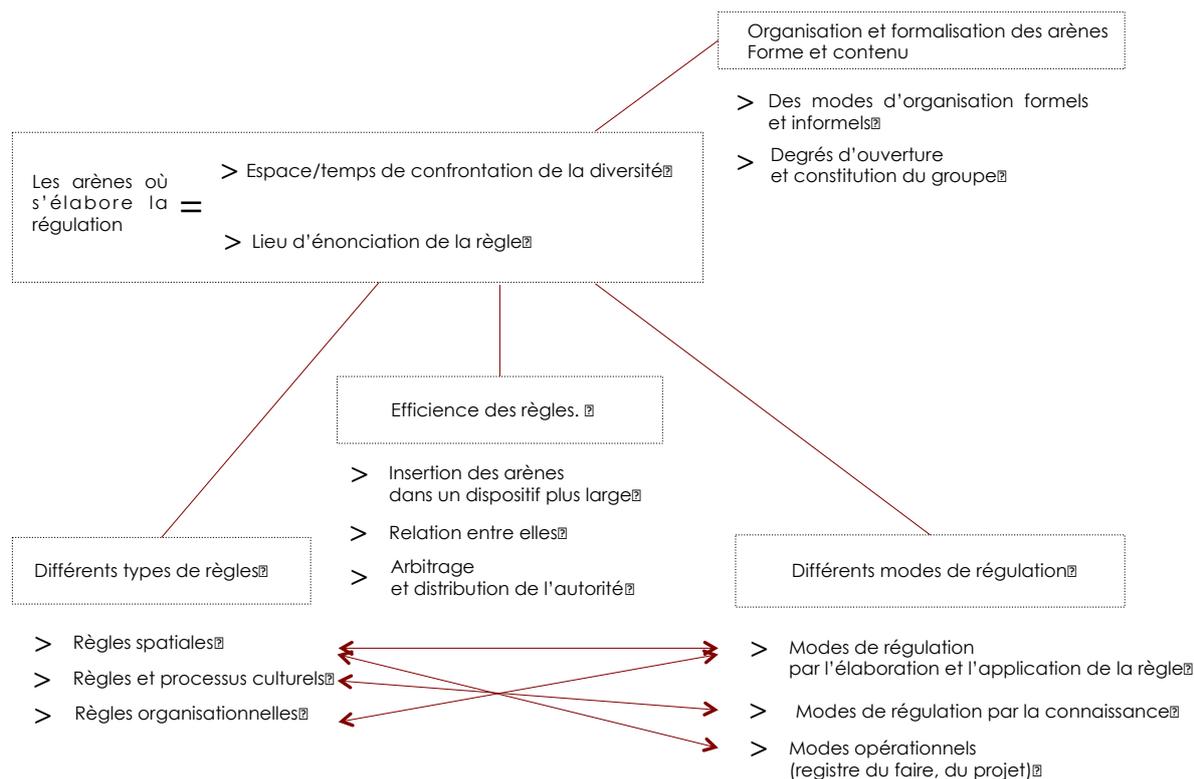


Figure 1 : schéma d'analyse de la régulation (Célia Dèbre, 2013)

1. Les arènes, hétérogénéité de la gestion et de la confrontation de la diversité.

Comme nous l'écrivions en introduction, la production urbaine résulte localement de l'intervention d'une multiplicité d'acteurs, animés par des logiques propres, parfois contradictoires. Il s'agit ici de s'interroger sur la gestion et l'organisation, à cette échelle, de la diversité des acteurs et du dépassement de leurs logiques propres pour organiser les manières d'agir et les objectifs de l'action. Ces acteurs représentent à la fois des organisations professionnelles et des sociétés publiques ou privées, des acteurs institutionnels et leurs composantes techniques, administratives et politiques mais aussi des individus au sein de ces collectifs. Cette gestion de la diversité constitue une construction institutionnelle et formelle d'*arènes* (Paradeise, 2003) pilotées en interne ou par un délégué (Sémaphores, SCE-AURES, ...) (Cf. figure 2). Nous considérons comme arènes les lieux formalisés de confrontation de la diversité (d'une diversité ?) et qui participent même partiellement à l'élaboration de la règle et à son application.

Cette gestion de la diversité est loin d'être homogène au sein de Nantes Métropole et peut parfois rendre difficilement appréhendable les modes de régulation à l'œuvre et leur mécanisme. Nous pouvons cependant repérer différents types d'arènes. Certaines arènes politiques ou techniques se situent, dans le processus de construction des décisions, en amont des arènes politiques décisionnelles (conseil communautaire). Elles représentent des arènes de réflexion (que doit-on faire ? comment doit-on faire ?). En aval, se trouvent des arènes

d'organisation de la décision (comment une décision politique se traduit concrètement dans les actions menées sur le territoire ?). Certaines arènes sont à la fois dans la réflexion en amont et dans l'organisation en aval. Les arènes auxquelles nous nous intéressons ici sont principalement des arènes techniques situées en aval et/ou en amont.

A. Construction institutionnelle et formelle d'arènes

Ces démarches auxquelles appartiennent ces arènes sont organisées autour d'un domaine d'action spécifique tel que l'habitat, l'urbanisme ou les espaces publics. Elles sont constituées de groupes techniques ou politiques dont les noms renvoient parfois au monde de l'architecture « atelier ou revue », au document qu'ils doivent élaborer « charte », « guide » ou encore au groupe lui-même « groupe technique spécifique ». Pour ne donner que quelques exemples, il y a les ateliers de concertation du Programme Local de l'Habitat, le « groupe technique spécifique » de la charte d'aménagement des espaces publics, la Revue de Projet Développement Urbain, la Revue de Projet Espace Public. Leur pilotage technique et leur animation relèvent ainsi de la direction concernée, ou du « département » suivant l'appellation administrative. Ainsi, comme le montre la figure 1, le Département Général du Développement Urbain (DGDU) a la charge de l'atelier Forme Urbaine et du Guide de l'Ecoquartier métropolitain qui sont animés par la mission d'appui à l'urbanisme opérationnel. La Charte des espaces publics est quant à elle animée par la Direction Générale Territoires et Proximité et, plus précisément en son sein, par la direction de l'espace public. La cohérence globale des démarches étudiées ici est assurée par une seule personne, le Directeur Général Administratif de la Direction Générale déléguée à la Cohérence Territoriale (DGCT) et de la Direction Générale Territoires et Proximité (DGTP).

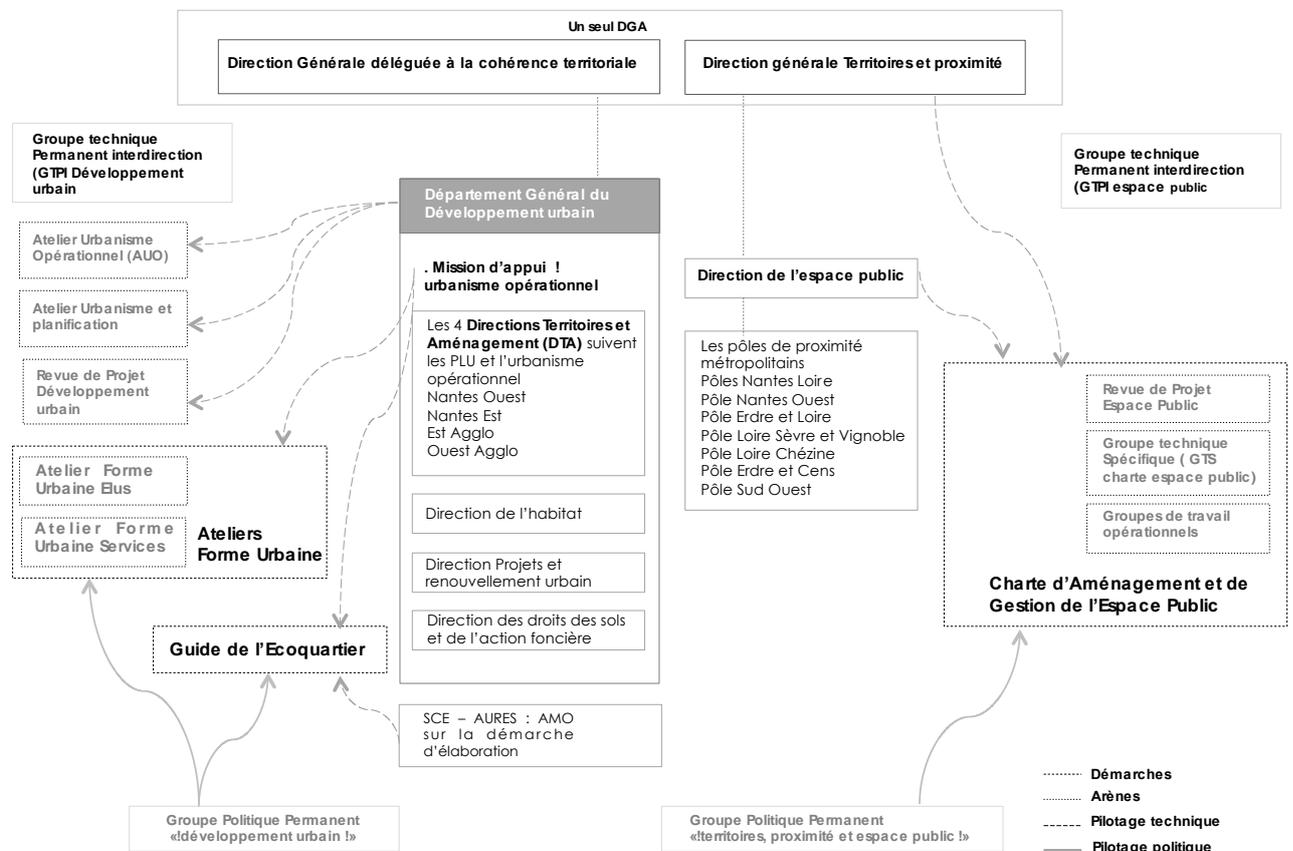


Figure 2 : Pilotage technique et politique des différentes démarches étudiées (Célia Dèbre)

Au niveau politique, le pilotage se fait à deux niveaux. Il est assuré d'une part par un ou deux élus référents. Ainsi, le vice-président délégué à l'urbanisme, Propreté, nettoyage des espaces publics assure le pilotage des Ateliers de la Forme Urbaine et du Guide de l'Ecoquartier métropolitain. Il accompagne par ailleurs Jean-Pierre Fougerat dans cette tâche pour la Charte d'Aménagement et de Gestion des Espaces Publics, lequel compte parmi ses délégations la voirie et les espaces publics. Ces démarches sont d'autre part pilotées politiquement par des Groupes Politiques Permanents (GPP), le GPP Développement Urbain piloté par Pascal Pras et le GPP Territoires, proximité et espace public, piloté par Fabrice Roussel, vice président à la proximité et au dialogue citoyen. Comme nous l'avons évoqué précédemment nous nous sommes peu intéressés à ces arènes politiques que sont les Groupes Politiques Permanents.

Les arènes			
Intitulé et date de création	Forme et Fréquence	Pilotage et Participants	Rôle et Production
Le Groupe Technique Spécifique (GTS) 2009/2010	Trois réunions par trimestre	Direction Générale Cohérence Territoriale DG déplacement Département général développement urbain (DGDU) DG environnement et services urbains DG sécurité et tranquillité publique SPLA dont la SAMOA, deux représentants des DGS des communes de l'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> Assure le pilotage de la démarche de la charte des espaces publics Valide les documents produits dans le cadre de cette démarche Permet le débat quand il y a des arbitrages à faire, ces derniers peuvent d'ailleurs remonter au GGP quand cela est nécessaire
Les groupes de travail opérationnels 2009/2010	Les groupes sont organisés par « patrimoines » et coordonnés par les responsables de ces « patrimoines ». Il en existe une quinzaine. Ils se réunissent de manière variable mais en général 4 à 5 réunions annuelles	-les représentants des pôles de proximité - des gestionnaires - des experts Sont associés les acteurs concernés (Direction Espace Public, RST, Chefs de projets, SPLA, DG Développement Urbain, DG Déplacements, etc.)	Chaque groupe de travail produit un guide technique. Il existe un guide technique par thématique.
Revue de Projet Espace Public Création 2010	Réunion hebdomadaire	Pilotage : Directeur de la Direction de l'espace public Directeur de la Circulation Acteurs présents : Membres permanents : - Direction de l'espace public - Direction de la Circulation et le responsable de la mission Déplacements Doux de la DGD - MATS - Service Voirie de la direction de l'espace public - Pour les projets concernant la ville de Nantes : l'architecte conseil de la ville, la direction du patrimoine et archéologie, le SEVE, la direction réglementation et gestion de l'espace public, la direction Tranquillité publique, le directeur de la mission Nantes Centre Ville pour les projets touchant à son périmètre. <u>Les personnes invitées à participer en fonction des projets sont :</u> - Le chef de projet accompagné s'il le souhaite de son mandataire (SEM, SPLA) et/ou de son maître d'œuvre - Les experts de la direction de l'espace public et de la direction Circulation en fonction du sujet - Les pôles de proximité concernés - La DTA concernée - Autres directions de Nantes Métropole en tant que de besoin	Analyse et validation des projets de création ou d'entretien d'espaces publics dont le coût est supérieur à 100 000 euros Emet un avis sur les projets
Revue de Projet Développement Urbain Création 2010 (ou 2011 ?)	Réunion hebdomadaire	Pilotage : Directeur du Département Général du Développement Urbain (DGDU) Acteurs présents : Membres permanents : - Département général du Développement Urbain	« La Revue de Projet Développement Urbain est une instance technique destinée à examiner le pilotage des projets territoriaux entre techniciens pour préparer le discours du DGDU avant les échanges entre les directions ou des arbitrages. Toutes les opérations d'aménagement significatives, y

		<p>(DGDU)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Direction déplacement - Service Coordination et Cohérence Urbaine (SCCU) - Direction de l'habitat - Direction de l'espace public - Mission appui urbanisme opérationnel <p><u>Les personnes invitées à participer en fonction des projets sont :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le directeur de la DTA concernée - la Direction des Projets de Renouvellement Urbain (DPRU) - les chargés de développement urbain ou un représentant du pôle de proximité - les « partenaires » (SPLA ?, Nantes Habitat, e..) - les services de la ville de Nantes, - autres directions de Nantes Métropole concernées <p>Les développeurs territoriaux présentant l'état d'avancements des opérations étudiées pendant la séance.</p> <p>Peuvent être invités par le développeur l'aménageur, le maître d'oeuvre concerné par l'opération présentée</p>	<p><i>compris économiques, ont vocation à y être présentées pour :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - le plus en amont possible vérifier le principe d'engagement et les modalités de pilotage de nouvelles opérations - valider techniquement les grands éléments du projet (programme, formes urbaines, desserte et conception de l'espace public, domanialités, montage opérationnel et financier, dispositifs fiscaux, ...) - identifier les points délicats nécessitant arbitrages » (Note interne, Nantes Métropole, décembre 2011) <p>Analyse et validation des projets d'urbanisme opérationnel (ZAC) et réglementaire (PLU)</p> <p>Elle émet un avis sur les projets</p>
Atelier Formes Urbaines pour les élus	Visites de projets Séances thématiques	Pilotage : Mission appui urbanisme opérationnel (DGDU)	
Atelier Formes Urbaines pour services et SPLA	Visites de projets Séances thématiques	Pilotage : Mission appui urbanisme opérationnel (DGDU)	
Atelier Urbanisme Opérationnel (AUO) Création 2011	Séance plénière ou séance de travail entre le développeurs de la DTA Toutes les six semaines	Pilotage : Mission appui urbanisme opérationnel (DGDU) Acteurs présents : Membres permanents : <ul style="list-style-type: none"> - Direction Générale Cohérence Territoriale - Département général développement urbain (DGDU) - Les différentes directions des DTA - Les développeurs DTA - DGDU) - Direction Générale du Développement économique et de l'Attractivité International (DGDEAI) - Direction de l'espace public - DGFG Membres invités : <ul style="list-style-type: none"> - la participation des aménageurs est fonction des ordres du jour - les responsables urbanisme des pôles de proximité peuvent y être exceptionnellement conviés selon l'ordre du jour 	« Un atelier Urbanisme Opérationnel est créé, à l'image du fonctionnement de l'Atelier Planification. L'atelier est construit comme une instance de réflexion réunissant toutes les personnes intervenant sur le montage et le pilotage des opérations de développement urbain (ZAC et autres projets). En plus d'être un lieu d'information transversale, il s'agit de construire, au regard des pratiques et/ou des difficultés rencontrées sur des cas concrets, des éléments de doctrine et de modes de faire en termes d'urbanisme opérationnel » (note interne, Nantes Métropole, décembre 2011)
Atelier Urbanisme et Planification	Séance bimensuelle	Pilotage : Service Coordination et Cohérence Urbaine (SCCU) Acteurs présents : Membres permanents : Les représentants des différentes Directions Territoire et Aménagement (DTA)	« Il s'agit d'une instance de réflexion durant laquelle un travail de fond est fait entre le Service Coordination et Cohérence Urbaine (SCCU) et les chargés de planification des DTA en termes de : <ul style="list-style-type: none"> - actualité juridique et réglementaire - suivi de l'harmonisation communautaire réglementaire des PLU - appui méthodologique aux chefs de projets - suivi des outils communs aux chefs de projets et techniciens - intégration dans les PLU d'outils en faveur des politiques publiques (habitat, déplacement, stationnement, ...) - instruction de cas particuliers d'application du droit des sols (...) Deux sujets de fond sont en général abordés puis des points d'informations ou des questions de terrain. » (note interne, Nantes Métropole, décembre 2011)

Figure 3 : Description des arènes

B. Variabilité du degré d'ouverture de ces arènes

A travers la diversité institutionnelle de ces arènes, se dessine également une variabilité de leur degré d'ouverture et de la configuration du groupe qui les constitue. Ces arènes représentent des réunions des agents d'un même service ou d'une même direction, des réunions entre différentes directions. Certaines d'entre elles sont ouvertes à des acteurs extérieurs. Leur configuration est directement liée à leur objectif.

Ainsi, l'Atelier Urbanisme Opérationnel (AUO), dans sa forme réduite, a pour fonction d'homogénéiser les manières de faire des « développeurs »² de la Direction Territoire et Aménagement (DTA) qui a la charge des ZAC communautaires. *« Tous les sujets communs sont abordés. Cela peut être des séances d'information descendante permettant de mettre au courant tout le monde, sur l'évolution juridique de l'enquête publique par exemple. Mais c'est aussi un lieu d'échanges sur les pratiques. On avait besoin d'informations sur les ZAC, d'informations un peu théoriques, de présentations des opérations, on avait besoin d'expliquer comment on avait procédé, par exemple avec une zone humide, comment on avait fait avec les services de l'Etat »* (Entretien DTA)

L'atelier de la forme urbaine existe quant à lui sous deux formes. L'une concerne exclusivement des élus (huit élus du Groupe Politique Permanent développement Urbain) et l'autre, les techniciens. Cette division, qui nourrit les interrogations sur le rapport entre le politique et le technique dans la construction urbaine, est relativement bien perçue par les agents : *« cela travaille à la culture commune, au sein des DTA, car il n'y a pas d'archi dans l'équipe. On a travaillé sur la conception des archis et des promoteurs sur des questions importantes telles que l'intimité du logement, etc. Cela permet d'être formé en interne à tout ce qui concerne le logement, l'espace public, etc. Pour les visites on était très demandeurs, on travaille chacun sur nos opérations, les aménageurs connaissent mieux les opérations de Nantes Métropole que nous. On connaît nos opérations mais pas forcément les autres, cela manquait de cohérence. Les visites permettent d'avoir une explication du chef de projet et de l'aménageur sur les opérations de Nantes Métropole, comment par exemple ils ont traduit, réalisé telle ou telle contrainte. (...) Il n'y a pas d'élus. C'est bien pour nous, cela nous permet de dire les choses plus librement, de comprendre la programmation quand ils ne sont pas là. C'est la même chose pour les élus. Il y a deux groupes un pour les élus et un pour les techniciens mais c'est la même formation, ce sont les mêmes visites. Nous, on échange avec les élus sur nos opérations, mais c'est bien qu'ils aillent voir ce qui se passe à côté. Ce n'est pas qu'on n'a pas les moyens de discuter avec eux, ou qu'on ne veut pas mais on n'a pas de moment pour discuter entre nous et la discussion avec certains élus n'est pas évidente »* (entretien DTA).

La forme la plus courante parmi les démarches étudiées confronte autour d'une table différentes entités de la collectivité métropolitaine (confrontation de la diversité interne à Nantes Métropole). Ces arènes rassemblent ainsi différentes directions concernées directement ou indirectement par l'objet de l'arène. Par exemple, dans le cadre de la démarche de la Charte d'Aménagement et de Gestion des Espaces Publics, le « Groupe Technique Spécifique » réunit les grandes directions générales de la cohérence territoriale (DGCT), du déplacement, de l'environnement et des services urbains, de la sécurité et de la tranquillité publique ainsi que le Département Général du Développement Urbain (DGDU). Ces grandes directions sont également réunies dans les revues de projets « Développement urbain » et « Espace public ». Cette structuration interne rassemble autour de la table différentes compétences sectorielles. Elle a pour ambition de les transcender pour construire de manière transversale et transparente les opérations d'aménagement. Ainsi, chacune des directions connaît et partage les raisons motivant

² Les chefs de projet de la Direction Territoire et Aménagement sont appelés en interne des « développeurs ». Nous emploierons dans ce texte indifféremment l'une ou l'autre de ces appellations.

les choix de projets et d'actions et leur processus d'élaboration. Une telle structuration vise, en interne, la connaissance et la reconnaissance des logiques propres à chacun des acteurs (corps de métier) en présence et leur dépassement pour l'élaboration d'une règle du jeu métropolitaine (accord sur les actions et la manière de les mener). Un chef de projet interviewé pointe l'intérêt du ménagement de véritables temps de présentation et de discussion autour des projets, même si ce temps ainsi libéré est pris sur le temps de gestion du projet et qu'il en nécessite d'autres (temps de préparation, temps de validation de la présentation, etc.). Nous reviendrons ultérieurement sur cette question de la multiplication des temps produite par une telle organisation.

Par ailleurs, certaines de ces arènes sont également accessibles aux Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA) telles que le « groupe technique spécifique » de la Charte d'Aménagement et de Gestion des Espaces Publics, ou encore l'Atelier de la Forme Urbaine concernant les services. Cette ouverture permet, d'après certains acteurs rencontrés, de reconstruire la relation aux aménageurs publics et de les intégrer dans le processus d'élaboration et surtout de mise en oeuvre de la règle. Elle semble être d'autant plus nécessaire que les communes de l'agglomération leur ont souvent, par le passé, laissé la main sur les opérations d'aménagement. Cette situation était d'autant plus prégnante sur Nantes, où les principales SEM jouaient un rôle de courroie de transmission entre la Ville et l'Intercommunalité, rôle leur laissant au final une grande liberté (Arab, Idt, Lefevre, 2008). Avec le transfert des ZAC, Nantes Métropole devient désormais leur principal interlocuteur, même si les communes ne sont pas exclues du processus de projet. Le portage intercommunal de ces projets réinterroge les pratiques de ces sociétés d'aménagement (notamment la gestion financière des ZAC) sans pour autant les mettre de côté. Les intégrer dans ces démarches, c'est à la fois les associer à la construction du projet métropolitain mais aussi, d'une certaine manière, s'assurer en amont qu'il pourra se concrétiser, prendre corps notamment grâce à l'action de ces acteurs (connaître et accepter les règles pour les mettre en oeuvre).

La variabilité d'ouverture de ces arènes concerne donc, comme nous l'évoquions précédemment, les acteurs extérieurs à Nantes Métropole. Ainsi, certaines sont ouvertes à des représentants des communes comme le « groupe technique spécifique » qui accueille deux Directeurs généraux des services qui représentent les communes de l'agglomération (en dehors de la représentation politique bien sûr). D'autres encore sont constituées spécifiquement pour des acteurs externes (ateliers de concertation du Programme Local de l'Habitat en direction des associations et acteurs privés suivant le thème de l'atelier).

Nous ne pouvons analyser cette variabilité de l'ouverture de ces arènes sans tenir compte de leur degré d'opérationnalité. En effet, on conçoit aisément que celles qui s'occupent de la mise en oeuvre concrète des projets ne soient accessibles qu'aux acteurs concernés directement (les revues de projet par exemple). On peut néanmoins s'interroger sur la configuration des arènes de discussion et de réflexion sur la doctrine métropolitaine. L'ouverture de celles-ci pourrait permettre une réelle construction partagée du projet métropolitain avec les acteurs privés et les différentes communes de l'agglomération. Or elle semble aujourd'hui relativement restreinte et engendre une multiplication des temps et des lieux de discussion (exemple de tous les temps prévus au niveau des pôles de proximité pour l'échange avec les communes).

Le degré d'ouverture et de formalisation des arènes semble révéler des caractéristiques de la régulation conjointe et de la régulation de contrôle (Paradeise, 2003 ; Reynaud, 2003). Cette double régulation semble être considérée avant tout comme un mode d'organisation interne d'une manière de faire de l'acteur public métropolitain (l'institution Nantes Métropole et les acteurs associés tels que les SPLA). Elle peut être un moyen de consolider son positionnement avant d'envisager pleinement la régulation conjointe et de réellement coproduire en interne et en externe, avec les communes et les acteurs privés. Cependant, l'exercice excessif d'une régulation de contrôle pourrait, au lieu de consolider l'institution et son projet territorial, la fragiliser, notamment par la déresponsabilisation des agents et la centralisation des arbitrages qu'elle produit.

2. De l'efficacité des règles.

Comme le souligne Catherine Paradeise, la règle ne dit rien de son efficacité qui s'évalue par l'usage effectif qui en est fait, par la légitimité qu'elle possède pour les acteurs. L'analyser signifie donc penser la contribution des acteurs à son élaboration, la manière dont ils se reconnaissent en elle, leur consentement individuel et collectif à son respect. La sociologue considère également que le pilotage institutionnel, que nous élargirons ici à l'organisation institutionnelle, est à prendre en compte dans l'analyse même de cette efficacité. En ce sens nous étudierons ici cette efficacité des règles produites dans ces arènes ou pour le fonctionnement de ces arènes à partir de leur insertion dans un dispositif plus large et la manière dont les acteurs eux-mêmes « jouent » avec cette organisation.

Nous verrons également qu'à la distinction des règles que nous développerons correspond une distinction des temps qui rend difficile l'analyse de cette efficacité. Cette dernière peut s'évaluer pour certaines règles sur un temps long alors même que les arènes, qui les produisent ou sont chargées de leur mise en œuvre, existent depuis quelques années seulement.

A. La règle, la connaissance et l'opérationnalité.

Avant de s'interroger sur l'efficacité des règles, on ne peut pas omettre la question de la nature même de ces règles et des modes de régulation à l'œuvre. Au cours de l'analyse, trois types apparaissent.

- Les « règles spatiales » énoncent tout d'abord des caractéristiques communes que doivent partager les espaces produits. Elles peuvent être de différentes natures : techniques ou philosophiques, concerner le territoire métropolitain dans son entier ou des espaces infra métropolitains, etc.
- Sont adossés à ces règles, des processus qui participent indirectement à leur élaboration et à l'évolution des pratiques et représentations des professionnels et des élus pour qu'elles puissent avoir une réalité concrète. Nous les nommerons règles culturelles.
- Enfin, des « règles organisationnelles » fixent quant à elles l'organisation des décisions relevant de la production de l'espace et la place du politique et des compétences techniques dans ce dispositif.

Ces différents types de règles se différencient aussi par leur lieu de production, et révèlent encore une fois la cohabitation de plusieurs formes et niveaux de régulation. Ainsi certaines de ces règles prennent corps partiellement ou totalement dans les arènes (exemple du contenu de la Charte des Espaces Publics). Néanmoins, la règle organisationnelle fixant les objectifs de celles-ci et leur place dans l'organisation globale de la collectivité ne sont pas fixées par ces arènes elles-mêmes mais bien par l'instance de pilotage et d'initiative de ces démarches (co-construction DGA /GPP/ groupe de travail ad hoc).

A partir des démarches étudiées, se révèlent également trois modes de régulation dans l'organisation des compétences et des actions au sein de Nantes Métropole.

Le premier est un mode de régulation par la formalisation et l'application de la règle (spatiale et organisationnelle même si ces dernières semblent être principalement construites en dehors de ces arènes). C'est notamment sur ce mode de régulation que s'élabore la doctrine métropolitaine, les règles communes appliquées à l'ensemble du territoire métropolitain. Certains de ces temps sont créés spécifiquement pour établir la règle, d'autres y participent de fait car ils la questionnent en révélant des dysfonctionnements, etc. Les revues de projet en sont un bon exemple : *« Les revues de projet ont un rôle de coordination des projets, il s'agit de veiller à l'intégration des doctrines métropolitaines, d'arbitrer quand il y a des décalages, entre la programmation et le financement par exemple. Elles ont un rôle également de régulation inter-opération, les opérations sont pensées à l'échelle des communes, il faut introduire de la régulation à l'échelle du développement urbain : priorité territoriale, quel urbanisme à quel endroit ? Où va-t-on densifier quand le secteur est bien desservi ? Que faire quand un territoire ne sera jamais bien desservi ? Développe-t-on une politique d'économie de l'espace même si cela crée une dépendance à la voiture ? Il y a de nombreux arbitrages à faire. Elles participent aussi au projet métropolitain. Pour les questions transversales, par exemple, le stationnement et le PDU, on est passé par une phase où on faisait peu de stationnements, on a constaté les dysfonctionnements. Il y a donc eu la création d'un groupe de travail stationnement pour adapter la doctrine à la pratique » (Entretien DTA).*

Le deuxième mode de régulation se ferait par la connaissance, par un processus d'information/formation/acculturation. Ce mode concerne quant à lui des temps de construction d'une culture commune, d'une analyse partagée de la ville et de l'urbanisme. D'après les entretiens que nous avons réalisés, de nombreuses démarches, telles que les « ateliers de la forme urbaine », « Urbanisme et planification », « Urbanisme Opérationnel » et les revues de projet, contribuent à cette construction sans pour autant qu'elles affichent un tel objectif. Elles permettent l'échange et le partage des pratiques et des questionnements. Les directions Territoire et Aménagement (DTA), mises en place à l'occasion du transfert des ZAC, réunissent des profils de chefs de projet très différents (urbanistes, juristes, paysagistes, ...) et les ateliers que nous avons cités permettent d'homogénéiser des compétences au départ hétéroclites et de construire des pratiques partagées de montage et de gestion d'opération, et plus largement une culture commune de l'urbanisme. De la même manière, comme nous l'explique Pascal Pras, « l'atelier de la forme urbaine » s'adressant aux élus planche sur des problématiquement urbaines mais aussi sur des projets concrets avec des visites urbaines (Rennes, Angers, Saint-Nazaire, Les Herbiers, La Roche-sur-Yon, etc.). L'objectif est de comprendre le questionnement et les objectifs qui sont au départ des projets et de voir les réalisations qui en découlent, *« la manière dont ça fonctionne ou ça ne fonctionne pas »*. Cet exemple est important pour comprendre cette régulation par la connaissance car seulement huit élus du « Groupe Politique Permanent Développement Urbain » participent à cet atelier, ce qui peut sembler contradictoire avec cet objectif, tant mis en avant, de construction d'une culture commune. Néanmoins, le vice président métropolitain insiste sur la multitude de temps et de lieux qui permettent, au-delà de ce groupe, de construire une culture partagée qui dépasse aussi les seuls élus métropolitains (conférences territoriales pour communiquer avec les élus de l'agglomération qui ne sont pas élus au conseil communautaire). Comme il le dit lui-même, après les séances de l'atelier de la forme urbaine *« on va vite partager avec d'autres »*. Ce qui apparaît ici, mais aussi dans d'autres entretiens, c'est une caractéristique importante de ce mode de régulation par la connaissance : il s'appuie fortement sur les individus et leur rôle dans la diffusion de la règle dans et en dehors des lieux institués.

Enfin, le troisième mode relèverait d'une régulation opérationnelle, un processus d'examen, de validation et de mise en œuvre directe des actions et des projets. Les deux revues de projet étudiées ici permettent d'examiner les projets et de valider les choix à chaque étape. Elles sont à

la fois valorisées comme permettant, avec le transfert des ZAC et les Directions Territoires et Aménagement, de remettre Nantes Métropole au centre des décisions d'aménagement et décrites comme un simple rouage dans un circuit des décisions et des arbitrages (Cf. figure 3).

Ces différents modes de régulation peuvent se retrouver dans une seule et même démarche. Par exemple, les revues de projet semblent relever de la régulation par la règle en révélant les dysfonctionnements et les conflits qui ont pour effet la nécessaire élaboration ou modification de la règle. Elles participent aussi à la construction d'une analyse partagée des projets urbains entre les différentes directions concernées et à des choix et des arbitrages opérationnels dans l'examen de chaque étape des projets.

Ces modes de régulation semblent donc contribuer à la construction métropolitaine (culture, projet, doctrine, règles, pratiques) notamment par l'élaboration de manières de faire et de penser communes permettant la réalisation concrète du projet métropolitain. Au terme de cette recherche, certains pans de cette construction demeurent néanmoins peu visibles, voire invisibles. Quelles sont les articulations entre le projet politique métropolitain et ces modes de faire et de penser qui le réaliseraient ? Ces derniers en sont-ils une simple traduction ? Plus largement, les actions menées peuvent-elles à elles seules rendre visibles un projet métropolitain qui semble aujourd'hui être exprimé principalement par des principes relativement généraux (densification, mixité sociale et fonctionnelle, le logement pour tous, etc.). Cet écart semble être à l'origine de points de tension. En effet, si le consensus peut être effectif sur ces grands principes, leur mise en œuvre concrète sur le territoire révèle des désaccords.

La question de la domanialité est le cas le plus marquant. Avec la création de la Charte des Espaces Publics et son volet domanialité, Nantes Métropole a construit une réflexion sur les critères de classement dans le domaine public. Le classement devant correspondre à un intérêt public de maillage et de circulation (maillage de 200 mètres pour les voies publiques automobiles et 100 mètres pour les cheminements doux). Les espaces communs et les voies des opérations d'aménagement qui étaient presque systématiquement classés dans le domaine public ne le sont plus automatiquement. Les voies en impasse resteront désormais privées si elles ne construisent ni le maillage et la continuité urbaine, ni n'accueillent d'équipements publics. L'objectif est d'appréhender la domanialité le plus en amont possible dans les projets pour des questions de cohérence territoriale mais aussi, et surtout, d'économie budgétaire. Ainsi, pour les ZAC transférées, le classement peut être négocié avec les communes au cas par cas. Par contre, pour les ZAC dont les plans d'aménagement sont postérieurs au transfert, les voies doivent respecter les critères de Nantes Métropole pour être classées. Les élus étaient d'accord sur les principes généraux de maillage et de continuité urbaine, d'une ville des courtes distances, etc. Leur contestation a néanmoins été fortement ressentie par les agents de Nantes Métropole. Si les communes sont véritablement parties prenantes dans la construction métropolitaine, certains sujets confrontent néanmoins les directeurs (DGA/DGS) de Nantes Métropole et les maires, les premiers mettant en avant l'intérêt métropolitain et les seconds celui de leur commune. Dans ces cas-là, et nous y reviendront ultérieurement, les arbitrages se font en dehors des arènes.

« Nous avons mis en place la charte des espaces publics et le transfert des ZAC. Maintenant on a la responsabilité de ces ZAC, on ne peut plus faire n'importe quoi, on doit identifier le plus tôt possible les équipements publics dont la voirie, fixer le destin des espaces communs. Quels sont les espaces qui ont un intérêt public ? Et ceux qui restent dans le domaine privé, qui ont un intérêt commun. Il y a eu en plus une réflexion sur les formes urbaines avec un objectif de maillage tous les 200 mètres, avec un intérêt public de maillage et de circulation, de la ville des courtes distances. A partir de ces différentes réflexions, nous avons établi des critères de classement dans le domaine public, et fait en sorte qu'ils soient pris en compte par les aménageurs. Cela a été houleux. L'objectif n'est pas de tout classer mais de donner des critères de maillage, de distances et de formes urbaines pour harmoniser les espaces publics en faisant un peu plus de développement durable et un peu plus rationnel. Mais cela ne signifie pas tout passer dans le domaine public.

Il y a encore des tensions avec les maires. C'est valable pour les ZAC créées ou les phases non engagées par les communes. Quand la commune a pris une décision, on reste dans la continuité de la décision prise. S'il n'y a pas eu de décision prise à propos du projet avant le transfert, on regarde si la voirie de la ZAC est en conformité avec nos nouveaux critères. Mais on s'est mal compris, les maires sont montés au créneau en disant « vous voulez nous imposer de nouveaux critères ». (...) L'objectif est de figer un mode opératoire qui remette la collectivité seulement sur sa responsabilité et sa compétence pour pouvoir assurer sur le long terme. » (entretien Direction Générale de la Cohérence Territoriale)

B. L'insertion de ces arènes dans un dispositif plus large, formalisation et appropriation.

Les règles produites dans les arènes ont un effet grâce à l'insertion de ces dernières dans un dispositif plus large, formalisé dans un ensemble d'autres cadres dont les relations qu'ils entretiennent sont elles aussi organisées.

L'élaboration de la charte d'aménagement et de gestion des espaces publics s'inscrit dans une démarche globale, interne aux services de Nantes Métropole, incluant la « revue de projets » et le document à proprement parler de la charte qui sert de référentiel (Cf. figure 2 et 3). Ils sont largement liés car ce document sert, dans les réunions de la Revue de projet, de support de validation des projets pour tous les projets d'entretien et de création de plus de 100 000 euros. Ces projets doivent en respecter les principes pour pouvoir être validés en séance. Leur contenu, élaboré par les différentes arènes de cette démarche (Cf. figure 2), constitue un support consultable par tous les concepteurs d'espace public. Ainsi, si ce document n'est en rien réglementaire, il possède cependant une portée normative car aménageurs et maitres d'œuvre, une fois qu'ils ont compris que ce document sert de référentiel, l'intègrent le plus en amont dans le processus de conception comme le précise un «développeur» d'une Direction Territoire et Aménagement : « *Les Revues de Projet, cela permet de valider les projets entre deux étapes, cela permet de passer de l'esquisse aux autres étapes. Cette validation permet d'avancer. Cela a été intégré par les aménageurs, mais il y a eu un vrai moment de flottement, de calage* ». On peut lire en ce sens dans le document de présentation de la charte qu'elle « *a vocation à être un référentiel s'imposant aux aménageurs permettant de s'assurer de la cohérence des aménagements, de leur qualité et de la maîtrise des coûts globaux dans une démarche de développement durable, etc.* » (p.2 document de présentation de la charte au Groupe Politique Permanent, septembre 2012). Les règles spatiales sont dans cet exemple élaborées de manière conjointe par les arènes et l'instance de pilotage, mais cette dernière décide seule de l'insertion de ces arènes et de ce qu'elles produisent dans l'organisation globale de l'examen des projets (Création des revues de projet). Rappelons que cette instance de pilotage est composée principalement des Directions Générales de la Cohérence Territoriale, du Déplacement, de l'Environnement, des Services Urbains, de la Sécurité et Tranquillité Publique, du Département Général du Développement Urbain, de représentants des DGS des communes de l'agglomération et de SPLA. Nous avons ici, d'une part, une organisation très formelle entre les instances qui produisent la règle et celles chargées de l'examen de son application dans les projets et, d'autre part, un effet quasiment mécanique entre l'énonciation de règles spatiales et leurs effets sur les espaces produits, ce qui n'est pas toujours le cas.

La Revue de Projet Développement Urbain (RPDU) s'insère elle aussi dans une constellation d'autres temps. Elle n'est qu'un maillon d'un dispositif plus large qui lie, pour chacun des projets d'urbanisme en Zone d'Aménagement Concerté, groupe technique, comité de pilotage, réunion de suivi.

« Pour la ZAC, on voit le vice président une fois par an et on a aussi des réunions de suivi une fois par trimestre avec l'adjoint à l'urbanisme et/ou le maire, la DTA, le pôle de proximité, l'aménageur, la maîtrise d'œuvre, le service urbanisme de la commune. Quand il y a des problèmes de nuisances et plus largement la gestion quotidienne du projet cela remonte. Les décisions de fond (programme, bilan) ne sont pas prises dans ces réunions de suivi, cela peut être évoqué mais ce n'est pas là que sont décidées les choses. Il y a aussi le groupe de pilotage dans lequel on retrouve le pôle, la DTA, les services des communes, l'adjoint à l'urbanisme et/ou le maire et le vice président. Dans les réunions de suivi c'est la même présentation que dans le comité de pilotage avec en plus toutes les questions de gestion quotidienne des petites choses concrètes. Par exemple cela peut concerner la gestion différenciée de la coulée verte, la relation aux riverains ou encore un point sur les phases de commercialisation. Cet agencement peut changer selon les communes. On passe en revue de projet avant un comité de pilotage. Il n'y a pas forcément de règle. Cela peut être RPDU, groupe technique, groupe de pilotage et enfin GPP. Si c'est une question sensible (programmation, équipements publics, etc.), cela peut être aussi groupe technique, RPDU, groupe de pilotage, GPP si question sensible. Le groupe technique prépare le comité de pilotage mais peut se réunir autant que de besoin. Le groupe technique et la RPDU ne sont pas forcément liés » (entretien DTA).

Les projets d'aménagement, dans leur processus d'élaboration et de réalisation lient entre elles différentes arènes. Par exemple, les projets présentés dans cette revue de projet le sont aussi dans la revue de projet Espace Public comme nous l'explique un chef de projet : *« A cette étape on passe aussi en Revue de Projet Espace Public (RPDEP) sur les espaces techniques, pour contrôler que les projets d'espace public respectent les cahiers des charges de Nantes Métropole. Pour les phases PRO et DCE on passe aussi en RPDEP »*. Néanmoins la RPDU ne possède pas de référentiel semblable à celui concernant les espaces publics et les règles de passage des projets semblent ici moins systématiques. Créée après le transfert des ZAC, elle concerne l'urbanisme opérationnel et réglementaire (PLU). Comme le précise la figure 3, cette instance se réunit une fois par semaine et met autour de la table différentes directions³. Sont également invités suivant les projets présentés : le directeur de la DTA concernée, la DPRU, les chargés de développement urbain ou un représentant du pôle de proximité, les « partenaires » (SPLA, Nantes Habitat, etc.), les services de la ville de Nantes, d'autres directions de Nantes Métropole concernées. Son objectif était de *« se mettre en ordre de marche pour faire avancer les projets »*. Ainsi, les « développeurs » y présentent les problématiques qu'ils rencontrent sur les projets. Comme nous l'évoque l'un deux, *« On expose une ou des problématiques liées à notre projet, on propose plusieurs scenario, avec un scenario préférentiel »*. Les projets de ZAC passent ainsi en Revue de Projet Développement Urbain « normalement » à chaque étape clé : la définition du programme (programmation des équipements, modalité de financement pour ne citer que ces exemples), la phase avant projet, la consultation des opérateurs et le programme de consultation et enfin la clôture de la ZAC.

La création de la « revue de projet développement urbain » étant encore récente, le déroulement ainsi présenté est un objectif de fonctionnement. La réalité est souvent plus malléable : *« Tout ne se passe pas en RPDU, certaines choses sont réglées par mail, c'est la directrice DTA qui décide ce qui passe en RPDU. Des fois le passage en RPDU c'est seulement pour faire une pure information sur le projet. Pour la RPDU, ce sont les chefs de projet qui s'inscrivent auprès de la mission d'appui à l'urbanisme opérationnel quand ils veulent passer. C'est eux qui décident. La directrice DTA nous rappelle à l'ordre quand on ne le fait pas assez. Quand il y a une délibération en perspective sur un projet, on passe en RPDU avant, mais on n'y passe pas pour tous les sujets. Quand cela concerne la*

³ Le Département Général du Développement Urbain (DGDU), la Direction déplacement, le Service Coordination et Cohésion Urbaine (SCCU), la direction de l'habitat, la direction de l'espace public, et enfin la Mission appui urbanisme opérationnel

ZAC directement on y va, quand c'est sur l'application de la loi sur l'eau on n'ira pas forcément en RPDU avant » (Entretien DTA). Alors que le passage en revue de projet espace public semble être plus systématique, voire incontournable, on sent, dans cet extrait d'entretien, que la réalité de la Revue de Projet Développement Urbain ne correspond pas forcément au fonctionnement théorique. Certaines problématiques d'aménagement ou encore certaines étapes clefs, porteuses d'enjeux ou de conflits potentiels, sont présentées de fait en RPDU. Il demeure cependant une certaine marge de liberté et d'appropriation du dispositif. Ce sont souvent les décalages entre les temps des projets et les temps du dispositif qui poussent les « développeurs » à cette réappropriation.

C. Les temps de l'efficience ou la distinction des règles

Pour les revues de projet par exemple, leur efficience peut s'analyser à travers l'application des règles organisationnelles et spatiales dans l'examen des projets, ainsi qu'à travers leur réappropriation ou leur détournement d'ailleurs. Néanmoins, comme nous venons de le suggérer, les temps du fonctionnement du dispositif dans lequel s'insèrent ces arènes peuvent aller à l'encontre de celui des projets. Est-ce pour autant que les règles ne sont pas efficaces ? Leur diffusion et le respect de leur application suivent d'autres circuits, hiérarchiques ou même informels comme nous le verrons ultérieurement. Cette question des temps est véritablement cruciale, l'efficience des règles relevant de temps très variables. Certains modes de régulation, notamment celui par la connaissance, s'évaluent sur des temps plus longs et incertains.

Ainsi, le guide de la Forme urbaine produit dans le cadre de l'atelier du même nom a une portée bien différente du référentiel des espaces publics. Il est conçu tout d'abord comme un document d'animation de l'atelier mais aussi comme un document d'acculturation, de partage de références et de thématiques nécessitant une attention particulière lors de l'élaboration des projets d'aménagement telles que le choix du site, la centralité, l'accessibilité, les mixités formelles, fonctionnelles et sociales, compacité et densité, la composition urbaine, la gestion de la mitoyenneté, le stationnement, etc. La version de juillet 2012 propose une grille comprenant une partie sur le programme, une sur le bien-être dans son logement, une sur le site, et permettant d'évaluer les projets mais elle n'est pas utilisée dans la revue de projet développement urbain. Nous avons d'un côté un mode de réduction de l'incertitude dessinant un cadre commun aux acteurs, de la conception, de la gestion et de la validation des projets, relevant plutôt de la règle spatiale, et de l'autre un mode s'appuyant sur la compétence et la connaissance. L'objectif n'est donc pas de fixer la règle spatiale mais de construire une connaissance partagée des problématiques urbaines (règle culturelle/ mode de régulation par la connaissance). Ce guide sera certainement intégré à un autre guide, celui de l'écoquartier, qui aura semble-t-il une visée plus normative. Cependant, pour l'instant, l'efficience de ce document relève plus de la règle culturelle, de la diffusion lente de l'acculturation à des manières de faire partagées que d'une mécanique quasiment immédiate de l'application de la règle.

D. Quand ce que produisent les arènes ne suffit pas : Les circuits de l'arbitrage, modes de régulation du pouvoir et de l'autorité.

Ce dispositif dans lequel s'insèrent les arènes prévoit aussi des modes de régulation de l'autorité lorsque les arènes ne suffisent pas à organiser l'action, à décider, à trancher. Quand elles ne réussissent pas à construire un compromis acceptable par tous les membres d'une arène, ou qu'elles n'ont pas légitimité à décider, il existe des circuits de l'arbitrage. Ainsi, comme nous l'explique un chef de projet, pour la Revue de Projet Développement Urbain, « pour la RPDU, on prépare un support car l'objectif est d'avoir un avis sur une problématique à la sortie des RPDU, pas forcément un arbitrage. Quand cela nécessite un arbitrage, le directeur du DGDU fait remonter en GTPI DU ou au DGS. La plupart du temps c'est réglé entre le directeur du DGDU et le DGS ». Il existe comme le montre cet extrait d'entretien, différents types d'arbitrage.

Une arène n'est souvent qu'un rouage, un élément dans un circuit plus complexe de décisions et d'arbitrages. En effet, comme le montre le schéma de la figure 4 pour la Revue de Projet Développement Urbain, il existe un circuit court de validation des différents projets qui y sont présentés en cinq étapes. Quand l'objet de la présentation nécessite au terme de la RPDU un arbitrage, deux circuits sont possibles : un circuit d'arbitrage constitué du directeur du DGDU et du DGS ou un autre circuit d'arbitrage concernant ces mêmes acteurs et le Groupe Technique Permanent Inter Directions Générales dédié au Développement Urbain (GGTPI DU). Ce dernier se réunit toutes les deux semaines et constitue un « lieu de transversalité visant à mettre à l'agenda des points fixes destinés aux arbitrages. L'objectif est d'aboutir à une co-validation par les DGA des grandes orientations et de la doctrine de Nantes Métropole en termes de développement urbain et à des arbitrages entre DGA sur des projets territoriaux importants » (Note interne, Nantes Métropole, décembre 2011). Seuls les projets et les sujets stratégiques ou conflictuels sont abordés dans cette instance. Nous reviendrons ultérieurement sur les distinctions territoriales qu'entretient le dispositif.

Ces circuits d'arbitrage incarnent parfaitement la cohabitation de la régulation conjointe et de la régulation de contrôle. Par ailleurs, sans remettre en question la nécessité de tels circuits d'arbitrage et de cette régulation de contrôle, nous pouvons néanmoins nous interroger sur leur différenciation selon les projets et les territoires, sur ce qui constitue ces points stratégiques à construire ou à défendre et sur les effets sur la construction de la compétence. En effet, le dessaisissement des services et des chargés d'opération de certaines de leur mission n'engendre-t-il pas à plus ou moins long terme leur déresponsabilisation et la déconstruction de leur compétence.

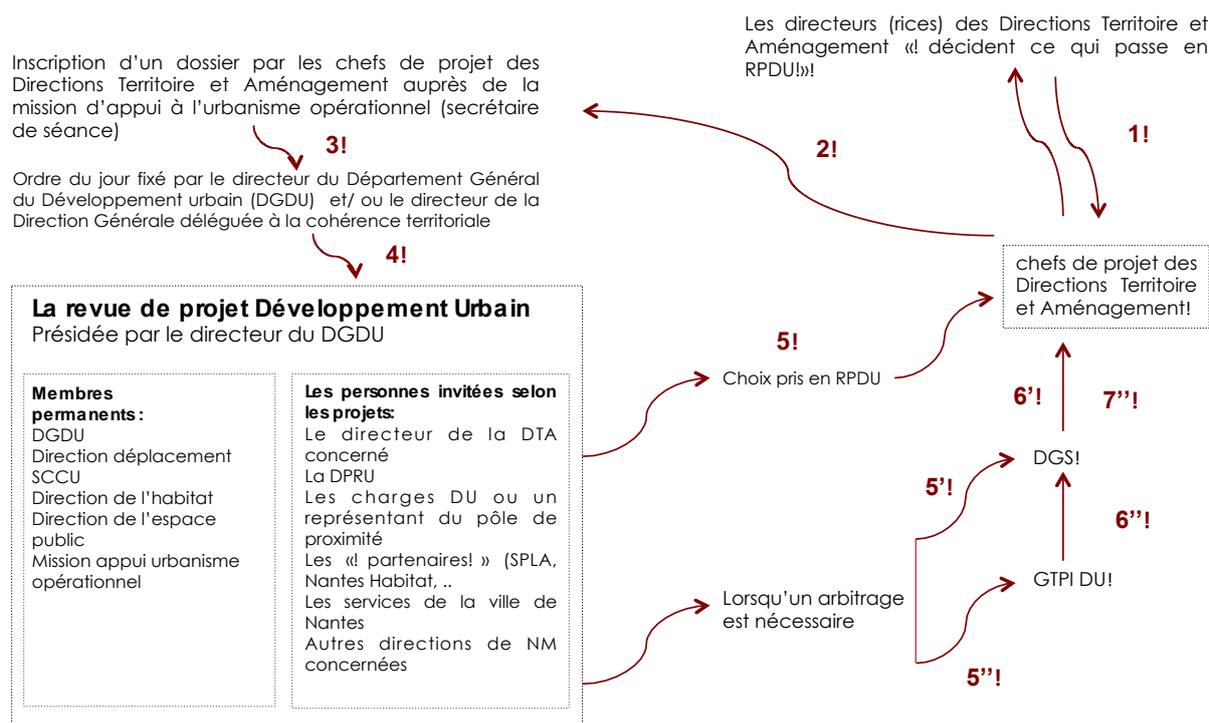


Figure 4 : La revue de projet développement Urbain, un rouage dans un circuit des décisions et des arbitrages (Célia Dèbre, 2013)

3. Des temps, des territoires et des individus ou la malléabilité des cadres de production de la règle.

Il existe donc un dispositif de régulation constitué d'arènes et de circuits d'arbitrage et de décision, le tout régi par des règles organisationnelles et des objectifs. Néanmoins, de nombreuses variations apparaissent. Le dispositif, aussi formalisé soit-il, se nourrit d'exception et de différenciation. Ainsi, par des stratégies institutionnelles et politiques, certains territoires infra métropolitains font-ils l'objet de circuits d'arbitrage spécifiques tels que les projets nantais ou encore les ZAC de création communale transférées.

Les individus eux-mêmes participent à ces déclinaisons. Grâce aux compétences qu'ils ont et acquièrent, ils jouent parfois avec le système pour réaliser au mieux les missions que le système lui-même leur confie. Ils échappent, au moins partiellement, au dispositif pour maîtriser les temps des projets que le dispositif démultiplie. Ce dernier en répondant à certains besoins d'organisation de l'action et de formation des acteurs crée d'autres besoins pour pouvoir agir dans le dispositif qu'il met en place. Les individus contribuent également à des modes de régulation informels.

A. Echappement et maîtrise du temps.

Il semble que le dispositif institutionnel ainsi mis en place multiplie les temps de confrontation. D'un côté les agents le perçoivent positivement grâce à l'augmentation des temps de présentation et de discussion sur leurs missions et des temps de discussions de fond et de partage des connaissances et des compétences. De l'autre, cette même réalité implique, à propos des Revues de projet notamment, des temps supplémentaires à intégrer dans le processus de projet, qui peuvent ne pas correspondre aux temps de celui-ci et également augmenter la charge de travail.

Les dispositifs sont ainsi perçus par les développeurs comme chronophages. Certaines arènes nécessitent leur présence systématique et d'autres non, notamment celles relevant de la régulation par la connaissance. Dans ce cas-là, ils vont répartir leur participation de deux manières : suivant les thèmes des arènes et suivant les séances d'une même arène. Concernant l'atelier de la forme urbaine par exemple, tous n'y vont pas et ceux qui y participent n'assistent pas à toutes les séances. Comment cette multiplication des temps et les choix nécessaires qui en découlent pour les agents peuvent-ils construire la culture commune tant évoquée à propos des objectifs de ces démarches ?

Cette augmentation des temps et les contraintes qui y sont associées sont par ailleurs parfois perçues comme pouvant fragiliser la bonne conduite des projets.

«La Revue de projet Espace public (RPDEP) est plus structurée, les dossiers doivent être envoyés une semaine avant, ces dossiers sont envoyés à toutes les directions concernées. On doit aussi remplir une fiche sur les espaces publics. C'est vraiment beaucoup plus formalisé. Pour la RPDU c'est moins formel, mais la RPDEP elle engage plus de monde aussi. On n'y va pas comme ça, on démine avant. Pour la RPDEP il y a un vrai engorgement car tous les projets doivent y passer, il y a deux à trois mois d'attente aujourd'hui. C'est une vraie contrainte posée par le fonctionnement de la structure. (...) Il y a un certain énervement par rapport à la RPDEP car c'est un fonctionnement très rigide qui ne correspond pas toujours aux temps et au fonctionnement des projets. Si un maître d'œuvre n'est pas prêt, il n'y a pas la possibilité de décaler d'une semaine, c'est direct trois mois, cela retarde les opérations. On avait à faire nos preuves. On doit beaucoup anticiper et ce n'est pas toujours évident. Cette critique, elle a été un peu entendue car on peut déposer le

dossier maintenant une semaine avant, avant c'était deux semaines. En fait une demi-journée par semaine pour voir tous les projets ce n'est pas suffisant » (entretien DTA).

Cette possible fragilisation produit, pour les revues de projet, deux pratiques d'adaptation à la contrainte : celle de l'évitement (ne pas y aller ou le moins possible) et celle du « déminage ». Certains chefs de projet DTA élaborent une pratique de « *contrôle continu* » des projets. Avant un passage en Revue de Projet, ils vont rencontrer les différentes directions et acteurs concernés pour s'assurer que ce qui sera présenté soit validé. C'est un moyen pour eux d'assurer le bon déroulement des projets et la maîtrise des temps que le dispositif leur impose.

B. Formalisation et différenciations territoriales

Le point commun de ces différentes arènes consiste avant tout à réunir les gens autour de la table, à construire des analyses partagées qui transcendent les compétences spécifiques et les directions sectorielles (exemple des revues de projet) : elles construisent de la transversalité, mais construisent-elles pour autant le projet métropolitain ? Comment le construisent-elles ?

Ce qui était censé produire un projet commun à l'ensemble du territoire métropolitain et homogénéiser les pratiques d'aménagement semble parallèlement créer ou nourrir des exceptions territoriales préexistantes. Il entretient une distinction entre le territoire métropolitain et des territoires infra métropolitains, notamment entre les ZAC des communes de l'agglomération et celles de la ville centre, entre les ZAC créées depuis le transfert et celles créées par les communes et transférées. En effet, dans la pratique, des distinctions apparaissent : « *Au GTPI, on y passe rarement, ce sont surtout les opérations nantaises qui y passent, pour les ZAC aggro c'est rare. La ZAC de la Minais par exemple est passée en GTPI. Les opérations nantaises ne passent pas en RPDU, elles suivent la même procédure qu'avant la mutualisation des services ville de Nantes et des services Nantes Métropole.* » (Entretien DTA).

C. Des individus et des modes informels de régulation : des passeurs de manières de faire.

Nous l'avons déjà suggéré précédemment : la régulation est affaire de collectifs, institutionnels ou pas, mais aussi d'individus qui participent à l'énonciation et à la diffusion des trois types de règles décrits précédemment (spatiales, organisationnelles et culturelles).

Ainsi, toutes les situations d'échange, de partage et de transmission permettent aux individus de contribuer, par capillarité, à la diffusion de la règle et des pratiques, de jouer un rôle de passeur. Elles contribuent à « une mise à niveau » horizontale des pratiques correspondant au projet métropolitain et ce faisant, au fil de l'eau, elles peuvent soulever des problématiques qui vont venir en retour alimenter le projet lui-même. Cette « mise à niveau » ou la construction partagée des pratiques peut se faire dans les lieux formels, tels que les arènes présentées ici, mais aussi dans des situations plus informelles. Par exemple, l'agencement des espaces de travail peut aller dans le sens de cette confrontation informelle de la diversité. « *Il y a aussi des échanges au sein de la DTA, on se voit fréquemment à l'intérieur de la DTA Est, si on a besoin de quelque chose, il suffit de pousser une porte. Avec la DTA Ouest, c'est différent, ils sont à l'étage en dessous, on ne descend pas. En fait, il y a eu une réorganisation des bureaux avec la mutualisation des services ville et interco pour qu'on parle avec les Nantais. Donc au même étage il y a la DTA Nantes Est et la DTA*

Est Agglo. Mais quand on se parle, et c'est rare, ce n'est pas du tout les mêmes problématiques. On aurait plus intérêt à échanger avec la DTA Ouest Agglo. On a un peu perdu avec le changement de bureau, avant on était ensemble. La proximité du bureau fait ou pas aussi la facilité du travail. » (Entretien avec un chef de projet). On perçoit dans cet extrait d'entretien, que l'organisation des espaces de travail est pensée à partir d'une répartition territoriale des missions, pour contribuer à l'intégration de la ville centre dans l'espace métropolitain et permettre ainsi de lutter contre la différenciation entre la ville centre et le reste du territoire métropolitain. Elle l'est peut être aussi pour permettre aux individus de jouer leur rôle de passeur dans la diffusion des règles et des pratiques. Or, paradoxalement, on comprend par cet extrait d'entretien que cette organisation ne facilite pas, pour l'instant en tout cas, les échanges informels pouvant servir l'action et les projets.

Ces modes de régulation informels concernent également les acteurs privés. En effet, les arènes formelles et institutionnelles s'ouvrent aux aménageurs publics alors que l'échange avec les aménageurs privés semble se faire plutôt sous forme de rendez-vous dont l'existence et l'organisation dépend des individus les initiant. Par exemple, une concertation avec les aménageurs privés menée par la directrice de l'habitat pour élaborer une charte d'intervention des aménageurs privés sur le territoire métropolitain a permis un temps de les faire entrer, « par la petite porte », dans cette logique de co-production de la règle du jeu urbain. Le transfert de la responsabilité de ces échanges à une autre direction semble pour l'instant freiner la concrétisation de cette charte.

Par ailleurs, pour appuyer le rôle des individus dans la régulation, la concrétisation des projets d'aménagement est nourrie par les individus en présence sur un projet (le chargé d'opération de la SEM, la commune, et le chef de projet des DTA, l'agence d'urbanisme, etc.). Suivant les individus en présence, cela se passera différemment. En ce sens la réflexion et le partage de références veut s'ancrer dans des projets concrets, au cas par cas, permettant également, quand la situation est propice, des expérimentations.

Conclusion

L'étude de ces démarches donne ainsi à voir la formalisation et la diversité des arènes. Leur degré d'ouverture et de formalisation révèle des caractéristiques de la régulation qu'elles portent. En effet, la logique hiérarchique et pyramidale, le contrôle des missions de chaque service et la facilitation des arbitrages en dehors de ces arènes semblent structurer le dispositif global. Cohabitent ainsi régulation conjointe et régulation de contrôle (Paradeise, 2004 ; Reynaud, 2003). La première semble concerner principalement les arènes dont le rôle premier demeure la construction de pratiques et d'une culture communes et dont l'efficacité des règles reste incertaine et appréhendable sur un temps long seulement (régulation par la connaissance). La seconde semble, quant à elle, très forte pour les arènes opérationnelles (régulation par la règle et opérationnalité), telles que les revues de projet, dont l'efficacité est plus immédiate avec un échappement des choix sensibles vers d'autres circuits d'arbitrage. Comme nous l'évoquions précédemment, cette architecture, aussi louable soit-elle, pourrait également fragiliser l'institution dont elle est censée renforcer la position, par excès de centralisation.

Il existe donc un dispositif de régulation constitué d'arènes et de circuits d'arbitrage et de décision, le tout régi par des règles organisationnelles et des objectifs. Néanmoins, ce dispositif

aussi formalisé soit-il, se nourrit d'exception, de différenciation. Par des stratégies institutionnelles et politiques, certains territoires infra métropolitains, tels que les projets nantais ou encore les ZAC de création communale transférées, font l'objet de circuits d'arbitrage spécifiques. Les individus participent eux aussi à ces déclinaisons. Grâce aux compétences qu'ils ont et acquièrent, ils jouent parfois avec le système pour réaliser au mieux les missions que le système lui-même leur confie. Ils échappent, au moins partiellement, au dispositif pour maîtriser les temps des projets que cette organisation démultiplie. Alors que les projets d'aménagement doivent être examinés par les revues de projet, les temps du fonctionnement du dispositif dans lequel s'insèrent ces arènes peuvent aller à l'encontre de celui des projets. Ce sont souvent ces décalages qui poussent les « développeurs » à une réappropriation qui peut aller jusqu'à l'évitement. La diffusion et le respect de l'application des règles semblent alors suivre d'autres canaux, hiérarchiques ou même informels. Une telle structuration se nourrit de la sorte également de ce qui lui échappe.

L'énergie ainsi déployée pour s'adapter à une telle organisation institutionnelle, car il faut « faire avec », pourrait servir le portage du projet métropolitain. Or, pour reprendre une phrase entendue pendant cette recherche, « *c'est un gros projet porté par une petite force* ». Il est difficile d'analyser sur un temps aussi court les effets de ce dispositif sur la réalisation d'un projet d'une telle ampleur, notamment en terme d'échelle. On peut néanmoins s'interroger. Si les différents modes de régulation analysés et les compétences présentes en interne semblent contribuer, par l'élaboration de manières de faire et de penser communes, à la concrétisation de ce projet, les actions menées peuvent-elles pour autant à elles seules le rendre visible ?

Références bibliographiques

- ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P. 2008. *Les nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*, Rapport final d'analyse transversale, POPSU. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, PUCA.
- BOURDIN, A., LEFEUVRE M.-P., MELE P. 2006. *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes et Cie.
- DE TERSSAC G. 2003. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches ».
- LASCOUMES, P., LE GALES, P. 2005. *Gouverner par les instruments*, Collection Académique, Presses de Sciences Po.
- PARADEISE C. 2003. « La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », in DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », pp. 41-49.
- REYNAUD J.-D. 2003. « Réflexion I. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe », in DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », pp. 103-113.
- REYNAUD J.-D. 2003. « Réflexion II. La négociation, l'accord, le dispositif », in DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », pp. 179-190.
- TIMSIT, G. 2004. « La régulation, la notion et le phénomène », *Revue Française d'administration publique*, n°109, pp.5-11.

Conclusion chapitre 2 :

Plusieurs enseignements émergent des deux études précédentes. Le premier, et non des moindres, révèle la cohabitation d'une régulation conjointe et d'une régulation de contrôle. A différents niveaux, celui des communes et celui des services métropolitains notamment, la conception du territoire métropolitain et de son devenir semble être l'objet d'une co-production. Cette double régulation semble être considérée avant tout comme un mode d'organisation interne d'une manière de faire de l'acteur public métropolitain. Elle est un moyen de renforcer son positionnement avant d'envisager pleinement peut-être la régulation conjointe et de réellement coproduire en interne et en externe, avec les communes et les acteurs privés. Cependant, l'exercice excessif d'une régulation de contrôle pourrait, au lieu de consolider l'institution et son projet territorial, la fragiliser, notamment par la déresponsabilisation des agents et la centralisation des arbitrages qu'elle produit.

Le deuxième enseignement concerne la variation des temps de ces modes de régulation, qui vient s'ajouter aux temps de l'organisation politique et administrative (les temps des mandats, les temps des outils ...) et aux temps de projets, chacun de ces temps pouvant entrer en contradiction avec les autres. Il est difficile d'analyser les effets sur les politiques urbaines d'une organisation, dont certains segments sont très récents et les effets à mesurer sur un temps long.

Malgré cette difficulté, on peut s'interroger pour pointer un troisième enseignement. Si les différents modes de régulation analysés et les compétences présentes en interne semblent contribuer, par l'élaboration de manières de faire et de penser communes, à la concrétisation du projet métropolitain, les actions menées et les principes généraux avancés suffisent-ils pour autant à eux seuls à le rendre visible ? N'observons nous pas ici une hyper structuration administrative et technique qui, au lieu de participer à la construction du projet, contribue à son morcellement en territoires et en actions et par là à son invisibilité ?

Enfin, il ne faut pas oublier qu'une telle organisation des compétences et des territoires repose sur l'expérience des communes dont l'existence n'est pas encore enterrée, aux peuplements différenciés, aux alliances nombreuses. Il repose également sur les compétences des agents qui bien qu'ils bougent plus que dans le passé d'une structure à l'autre, des communes vers l'intercommunalité principalement n'en conservent pas moins des formes d'attachement au système communal.

Chapitre 3 : L'entrée en régulation d'objets flous ou hybrides : prospective et patrimoine.

Cette partie s'attache à tracer certains moments clés de l'action publique urbaine, qui se sont manifestés et sont montés en puissance ces dernières années à Nantes.

Que ce soit pour la question des nouveaux agencements entre services du patrimoine et de l'urbanisme ou de la prospective territoriale dite citoyenne, nous avons pris le parti d'interroger les affaires de régulation sous l'angle de l'émergence de nouveaux champs d'action publique. C'est grâce à une veille systématique sur les affaires en cours, instruites depuis plusieurs années à l'échelle du local, que nous avons pu recueillir les matériaux permettant de tracer l'émergence de ces nouvelles affaires publiques à partir d'une démarche de type ethno-sociologique. L'opportunité d'une place privilégiée d'observation du chercheur tout à côté des professionnels de la ville (dans le cadre d'une présence au Conseil nantais du patrimoine par exemple, ou par la négociation d'une convention de recherche avec l'Agence d'urbanisme de Nantes) a autorisé la compréhension et le décryptage de ces espaces encore peu définis de l'action publique urbaine locale.

Situés à l'interface entre le politique, le technique et la société civile, ces champs en construction que sont d'une part, la structuration d'une politique publique du patrimoine organisée autour d'un service municipal dédié au patrimoine et à l'archéologie, et d'autre part, la conduite d'une démarche de la prospective dite citoyenne à l'échelle du grand territoire orchestrée par l'Agence d'urbanisme de Nantes, organisent de nouveaux espaces institutionnels encore peu déterminés. Ces espaces sont marqués par des interactions entre des cultures professionnelles bien spécifiques. Le calendrier politique et les enjeux électoraux (Municipales 2008, puis Municipales 2014) ont bien entendu joué dans la montée à l'agenda de ces deux champs.

L'article de Laurent Devisme et Amélie Nicolas analyse, à partir de la fenêtre des cultures professionnelles renseignées au plus près des acteurs, et sur la base de quelques « dossiers spatiaux » où se jouent des relations complexes entre patrimoine et urbanisme, les confrontations et articulations entre visions et savoir-faire du côté d'un nouveau service patrimonial et des services d'urbanisme.

L'article de Pauline Ouvrard et de Laurent Devisme, de son côté, rend compte de l'importante ingénierie de mobilisation de l'ensemble des parties prenantes de la campagne prospective Nantes 2030 Ma ville demain : aussi bien des acteurs politiques, des acteurs techniques (équipe projet, consultants) que de la « société civile ».

Cependant, entre le champ d'un patrimoine urbaniste et le champ de la prospective territoriale, la société civile mobilisée n'a pas les mêmes contours, la même histoire d'implication ou le même espace d'expression : alors que les associations de défense du patrimoine, constituées de longue date à Nantes, sont largement connues des services du patrimoine et de l'urbanisme, la nébuleuse des « citoyens » mobilisés dans le cadre des exercices de prospective renforce plutôt un récit et une légitimité à une planification territoriale et stratégique qui aurait pris de nouveaux habits, du moins désormais couplée à une forme d'animation des projets de territoire.

Les deux champs en construction que nous choisissons d'informer dans cette troisième partie du rapport s'attachent à deux sortes d'enjeux d'action publique : un enjeu de gestion d'une conflictualité existante ou imminente autour des projets architecturaux ou urbains engageant une dimension patrimoniale ; un enjeu de stratégie de développement de territoire nécessitant la fabrication d'un récit le plus largement ouvert et partagé. Dans les deux cas, nous sommes bien devant des faits de régulation qui cherchent à anticiper une conflictualité potentielle, à gérer une prolifération possible des contre-pouvoirs, et ainsi à conforter, avec une visée institutionnelle, un pouvoir associé à un savoir existant. Ces deux textes esquissent ainsi l'idée qu'il est question d'une régulation « à la nantaise », qui prendrait la forme d'une action technico-politique visant à anticiper et à intégrer toutes les différentes formes de dissensus à l'oeuvre ou potentiellement à l'oeuvre, et ainsi d'éviter une remise en cause de la bonne marche des institutions, des technostructures et projets. Cet enjeu de pacification voire « déminage » n'est pas la seule lecture possible de la transformation de l'action publique car ce sont aussi, dans le même temps, des occasions de frottement entre différentes cultures professionnelles sans oublier, in fine, une production d'espaces dont la qualité porte la trace de ces changements⁴.

Cette entrée en régulation de ces champs d'action publique (un patrimoine urbaniste et prospective territoriale) engage à une réflexion sur les nouveaux référentiels de l'action spatiale contemporaine, ces référentiels organisant des rapports entre services technico-administratifs et une ingénierie nouvelle entre technique et politique.

4 C'est l'un des enjeux inclus dans l'appel à contributions de Lieux Communs n°17, « les mondes de l'architecture ».

Réguler par la mobilisation technico-politique¹

« Les actions urbaines s'inscrivent généralement dans des durées longues. Or, nos sociétés sont marquées par des incertitudes croissantes. Agir à long terme dans un monde incertain nécessite donc de distinguer d'une part des objectifs majeurs [...] qui sont de l'ordre du projet d'ensemble et de la stratégie, d'autre part les objectifs particuliers plus ou moins circonstanciels, qui sont de l'ordre de la réactivité et de la tactique (...) On peut qualifier ce type d'urbanisme de management stratégique urbain. » (ASCHER)

« (il existe) Autant de logiques prospectives que de rapports sociaux qui les investissent : l'élu y construit ses mots, le citoyen sa vigilance, le chercheur ses problématiques, le marchand ses paris, l'urbaniste ses justifications, etc. La prospective est territoriale lorsque toutes ces constructions s'entrecroisent au même endroit, dans une pratique où penser le futur devient banal » (VANIER 2012)

« Cette démarche nous la voulons nouvelle. Ce débat ne sera pas celui d'une institution. Il doit être celui de toute une métropole, chacun doit être impliqué et doit pouvoir participer » (Extrait de la délibération communautaire de Nantes Métropole du 25 juin 2010)

1 Note à l'attention des lecteurs : Cet article reprend pour partie les observations et analyses produites dans le cadre d'une convention de recherche avec l'AURAN (Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise) qui a donné lieu à un rapport de recherche : DEVISME Laurent (dir.), OUVRARD Pauline, L'ingénierie de projet d'une démarche prospective – ethnographie de MaVilleDemain, LAUA, Janvier 2013 et d'un travail de thèse CIFRE mené au LAUA (en partenariat avec l'Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire) par Pauline Ouvrard « L'action territoriale à l'épreuve de ses démarches prospectives : le cas de la métropole Nantes Saint-Nazaire » (titre provisoire). Ces analyses sont réalisées principalement à partir de l'observation de réunions de l'équipe projet et d'entretiens approfondis avec plusieurs de leurs acteurs. C'est bien tout contre l'institution qu'elles sont menées, via des méthodes ethnographiques et dans l'esprit d'une sociologie des contextes.

En 1993, la revue *Espaces et sociétés* invite ses auteurs à réfléchir aux « nouveaux territoires de la prospective ». Dans son article, « *Pourquoi la prospective invente-t-elle les territoires ?* », Alain Bourdin fait état d'un « *renouveau remarquable* » de la prospective au service des territoires et explique que « *le rôle d'un pouvoir organisateur en matière d'aménagement du territoire (...) consiste à favoriser l'invention des territoires-projet indispensables à la structuration de l'action, tout en s'efforçant de créer les jeux de balance et les imbrications qui donnent sa consistance à la solidarité et favorisent l'organisation d'une action commune. La prospective est le laboratoire de ce travail d'invention et de régulation. C'est pour cela qu'elle invente les territoires* ».

20 ans plus tard, la prospective territoriale semble avoir de nouveau « *le vent en poupe* » comme en témoigne le dossier « *Prospective et territoires* » de la revue *Urbanisme* (numéro 382) qui relate un foisonnement de démarches de prospective déployées sur le territoire français. *Territoires 2040, Pays de la Loire 2040, Bordeaux Métropole 3.0, Saint-Nazaire 2030* ; sont autant d'exercices qui mobilisent une multitude d'acteurs (élus, techniciens, experts, acteurs économiques, mais aussi la « société civile ») au prétexte d'imaginer, de projeter, d'inventer l'avenir des territoires.

La récurrence des démarches de prospective est vraisemblablement symptomatique de la *montée des incertitudes*, décrite par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Y Barthe (2001), associée à la *crise de l'ordre urbain* confirmée par Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre et Patrice Mélé (2001). Qualifiée de « *béquille à l'incertitude* » (VANIER 2012), il semblerait que l'instrument « prospective » soit mobilisé pour contrer une perte de sens global – en atteste, par exemple, l'argument d'un séminaire de l'INET (oct 2012) - à destination des cadres territoriaux sur le thème : « *l'imagination territoriale au pouvoir* » : « *la démarche de prospective (...) semble pouvoir apporter un soutien aux collectivités. (...) cette démarche vise à faire émerger une intelligence collective, à éclairer les décisions prises aujourd'hui, à imaginer et construire un futur possible* ».

Prophétie *auto-réalisatrice* (MERTON 1950) ? Instrument de production de sens et de (re)mobilisation des acteurs ? Espace public de démocratisation du rapport au futur ? Nouvelle forme de *management stratégique urbain* (ASCHER) ? La prospective peut s'envisager comme un instrument de l'action publique permettant d'illustrer les mécanismes de recomposition à l'œuvre sur les territoires. L'analyse des démarches, aussi bien dans leurs contenus que dans les usages qui en sont fait, permettrait de rendre compte de ces mutations. D'après Reynaud : « *Adopter la perspective de la régulation permet de prendre acte des mutations de l'action publique urbaine, du repositionnement du rôle de la puissance publique, de la pluralité des acteurs, de la nouvelle place des usagers/ habitants tout en focalisant l'analyse sur le rôle de la production de règles et de normes dans l'institution ou le maintien d'ordres locaux* ».

Cet article s'attache plus particulièrement à expliciter les formes de mobilisation technico-politique à l'œuvre dans le cadre de la démarche de prospective citoyenne Nantes Ma Ville Demain.

Éléments de contexte : Ma Ville Demain, une démarche de prospective territoriale participative

De 2010 à 2012, les 24 maires de l'agglomération nantaise confient² à l'agence d'urbanisme de la région Nantaise (AURAN) le pilotage de la démarche de prospective citoyenne : *Ma Ville Demain, Inventons la métropole nantaise de 2030* (MaVilleDemain). L'exercice se fixe l'objectif de « *définir un projet métropolitain à l'horizon 2030* » en « *élabor(ant) un projet collectif largement partagé qui inspire et*

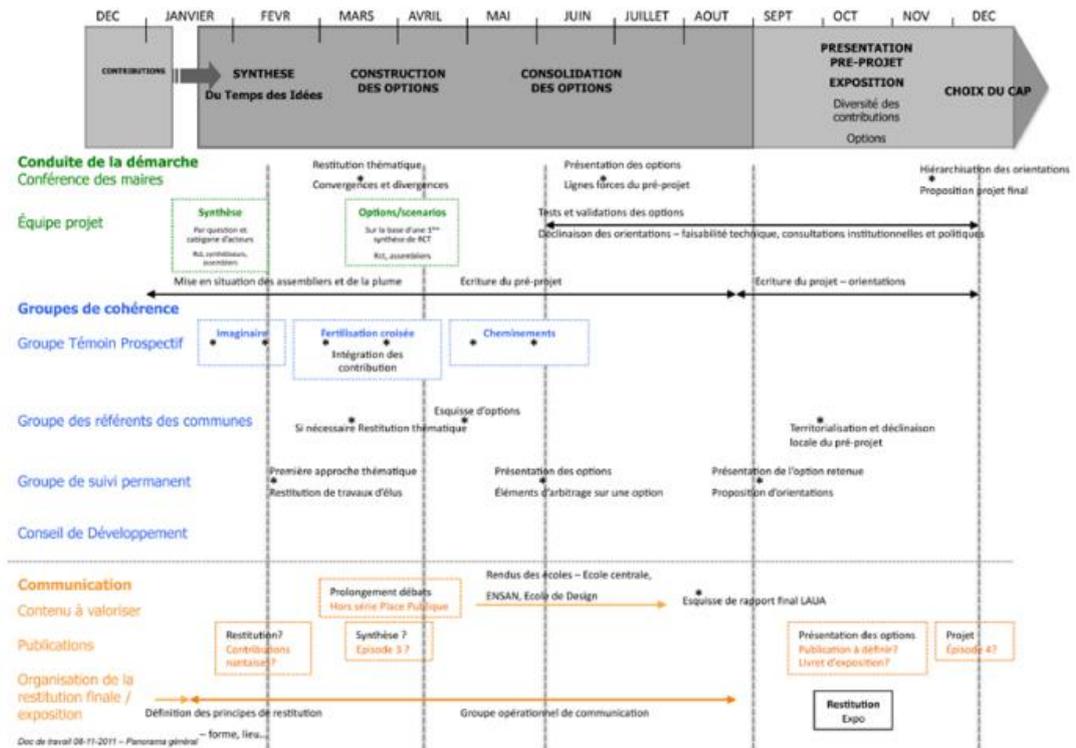
² Les principes de la démarche ont été adoptés par le Conseil Communautaire de Nantes Métropole le 25 juin 2010.

oriente l'action de tous et de chacun, citoyens, élus, décideurs publics et privés »³. Le principe de MaVilleDemain est celui de la participation de tous à la définition d'un nouveau projet de territoire. Cet aspect motive la recherche élargie de points de vue conduisant à « prendre en compte toutes les expressions, sans hiérarchiser entre les paroles spontanées ou argumentées, les contributions expertes ou sensibles, pour que chacun ait voix au chapitre ».

Le pari est bien celui de la possibilité de la constitution d'un collectif autour d'une vision du territoire pour un horizon de temps donné ; pari qui soulève l'hypothèse d'un consensus et pose la question de la définition du contour du collectif constitué.

Au cours de la démarche, ce sont plus de 20 000 personnes, tous publics confondus, qui ont participé (acteurs économiques, institutionnels, culturels, universitaires, experts, citoyens...), la synthèse et la restitution ayant été opérées par l'AURAN. Du côté institutionnel, communes et instances participatives sont définies comme les « relais fondamentaux de la mobilisation et de la réflexion sur le devenir de l'agglomération ». « L'autorité de la conférence des Maires » est quant à elle garante de l'esprit de la démarche. Les termes d' « autorité » et de « relais » renvoient bien de leur côté à un travail de mobilisation politico-technique.

Au registre des garanties mises en avant, retenons les notions de « consensus », de « respect », de « diversité politique » dans le « groupe de suivi permanent », de « charte éthique du débat » et de « pollinisation ». Quant aux objectifs, la démarche précise également qu'il s'agit de « cerner les contours d'un modèle de société locale pour aujourd'hui et pour demain », tension qui est donc à la fois modélisatrice (le modèle d'aujourd'hui) et utopique (celui de demain).



Document de support pour la conduite de la démarche NantesMaVille (Source : AURAN)

3 Extrait de la délibération du 25 juin 2010.

A l'inverse d'un travail en chambre, à la différence d'une seule prospective à dire d'experts, la démarche *MaVilleDemain* repose sur une importante ingénierie de mobilisation de l'ensemble des parties prenantes : aussi bien des acteurs techniques (équipe projet, consultants), des acteurs politiques (dont les représentants des 24 communes de l'agglomération nantaise) que de la « société civile ».

Comment, sur quels registres, par quels leviers décèle-t-on cette ingénierie de la mobilisation ? Comment se traduit-elle ?

Une mobilisation « bien menée » apparaît comme l'un des préalables à la réussite de la démarche, en témoigne son agenda, le déploiement de dispositifs de consultation/concertation. On peut identifier une typologie des acteurs de la mobilisation, humains et non-humains (ou encore acteurs et actants pour reprendre une terminologie latourienne), que sont :

- les « mobiles » de la mobilisation qui rendent compte des enjeux et objectifs de la mobilisation. Cette catégorie d'analyse apporte des éléments de réponse à la question : « pourquoi mobilise-t-on ? A quelles fins ? »
- les « agents mobilisateurs » ou « entrepreneurs d'action collective » dont l'Agence d'urbanisme de Nantes (AURAN), les acteurs politiques impliqués dans la démarche, les experts et/ou consultants.
- les « relais » ou « supports » de mobilisation (tantôt capteurs de parole, tantôt médiums de communication) qui sont incarnés aussi bien par les kits et supports de communication de la démarche que par les moments clés de la mobilisation (réunions de concertation, Conférence Métropolitaine, ...)
- les « cibles » de la mobilisation. Qualifiés « d'incontournables » ou « d'émergents » par l'équipe projet de l'AURAN, les « cibles » de la mobilisation sont les individus ou les groupes que cette démarche prospective cherche à mobiliser.

Les analyses relatives à la mobilisation peuvent généralement distinguer des régimes d'engagement (Thévenot) : on peut ainsi différencier l'adhésion et son rapport à la croyance de la critique ou encore de la résistance. C'est le premier type qui est ici surtout à l'œuvre, renvoyant à des logiques d'un concernement (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001) en toute félicité. Comment les acteurs publics produisent-ils l'intéressement des « profanes », comment mobilisent-ils un enjeu de construction du futur dont les croyances dans la possibilité de le façonner sont décisives ? C'est ce qu'il faut désormais explorer.

1. Les mobiles de la mobilisation

A. Mobiliser au nom du mandat politique

« Pour relever le défi, Nantes Métropole doit réaffirmer et renouveler son ambition collective. Elle doit le faire en mobilisant, au-delà des schémas traditionnels, ses forces économiques, sociales, associatives et

culturelles, dans une dynamique s'appuyant avant tout sur la richesse humaine dans sa diversité, sur des hommes et des femmes de tous horizons désireux de faire progresser »⁴

« Le consensus est souvent le masque qui cache les rapports de domination et d'exclusion. On n'approfondira pas la démocratie en cherchant l'accord coûte que coûte. La politique est l'art de traiter les désaccords, les conflits, les oppositions, et pourquoi pas de les faire surgir, de les favoriser, de les multiplier, car s'est ainsi que les chemins inattendus s'ouvrent, que les possibles se multiplient » (LASCOURMES, LE GALES)

L'objet premier de *MaVilleDemain* apparaît bien dans la délibération communautaire : les 24 maires souhaitent « *se donner un cap* » en confiant la démarche à l'Agence d'Urbanisme (AURAN). Cette unanimité politique est aussi l'une des clés de la tonalité d'une démarche qui cherche à mobiliser au nom du *bien commun*. On se situe bien entre le *territoire-patrimoine* et le *territoire-projet* pour reprendre deux des trois figures identifiées par Bourdin (1993). Le sentiment « *d'aller tous dans le même sens* » est souvent partagé comme la conviction qu'il faut continuer à développer le territoire. Globalement, si modèle existant il y a, l'idée qu'il faille le conforter l'emporte largement sur celle de sa remise en cause. En même temps, il s'agit aussi de mobiliser au nom de la participation entendue d'abord comme obligation d'être à l'écoute des habitants. Mais la rencontre de ces deux motifs produit le risque d'une focalisation sur des questions de *process* au détriment de questions substantielles qui seraient instruites par des controverses.

« *Faire débat* », « *confronter les idées* », telles ont pu être formulées les premières intentions de la démarche. « *Ce qui compte, c'est que ça parle !* ». De fait, l'importance des contributions n'est pas contestable. En revanche, les formes de travail qui peuvent susciter débats et controverses restent peu ou pas explorées. Cela pose une question plus générale : comment est-il possible de faire controverse à l'échelle de cette démarche ? S'il s'agit de mobiliser au nom du politique dans son unanimité, on voit bien que la question de la mise en scène des consensus et disensus est susceptible de produire des lignes de clivage, d'exacerber des positions tranchées. Plus généralement, des chercheurs écrivaient récemment à propos des agences d'urbanisme qu'elles semblent aujourd'hui « *contribuer à construire le récit d'agglomérations réconciliées, où tous les intérêts seraient conciliables car négociables par la grâce de la concertation. En ce sens, elles apparaissent comme des instances de déconflictualisation de l'urbain, a priori.* » (Prévot, Bentayou et al., 2008). Ici, on ne peut mettre de côté une certaine volonté de maîtrise et d'évitement des débordements (et des sujets sensibles).

Une autre manière d'entrer dans l'esprit de la démarche est de renvoyer à l'un de ses temps organisationnels, en l'occurrence le séminaire dit de « fertilisation » du 20 Mars 2012 organisé par l'équipe projet et lors duquel un prestataire développe un long monologue sur l'esprit de la ville : Consultant 1 : « *plus on prend de la hauteur, plus on voit d'éléments communs. Quand on est dans la matrice, on voit moins les choses (...)* La dynamique l'emporte sur la destination » / Consultant 2 : « *comment trouver des mots et métaphores qui parlent aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur ?* » / Cadre 5 : « *il s'agit de s'occuper dans le cousu-main de la vie des gens. Eviter le modèle, je suis plutôt sur l'empreinte nantaise. Deux paquets de valeurs sont menacés : l'attention à l'autre d'une part ; l'équilibre et la sobriété d'autre part.* »

Au cours de cette réunion, on fait à l'occasion référence au plan-guide de Chemetoff sur l'île de Nantes (élaboré en 2000 à l'occasion du marché de définition), le premier, selon Technicienne 4,

⁴ extrait de la délibération du conseil communautaire du 25 juin 2010

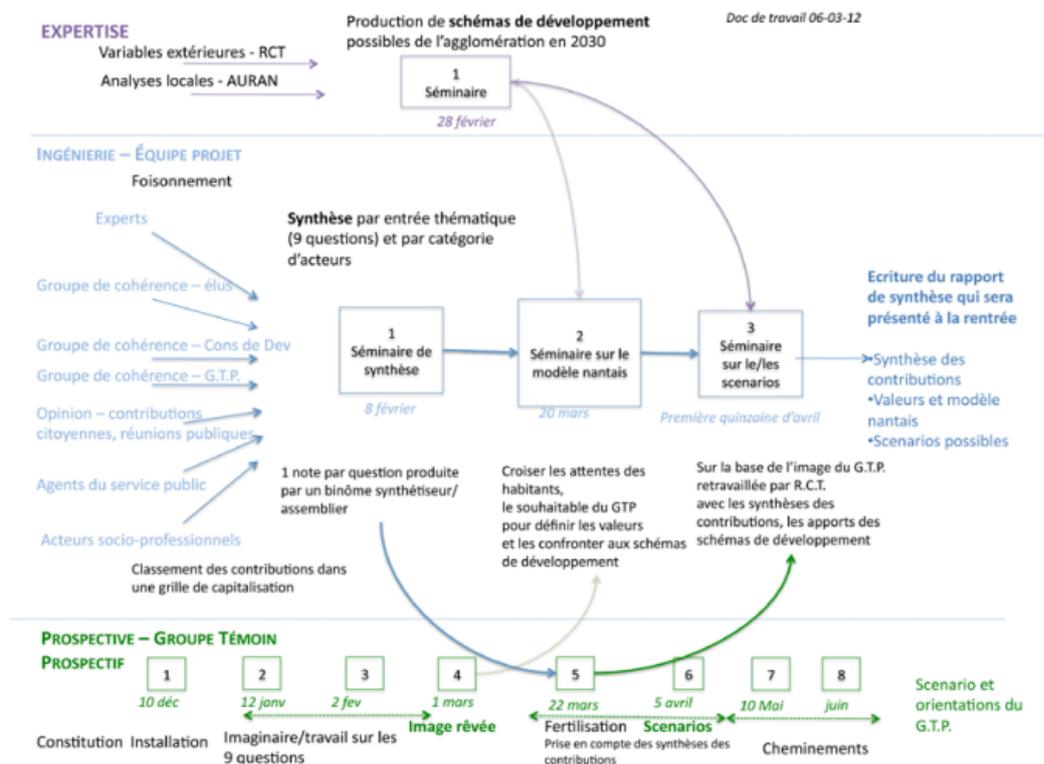
à mettre dans le même document l'espace et le temps. On voit en tous cas à plusieurs reprises une recherche de conciliation de deux univers distincts que sont d'une part celui de l'ingénierie, d'autre part celui de l'expérience : espace positionnel d'un côté, espace relationnel de l'autre (LUSSAULT, 2009). C'est en tous cas le sens de nombreuses déclarations visant à distinguer la démarche d'autres types de prospective :

« *l'aboutissement de ceci, c'est un projet, c'est une stratégie pour le territoire, donc j'apporte une attention plus forte et je crois plus à la nécessité de la participation des acteurs et citoyens etc., parce que je sais que l'objectif est d'abord celui d'une démarche prospective, mais qui doit aboutir, voilà. Et non pas d'une démarche prospective qui doit aboutir à une prospective. C'est pas tout à fait la même chose* » (entretien cadre 2)

Cela contribue également à nettement différencier cet exercice prospectif d'autres, antérieurs (DEVISME, 2012). Certains tendent à forcer le trait de cette distinction, comme le Conseil de Développement qui remet au début de l'automne 2012 sa contribution dans laquelle on lit, en introduction : *"Comment écrire les récits possibles de notre avenir? Cette question est le plus souvent traitée dans les territoires français avec un mélange classique comprenant une très large part de recours aux experts de toutes natures colorée d'un trait de participation citoyenne donnant au mélange un aspect plus engageant. Cette recette ne correspond plus guère aux goûts du temps présent même si elle reste largement utilisée dans un bon nombre de collectivités. Rompant avec cette méthode ancienne, l'initiative "Ma Ville Demain", telle qu'elle a été conçue et développée (...) constitue une originalité majeure dans le paysage territorial français"*. Véritable légitimation de la démarche, on voit le conseil de développement jouer un rôle de confirmation, permettant de se situer tout contre un exercice qui relève également de ses enjeux.

La particularité énoncée est en outre souvent indexée au mandat politique confié à l'agence d'urbanisme : *"créer les conditions de l'arbitrage, d'une stratégie, d'un projet stratégique, ça c'est l'objectif"* (entretien cadre 2). Cette indexation permet aussi régulièrement de distinguer ce travail de ce qui est le commun du travail de l'agence (outil d'ingénierie mutualisé, partenarial et indépendant).

B. Les mobiles de l'équipe projet



La mobilisation vaut de toutes façons « *en interne* » : pour constituer et faire tenir dans le temps l'équipe projet mais aussi par rapport au politique (« *présent mais « non pesant* » » comme cela a pu être dit de l'un des chargés de mission). Le suivi de réunions donne une idée de ce par quoi passe cette mobilisation-continue.⁵

Contrairement au pilotage d'une étude ou d'un projet de territoire lambda, les contenus de la démarche prospective sont plus difficiles à anticiper et dépendent, a priori, des contributions collectées. Il semblerait que les objectifs de l'équipe projet se découvrent en partie dans l'action - intégrant les aléas de la participation - et évoluent et se transforment dans l'action plutôt qu'ils ne la précèdent. Ainsi, une attention particulière semble portée à la forme des livrables dans une perspective pédagogique (exposition,...) et aux stratégies de mobilisation. Les contenus sont élaborés et discutés au sein de l'agence presque exclusivement mais plus dans les réunions de l'équipe-projet. C'est plutôt dans le grand bureau collectif de tel directeur d'études à l'AURAN que les possibles territoriaux sont discutés et comparés.

L'exercice prospectif démultiplie les dispositifs de concertation/ consultation (*cf- les relais de la mobilisation*). Ce déploiement et l'effervescence qui l'accompagnent, ménagent un certain flou autour de la démarche. Embrasser largement, consulter globalement pour avoir une vision élargie des aspirations habitantes, tel est l'objectif que s'est fixée l'équipe projet. Quels sont les produits d'un tel essaimage, aussi bien dans sa multiplicité que dans sa superficialité ? Que récolte-t-on à rester en surplomb tout en survolant autant de thématiques ? Cette plasticité, ce flou permanent permettent à la fois d'embarquer des acteurs aux profils, intérêts et échelles d'intervention différents. En effet, « *chacun s'y retrouve* », « *y voit ce qu'il veut y voir* » - les clés et niveaux de lecture pouvant être de degrés divers.

"Franchement n'importe qui peut s'en emparer. Mais personne ne peut non plus en faire n'importe quoi puisque justement c'est pour tout le monde. Personne ne peut être en tête et ça c'est un peu comme l'abécédaire" (cadre 7).

La lecture des documents de communication des épisodes 1 et 2 de la démarche contribue au sentiment qu'il est bien difficile de ne rien y trouver ; difficile également de contester et/ ou de remettre en cause le contenu. Ce flou, ces impossibles bords, permettent également de faire taire les éventuels détracteurs de la démarche qui n'auront de toute façon qu'« *une vision partielle de la démarche* » et ne pourront pas argumenter sur un ensemble de sujets aussi divers que complexes.

La flèche du temps désignant un projet comme aboutissement d'une démarche de prospective est explicite et les grands temps qui scandent la démarche sont maîtrisés. Cela ne doit toutefois pas masquer de nombreux apprentissages *in itinere*, une évolution de la position de l'agence qui ne déroule pas un programme écrit à l'avance. Cette confiance dans le « *chemin faisant* » amène au besoin régulier de ramasser l'ensemble des actions en vue d'une production (*cf. les tableaux ci-dessus*), sachant qu'elles se déploient de manière très pragmatique : « *on a décollé par temps clair, nous sommes en vol. On ne connaît pas la nature de l'avion, on ne connaît pas les conditions météo d'atterrissage* » (cadre 2, réunion de l'équipe projet Janvier 2011).

Concernant la démarche en tant que telle, elle est ponctuée par certains tests en amont, une préfiguration passant notamment par la rencontre de prospectivistes : « *je prends parti de*

⁵ "Les acteurs n'entrent pas dans des processus d'action collective armés d'intérêts, de valeurs et de connaissances durablement stabilisés et qui seraient injectés dans ces processus tels des intrants isolables et inaltérables. Ils y entrent aussi dans le but d'y obtenir des réassurances cognitives, afin de s'intégrer dans des systèmes d'action collective leur permettant, par la coopération et la co-construction des problèmes et des solutions de mieux maîtriser les contextes incertains » (Pinson, 2003)

solliciter plusieurs prospectivistes pour justement aider au moins à définir plus clairement notre commande. Mme X était dans le comité de rédaction du cahier des charges, c'est important parce qu'elle a quand même une légitimité pour les politiques publiques et prospectives, elle a managé plusieurs types de prestataires sur des objets différents dans le cadre des ateliers prospectifs. Et du coup c'est comme ça qu'on en vient un peu à éclaircir notre commande, commencer à mieux identifier ce qu'est le groupe témoin de prospective, comment il doit fonctionner etc. Et puis on a en miroir une discussion avec Hugues De Jouvenel⁶, on le rencontre toute une journée. Une discussion avec Martin Vanier⁷, enfin voilà on a eu plusieurs fois Edith Heurgon⁸ au téléphone » (Cadre 1).

Cette manière de préparer le terrain est de l'ordre d'une approximation successive pour caler les enjeux du cahier des charges. Celui-ci est instructif, exprimant bien l'esprit évoqué, la nécessité d'un débat qui ne soit pas celui d'une institution, l'enjeu d'une alliance entre imagination et rigueur. Ce document donne l'idée d'une organisation très stabilisée, emboîtée et l'AURAN précise qu'elle recourra également le cas échéant à d'autres experts. Le bricolage se fait donc au sein d'un ensemble maîtrisé qui ne revient pas à l'externalisation d'une prestation intellectuelle globale. Le consultant recherché doit être « *garant d'un cadre conceptuel pédagogique et outillé* » en animant un groupe méthode prospective vu comme dispositif inter créatif. Il doit produire et mettre en œuvre « *une méthodologie stable sur la durée, qui doit prendre en compte les principes actés de la démarche* » et être en charge « *de la production intellectuelle en participant opérationnellement aux restitutions intermédiaires et finale* ». Productions écrites systématiques et veille et mobilisation d'expertises sont attendues

Les différents temps de la démarche posent à plusieurs reprises des questions sur la nature du retour vers les habitants et sur la possibilité de « rebond » dont ils disposeront une fois le rapport de synthèse donné à voir / à lire. Cela renvoie à une discussion sur les occurrences de la prospective, à savoir doit-elle ou non se rendre permanente (cf. l'expérience lyonnaise qui renvoie à cette présence diffuse et permanente). A cet égard, l'option est clairement finalisée : *"je vous le disais, un territoire ne peut pas être en introspection permanente, il doit se fixer des orientations et s'y tenir dans la durée, qu'il y ait quand même un cap, parce que sinon, on est ballotté en permanence. Une démarche, c'est avoir un cap pour pas être ballotté, justement en fonction du mouvement du monde."* (cadre 2).

C. Le rapport technique/ politique

« C'est donc finalement la question du primat du politique sur le technique qui doit être évaluée dans ses ambiguïtés. Une des ambiguïtés de départ dans les missions des agences étant de devoir éclairer et

⁶ Hugues de Jouvenel est Fondateur et rédacteur en chef de la revue Futuribles, il est, depuis 1974, délégué général de l'association Futuribles International. Il est également consultant international en prospective et en stratégie auprès de nombreuses organisations publiques et privées. (cf. CORDOBES, DURANCE, 2004. Les entretiens de la mémoire prospective. [http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/H_de_jouvenel_\(entretien\)_v2a.pdf](http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/H_de_jouvenel_(entretien)_v2a.pdf))

⁷ Martin Vanier, consultant à ACADIE, a accompagné et participé à de nombreuses démarches de prospectives territoriales.

⁸ Edith Heurgon est l'ancienne responsable de la mission prospective de la RATP. Elle a notamment participé à l'élaboration du rapport « Prospective, débat, décision publique » que Jean-Paul Bailly, alors Président de la RATP, en 1998. Elle co-dirige la collection « Prospective du présent » aux éditions de l'Aube et est également co-directrice du Centre culturel international de Cerisy-la-Salle. (cf. CORDOBES, DURANCE, 2004. Les entretiens de la mémoire prospective. [http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/E_Heurgon_\(entretien\)_v2.pdf](http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/E_Heurgon_(entretien)_v2.pdf))

apporter des réponses techniques à des questions fondamentalement politiques. » (Prévoit, Bentayou et al., 2008)

Le cadre de la démarche indique bien un objet technico-politique dont les contours ne sont pas stabilisés – ce qui peut être revendiqué ou représenter une contrainte : « *En mars prochain, un HS de Place Publique sera consacré à Ma Ville Demain. Il faudra être vigilant à a période pré-électorale, notamment au cadre législatif en vigueur* »⁹. Cette instabilité structurelle produit régulièrement des tensions dans le travail ; elle permet aussi d'identifier des places au sein de la technostructure (plus ou moins proches du politique). L'équipe projet reflète bien l'enjeu de se situer près du politique via la présence du cabinet et de la communication ; elle associe deux types d'ingénierie, technique et politique, afin d'éclairer les élus¹⁰ : « *On est là pour que les choix politiques qui devront se faire, se fassent dans les meilleures conditions.* », (cadre 2 au GTP de Mars 2012). C'est notamment l'anticipation de la dernière phase –celle du retour vers « le grand monde » pour reprendre une expression de Callon, Lascoumes et Barthe – qui montre la dimension politique de la démarche.

« On s'est posé la question déjà en 2008 sur le mandat de Jean Marc (Ayrault). Dessein, le dessein donc le projet et le programme. C'est la question du curseur. Nous on est en campagne 2008 on avait mis ça entre programme et projet et là je crois qu'on est plutôt entre dessein et projet. Donc là moi non plus, je ne suis pas capable aujourd'hui, avec toutes ces inconnues de voir où va se situer ce curseur. A mon avis il se situe quand même sur ce segment-là. » (cadre 9, réunion du 06/11/11)

« Ce qu'il y a de sûr c'est qu'on ne va pas vers une prévision programmatique. Ça c'est certain. C'était exclu par le mandat qui est dans la délibération. Ne pas aller vers du programmatique. (...) Alors est-ce que ça passe par un texte avec 110 propositions possibles ou un texte avec des options ça je ne sais pas encore. Et après effectivement on a un cheminement à trouver entre ce rendu, alors qui a une particularité quand même c'est que ce rendu est aussi issu d'un mandat confié par les élus alors ce n'est pas strictement un dossier technique c'est à dire que même si les élus portent une partie particulière enfin pas tous mais si tu veux il est, on ne demande pas de signer. Ce rendu n'est pas un truc, ce n'est pas le projet. Ce n'est pas l'endroit où Jean Marc Ayrault, et les maires signent en bas à droite en disant on est d'accord avec ce qu'il y a dedans. Et en même temps ils en portent une part de responsabilité, si on a gagné la démarche, si la façon dont on rend les choses est conforme au mandat qu'ils ont confié, pas forcément sur les choix politiques ensuite. Bon donc y'a ça, ça commence à s'éclairer dans ma tête d'ailleurs. Ce n'est pas juste le rapport d'une commission puisqu'ils sont aussi parties prenantes et puis après il y a le processus à penser donc ça c'est vis à vis des habitants et des maires aussi. » (cadre 2, réunion du 06/12/11).

« Quelle est la place des élus et des autres partenaires vis à vis de ce travail et du vote final ? (...) ils ont un pied dedans, ils ont un pied dehors donc faut qu'on leur trouve la juste place y compris parce que certains peuvent ne pas adhérer à tout ce qui est écrit dedans. (...) Donc quelle place on décide nous, quelle serait la meilleure place des élus y compris pour ne pas les mettre en porte-à-faux à l'issue du vote final ? Et quelle différence il y a entre le travail qu'on rend et le projet final voté par les élus ? Nous on va amener quelque chose au public en octobre a priori et à la fin il va ressortir autre chose. A moins qu'on ait super bien bossé, qu'il n'y ait aucune alternative dedans (...) on peut penser que les élus vont devoir reprendre la main politiquement et vont devoir dire : ça on prend, ça on prend mais qu'à 50%, ça on ne va pas dessus, ça on n'est pas mûrs, etc. etc. Donc quel est le statut, pourquoi on vient solliciter le public à un moment sur un produit non fini ? » (cadre 3, réunion du 06/12/11).

⁹ Compte rendu de la réunion de l'équipe projet du 13/09/11

¹⁰ Selon Michel Lussault (intervention dans le cadre des mercredis de l'INET, "l'imagination territoriale au pouvoir?" le 31/10/12), la prospective doit prendre le contre-pied des trois aspects suivants :

1. Hier, l'activité de prospective était là pour « éclairer » ; aujourd'hui, elle est là pour « opacifier », donner un caractère équivoque, coller à l'incertitude.
2. Hier, l'activité prospective était là pour « guider » ; aujourd'hui, elle est là pour « dérouter ».
3. Hier, l'activité prospective était là pour « rassurer » ; aujourd'hui, elle est là pour « inquiéter », provoquer de l'interrogation.

Il est important de souligner ce que signifie cette ambivalence technique / politique : non pas, comme on l'entend parfois dans une grille d'analyse sommaire, les effets de l'encartement dans un parti de tel ou tel, non pas un travail en sous-marin dans une section locale du parti majoritaire, mais bien la question du travail d'un projet de territoire dans un cadre démocratique certes mais où l'on sait la place grandissante de l'élaboration d'un cadre de débat qui échoie à un appareil managérial.¹¹

« Comment on fait pour garantir la sincérité de la démarche jusqu'au bout ? (...) Est-ce qu'on va arriver à un projet consensuel ou pas ? Est-ce que les politiques, nos élus, vont chercher à avoir l'unanimité ou pas ? Ces questions sont fondamentalement politiques donc ce n'est pas ici qu'on va y répondre mais c'est à nous de créer les conditions pour que la stratégie adoptée par nos élus soit la plus bordée, la plus confortable possible. » (cadre 5, réunion du 06/12/11).

Certains des acteurs présents se situent en de telles occasions clairement dans l'ordinaire d'un cabinet politique à savoir préparer les discussions politiques sans que les élus se sentent dépossédés mais plutôt valorisés. Ici, le mandat provenant de l'ensemble des maires de Nantes Métropole, se joue également l'enjeu de continuer à être reconnu dans cet exercice prospectif par l'ensemble des maires, y compris de l'opposition. L'engagement initial des 24 maires doit absolument ne pas être perdu en cours de route. *« (...) le résultat doit être plutôt une suite de scénarios tendanciels sur le modèle des « si l'on va dans cette direction, si l'on fait ce choix-là, on peut aller dans cette direction, si on fait tel type de choix on peut aller dans cette direction. Enfin voilà, ça me semble plus respectueux de l'esprit de la démarche et plus bénéfique pour l'équipement au sens de nourrir le débat public (...) je crains qu'il n'y ait une espèce de décalage si on ne faisait pas ça, à jouer les élections avant les élections, sans le cadre des élections. » (cadre 10, réunion du 06/12/11).*

Les différents acteurs de l'équipe projet ont tous une bonne connaissance des élus, ils en jouent même à l'occasion de la discussion de certains formats d'échanges. Ainsi, en amont des *world café* de la Ville de Nantes de ces échanges cocasses sur la présence souhaitée ou non du maire : à ceux qui considèrent qu'*« avec les vrais gens il est à l'aise »* s'opposent ceux considérant qu'*« il y a un vrai risque que ça bloque les gens »*. Ce type de question s'est régulièrement posé aux différents moments de la démarche.

La position du conseil de développement est quant à elle dans la prudence dès qu'il est question de positionnement politique, son président réaffirmant les enjeux d'aborder de larges thématiques en n'étant ni dans la position de chambre d'enregistrement ni dans l'opposition systématique.

Si le degré de familiarité vis-à-vis du politique est une variable importante du jeu de rôles que l'on peut observer dans les réunions de l'équipe projet¹², retenons ici plus substantiellement la recherche d'une préservation de la possibilité de l'arbitrage politique au bout de la démarche¹³. Si l'on insiste ici, c'est parce qu'en dehors de la mission « classique » d'éclairer les futurs et de repérer les signaux faibles, l'AURAN se trouve clairement en position d'interface, de médiation, dans une fonction tampon qui permet d'adoucir des visions trop contrastées (cf. plus loin pour éviter le scénario de la décroissance ou la tentation de la pause). Il ne s'agit pas de médiation pour elle-même puisqu'il y a l'horizon du cap pour la région nantaise, un projet de société plus large même qu'un projet de territoire : *« on ne fait pas de la prospective pour faire de la*

¹¹ Si l'on pouvait, dans les années 1960-1970, constater l'émergence du débat par des luttes urbaines et comités de citoyens, c'est désormais davantage la référence à une démocratie octroyée qu'à une démocratie conquise qui est pertinente pour comprendre les dynamiques de l'action publique (c'est en ces termes du reste que D.Asseray, ancien adjoint à la Ville de Nantes entre 1989 et 2001, analysait l'évolution du sens de la démocratie locale – Devisme, Pasquier, 2002). Dans ce cadre, l'action publique est de plus en plus instrumentée, y compris dans son rapport aux usagers.

¹² C'est vrai dans toutes les organisations publiques : celui qui peut faire valoir son rapport au politique dans une réunion dite technique peut induire des rapports de domination spécifiques par rapport à ses collègues...

¹³ Cela dit en creux à quel point, sur de nombreux domaines, cet arbitrage politique serait désormais comme confisqué (Desage, Guéranger, 2011).

prospective, c'est pas le mandat, c'est pas notre mission, on fait de la prospective pour un projet forcément. (...) Enfin quand tout va bien c'est de l'équilibre et quand ça dysfonctionne c'est de la tension entre ce qui relève d'un exercice prospectif citoyen et une prospective qui doit trouver un débouché et un débouché qui a un projet politique, donc qui doit créer les conditions d'adoption d'un projet politique. Il est certain que du coup en terme de maîtrise et de gouvernance ce n'est pas la même chose" (cadre 2).

La nécessité de devoir régulièrement réinterpréter le mandat provient de ce que cette mission se différencie de celles plus ordinaires de l'agence. Elle se trouve ici « *en première ligne* », exposée sur un temps particulier alors qu'elle a généralement « *plutôt tendance à être partout mais de manière plus discrète* » (cadre 7).

La réinterprétation régulière permet de partager l'enjeu, de remobiliser les acteurs : si elle est souvent nommée « *pédagogie* », c'est que les acteurs qui la portent doivent à de nombreuses reprises redire un peu les mêmes choses.

D. La prospective au service de la (re)mobilisation des acteurs : un outil pour (re)donner du sens à l'action territoriale ?

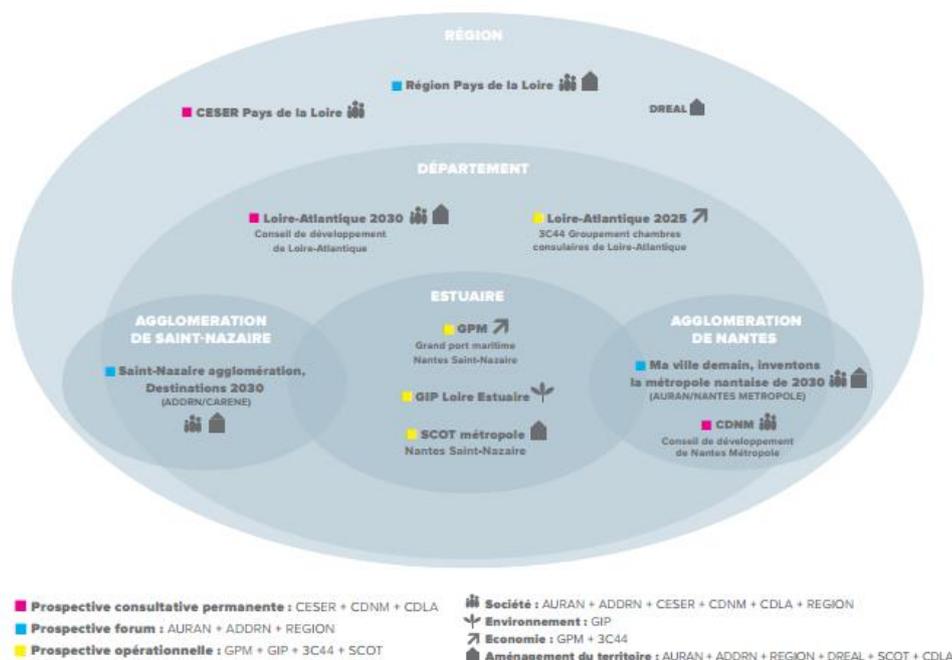
Certainement que la démultiplication des démarches prospectives sur bien des territoires est symptomatique d'une perte de sens globale. A l'échelle de chacune, c'est donc bien un enjeu de premier ordre que de spéculer sur l'avenir (en réintroduisant du long terme) pour contrer le pessimisme anthropologique (GENESTIER 2002) aussi bien que le catastrophisme éclairé (DUPUY 2002). La prospective territoriale peut s'envisager comme un objet commun de l'action collective (FOURNY, DENIZOT 2007). Incidemment, cela permet de rassurer les porte-paroles d'une organisation : se donner un cap, c'est bien la possibilité de s'inscrire en « *mode projet* », ce régime d'engagement bien développé par L. Boltanski et E. Chiapello dans *Le nouvel esprit du capitalisme*. Cette modalité n'est pas une finalité bien sûr, elle est en revanche une caractéristique primordiale.

L'exercice prospectif Ma Ville Demain a permis la (re)mobilisation¹⁴ des forces vives du territoire – qu'elles soient « *incontournables* » ou « *émergentes* ». Les formats de réunion (GTP, TedX...), les relais de mobilisation (Place Publique, ...), et les temps off qui ont été ménagés participent de cette mise en réseau des acteurs. La prospective devient alors un prétexte permettant de mettre en synergie différentes parties prenantes, faciliter les rencontres et éventuelles collaborations. La démarche contribue à la circulation de références, de *bonnes pratiques* (DEVISME, DUMONT, ROY, 2007) sur le territoire et à la fabrication d'une culture commune et partagée du territoire.

Toutefois, ce constat interroge sur le caractère exclusif, voire excluant de cette *mise en réseau* – si pour participer, accéder à certains cercles, il convient « d'en être » - qu'en est-il de la marge, ou des « *laissés-pour-compte* » de la démarche (de ceux exclus d'emblée et de ceux qui s'excluent d'eux même, sans retour de parole, sans contestation) ? Sur quels critères détermine-t-on qu'un acteur compte ou émerge plus qu'un autre ? Qu'est ce qui fait un « *bon incontournable* » ? Ceci questionne également sur le modèle de société dominant véhiculé par ce type de démarche : selon le type d'acteur entendu, le prisme d'analyse ne donne pas à voir le monde de la même

¹⁴ Pour rappel, Stéphane Cordobès, expert pour la DATAR (Territoires 2040) identifie 4 fonctions principales de la prospective territoriale à savoir : une fonction de « réassurance », une fonction « d'élaboration stratégique », une fonction de « mobilisation et conduite du changement » et une fonction de « reconstruction des représentations collectives ».

manière. S'agit-il de faire plancher un entre soi d'acteurs choisis afin de broser un tableau consensuel glorifiant l'ordre établi ? L'adhésion à la démarche est-elle un préalable à la participation des parties prenantes et non le résultat de la concertation ? Ces questions ici formulées de manière provocatrice ne doivent pas faire penser à un pilotage via un seul et même réseau. Si la constitution du GTP (Groupe Témoin Prospectif) se fait par exemple par un travail de casting, celui-ci cherche à croiser les réseaux. Par ailleurs, la figure du réseau est également mobilisable pour penser le rapport aux autres métropoles ¹⁵.



Cartographie des 11 démarches de prospective en Région Pays de la Loire (source : SAMOA, 2011)

« Faire réseau » avec d'autres territoires et d'autres démarches prospective est une dimension qui a été clairement énoncée à plusieurs reprises : aussi bien lors de la Conférence Métropolitaine 2011 et de la table ronde des 11 démarches prospectives (le « Club des onze ») menées sur le territoire Régional que dans la délibération du conseil communautaire du 25 juin 2010 : « le dialogue sera naturellement mené avec les autres territoires qui vivent en interaction avec Nantes Métropole et avec lesquels nous partageons à l'évidence un destin commun : Saint-Nazaire, bien entendu, avec qui nous avons lié notre devenir depuis de nombreuses années, les intercommunalités voisines, les département, la région, les grandes villes de l'Ouest, à l'instar de Rennes avec qui nous avons entrepris de nouer une nouvelle collaboration ».

Difficile pour le moment de faire état des échanges entre ces différents territoires ; l'ensemble des démarches initiées étant tout juste achevées - du reste, les agendas des différents structures porteuses de démarche et l'échéance des municipales permettront-ils de tenir les promesses de collaboration ? On peut néanmoins pointer quelques contributions et diffusion/communication/ voire valorisation de la démarche : la présentation de MaVilleDemain à

¹⁵ Extrait de la délibération du conseil communautaire du 25 juin 2010

Cap'Com (rencontres des professionnels de la communication des territoires) à Rennes, la présentation de la démarche Ma Ville Demain au centre d'études et de réflexion Futuribles, la participation de l'AURAN à l'atelier métier prospective dans le cadre des 33^e rencontres nationales de la FNAU, la présentation de la démarche dans le cadre d'un forum des démarches prospectives organisé par la Région Pays de la Loire... On trouve dans ces différents cas plus une juxtaposition qu'une véritable confrontation des démarches. Par ailleurs, la promesse d'un « club des 11 » (suggéré par Martin Vanier lors de la 5^e Conférence Métropolitaine Nantes Saint-Nazaire) faite par les porteurs des démarches prospective sur le territoire régional (dont l'AURAN), reste encore en suspens. De la même manière, le travail de synthèse des démarches prospective nantaise et nazairienne suggéré par le directeur du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire dans la perspective de la 6^e Conférence Métropolitaine n'a pas encore eu lieu.

E. Une légende redorée ? Renouveler le récit territorial ?

Même si les acteurs se défendent souvent de procéder à du marketing territorial, ils se trouvent régulièrement dans une position de satisfecit raisonné, poussés à confirmer leurs intuitions par les extérieurs. C'est à plusieurs reprises tellement vrai que l'on ironise dans plusieurs réunions sur le côté enchanté du constat. Même un chargé de communication peut mettre en garde pour « *ne pas avoir une identité comme tapisserie* » (séminaire du 20 Mars 2012), le *storytelling* connaissant des limites. Tel consultant peut à l'occasion d'une discussion convoquer l'imaginaire asiatique (« l'envers de Bonaparte ») pour mettre en avant « *les capacités d'assemblage et de co-working à Nantes* », autre manière de qualifier le fameux jeu à la nantaise. Le consultant principal s'est quant à lui vu déléguer l'énonciation des valeurs avec quelques incontournables dont celui d'une assise souriante : « *que Nantes fasse pareil en mieux* », cela permettant d'éviter d'emblée tout scénario de rupture. Deux angles d'attaque structurent son travail : « l'épanouissement des Nantais » et « la résilience »¹⁶ : « *Et, il nous a semblé que pour sortir un peu de cette difficulté, on pouvait proposer un cadre normatif. Le normatif, on l'a introduit à travers ces deux grilles que sont l'épanouissement – parce que tant qu'à faire de la prospective, autant essayer de faire en sorte que les gens essaient de trouver leur bonheur quelque part – et la résilience* » (entretien consultant 3). Ses présentations à l'équipe-projet partent généralement d'une synthèse, la question « *qu'est-ce qui ressort de la demande des Nantais ?* » lui permettant d'activer un effet-miroir.

« Il y a une demande des Nantais de trois nature : il y a une demande de lieux... les Nantais demandent des lieux, à la fois pour communier ensemble, pour se réunir, pour rencontrer l'autre... Un exemple, c'est quand on lui demande à quoi il rêve, il répond : « je rêve à rencontrer la femme de mes rêves ». Bon, qu'on écrive ça dans une sollicitation de prospective, je trouve ça intéressant, mais, ça va bien au-delà... oui, mais où ? Est ce qu'il y a des lieux pour ça à Nantes et je dirais qu'il y a des villes où la chose est beaucoup plus facile que d'autres. (...) Mais donc, il y a un questionnement sur les lieux et sur le temps. Et c'est très intéressant aussi de voir que les Nantais sont très nombreux à demander du temps. Et, à demander du temps pour deux choses : demander du temps pour rencontrer les autres et demander du temps pour s'isoler. Il y a toujours cette espèce de dualité entre « j'aimerais faire des choses ensemble, avec d'autres et j'aimerais aussi avoir du temps à moi ». « Avoir du temps pour moi », c'est aussi pour réfléchir au sens des choses, pour réfléchir à ce qui me relie à l'infini, à l'absolu, à l'éternel... Bref... Réfléchir à ma relation à la société, à ma famille, à mes enfants, aux autres et puis qui je suis moi, ce que je veux faire. »

¹⁶ Rappelons que la résilience désigne à l'origine la capacité d'un matériau à retrouver sa forme après une déformation liée à un choc. En psychologie, la résilience revient à la capacité pour un individu affecté par un traumatisme à dépasser le choc qu'il représente afin de se reconstruire.

(entretien consultant 3). On voit bien ici la particularité d'une démarche associant prospective territoriale et enjeu existentiel à l'échelle individuelle.

« Il y a deux aspects, pour cet esprit de Nantes, on est loin d'avoir terminé la réflexion... Mais, l'un des premiers aspects, c'est peut-être un souci plus important, une préoccupation plus importante pour l'utilisateur vulnérable, pour l'utilisateur faible... Cette préoccupation étant exprimée de façon beaucoup plus fréquente qu'ailleurs... Et puis, il y a une autre dimension : c'est que Nantes a produit depuis longtemps un certain nombre d'écrivains, de cinéastes qui ont une énergie rare enfin bon, vous connaissez, Jules Verne, Jacques Demy, Julien Gracq... les surréalistes... Bref, il y a quelque chose d'autre... Et pour moi, ça fait aussi partie de l'esprit de Nantes. Gracq, il écrit que Nantes l'a formé d'abord, donc, c'est quelque chose d'intéressant aussi, parce que ça renvoie à des travaux modernes sur l'influence qu'un environnement a sur l'épanouissement de l'être humain... (...) Et Gracq, il a exprimé ça d'une façon très intéressante dans son bouquin la forme d'une ville ; où en fait il dit que « la forme d'une ville c'est ce qui m'a formé moi »... En fait, il est devenu ce qu'il est devenu parce qu'il a eu cette expérience. Et il y a autre chose encore, il dit que « les lieux de Nantes construisent un espèce d'état d'esprit ». (...) il y a là des convergences que je trouve intéressantes et quand on voit l'énergie qu'il y a dans les ouvrages de Jules Verne, on se dit « enfin bon ce n'est pas possible » ou bien dans les Demoiselles de Rochefort de Jacques Demy, on se dit « la pêche qu'il y avait là dedans... » (...) Je pense que grâce à ça, la contribution de Nantes à l'humanité, c'est déjà pas mal... » (entretien consultant 3)

Cette audition-auscultation de Nantes vient aussi confirmer la valeur du consensus : *« Enfin, Nantes, c'est une ville qui respire le consensus. Vu de l'extérieur, si vous voulez, on a l'impression que même les forces politiques opposées se retrouvent et qu'il y a une alchimie nantaise que l'on retrouve autrement qu'ailleurs. Alors que dans d'autres territoires j'aurais retrouvé un certain nombre de gens qui auraient dit « moi je ne me retrouve pas dans cette démarche ». Ici tout le monde se reconnaît dans la démarche. Tout le monde apporte sa pierre à l'édifice avec chacun ses nuances, chacun son point de vue, chacun ce qu'il peut apporter : l'épiscopat va pas s'occuper des transports... (...) la parole, c'est à tout le monde de la prendre. Je n'ai jamais vu et je le répète, un acteur de cette nature se mettre dans le jeu de la prospective... » (entretien consultant 3).*

La longueur de ces citations permet de saisir en partie comment un expert se met en position d'extrapoler son vécu, d'approcher une singularité territoriale – partie prenante de la commande en quelque sorte – avec le souci « d'incarner les choses » qui provient autant d'une défiance envers la technostucture que d'une anticipation de ce que pourront recevoir les élus. Dans cette place particulière, les néologismes peuvent « faire mouche » notamment dans des associations sémantiques comme celles opérées par des oxymores : « *proximité* », « *diversités* », « *contemplation* » sont ainsi des termes proposés pour chercher à mieux qualifier le modèle nantais. A l'occasion de ces qualifications, on est tout contre le renouvellement, non du projet 2005, mais de la campagne promotionnelle du début des années 1990 qui s'était intitulée « *Nantes, l'effet côte Ouest* » (Devisme, 2000).

2. Les Agents Mobilisateurs ou entrepreneurs d'action collective¹⁷

A. L'agence d'urbanisme (L'AURAN) : chef d'orchestre de la mobilisation

Juin 2010, le conseil communautaire confie à l'AURAN « la conduite et la coordination générale de la démarche Nantes Ma Ville Demain »¹⁸. Les défis posés relèvent notamment de la « réaffirmation et du renouvellement d'une intelligence et/ ou l'ambition collective », de la mobilisation de l'ensemble des « forces vives »¹⁹. Les élus formulent leur intention de « renouer le dialogue avec la population » et « construire des confrontations ».

L'AURAN, chef d'orchestre de la démarche, est désigné comme étant « l'outil de la cohésion territoriale » ; un outil rassembleur capable de fédérer l'ensemble des parties prenantes – un lieu d'ouverture, de médiation et d'interface. L'agence peut être extérieure à des conflits d'intérêt qui peuvent exister au sein de l'appareil de la Communauté Urbaine (entre techniciens et élus par exemple) et intègre d'autres territoires de projet et de gestion. La question du territoire institutionnel est potentiellement dépassée même si la commande est clairement communautaire. Une équipe dédiée, faisant collaborer des agents de l'AURAN et de Nantes Métropole, a été mise en place afin d'assurer le pilotage de la démarche. Cette hybridation de l'équipe projet permet de légitimer l'AURAN comme « pilote » tout en ne dépossédant pas complètement Nantes Métropole²⁰. La démarche est bien partagée et copilotée.

Outre le travail organisationnel de l'institution, spécifique et ponctuel (équipe projet, comité de suivi, secrétariat permanent, groupe de suivi permanent...), de nombreux moments sont venus mobiliser l'appareillage public. Ainsi des « séances de prise en main » avec les agents de la Ville de Nantes, le réseau des chargés de mission agenda 21, l'inter-quartier et les élus, une réunion des DGS communaux (« quel service public en 2030 ? ») ; ainsi de la contribution des cadres de la métropole, de deux petits déjeuners animés avec Nantes Métropole Développement... Ce déploiement est porté par de véritables activistes de la démarche qui souhaitent multiplier les capteurs, les détecteurs. On peut même penser que l'agence est en position hégémonique sur le sujet : unique détenteur d'une « vision d'ensemble » de la démarche, avec une ingénierie de projet à la fois audacieuse et maîtrisée, l'agence déploie des dispositifs et construit un ensemble qu'il est difficile de contre-argumenter. *"Mais le principe, c'est l'aspect à la fois participatif et sincère. Ce sont des trucs qui sont génétiques dans la démarche. On est allés voir. On a vu tout le monde. On a vraiment interrogé plein de monde. Les entretiens ici, les gens étaient ravis parce qu'en fait finalement ils disaient « on a jamais eu des auditions comme ça »"* (entretien cadre 7).

¹⁷ Les « entrepreneurs d'actions collective » (Olson, 78), s'attachent à créer les conditions de la mobilisation en jouant sur 3 registres : proposer des objectifs, trouver des instruments de mobilisation, organiser l'action en proposant des cadres normatifs. L'intérêt des entrepreneurs d'action collective « est que l'action se déclenche et perdure, soit parce que sa justification est de s'occuper de ce type d'action (entrepreneur professionnel) soit parce qu'il en tire des intérêts particuliers (« entrepreneur occasionnel ») (BOURDIN, in Espaces et Sociétés, 1996).

¹⁸ Extrait de la délibération du 25 juin 2010.

¹⁹ *"Cet horizon, nous voulons le dessiner avec l'ensemble des forces vives de Nantes Métropole : habitants déjà engagés dans le débat public, mais aussi et surtout ceux qui souhaitent le faire autrement. Les jeunes, les retraités, les acteurs socio-économiques, culturels, associatifs, les agents de la fonction publique, les artisans, les chefs d'entreprise, les salariés des petites et des grandes entreprises..., chacun, et c'est impératif qui engage la réussite de ce projet, doit avoir voix au chapitre, la possibilité de débattre avec les autres."* Extrait de la délibération du 25 juin 2010.

²⁰ Ajoutons en ce sens que la directrice de mission est administratrice territoriale à Nantes Métropole, en détachement auprès de l'Auran.

B. La figure du consultant

« Vous savez, dans ce travail, si vous ne vous immergez pas complètement, si vous ne vous imprégnez pas complètement du terrain, vous ne ferez jamais un bon boulot... Donc, il y a cet aspect du boulot du consultant qui est extrêmement différent d'un consultant à l'autre. Il y a en a beaucoup qui estiment que pour rester objectif, il faut rester extérieur... Et moi, je dis que pour être créatif, il faut s'imprégner complètement du territoire. Il n'y a pas de création sans culture, il n'y a pas de création sans lien affectif avec le lieu sur lequel vous travaillez. Et pour la prospective, c'est exactement pareil, donc c'est un investissement un petit peu différent, et, forcément les résultats ne sont pas les mêmes » (entretien consultant 3)

Sélectionnés et cooptés par l'agence d'urbanisme pour « *donner un coup de main* » ; tantôt agents de réinterprétation, agents conservateurs ou encore diseurs de bonne aventure, les consultants en prospective sont des figures expertes hybrides qui orientent, décalent et colorent les démarches prospectives. Leurs registres d'implication très plastiques leur assurent une fonction d'*expert de perplexité* plutôt que d'*expert de vérité*. Le consultant principal (RCT et al.) est notamment retenu pour son implication a priori, le débordement d'une prospective strictement spatiale, des enjeux de révélation, d'illustration, une sensibilité aux images et à la pédagogie, un travail sur les valeurs et les rêves. L'approche proposée est vue comme une méthodologie militante avec un intérêt pour le territoire résilient et épanouissant. D'autres consultants ont un rôle plus proche du coaching ou associent compétence sondagière et flair ou bien encore disposent d'une expérience territoriale reconnue.

L'agence d'urbanisme « s'entoure » d'experts afin de s'outiller et/ou compléter des savoirs et savoirs faire spécifiques qui font parfois défaut en interne – l'équipe projet fera tantôt intervenir un expert extérieur, tantôt appel aux compétences des services de Nantes Métropole : *« oui on se sert des compétences là où elles sont. L'agence d'urbanisme sait quand même faire des relations avec l'extérieur parce qu'elle a toute la fonction pédagogie qu'elle assume mais l'ingénierie participative c'est pas son métier et à la CU c'est à peine en développement donc, quand on a des gens compétents côté ville, qu'en plus on est dans une configuration où on a des collectivités qui sont mutualisées, c'est hyper positif justement sur la transmission des savoir faire des pratiques professionnelles, là il y a fertilisation encore » (entretien technicien 1), « à l'AURAN (il y avait) des connaissances en interne mais personne qui n'ait mené de démarche prospective (...) (avoir recours au consultant, permet de) faire gagner du temps (...) compléter le savoir interne » (entretien technicien 2)*

Cette démarche prospective est un espace d'échanges et de confrontations de cultures professionnelles entre experts et techniciens qui bouscule les codes, renouvelle et interroge les manières de faire. Les échanges répétés alimentent les réflexions de l'équipe projet et permettent de bousculer les routines, sortir des « sentiers battus » : *« Pour moi, ça a été hyper perturbant puisque que c'était pas du tout mon registre de savoir-faire et lui il avait une vraie expertise en la matière, c'était hyper dur » (technicien 1). Les apports du consultant relèvent autant du soutien méthodologique que du conseil ou de l'aide à la décision : « il nous fallait quelqu'un de ce point de vue-là qui nous assure les conseils, la rigueur et la connaissance », « nous aider à construire et interpréter (...) comment en tirer quelque chose » ou encore « (quelqu'un pour) manager des projets complexes de telle façon que ça fonctionne » (technicien 2 à propos de trois des consultants qui interviennent dans la démarche).*

L'implication de consultants permet notamment le travail de traduction et de synthèse. Trois d'entre eux connaissaient antérieurement le territoire, avec des positions diverses (tantôt en interne à la direction de la communication ; sur une mission de transfert de personnel de la Ville à Nantes Métropole ou encore sur diverses enquêtes). Cette pré connaissance peut assoir quelques « coups de force » sur l'identité nantaise, sachant qu'ils sont avant tout opérants car émis par des extérieurs.

« *Ne pas être Nantais* » apparaît comme étant l'un des préalables retenus par l'AURAN dans son choix du *bon consultant*. En plus de compétences reconnues et d'expériences multiples ; l'exotisme, le décentrement, le regard décalé semblent être l'un des principaux critères recherchés : « *(il nous fallait) des gens qui nous assurent un regard, qui nous apportent des éléments sur l'évolution du monde et un regard qui ne parte pas de Nantes mais qui parte de l'extérieur de Nantes et de l'agglomération, c'est important parce que sinon on raisonnait sur nous-même* » (entretien technicien 2).

L'AURAN attend d'un consultant qu'il apporte un « regard neuf » sur Nantes et que les « confrontations » répétées confirment ou infirment les hypothèses émises par l'équipe projet et permettent de légitimer l'action. Les consultants n'hésitent pas à jouer d'un effet d'autorité pour convoquer d'autres exemples (Bâle ici, que l'on va retrouver dans l'exposition de restitution des travaux) ou bien pour confirmer les qualités de la ville sur laquelle ils travaillent, quitte à se mettre dans une position d'oracle qui sied bien au consultant retenu.

Le succès des échanges entre l'équipe projet et les consultants passe par la mise en place d'un rapport de confiance entre les différentes parties prenantes : *"être en confiance pour avoir des gens qui te disent ce qu'ils pensent vraiment, pour ajuster ça a été constamment comme ça"* (entretien technicien 2). L'enjeu d'un « parler vrai » convergent avec une démarche authentique et sincère questionne en creux les autres actions et discours métropolitains. Contrairement à l'action ordinaire de consultants qui vont dans le sens de ce que les acteurs attendent (y compris pour ménager d'autres possibles missions), il y a ici la volonté d'impliquer les consultants comme des poissons-pilotes d'une nouvelle société locale.

Entre l'AURAN et les consultants, d'autres agents mobilisateurs ont un rôle qui n'est pas négligeable, il s'agit notamment du GTP, groupe témoin prospectif, qui doit en quelque sorte assurer le go-between entre niveaux expert et sensible de la démarche. Aussi la remise de leur avis aux élus joue-t-elle la fonction importante d'étalonnage préalable à l'adoption du projet (Décembre 2012).

C. Les capteurs de paroles (supports de mobilisation)



MaVilleDemain est un exercice focalisé dans le temps mais avec un objectif global (Nantes 2030) à la différence des ateliers citoyens qui ont pu être montés récemment (par exemple à la Samoa).

Cette globalité a poussé à mettre en place des capteurs et à organiser des retours de parole. Ils sont très nombreux, facilement synthétisés aux dires de ceux qui y ont travaillé mais on peine à voir les discordances et dissensus.

Les médiums de mobilisation revêtent des formes diverses (Kit support, communication dans la presse institutionnelle, préparation d'un Hors-série de Place Publique, le kiosque place du commerce, kits pédagogiques à destination des écoles, partenariat avec grandes écoles et nouveaux médias...) et sont autant de relais de mobilisation, aux cibles - a priori -variées, qui participent aussi bien d'un retour de parole que d'une stratégie de communication.

"... mais simplement pour expliquer, pour faire connaître, pour faire savoir, expliquer c'est pour vaincre les résistances, (...) c'est pas parce qu'on affiche des 4 par 3 et dans un journal que les gens sont au courant" (entretien technicien 2) / « Quand je me présente maintenant je fais « Nantes 2030 » alors à tous les coups ça marche. Il y a une vraie notoriété. On a quand même été présents sur le territoire, présents physiquement pas seulement théoriquement, physiquement dans les débats du territoire » (cadre 7).

Etablir des listes donne l'idée de l'ampleur de la démarche, on peut le constater au sein de l'équipe projet : listes des différents rendez-vous, des contributions inscrites dans les thèmes des 9 questions, des premières personnes contactées pour la constitution du GTP, articles de presse suite à conférences de presse. Ce foisonnement témoigne aux acteurs eux-mêmes que la démarche fait parler. Comme évoqué, des initiatives lancées par la Ville de Nantes notamment témoignent d'une prise sur des formes très contemporaines, c'est-à-dire conviviales, de brainstorming « décomplexé » : ainsi du show autant physique que conceptuel (selon son promoteur local) qu'est l'événement TedX²¹, ainsi des « world café » permettant des échanges thématiques (parmi les 9 questions posées). L'initiative peut également être d'origine privée et être intégrée à la démarche, c'est le cas de la rencontre Veolia du 1^{er} Décembre 2011 intitulée « une métropole désirable et performante » avec Jean Attali en qualité de grand témoin et permettant d'inscrire le grand ensemblier dans la production discursive métropolitaine. Ce sont principalement des cadres métropolitains qui étaient invités à ce moment.

3 supports de la mobilisation peuvent être éclairés plus spécifiquement :

L'ABCDère, guide pratique est un petit précis pédagogo-ludique qui présente les enjeux et objectifs de la démarche et annonce la méthodologie envisagée par l'AURAN pour mener son exercice de « consultation sur la ville idéale ». Le document propose un ensemble de définitions inventoriées de A à Z – un livret exhaustif qui embrasse un patchwork de notions sur la ville. Ce « 1^{er} épisode : les premiers mots du débat, une conversation qui va durer 2 ans », marque le premier temps de Ma Ville Demain. Ce « document guide de la démarche » annonce « donner des repères auxquels chacun peut se référer tout au long de la démarche ». On peut dire qu'il représente bien un espace de construction d'un premier sens partagé d'un ensemble de notions clés – identifiées comme telles – par l'AURAN. Sûrement ce document propose-t-il une grammaire de la démarche suffisamment imprécise pour que chacun puisse s'y retrouver, ou du moins, y transférer ses propres attentes. L'ensemble de mots clés renvoie à une idée de partage alors qu'il incombe bien aux lecteurs de s'adapter au lexique proposé. Le guide invite à la participation tout en mobilisant un lexique de « fétiches rassembleurs » (DESAGE, GODARD, 2005) – valeurs qui rassemblent et que l'on peut difficilement contester.

Le hors-série de Place Publique, intitulé « Penser Nantes pour 2030 » est un support permettant de toucher les lecteurs de cette revue participant à une formation d'une opinion publique métropolitaine. Commandité par l'AURAN, son sommaire a été négocié en partie au sein de l'équipe projet. Quatre parties le structurent, illustré par les photomontages du collectif

²¹ Il s'agit principalement d'inviter 120 personnes « utiles au projet de Nantes » à une soirée où des invités prestigieux tentent de convaincre le public chacun en 14 minutes de temps de parole. Le pari étant que, par « capillarité », on peut toucher davantage de monde : « les pauses servent au réseautage. Les gens savent qu'on va avoir la crème. Ça fait un peu happy few mais ça finit à 1000 » (technicien 2)

Et alors, associé au cabinet RCT. La première partie « une ville à vivre » convoque des paroles du directeur de l'IEA de Nantes, d'une sociologue spécialiste des questions de genre en ville, du consultant géographe de la démarche, d'une psychologue exerçant à la maternité de Nantes et du directeur de Trempolino. La deuxième partie « une ville dans le monde » donne la parole au directeur de l'IFU, déjà venu témoigner de ses analyses au début de la démarche (avec Gilles Pinson), à la géographe Nadine Cattan intervenue lors de la conférence métropolitaine de 2011, à un historien membre du comité de rédaction de la revue et à un professeur émérite d'économie de Rennes (ancien président du CESR Bretagne). La troisième partie, « une ville citoyenne », s'ouvre avec le témoignage de la « personnalité » Bliss Browne de la société Imagine Chicago qui semble un modèle pour plusieurs acteurs nantais à l'automne 2011. Vient ensuite un informaticien nantais, le politologue Stéphane Rozès et le président du conseil de développement nantais. La dernière partie concerne « une ville résiliente » et associe un point de vue de géographe angevin, d'une économiste émérite nantaise, le président de la CCI Nantes-Saint-Nazaire, un responsable de statistiques à Pôle emploi et enfin le secrétaire du réseau Terres en villes. Ce « casting » contribue à donner la tonalité de la démarche ; il reflète aussi plusieurs composantes de forces vives intellectuelles.

Enfin **le site Internet** mis en place est le grand intégrateur par excellence, dont témoigne également, quasiment a posteriori, l'exposition. Il dispose notamment d'une rubrique outils participatifs listant des outils mis à disposition ainsi qu'un vade mecum de la participation. Il intègre également un certain nombre de vidéos promouvant les différents moments organisés dont les world cafés. Ma Ville Demain met en ligne l'ensemble des contributions selon des catégories d'acteurs identifiées :

Des contributions individuelles dont le vrac n'est pas organisé. Se succèdent 15 pages déposées au kiosque place du commerce, un docteur, un amoureux du fleuve, « Marcco », cuisiner simple, acheter local, une « pédibulation » d'automne. On trouve aussi « l'appartement de développement durable » proposé dans le cadre du festival SPOT, la contribution d'un architecte...

Des acteurs publics : se suivent la directrice du CHU, le directeur du *Voyage à Nantes*, les agents de pôles de proximité, des élus de Carquefou, des élus et fonctionnaires de Saint-Sébastien, un réseau démocratie locale, le conseil municipal de Thouaré, des agents de service public de Nantes métropole.

Les assemblées consultatives citoyennes : le président du conseil de développement de Nantes, le président du CESR Pays de la Loire, des membres de conseil de quartier, le conseil municipal des enfants de Carquefou, la commune de Saint-Sébastien, le conseil des sages de Couëron, le conseil intercommunal de développement, le CNCE, le conseil nantais des personnes handicapées.

Les collectifs et associations : la parole d'Eric Boistard, directeur de l'équipement *Stereolux*, des enfants de la petite censive, des personnes âgées d'une résidence, un groupe de femmes volontaires de Carquefou, le centre unique du bricolage en relation avec l'Accoord, les jeunes de la tchatte, Nantes en Transition, place au vélo, l'ORPAN, Malacocktail, l'AMAP du petit bois, un groupe de seniors sportifs, trois lycéens, l'association de Saint-Sébastien « Cap à gauche ».

Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche : deux enregistrements sont disponibles, celui du directeur de l'école d'architecture et celui du directeur de l'IEA.

Les entreprises : le pôle de compétitivité EMC2, Joseph Deniaud, l'USH Pays de la Loire, le directeur de la CCI, le pôle de compétitivité images et réseaux, la rencontre territoriale Veolia²², Nantes métropole développement, les petits déjeuners des chefs d'entreprise, une enquête de la CCI, le CINA.

Cet inventaire atteint l'objectif de montrer une mobilisation tous azimuts, sans hiérarchisation en effet, bien qu'on puisse distinguer entre les paroles sollicitées (les institutionnels) et le vrac des contributions de collectifs, associations et individuels. Du reste, en recoupant les supports d'expression, on trouve quelques « doublons » soulignant un certain nombre d'incontournables dont les présidents du Conseil de Développement et de la CCI ainsi que le directeur de l'IEA.

3. Cibles de la mobilisation et régimes d'engagement

«Cet horizon, nous voulons le dessiner avec l'ensemble des forces vives de Nantes Métropole : habitants déjà engagés dans le débat public, mais aussi et surtout ceux qui souhaitent le faire autrement. Les jeunes, les retraités, les acteurs socio-économiques, culturels, associatifs, les agents de la fonction publique, les artisans, les chefs d'entreprise, les salariés des petites et des grandes entreprises..., chacun, et c'est impératif qui engage la réussite de ce projet, doit avoir voix au chapitre, la possibilité de débattre avec les autres »²³.

« J'avais théorisé cette idée de la mise en mouvement, c'est-à-dire à la fois sur le fond, mais en même temps, faire en sorte que les gens adhèrent, la connaissent, et adhèrent à la démarche, la comprennent, pour qu'ensuite ils s'engagent » (entretien cadre 2).

Si la mobilisation des acteurs a lieu aussi bien en interne (équipe projet et AURAN) qu'en externe (habitants, GTP, élus, techniciens des différentes collectivités) - les régimes d'engagement des parties prenantes à la démarche sont divers, inégalement répartis dans le temps (il y a des pics de mobilisation comme des creux) et dans l'espace²⁴. Ils dépendent à la fois des échelles d'intervention des acteurs, de leurs intérêts et de leur rattachement ou non à une institution. Le dispositif met au premier plan l'enjeu de la mobilisation et on peut entendre le directeur de l'agence s'inquiéter par exemple des « pertes en ligne » dans la démarche de recension des expressions ou bien interroger quant aux manières dont on peut valoriser, par exemple, un « graff intéressant dans tel quartier d'habitat populaire ».

L'adhésion peut prendre différentes formes. Elle renvoie bien sûr à l'idée que la démarche va transformer des choses, qu'elle vaut la peine, qu'on y croit en somme. Dans le cas du GTP, le consultant peut même emprunter un registre quasi religieux pour souligner la force de l'engagement : *« Vous avez embrassé ensemble, cela traduit votre engagement. On vous a apporté cette fameuse charte qu'on va signer. C'est un engagement mutuel de respect. Le témoignage de votre éthique. Un jour peut-être vous pourrez montrer ça à vos petits-enfants. »* (Consultant 3, GTP de Mars 2011). Du reste, le défi est de mobiliser aussi bien des « incontournables » que des « émergents » ou « innovants ».

²² Où l'on voit dans ce montage le maire de Nantes insister sur le fait de ne pas glisser vers une forme d'autosatisfaction, où l'on entend l'enjeu de « mettre en synergie ce qui est là ». Le sociologue Julien Damon insiste de son côté sur le côté « déjà-là » de Nantes en 2030. Où l'urbaniste du Nouveau Malakoff exprime l'enjeu de « la ville désirable ».

²³ Extrait de la délibération du conseil communautaire du 25 juin 2010.

²⁴ La notion de régime d'engagement a été théorisée par le sociologue Laurent Thévenot (2006). Il distingue en particulier la justification, le plan et la familiarité. L'analyse des régimes d'engagement renvoie à l'identification de la pluralité irréductible des actions exigeant, dans le pragmatisme analytique, la nécessité de voir de près comment s'opèrent les activités de coordination entre actants. Le terme de concernement ne qualifie pas quant à lui la nature d'une mobilisation, il est plus général que celui de participation par exemple.

« On s'est mis à trois autour de la table et on a dit « quelle est la liste des incontournables qu'il faut qu'on ait vus » ? Donc ça c'était facile à faire et à partir de là, quels sont les autres champs thématiques, les autres domaines sur lesquels il serait aussi nécessaire d'avoir des points de vue. La liste se complète et c'est comme ça qu'on est monté à 30 entretiens je crois. Et puis à partir de là, on s'est dit « tiens, c'est une technique quand même pas mal ». En plus à ce moment-là il y avait pas mal d'élus qui disaient « j'aimerais qu'on ressente mes attentes », qui souhaitaient intervenir dans le cadre de Ma ville demain. Donc ça c'était vraiment de la couture, du sur mesure. Du coup on a aussi commandité entre guillemets des entretiens avec des élus donc d'abord sur l'aspect plus protocolaire, en gros Conseil régional, Saint Nazaire, Rennes, Conseil General mais aussi d'autres élus qui avaient l'envie d'être sollicités. Là c'est RCT qui a été en faire une quinzaine. Et puis il y avait aussi l'idée des élus des territoires voisins donc toute la dimension Scot - InterSCoT et puis finalement on n'a pas eu le temps de le faire (...) Ah et j'oubliais, il y a notre public cible qu'on a touché par ce biais-là, c'était ce que X a appelé les émergents donc au début on s'est dit il y a les incontournables qu'il faut qu'on voit mais lui il a dit il y a aussi des gens qui sont en train de monter en puissance si on n'a pas leur point de vue de façon spécifique, on va rater un truc, et donc là, il y a une quinzaine de personnes aussi. » (cadre 1).

Ce travail qui vise une forme d'enrôlement s'élabore fondamentalement dans l'interaction de quelques acteurs qui connaissent bien plusieurs milieux nantais.

D'autres régimes d'engagement sont sollicités afin que le maximum de personnes puisse « en être », notamment au sein des acteurs publics : « la mobilisation des agents c'était une de nos cibles. C'était important pour nous que les agents ne participent pas seulement à la mise en œuvre derrière mais en tant qu'acteurs particuliers. Ils ont forcément des bonnes idées sur le sujet donc c'était essentiel" (entretien cadre 11).

Il faut ajouter à cette mobilisation celle de l'ensemble des 24 communes, un vrai risque étant que la démarche reste trop nanto-nantaise. C'est le rôle des réunions des référents communaux associant des élus comme des techniciens. "Intellectuelle de principe, l'adhésion réelle n'est pas spontanée, il faut l'expliquer, voilà, il faut un grand engagement. C'est venu mais ce n'était pas naturel, ça c'est certain. Ce n'était pas naturel que les collectivités, les communes, etc. s'engagent ». (Entretien cadre 2). Il y a aussi « les communes où ça prend » et celles où « ça ne prend pas... » : « ce qui peut être a été un peu plus dur, ça a été de vraiment mobiliser les communes. C'est à dire on a vraiment été là en soutien accompagnement, on faisait vraiment tout pour leur faciliter la tâche » (entretien cadre 11).

La mobilisation de la société civile organisée, à savoir celle du conseil de développement, se fait sans aucun problème, les prérogatives étant proches, voire concurrentielles. Ce que le président du conseil de développement peut présenter comme le off de la démarche est avant tout le in du off. Il s'agit pour cet acteur collectif d'enrichir la démarche, de soulever des sujets moins traités ; c'est par exemple le cas du sport, entre les politiques d'équipement qu'il suppose et les choix relatifs au haut niveau par exemple. La volonté rappelée par son président est certes d'être dans le décalage, mais la démarche Ma Ville demain revendiquant également cette qualité, la distinction se fait ténue.

Peut-on voir des régimes d'engagement de l'ordre de la méfiance ou de la défiance ? Dans la mesure où les habitants peuvent être convaincus, où les institutions publiques peuvent être mobilisées et le conseil de développement enrôlé, la seule difficulté énoncée a pu relever de la « mise en mouvement » des « corps intermédiaires ». Ensuite, les formes de travail, de cooptation multi-niveaux dans le cadre du GTP ou d'invitation à des soirées-débats, supposent évidemment un appétit pour la discussion, l'envie de porter une idée... La démarche rassembleuse peut laisser de côté les hors réseaux, désaffiliés²⁵, mais elle ne suscite pas

²⁵ Ce qui a par ailleurs motivé l'introduction de systèmes de type tirage au sort dans la démocratie locale contemporaine. Elle est en œuvre à Nantes depuis 2009.

d'oppositions ou de contestations. Du reste, l'idée avancée de « vaincre les résistances » évoque plutôt le déploiement d'un argumentaire, l'enjeu de la justification plus que celui de l'interpellation : « Notez qu'elle n'a pas été contestée, par personne. Je ne dis pas que...mais faiblement, elle a été critiquée mais il n'y a pas eu de vraies contestations. (...) faire connaître, faire savoir, expliquer, c'est pour vaincre les résistances, ce n'est pas parce qu'on affiche dans un journal que les gens sont au courant" (entretien cadre 2).

Tout au long de la démarche, si détracteurs il y a, ils s'expriment en réaction à la question sur le mode d'un exercice qu'ils voient avant tout comme étant de l'ordre de la communication. Les résistances seraient alors plutôt de l'ordre d'une critique d'un « exercice d'enfumage », les enjeux lourds se situant ailleurs « d'accord, ils font de la com'... ils font de la com', ils font de la gentille animation ». C'est quand même ce que j'ai vu dans le regard des gens pendant plusieurs mois, enfin successivement, et ça existe encore. (...) la sincérité au fond, que ça soit chez les gens ou chez les acteurs, il faut la prouver en fait, on peut la déclarer, mais il faut la prouver". (entretien cadre 2) ; mais elle ne suscite pas d'oppositions ou de contestations. Du reste, l'idée avancée de « vaincre les résistances » évoque plutôt le déploiement d'un argumentaire, l'enjeu de la justification plus que celui de l'interpellation : « Notez qu'elle n'a pas été contestée, par personne. Je ne dis pas que...mais faiblement, elle a été critiquée mais il n'y a pas eu de vraies contestations. (...) faire connaître, faire savoir, expliquer, c'est pour vaincre les résistances, ce n'est pas parce qu'on affiche dans un journal que les gens sont au courant" (entretien cadre 2).

Conclusion – Réguler l'action territoriale par la mobilisation technico-politique

Les formes de mobilisation technico-politique à l'œuvre dans le cadre de la démarche prospective *MaVilleDemain* participent vraisemblablement d'une régulation aux différentes échelles institutionnelles (infra, intra et supra).

L'ingénierie de *MaVilleDemain* révèle des rapports étroits entre les dimensions technique et politique et l'on trouve à cet égard bien des passerelles entre prospective et planification, deux domaines qui ont, par le passé, été confondus. Tandis que le « *comprehensive planning* » fait de master plans énonçait une prospective scientifique basée sur les projections démographiques, la prospective actuelle se fait plus incertaine et tâtonnante. En effet, le « *deliberative planning* » consiste à représenter, à produire de la cohérence territoriale et la prospective s'élabore de plus en plus en lien avec le dialogue citoyen – en réponse à l'injonction à la participation. La prospective citoyenne nantaise *Ma Ville Demain* se veut bien espace de débat en vue d'une cohérence. Elle ne s'inscrit pas pour autant dans des processus continus et l'une des questions non tranchées est de savoir comment certaines de ses méthodes peuvent transformer d'autres ingénieries de projet localement ou ailleurs.

La relative absence de débat (« miroir de Nantes et des Nantais ? ») peut être notée et la prospective citoyenne semble ainsi difficile à apparenter à de la démocratie technique. La question de savoir à quelles conditions la prospective citoyenne pourrait relever d'une démocratie locale dialogique reste entière.

Si la prospective est souvent décrite entre savoir et pouvoir, il faudrait ajouter ici un troisième verbe, en l'occurrence le croire.

Références bibliographiques :

- Aggeri F (2002). La démocratie technique en débat. *Gérer Et Comprendre*. N°68.
- Akrich M, Callon M, Latour B (2006). *Sociologie de la traduction, textes fondateurs* Les Presses des Mines de Paris.
- Ben Mabrouk T (2009). Le tournant qualitatif de la prospective urbaine et ses effets sur le gouvernement urbain : le cas de l'agence d'urbanisme de Lille. *Territoire en Mouvement*. p. 113-127.
- Bendjador Y (2007). *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?* Thèse de doctorat, Université de Tours.
- Boltanski L, Chiapello E (2001). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Gallimard.
- Bourdin, A. (2008). Un sociologue au pays des aménageurs, s'organiser pour comprendre. *Les Annales de la recherche urbaine*. vol. n°104.
- Bourdin, A. (2010). *L'urbanisme d'après crise*. Aube.
- Callon M, Lascoumes, P., Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain* éditions du Seuil.
- Callon, M (1986). *Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc*. *L'Année sociologique*. N°36.
- CERTU (1999). *La prospective urbaine et les locaux élus*. CERTU.
- Cordobes S, Durance (2004). *Les entretiens de la mémoire prospective*. [http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/H de Jouvenel \(entretien\) v2a.pdf](http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/H_de_Jouvenel_(entretien)_v2a.pdf)
- Desage F, Godard J (2005). Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue française de science politique*. vol. vol 55, n°4, p. 633-661.
- Desage F, Guéranger (2011), *La politique confisquée*. *Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 247 p.
- Devisme L. (2012). « Petite excursion nantaise : d'un cadrage l'autre », *Urbanisme*. vol. 386, pp49-51.
- Devisme L. (2000). *Identité urbaine et concurrence territoriale : la fabrique de l'image de Nantes* in *Les cités atlantiques : villes périphériques ou métropoles de demain ?* Diagnostics et politiques, sous la direction de S. Farthing et J.P.Carrière, Publisud, pp. 283-304.
- Devisme L (dir), Barthel P-A, Dèbre C, Dumont M, Roy E (2009). *Nantes, petite et grande fabrique urbaine* Parenthèses.
- Devisme L, Pasquier E (2002). *Daniel Asseray et la question urbaine. La politique de la ville par l'approche biographique*. Rapport de recherche pour la DIV, 97p.
- Devisme L (dir), Ouvrard P (2013), *L'ingénierie de projet d'une démarche prospective – ethnographie de MaVilleDemain*, rapport de recherche LAUA
- Dumoulin L, La Branche S, Robert C et Warin P (2005). *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, éd. Presses universitaires de Grenoble, coll. « Symposium », hors série, 479 p
- Dupuy JP (2002). *Pour un catastrophisme éclairé, quand l'avenir est incertain*, ed Seuil
- Fourny M, Denizot D (2007). *La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée*. *Territoires en action et dans l'action*. Presses universitaires de Rennes
- Genestier P (2002, janv). *Quelle action publique dans un contexte de pessimisme anthropologique ? séminaire du LAUA « La réflexivité sur les savoirs d'action »*
- Lascoumes P, Le Gales P (2004). *Gouverner par les instruments*, Presses universitaires de Sciences Po

- Lascoumes P (1996). Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. CURAPP, La gouvernabilité, PUF.
- Latour B (2002). La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat, La Découverte
- Latour B, Ewald F (2003). Un monde pluriel mais commun, L'Aube
- Lemieux C (2010). La sociologie sur le vif, Presses des Mines
- Louargant S (2010). Agencements post territoriaux : arguments pour des territorialités construites, 2èmes Rencontres du Territoire, Grenoble, 7&8 décembre 2010. TTT2
- Louargant S, Denizot D (2010). Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial., "Réseaux en question : utopies, pratiques et prospectives. p. pp.219-230.
- Lussault M (2009). De la lutte des classes à la lutte des places, Grasset
- Massardier G (1997). Expertise et aménagement du territoire. Politix Deuxième trimestre. vol. Vol. 10, N°38,. p. pp. 151-155.
- Matthey L (2011). Urbanisme fictionnel : l'action urbaine à l'heure de la société du spectacle. Métropolitiques.
- 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. vol. n° 50, pp 39-55
- Pinson G (2009). Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes, Presses de Science Po, Paris, 418 p.
- Polère C (2012). la prospective, questions actuelles. Le Grand Lyon.
- Prévot M, Simard P (juin 2008). Les Agences d'urbanisme au miroir de la recherche urbaine. Les Annales de la recherche urbaine. vol. n°104.
- Thevenot L (2006). L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement La Découverte.
- Thiard P (2007). La prospective urbaine est-elle soluble dans le marketing territorial? Réflexions sur l'évocation du futur dans la promotion de la ville. Expériences de prospective, DIACT. vol. n°4,. p. 141-154.
- Vanier M, Denizot D (2007). Les représentations du futur à l'épreuve du temps. HAL.
- Verpraet G (1988) Experts ou médiateurs? Les professionnels de l'urbanisme. les annales de la recherche urbaine n°37.
- Les nouveaux territoires de la prospective, Dossier de la revue Espaces et Sociétés, n°71. 58 pages, (1996)

L'invention d'une politique publique : un patrimoine urbaniste à Nantes ?.

(Article soumis à la Revue Géographique de l'Est, dossier
« patrimoine et fonctions urbaines » - Parution fin 2013)

Le patrimoine, pris dans une acception large, semble être devenu un véritable instrument au service de l'action publique. Déjà F. Choay pouvait-elle souligner dans son essai sur l'allégorie patrimoniale une tendance au tout-patrimoine posant en miroir la question des difficultés des sociétés à se projeter et à faire des choix (Choay, 1992). Désormais, dans bien des collectivités locales en France, l'argument patrimonial se loge de plus en plus dans l'action urbaine. A Nantes, la réponse politique de choisir un adjoint au patrimoine et de créer une nouvelle Direction du Patrimoine et de l'Archéologie au début du quatrième mandat de Jean-Marc Ayrault en 2008, est significative, d'autant que Nantes n'a jamais été considérée, du moins par les acteurs politiques locaux, comme une ville patrimoniale, à la différence de Lyon ou Bordeaux par exemple.

Au moment d'amorce d'institutionnalisation d'une nouvelle politique locale, il s'agit ici d'engager une réflexion sur la montée à l'agenda politique des questions patrimoniales à Nantes, interrogeant alors la manière dont ces questions sont qualifiées ou requalifiées dans le champ de l'action publique urbaine. Si l'analyse des politiques publiques conduit souvent à comprendre comment se joue un travail de régulation des relations par le consensus et l'idée force d'une « culture partagée » (Boussaguet, Jaquot, Ravinet, 2010), il est proposé ici, en décryptant les enjeux divers touchant à l'urbanisme et au projet urbain d'une part et au patrimoine d'autre part, d'informer la nature de ces relations, depuis les services qui les pilotent¹. Ces services entrent en outre sur la même période dans une nouvelle phase, celle du passage à l'échelle communautaire (urbanisme) et de la mutualisation d'un certain nombre de compétences, le patrimoine et l'archéologie restant, eux, une prérogative municipale. Comment différentes

¹ Précisons ici que cette recherche a été réalisée dans le cadre du programme de recherche initié par la POPSU (Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines) et plus précisément sur le thème de la régulation territoriale. A Nantes, ce programme est cofinancé par Nantes Métropole. Cf. www.popsu.archi.fr

dimensions (urbanisme, patrimoine, culture, tourisme) de l'action urbaine se côtoient-elles ? Quels rôles jouent différentes expertises, commissions, conseils scientifiques dans un repositionnement des cultures professionnelles ? Le mouvement qui pousse les acteurs du patrimoine à chercher à rendre davantage opérationnelles leurs expertises et leurs prescriptions est particulièrement intéressant (section 1). Dans le même temps, les urbanistes amenés à prôner la densification par temps de ville renouvelée sur elle-même rencontrent plus souvent qu'avant des contre-arguments alors qu'ils s'estiment légitimes sur la place (section 2). Après la mise au miroir de ces cultures professionnelles, il est intéressant de préciser les promesses d'une approche de l'action publique urbaine travaillant au plus près de ces matrices tout en choisissant une visée micro qui privilégie des entrées par l'espace et par ce que les ajustements réciproques des acteurs produisent à l'échelle de « dossiers spatiaux » particuliers (section 3).

1. Les enseignements de la création d'une nouvelle direction municipale

L'organisation des collectivités locales connaît de fortes transformations depuis la décentralisation en France. Les moments de création et de mise en place d'un nouveau service et a fortiori d'une nouvelle direction sont certes révélateurs d'évolutions concernant les pouvoirs urbains mais il faut ici regarder les épreuves qu'ils rencontrent pour asseoir leur autorité. Dans le cas présent, c'est aussi bien la légitimité scientifique qu'urbaine qui est en jeu dans le rodage institutionnel de la nouvelle direction du patrimoine et de l'archéologie à Nantes (DPARC).

Les temporalités de l'urbanisme et du patrimoine sont a priori contradictoires. Un des enjeux de la constitution de la DPARC est bien d'articuler ces temporalités, celle de l'instruction patrimoniale s'appuyant sur l'outil principal de l'inventaire du patrimoine et celle de la fabrication du projet architectural ou urbain, s'appuyant elle sur un ensemble d'études préalables et de pratiques spécifiques liées à la culture du projet architectural. Cette articulation pose l'enjeu, depuis la DPARC, d'une mise à l'épreuve de cultures professionnelles relevant du champ de la culture alors qu'elle tente une entrée en urbanisme où elle doit construire sa légitimité.

A. Enjeux d'une nouvelle direction : de l'ambivalence des missions

Stéphane Junique, figure totalement hors du sérail des milieux du patrimoine local², est devenu le 18e adjoint au Maire de Nantes attaché à la question du patrimoine et de l'archéologie en 2008. Un ensemble de polémiques locales autour des enjeux de considération du patrimoine et principalement de l'archéologie dans le déroulé des projets urbains contemporains avait pu motiver cette réaction politique. La plus saillante d'entre elles, celle de l'îlot Lambert, a vu la Ville accusée, en pleine campagne électorale, d'ignorer des fouilles archéologiques dans le quartier historique et secteur sauvegardé de Nantes et ainsi de plier aux pressions des promoteurs immobiliers, alors même que la responsabilité en matière d'archéologie préventive incombe ordinairement à l'Etat via l'Institut National de Recherche en Archéologie Préventive (INRAP). Autre saillance, celle survenue à l'occasion de la décision du port autonome de démonter une grue (la grise) sur le domaine portuaire qui, à l'instar d'une autre grue (la jaune)

² Ancien infirmier ayant repris des études à l'Ecole des Hautes Etudes en Santé publique à Rennes, responsable mutualiste et chargé d'études hospitalières et par ailleurs au parti socialiste depuis l'âge de 17 ans, devenu responsable de la section Nantes-Sud.

commençait à faire repère pour les Nantais. In extremis, avec la mobilisation d'anciens de la Navale notamment, cette grue a été cédée pour l'euro symbolique à la Ville de Nantes qui l'a restaurée et inscrite dans le skyline postindustriel de la pointe Ouest de l'île de Nantes. Cette montée à l'agenda politique de la question patrimoniale prend ainsi corps au contact d'acteurs sociaux sachant jouer sur le caractère émotionnel du débat, composant avec les médias locaux et provoquant alors l'élargissement du public concerné à des controverses ne touchant initialement qu'un nombre limité de personnes (Cobb, Elder, 1983 ; Cefai, Terzi, 2012).

La DPARC, créée en 2008, dépend bien de la Direction générale de la Culture mais vient confirmer cependant la volonté des élus locaux de ne plus réduire les questions patrimoniales et archéologiques à un faible maillon de la politique culturelle municipale. La Ville s'appuyait auparavant sur une seule fonction de médiation patrimoniale dans le cadre d'un emploi d'animateur du patrimoine obtenu en 2002 en même temps que le label Ville d'Art et d'Histoire, sur une association « Nantes Renaissance » fonctionnant avec du personnel communal détaché, et sur un élu, conseiller municipal peu actif.

Le Plan Patrimoine sur lequel s'organise la Direction engage l'élu et le service à considérer désormais, dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle politique publique patrimoniale, que leurs prérogatives relèvent bien du champ de l'urbanisme, alors même qu'elle n'est pas intégrée dans un service d'urbanisme. « *La question du patrimoine*, rappelait Stéphane Junique, *n'est pas seulement une approche culture, c'est aussi une approche urbaine, la question de l'aménagement, c'est la problématique du bâti, c'est la problématique de l'urbanisme au sens architectural du terme, mais c'est aussi l'attractivité, comment le patrimoine participe à la logique de rayonnement de la ville. Donc on le voit bien, on est sur des approches qui sont très morcelées jusqu'à présent. Et tout l'intérêt, notamment de ce mandat, c'est de faire qu'il y ait du lien entre ces différentes problématiques. Et la Direction du patrimoine doit jouer ce rôle* » (entretien avec S. Junique, 2008). L'injonction politique est double cependant : d'un côté, le patrimoine doit faire son entrée en urbanisme, et de l'autre, il doit garder sa spécificité, plus traditionnelle, de service culturel, auquel renvoie d'ailleurs la nomination à la tête de la DPARC, d'une directrice, conservatrice en chef des monuments historiques avec une spécialité « musée », longtemps directrice du Château des Ducs de Bretagne, et qui rappelle là l'ancrage historique des métiers du patrimoine en France.

La nouvelle direction qui porte la politique publique en construction articule ainsi des missions qui restent floues et qui ne sont pas sans obstacles : d'une part elle est engagée à prendre un rôle qui pourrait relever d'une aide à la maîtrise d'ouvrage publique sur des opérations d'aménagement urbain et c'est donc là un lent processus de conquête de prérogatives pour une direction du patrimoine, portée politiquement mais pas ou très peu installée dans les rouages administratifs de l'action publique ; d'autre part, elle suit des missions de médiation en rapport avec des acteurs externes légitimes qui ont pu « monter au créneau », des « lanceurs d'alerte » (Chateauraynaud, Torny, 1999) qui peuvent être des universitaires, des membres d'association, des habitants. C'est probablement (cf. infra, sous point C) le détricotage d'une association dotée de nombreuses attributions et autrefois puissante (Nantes Renaissance) qui explique un certain nombre d'interventions publiques visant à sensibiliser à des enjeux patrimoniaux. Aujourd'hui, la nouvelle association Forum Nantes Patrimoine joue un tel rôle de vigie qui peut aussi bien être un appui pour telle fraction de l'institution qu'une gêne si elle met la municipalité en porte-à-faux ou face à ses contradictions.

B. Entrer en urbanisme. Une Direction du patrimoine mal outillée

Les services d'urbanisme d'une part et les services du patrimoine d'autre part se trouvent dans une situation d'injonctions contradictoires, confirmant des représentations tenaces opposant souvent les « Patrimoniaux » aux « Bulldozers », selon les expressions retenues des deux côtés. L'appel à la ville compacte, confirmée dans l'étendard du SCOT, dans le PADD du PLU comme dans leurs traductions réglementaires, occupe de son côté une Direction de l'urbanisme prise en tenaille entre des promoteurs immobiliers, des enjeux de densification et de rentabilité foncière et des injonctions de conservation, protection et valorisation portés par la nouvelle Direction du Patrimoine.

Si le PLU représente bien l'argument d'objectivité réglementaire pour les urbanistes qui disposent ainsi de périmètres d'action bien précis, la DPARC peine de son côté à trouver un socle sur lequel asseoir sa légitimité et par conséquent réaliser les impératifs de son Plan Patrimoine.

Côté patrimoine, l'inventaire reste un instrument privilégié à même d'assurer la caution scientifique de l'argument patrimonial. La démarche de recensement, d'étude, de construction typologique et d'explication historique, reste en effet, dans les métiers du patrimoine, un gage de professionnalisme. Rappelons cette critique des historiens de l'architecture et du patrimoine à l'encontre d'un « inventaire sensible » élaboré par Alexandre Chemetoff initiant le projet de l'île de Nantes, critique d'un pseudo-parti patrimonial de l'urbaniste n'ayant rien à voir avec une démarche historienne de connaissance du territoire.

Un travail systématique d'inventaire n'a cependant jamais été porté politiquement par la Ville, renvoyant là aux explications courantes d'une ville complexée sur sa qualité patrimoniale, qui ne s'est jamais perçue jusque récemment comme touristique ou simplement digne d'intérêt touristique. Ajoutons aussi que le souci de sauver l'économie industrielle et portuaire a pris le dessus pendant longtemps. L'inventaire général de la ville de Nantes à partir duquel pourraient travailler les agents du service est ainsi absent, plutôt, il est fractionné et inexploitable en l'état. « *On est prisonniers, structurellement, de ce manque* » confie la Directrice du Patrimoine et de l'Archéologie alors que la Direction ne peut s'appuyer aujourd'hui que sur une compilation de savoirs distincts qui fait allure d'inventaire mais qui n'a jamais été formalisée en un inventaire scientifique. Deux formes de production de connaissance sur la ville de Nantes ont pu être engagées : un inventaire partiel porté par deux chercheurs relevant d'un contrat entre la Ville et la DRAC ; des missions d'inventaire à l'occasion des modifications ou révisions des POS puis PLU.

Dès 1988, la Ville, via l'association Nantes Renaissance qui avait en gestion les politiques de ravalement, émet le souhait de systématiser une démarche d'inventaire, principalement sur le secteur sauvegardé de Nantes. Une convention Ville-Etat s'initie alors et se traduit par l'allocation d'une subvention de la Ville à l'association pour le Développement de l'Inventaire général en Pays de Loire permettant d'engager deux chercheurs à mi-temps. Cette première démarche d'inventaire suit les campagnes de ravalement, mais avorte progressivement au motif que les données produites sont difficilement appropriables. Les chercheurs produisent en effet des articles scientifiques ou des ouvrages qui s'appuient sur une lecture d'ensembles urbains et architecturaux, qui sont, selon les élus et professionnels, peu opérationnels alors qu'ils pouvaient attendre une production par fiches de références à l'échelle du bâtiment. La subvention n'est pas non plus reconduite alors qu'elle engageait des fonds pris sur le budget de la Direction de l'urbanisme de la Ville en direction d'un service culturel de l'Etat ; ici encore les

cultures professionnelles entre urbanisme et culture, au-delà des divisions entre Ville et Etat, ont fortement joué.

En parallèle, la Ville de Nantes a lancé des missions d'inventaire des bâtiments à protéger dans le cadre de la production ou de la révision des documents d'urbanisme.³ En 1980, sous le mandat du maire A. Chénard (municipalité de gauche), une mission est lancée en vue de l'élaboration du POS de 1981. Trois chercheurs, historiens de l'architecture et architectes, répondent à cette commande en engageant une démarche d'inventaire se fondant sur le repérage et la proposition de protection de tout ce qui relevait, dans la ville-centre et hors du secteur sauvegardé alors en régime spécial, d'« urbanisme volontaire ». En ressortira une liste informée d'alignements, se traduisant par des « tâches noires » inscrite au POS Centre. En 1986, une telle démarche est reconduite sous la municipalité M. Chauty (municipalité de droite), avec des motivations concernant le patrimoine qui s'avèrent bien différentes de cette première expérience, le POS de 1987 étant aujourd'hui communément nommé le « POS dérégulation ». S'il est bien important de repérer ce qui mérite d'être conservé, l'enjeu de production de la ville dans cette décennie reste d'activer les constructions neuves. Cette seconde étude, finalement peu suivie alors que les élus finissent par faire eux-mêmes la sélection, verra les fameuses « tâches noires » du POS devenir des simples « étoiles ». En 1993, sous le premier mandat de J-M. Ayrault, est mis sur pied le premier POS à l'échelle de la Ville de Nantes, le POS centre étant compris dans une zone Ua plus large ; à cette occasion, il est demandé aux mêmes chercheurs d'élargir un inventaire à l'échelle cette zone. Le Maire souhaite aussi étendre cette démarche aux zones Ub et une mission d'inventaire est également engagée. Parallèlement, une exposition sur l'histoire de la réglementation urbaine à Nantes est organisée par la Ville, en lien avec l'ARDEPA (association régionale pour la diffusion et la promotion de l'architecture) et pensée comme manifestation culturelle dans le cadre de la concertation engagée pour la révision en cours du plan d'occupation des sols (exposition intitulée *P.O.S. SCRIPTUM, Du texte à la forme. La ville construite, Nantes, 16e-20es.*). Plus de mille éléments du patrimoine nantais sont ainsi recensés, portant une interdiction de démolir sur avis simple de l'Architecte des Bâtiments de France. En 2007, le Plan Local d'Urbanisme est une nouvelle fois révisé donnant lieu à une inscription de 600 nouveaux éléments patrimoniaux, complétant la liste initiale ; cette nouvelle inscription permettra d'aller plus loin dans les identifications du patrimoine à protéger, intégrant, au-delà des éléments construits remarquables du patrimoine nantais, les séquences urbaines ainsi que le « petit patrimoine » (puits, lavoirs, fontaines, statues, murs...). En 2012, une protection de 150 nouveaux éléments dans le cadre d'une modification du PLU est en cours d'instruction, à la demande explicite du cabinet du Maire. Cette demande, visant à renforcer l'axe fondateur du PADD « Qualité de ville à conforter dans tous les quartiers », est surtout motivée par l'enjeu de garder une vigilance sur les grands boulevards urbains soumis à des mutations urbaines importantes échappant souvent aux pouvoirs publics et faisant l'objet de nombreuses contestations habitantes.⁴ L'instruction de cette nouvelle liste est confiée aux services de l'Urbanisme en charge de la révision du PLU en association avec l'Instructeur du Droit des Sols, à même de faire remonter les remarques des riverains sur le terrain, et avec l'architecte conseil de la DPARC.

Aujourd'hui, cette absence d'un inventaire systématique du patrimoine explique largement l'enjeu de la DPARC de constituer un Système d'Information Géographique pour le patrimoine et

³ Nous renvoyons également à l'article suivant : GARAT, I., GRAVARI BARBAS, M., VESCHAMBRE, V., « Préservation du patrimoine bâti et développement durable : une tautologie ? Les cas de Nantes et Angers », Développement durable et Territoires, dossier 4, 2005, en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/4913#tocto1n3>

⁴ Pour autant, les pouvoirs publics ont vraisemblablement initié l'appétit des promoteurs immobiliers, en modifiant, courant 2000, l'épannelage sur les boulevards lors de la modification du PLU approuvée en mars 2007.

l'archéologie à Nantes. Un tel outil de spatialisation de la connaissance patrimoniale permettrait sans doute de construire un point d'accroche solide à la Direction lui permettant de s'ajuster aux enjeux et méthodes de travail des urbanistes. A ce titre, la ville de Toulouse qui a mis en ligne un système d'information géographique « Urban-Hist » fait figure de modèle en la matière. Cet outil de gestion, de connaissance et de valorisation du patrimoine toulousain rend accessible aux services municipaux et intercommunaux, grâce à un site internet cartographique, les données de l'Inventaire, des Archives municipales et de l'Archéologie⁵.

A l'absence d'un socle solide et opérationnel de connaissances du patrimoine pouvant permettre à la nouvelle Direction d'« entrer en urbanisme » sur la base d'une relative autonomie et d'un pouvoir d'interpellation, s'ajoute une posture des professionnels du patrimoine qui remet facilement en cause l'action des urbanistes depuis que les champs d'implication du patrimoine se sont élargis à la ville. Il y a bien une rupture entre les cultures professionnelles des services de l'urbanisme et du service du patrimoine, source de tensions. Cette rupture est également confirmée par le rôle délicat d'instruction et de gestion de controverses ou d'affaires patrimoniales, souvent initiées par la société civile et qui ressort plutôt d'un service culturel que d'un service d'urbanisme.

C. « La carpe, le lapin, la chèvre et le chou ». La nécessité de « faire avec » les vieilles prérogatives

Parce que Direction rattachée à la Culture, prérogative de la Ville de Nantes, la DPARC reste dans une position assez inconfortable qui renforce des obstacles à une entrée en urbanisme. Selon un chargé de mission de la DGDU, « *c'est assez complexe, être à la fois dans l'urbanisme et le culturel, ménager la carpe, le lapin, la chèvre, le chou.* » (entretien avec un chargé de mission, 2012). Il a bien été fait le choix de ne pas rattacher la nouvelle Direction aux services de l'urbanisme, confirmant la distorsion entre les « patrimoniaux » d'une part et les « bulldozers » d'autre part. Pour les agents de la DPARC, ce rattachement renforce cependant l'enjeu de scientificité de l'instruction patrimoniale qui se démarque ainsi des approches techniciennes des services d'urbanisme. Dans le contexte actuel de montée en puissance de la métropole, les agents municipaux de la DPARC peuvent se départir de leur absorption dans un « régime technocratique » et arguer d'appartenir encore au champ municipal de la culture, confirmant la volonté politique mais aussi la reconnaissance d'une démarche scientifique possible et particulière pour le patrimoine.

Plus nécessairement, il s'agit bien de composer avec les notabilités locales et pour la nouvelle Direction de « faire avec » de vieilles prérogatives, celles de suivre les revendications patrimoniales, instruites par les sociétés d'histoire locale, ou par des « lanceurs d'alerte » dont l'argument patrimonial vient justifier la prise de position. Ce n'est pas une jeune affaire à Nantes. La mise en place par la municipalité, en 1985, de l'association Nantes Renaissance, réunissant alors les membres de la société civile, l'Architecte des Bâtiments de France et des agents municipaux en détachement peut déjà être considérée comme la proto-histoire d'une politique publique patrimoniale à l'initiative de la Ville à Nantes. Aux côtés d'actions de sensibilisation et de médiation, l'association se voit confier une mission générale pour « explorer, susciter et

⁵ Rappelons que cet outil est le résultat de plus de vingt ans d'opération continue d'inventaire du patrimoine à l'initiative de la Ville de Toulouse.

guider des actions de réhabilitation dans le centre ancien » (document de communication). Elle suit principalement les campagnes de ravalement de la ville et travaille de concert avec les services de l'urbanisme dans le cadre des OPAH. Face à l'importante latitude, notamment budgétaire, dont bénéficiait l'association, et surtout par le pouvoir qu'elle pouvait prendre via des donateurs d'ordre issus de la société locale, la Ville a ensuite cherché à mettre un terme à cette situation qui lui voyait imposer un véritable lobby. La création de la DPARC, réintégrant en son sein le personnel municipal détaché à Nantes Renaissance, marque la fin de cette hégémonie associative. L'association n'est cependant pas dissoute et les adhérents continuent leur activité en direction de la sauvegarde, de la restauration et de la transmission du patrimoine à Nantes. Autre association ayant pris de l'ampleur, le Forum Nantes Patrimoine réunissant des historiens ou juristes universitaires ainsi que des érudits locaux très en alerte sur les transformations de la ville et à même d'initier et d'instruire d'importantes controverses patrimoniales. La DPARC est ainsi dans une position très ambivalente : l'enjeu de connaissance qu'elle escompte et qui légitime sa position, son rôle et son expertise dans le champ institutionnel reste largement alimenté, à défaut d'un inventaire systématisé, par les productions des historiens, universitaires ou non, du patrimoine. La mise en place d'un Conseil nantais du Patrimoine et de ses commissions scientifiques accueillant certains membres de ces associations sont bien le marqueur de cette inconfortable position de la Direction. Ces commissions sont un véritable outil de validité scientifique des propositions de la DPARC mais l'engage en retour à la gestion de personnalités, souvent contestataires, qui accentue alors l'image d'une Direction conservatrice et freinant la conception urbaine. L'enjeu pour la DPARC reste bien de contenir la prolifération patrimoniale et la prise de pouvoir sur la ville des érudits locaux alors même qu'ils appuient la connaissance scientifique du patrimoine dont elle a besoin.

Cette proximité de la DPARC avec les services culturels de la Ville de Nantes l'amène également dans un conflit de légitimité avec une conception touristique du patrimoine qui s'affiche à Nantes, dans le cadre de la toute nouvelle Société Publique Locale « Le Voyage à Nantes »⁶. Le « VAN » souligne un enjeu fort des relations entre politiques culturelles, politiques touristiques et politiques d'internationalisation de l'image de la ville. La DPARC, par les missions de médiation qu'elle porte, se trouve en concurrence avec cette représentation de la ville qui avait amené par exemple, à l'été 2012, à la mise en place par le Voyage à Nantes d'un parcours touristique en ville avec lequel la DPARC a dû un minimum composer bien que les conceptions de la mise en valeur des espaces urbains soient différentes de part et d'autre.

Dans les trente dernières années, l'entrée du patrimoine en urbanisme a connu différentes figures qu'il est utile de résumer en gardant en tête une évolution respective des cultures professionnelles. Si les professionnels du patrimoine ont progressivement quitté une représentation réduite à l'objet pour aller vers des ensembles cohérents (c'était certes déjà le cas des secteurs sauvegardés instaurés en 1962 mais cela s'accroît dans les années 1990, dont témoigne le nombre de ZPPAUP, désormais AVAP), les urbanistes ont également de leur côté investi la ville existante en reconnaissant ses qualités et en recourant à une réflexion opérationnelle sur l'espace public (cf. infra).

⁶ Cette société, dirigée par Jean Blaise, figure locale s'il en est de la culture à Nantes (ancien directeur du Lieu Unique et des mythiques éditions des Allumées) regroupe en une même structure l'ancien office de tourisme, le château des Ducs de Bretagne, les cryptes de la cathédrale, le mémorial à l'abolition de l'esclavage, la manifestation Estuaire et les machines de l'île. Ce chapeutage est le signe d'une recherche manifeste de convergence entre culture et tourisme.

2. L'histoire parallèle d'un service urbanisme qui « fait déjà patrimoine »

L'héritage institutionnel revient à des partitions nettes. Monuments historiques classés et inscrits, architectes des bâtiments de France, secteurs sauvegardés, archéologues sont tous des actants traditionnellement mis en mouvement par l'Etat, dans une conception supra-territoriale et un intérêt qui est à la fois de connaissance et esthétique. Assez loin de là, les services d'urbanisme qui mettent en musique le développement de la ville, composés de cultures d'ingénieurs et d'architectes principalement.

A. *Le sens du patrimoine chez les architectes-urbanistes*

Côté urbanisme, on entend plutôt que l'« on fait déjà patrimoine » : aussi bien les études préalables que l'évolution d'un service vers la qualité et l'espace public en témoignent dans le cadre de ce que l'on peut appeler un urbanisme culturaliste. D'où une réception initiale mitigée de l'arrivée de la DPARC par la DGDU (Direction Générale du Développement Urbain) : incompréhension initiale, remise en question du métier et de la conduite de missions classique de l'urbaniste qui, la plupart du temps architecte de formation, est loin d'être insensible à l'épaisseur historique de la ville (deux acteurs nous ont rappelé leurs enjeux de diplôme d'architecte d'abord orientés vers l'histoire urbaine). Alors que les "patrimoniaux" sont ordinairement perçus comme hors des services, "l'ennemi est dedans" (un chargé de mission) avec la DPARC. Il a donc fallu des appropriations respectives des usages propres au métier de l'autre !

L'entrée en urbanisme du patrimoine pose avant tout la question de la perturbation d'un champ existant. Ce champ de l'urbanisme public peut ici être considéré à deux niveaux. Le premier est celui des « préalables incontournables ». Les études urbaines que commande la collectivité ne sont en effet pas dénuées d'enjeux patrimoniaux ni les études d'impact obligatoires dans le cadre de grandes opérations. Ce niveau dans lequel l'urbanisme est partie prenante de l'instruction de la question est cela dit rarement abordé comme pertinent pour des acteurs patrimoniaux. Les questions principales sont ailleurs : développement de l'attractivité, renforcement de pôles commerciaux, renouvellement d'un secteur faubourien, réalisation d'une nouvelle centralité... Les motivations de ces études sont clairement orientées vers la transformation urbaine. La question de la centralité en est un très bon analyseur (cf. infra). L'autre niveau nous semble plus important, c'est celui des cultures professionnelles en place, des manières de faire des urbanistes municipaux. Il faut ici recourir à une histoire professionnelle et organisationnelle située.

Le patrimoine dans le service urbanisme où dominent classiquement des architectes et des ingénieurs a pu connaître diverses conceptions. Jusque dans les années 1980 s'impose une conception ingénieuriste de la voirie, qui se matérialise dans le traitement de la plupart des espaces publics qui sont des conduits pour unités véhiculaires rapides (exemple paradigmatique, le traitement du cours des Cinquante Otages). Par ailleurs, en période pré-électorale, dès 1987-1988, le devenir du site des chantiers de l'île de Nantes fait débat, clivant deux options, l'une développementaliste –tertiaire, l'autre mémorielle. Cette démarcation rend visible certaines associations dont Nantes la bleue qui défend globalement l'image portuaire et fluviale de la ville. A l'occasion de l'installation d'une municipalité de gauche en 1989, l'idée combinée d'une nouvelle ligne de tramway et d'une couture des deux centres principaux amène

au premier plan une conception architecturée et urbanistique de l'espace public. La direction de l'urbanisme voit ainsi se créer une cellule Nouvelle Centralité et Tramway, structure de projet qui tranche avec les routines instructives préalables. Le projet phare du premier mandat de Jean-Marc Ayrault est bien la réfection du Cours des Cinquante Otages, nouvelle centralité nantaise augurant d'une décennie placée sous les auspices d'un espace public aménageur (et c'est dans la même période que se diffusent les expériences de Bologne, Barcelone, le travail de JM Wilmotte à Lyon...). La logique technicienne des « métiers de tuyaux et de voirie » tend clairement à être reléguée au deuxième plan. Une nouvelle vision se déploie également dans la direction des transports. A Nantes, l'ingénieur Y. Le Gal (mission Plan de Déplacements) déploie une vision de voirie partagée vue comme révolutionnaire dans les années 1990. Il est le quasi auteur des mini rond-points à l'encontre des « grands giratoires DDE ». Les acteurs de cette époque parlent volontiers d'une approche par la fonction et la qualité. L'une des forces de cette période est probablement l'implication des mêmes professionnels aussi bien dans la maîtrise d'ouvrage que dans la maîtrise d'œuvre ensuite (tramway, L2 nord). La vision d'un espace public structurant se déploie également sur les quartiers d'habitat social, dans une logique non discriminante et de développement de l'accessibilité urbaine⁷. Le Cours des Cinquante Otages a également occasionné l'expression de l'association Nantes la Bleue (enjeu du recreusement du lit de l'Erdre), il a certes connu une polémique à l'occasion de la suppression des platanes qui le punctuaient mais sans conséquences majeures.

La Cellule Nouvelle Centralité et Tramway évolue ensuite vers des compétences plus larges et devient la Cellule Espaces publics avant de gagner le statut de Direction de l'Espace public (1996). A partir du deuxième mandat socialiste (1995-2001), les enjeux de projet se précisent sur l'île de Nantes ; le District, désormais dirigé par L. Théry, monte en puissance du côté des études urbaines (place Sarraill à Rezé, route de Vannes sur le territoire de Saint-Herblain) et sur la grande échelle estuarienne. C'est en 1998 qu'est lancé le marché de définition de l'île de Nantes par la Ville, en accord aussi bien avec le District que l'agence d'urbanisme. On peut dire, sur cette période d'après-décentralisation, que c'est la sensibilité professionnelle architecturale qui imprime une orientation nette sur l'espace public. L'activisme urbanistique tranche avec des questions patrimoniales qui tendent à se restreindre au « domaine » du secteur sauvegardé. Chasse gardée de l'ABF, ici comme dans le périmètre lié aux monuments historiques, les enjeux de développement de la ville se font plutôt ailleurs. Et lorsque l'on est en situation de frottement, à la limite d'un périmètre par exemple, on peut alors saisir les différences entre deux mondes. Anecdote peut-être, la petite affaire de la bulle de vente installée sur le quai de la Fosse pour promouvoir un programme privé en face sur l'île de Nantes a permis un bras de fer avec l'ABF. Il n'était alors pas rare d'entendre en réunion les sarcasmes des aménageurs relatifs au vieux monde poussiéreux des défenseurs des vieilles pierres, non pour défendre l'esthétique de la bulle de vente mais plutôt le côté dérisoire d'un trouble esthétique temporaire par rapport aux enjeux de reconstruire la ville sur elle-même sur l'île de Nantes. Cela dit, pendant toute cette période, la sensibilité patrimoniale est montée inexorablement sur certains autres secteurs (notamment l'îlot Boucherie, cf. infra).

⁷ Il faut ici pointer le rôle important du premier adjoint à l'urbanisme de J-M Ayrault, D. Asseray (Devisme, Pasquier, 2002).

B. Une direction certes communautarisée et mutualisée mais déboussolée

A partir des années 2000, la communautarisation très progressive de l'urbanisme pose de nombreuses questions de légitimité de l'appareil d'intervention publique⁸. C'est plus que jamais au sein des SEM que se déploie l'urbanisme de projet, en particulier au sein de la Samoa créée en 2003 pour l'aménagement de l'île de Nantes, dirigée par L. Théry, futur grand prix de l'urbanisme. DGDU, DGRU, la direction adjointe à l'urbanisme au sein de la communauté urbaine de Nantes (créée en 2001) se cherche régulièrement un nouveau directeur. Pas moins de 5 directeurs en 8 ans se succèdent sans qu'ils parviennent à faire exister leurs prérogatives. Tantôt ils sont débordés par l'activisme et le professionnalisme des SEM d'aménagement, tantôt en deuxième ligne par rapport à la ligne historique des urbanistes de la Ville de Nantes. Ces extérieurs à la place locale⁹ n'ont pas suffisamment d'autorité et les élus peinent à trouver un profil pertinent : un urbaniste reconnu a toutes chances d'aller au conflit avec le directeur de la Samoa, un gestionnaire sera vite perçu d'abord comme un technocrate... Finalement, et c'est un pis aller, la direction de l'urbanisme est rétrogradée en 2010 en un département du développement urbain, au sein de la Direction Générale Proximité et territoires. Les préoccupations sont pendant cette période très organisationnelles et de l'ordre de la planification : il s'agit de repenser les rapports entre la centrale et les pôles de proximité, de reconfigurer des outils de planification sur l'habitat (PLH) et les déplacements (PDU), de communautariser les ZAC.

La dimension patrimoniale, à l'échelle communautaire, s'exprime plutôt sur un registre identitaire, d'emblématisation minimale des 24 communes de l'agglomération. Tel chargé de mission, désormais à l'échelle communautaire, cherche à déployer une culture de l'espace public à cette échelle, en dehors des grands projets centraux et sur un mode relevant d'abord de la sensibilisation, tendant à l'élaboration de documents guides : charte de l'espace public par exemple. En outre, c'est plutôt un modèle de « petite grande ville » que l'on voit s'énoncer chez les élus, avec la figure récurrente du village et du petit patrimoine. La ville des courtes distances, de la mise en valeur de la proximité est alors associée à l'héritage d'une forme urbaine plus proche du hameau et du bourg parfois fantasmé, le patrimoine pouvant être support des nouvelles fonctions que l'on cherche à donner à de petits pôles ou centres, à l'échelle du quartier. C'est ici un patrimoine quasi-générique, l'identité d'un village de bord de Loire ou d'une forme typique du Sud Loire, une vasière, un petit port d'étier.

Si l'on revient vers la ville-centre qui concentre toujours largement l'expertise urbaine, les préoccupations patrimoniales au niveau de la direction de l'urbanisme de Nantes Métropole se repèrent à la fois sur un espace délimité - le site du projet de mémorial à l'abolition de l'esclavage sur le quai de la Fosse (Chérel, 2012) - il s'agit alors de révéler l'histoire de la traite négrière telle qu'on peut la lire depuis l'une des villes du négoce triangulaire et, dans la poursuite des savoir-faire urbanistiques sur l'île de Nantes, au niveau de la transformation du secteur du Bas Chantenay (cf. infra).

Retenons donc un contexte peu stabilisé pour les services d'urbanisme (incertitude sur l'échelle en œuvre, prépondérance d'acteurs-aménageurs dans des sociétés publiques locales) qui peut être aussi facilitateur pour que de nouveaux interlocuteurs puissent faire entendre leurs voix. Si

⁸ Nous renvoyons aux actes de la journée du 11 Décembre 2012, *l'intercommunalité à la nantaise*, MSH de Nantes, co-org L. Devisme et R. Epstein, pour un tableau plus général de caractérisation de la problématique nantaise.

⁹ On peut ici faire l'hypothèse qu'il n'est pas simple d'arriver à Nantes en position directoriale !

le fond de plan est donc bien celui de cultures professionnelles en tension, on perçoit des signes de transformation et des modalités plus orientées vers la collaboration que le conflit, ce qu'il reste à davantage documenter.

3. A l'épreuve du terrain, des cultures professionnelles en mouvement

L'enquête menée a permis d'instruire une série de « dossiers spatiaux » qui engagent à compléter les analyses des représentations et des cultures professionnelles, rendant souvent compte des réalités des acteurs de façon assez statique, par une analyse pragmatique, permettant de voir des logiques partenariales à l'œuvre, et ainsi des tentatives de dépassement de réflexes sectoriels. Nous rentrons là dans les tentatives d'ajustements réciproques que les acteurs, dans un travail au quotidien, s'efforcent d'accomplir. Certes, pour l'heure, le rapport de force n'est pas spécialement en faveur de la DPARC mais notre attention à ce qui émerge n'en fait pas une donnée déterminante.

A. A la recherche d'une culture partagée...

On peut considérer, dans les suites de 2008, que les acteurs évoqués sont dans une phase d'instruction d'un « nouveau » domaine d'action publique : c'est un temps où s'élabore, idéalement, une culture partagée. Cela se traduit notamment par la mise en place de nouvelles instances de travail, devenant un temps de négociation explicite (Gaudin, 2007) entre Direction de l'urbanisme et Direction du Patrimoine. Pour la DPARC, il s'agit de pouvoir entrer dans le circuit de décision, principalement provoquer l'instruction patrimoniale au moment même de l'instruction urbaine d'un projet, c'est-à-dire dans toutes les phases amont, préalables, des études urbaines. Même si très concrètement, le moment du permis de construire reste clé dans la régulation par le patrimoine, il échappe bien souvent à l'action de la DPARC, non informée ou prise de cours. La prise en compte du patrimoine, du moins des services s'attachant à son instruction, sera plus aisément permise à l'occasion de projets urbains de plus longue portée, de projets de grands territoires s'étirant dans la durée. Cette dimension procède bien d'une volonté politique, dans le fait de rendre nécessaire les études de faisabilité pour les grands projets, qui a autorisé les services du patrimoine à se départir des temporalités réglementaires très courtes d'un urbanisme du « quotidien ». Sur ce point, l'étude du quartier du Bas-Chantenay à Nantes rend compte d'une forme d'exemplarité des relations entre Direction du Patrimoine et Direction de l'urbanisme. Cette étude patrimoniale menée en collaboration avec les services de l'Inventaire est devenue une aide à la décision avec un dialogue en amont des transformations avec les services de l'urbanisme.

Du point de vue de la DPARC, il s'agissait de réussir à montrer « *en quoi la connaissance patrimoniale est susceptible d'induire un projet urbain, et parfois de l'infléchir. (à montrer) en quoi la connaissance d'un territoire va (...) être un guide au projet urbain* » (entretien avec la directrice de la DPARC, 2012). La valorisation du patrimoine industriel s'avancerait alors comme une propédeutique à une action concertée entre urbanisme et patrimoine. A Nantes, c'est clairement autour du patrimoine industriel que cette articulation est possible, elle s'est éprouvée notamment sur l'île de Nantes, en amont même du travail urbanistique et paysager d'A.

Chemetoff (Nicolas, 2009 ; Devisme et al, 2006). Une autre hypothèse n'est pas à exclure. Concernant ces sites d'héritage industriel, le pouvoir local a vite compris l'enjeu d'un phasage, traduit parfois en nécessité d'un travail de deuil, avec la nécessité de ménager un temps long. Les études peuvent occuper alors cet espace-temps, contrairement à d'autres espaces pris dans des enjeux de plus court terme et sur lesquels n'existe aucun périmètre réflexif (les périmètres d'étude aujourd'hui) lié à un projet politique fort. C'est particulièrement le cas des boulevards et de leur densification manifeste.

En dehors du patrimoine industriel (également mis en tension via des lanceurs d'alerte comme les anciens de la Navale), les autres objets à dimension patrimoniale, présents de manière diffuse, se trouvent saisis dans des temporalités courtes liées à l'instruction des permis de construire. C'est le cas en ce qui concerne l'église de la Madeleine sur le site de l'île de Nantes, d'abord promise à la destruction et qui se trouve reconsidérée via les deux alertes d'une association et de l'ABF. Atermoiements, allongement des temporalités, obligation de réflexivité accrue pour l'aménageur, le projet de reconfiguration d'un îlot clé sur l'île de Nantes est finalement « éteint » et d'autres espaces sur l'île sont mis en avant. C'est le cas d'autres lieux vus comme des cas ou des exceptions. L'un de nos interlocuteurs, architecte-urbaniste, mobilise volontiers une grille de lecture que suggérait François Loyer concernant l'intervention patrimoniale. Trois cas de figure peuvent être identifiés, ainsi ressaisis par notre interlocuteur : *« Il y a 3 catégories : ou bien vous êtes inscrit/classé et vous avez des moyens publics, ou bien vous n'êtes ni inscrit, ni classé, mais vous trouvez qu'il y a un intérêt et vous trouvez un programme, et il faudra beaucoup d'idées, de souplesse et de renouvellement (la Criée de la Rochelle, 7 ou 8 usages connus), ou bien vous n'avez rien de tout ça et c'est pas la peine d'entretenir d'illusions, vous savez pas faire, ça tombe. »* (entretien avec le Directeur de la Mission Centre-ville de la DGDU, 2012).

C'est ici que l'on voit l'importance que prend rapidement le moment réglementaire pour les politiques publiques. En effet, la prise en compte du patrimoine dans le projet est susceptible d'entraîner plusieurs altérations programmatiques : arguments des riverains qui veulent conserver l'ambiance de leur quartier et se méfient de nouveaux venus, arguments de connaissance liée à l'expertise historique du patrimoine, arguments de contextualisation de l'opération dans une culture urbanistique qui « fait avec l'existant » et qui est traduite dans les études amont... On voit régulièrement le patrimoine être agité dans des controverses de type Nimby et ce sont les urbanistes de Nantes Métropole qui se trouvent dans la double injonction paradoxale : à la fois densifier la ville (qui reste moins dense que beaucoup d'agglomérations françaises) et en même temps contenir ou désamorcer les controverses habitantes. La Ville de Saint-Herblain, deuxième en taille d'importance dans l'agglomération, connaît de son côté un nombre significatif d'oppositions à la stratégie de densification dont les professionnels de la ville-centre espèrent encore être relativement préservés¹⁰. Certes le PLU et le SCOT sont convergents mais c'est bien à l'échelle fine de l'opération, de l'îlot et de la parcelle que se négocient et s'ajustent les règles urbaines. C'est à ce niveau que les appétits des promoteurs comme la pression foncière se font les plus forts.

Dans le cadre de la dernière modification du PLU, entamée en 2012, le maire a directement passé commande d'une nouvelle inscription d'objets patrimoniaux (150). Est-ce un outil pour favoriser l'intégration de logiques patrimoniales dans les cultures professionnelles de

¹⁰ Cf. les actes de la séance du Pôle de recherche urbaine des Pays de la Loire du 16/11/2010 (MSH de Nantes) consacrée aux paradoxes de la densification de l'habitat : injonctions, oppositions et médiations. Disponibles en ligne : http://www.cete-ouest.developpement-durable.gouv.fr/article.php?id_article=605

l'urbanisme ? Est-ce l'occasion d'un nouveau dialogue entre deux mondes qui ont généralement tendance à considérer avoir le monopole de la transversalité entre différents secteurs d'intervention ?

B. Compromis n'est pas compromission !

Côté patrimoine, les cultures professionnelles sont en évolution. Les entretiens menés auprès de l'équipe de la DPARC ont montré comment un travail d'autocritique des professionnels du patrimoine était en cours, professionnels qui semblent parfois juger des excès dont ils ont pu faire preuve par le passé. Ainsi peuvent-ils faire amende honorable pour avoir pu fustiger l'architecture contemporaine produite et ce, au-delà des prérogatives qui pouvaient être les leurs. Le projet actuel de réaménagement du passage Pommeraye, grande galerie commerciale du 19^e siècle inscrite aux monuments historiques, contribue fortement à déplacer, à élargir, à rendre moins rigides les représentations du patrimoine et de sa conservation-valorisation dans le cadre d'un projet commercial contemporain. En effet, l'ouverture d'une seconde galerie adjacente au passage couvert historique à l'initiative d'un maître d'ouvrage privé autorise en retour, parce qu'elle la rend opportune, sa restauration. Les relations de travail s'avèrent également plus simples entre la DPARC et les chefs de projet des SEM, notamment Nantes Aménagement, qui, parce qu'ils ont des profils plus jeunes, sont en général acculturés aux problématiques spécifiques des politiques publiques, de la recherche de transversalité, d'inviter à l'action plus que de l'imposer, de fournir un cadre d'action collective et d'accompagner des processus interactifs de construction des problèmes et des solutions, d'incarner finalement cette conception du territoire comme "support de l'apprentissage de la coopération entre les acteurs" (Bonetti, Conan, Allen, 1991). Au point où la DPARC finit par promouvoir elle-même une action par projet, alors que l'interactionnisme du projet peut aussi permettre de prendre une place honorable et d'éviter la position inconfortable du face à face sectoriel.

La traduction de cette conception d'un compromis possible entre patrimoine et urbanisme a récemment pris forme au sein de la Direction de l'espace public, ayant initié une revue de projets où l'exercice de la table ronde entre ABF, architecte de la DPARC, et maîtres d'oeuvre des espaces publics et de la modération par un architecte-urbaniste de cette Direction, illustre bien le compromis opérationnel à l'oeuvre dans la fabrication de la ville. Ainsi de la démolition d'un mur du parc du Grand-Blottereau annoncé par un urbaniste de la Direction des Déplacements engagé à concevoir les 1,30 mètre nécessaires au passage d'une voie vélo et prescrits par le Plan de Déplacement Urbain (PDU) et par le Plan communal des Déplacements doux (PCDD) ; au « non » catégorique de l'ABF, au « je préférerais ne pas » de la DPARC, s'en est suivi un « laissons le mur et aménageons une zone en amont pour informer aux cyclistes et aux conducteurs qu'ils devront, sur 30 mètres, partager la même voie » (observation d'une « revue de projet », à la Direction de l'espace public, Nantes Métropole, octobre 2012)

De ce fait, le moment opérationnel tend à ne plus être celui exclusif de celles et ceux qui font la ville (dans le sens que l'on trouve dans le film italien de Francesco Rosi *Main basse sur la ville* - 1963). Plusieurs affaires montrent également des croisements entre services, des ajustements ponctuels.

L'affaire « malheureuse » des Cordeliers a montré également comment la prescription réglementaire avait pu être inefficace alors qu'un promoteur immobilier, ne suivant pas les restrictions apportées au permis de construire au moment de son accord, s'est trouvé agir en roue libre dans le secteur sauvegardé. L'évêché, propriétaire d'un ensemble architectural et patrimonial d'un ancien couvent a alors vendu à une société immobilière une partie de cet ensemble où étaient érigées trois chapelles fondées au XVI^e siècle par des familles de négociants

et notables nantais d'origine espagnole. Le promoteur ne respectant pas les prescriptions de l'ABF a abattu l'une des trois chapelles. Emerge ainsi une importante controverse initiée et suivie par l'association Forum Nantes Patrimoine pointant le problème d'une absence de contrôle des chantiers. Dans ce travail de régulation entre contraintes réglementaires posées par le PSMV du secteur sauvegardé et les projets neufs de promotion immobilière, la DPARC est amenée à jouer un rôle de conciliation opérationnelle. L'échec de cette affaire des Cordeliers a cependant son pendant « bienheureux » dans le cadre d'une opération immobilière complexe sur l'îlot Boucherie, à l'endroit même où un vieux mur d'enceinte de la ville a été retrouvé. Ici, les maîtres d'œuvre de l'opération ont engagé un travail de mise en valeur, engageant un dialogue vécu comme constructif entre acteurs du patrimoine et de l'archéologie et acteurs de l'urbanisme.

On le voit, la fabrication de la ville entraîne des arrangements qui font bouger les lignes de métiers de la ville classiquement en opposition, entre partisans de la ruine et partisans du chantier. Malgré tout, les rapports de force persistent et nous aurions tort de croire que la négociation se généralise entre des acteurs disposant de ressources identiques. Souvent, l'appel au patrimoine et à son service gestionnaire peut permettre de contrecarrer un projet immobilier qui n'aurait pas assez de crédit auprès des élus. Ainsi, le projet de restauration de la porte Saint-Pierre, porte de l'entrée est de la ville, monument suffisamment remarquable pour que personne ne remette en question sa légitimité patrimoniale, se trouve contrarié par la position de plusieurs services : la localisation de la porte sur une voie stratégique pour le passage des bus engage la Direction des Déplacements à préférer ne pas engager de travaux pour assurer la circulation ; la mise en valeur de la porte impliquerait de déplacer les bornes de locations des « Bicloo », ce que la Direction des Déplacements juge impossible : enfin, la présence deux fois par an des forains sur le cours jouxtant la porte intimide les élus si des travaux de restauration de la porte et d'aménagement d'un parc archéologique aux alentours perturbaient le déroulé de la fête foraine. Ainsi, la montée à l'agenda politique du patrimoine en vue de constituer une véritable politique publique patrimoniale se heurte toujours à des résistances sectorielles qui posent la question de la légitimité même de cette politique.

Conclusion

Plusieurs « dossiers spatiaux » indiqués et documentés par les professionnels de l'urbanisme et du patrimoine à Nantes permettent de prendre la mesure de questions émergentes dans les politiques publiques spatiales. En partant d'un moment d'institutionnalisation d'un nouveau service, nous avons abordé trois moments indispensables à la mise en place d'une politique publique. L'un est instructif, c'est celui de la culture du problème et de la construction de la légitimité d'une intervention ; l'autre est réglementaire et porte sur l'enjeu de codification et d'imposition de règles (le champ patrimonial est généralement essentiellement saisi par ce prisme du classement et de l'inscription) – il aurait été nettement développé si nous avions abordé l'enjeu de la révision du secteur sauvegardé ; un dernier est proprement opérationnel et tend à montrer l'importance du chantier, de l'in situ pour révéler des problèmes et amener à l'élaboration de compromis. Si nous avons surtout insisté sur le moment instructif de la question, c'est pour mettre en avant les frottements entre cultures professionnelles, les rapports entre expertises interne et externe et les attentes que différents acteurs placent vis-à-vis de la « fonctionnalité » patrimoniale. C'est en cherchant à « remonter le temps » (la méthode rétro-progressive qu'avait pu suggérer en son temps H. Lefebvre) que nous avons pu comprendre les fondements différents de cultures professionnelles polarisées autour de la culture savante d'un côté et de cultures professionnelles du projet urbain de l'autre. Le sens de cet écart pourrait être formulé par cette question : à qui appartient le droit de faire l'histoire de la ville ?

Faisant le pari d'une possibilité de saisir les enjeux de création d'une politique publique, nous avons donc parcouru différents moments de l'institutionnalisation d'une préoccupation. Sur fond d'une histoire toujours en tension, nous avons pointé ce qui, depuis près de cinq ans, reconfigure un pragmatisme en alerte et comment, petit à petit s'invente un patrimoine urbaniste à Nantes. Via une approche ethnographique de l'action publique, à partir de récits bi-thématiques et de dossiers spatiaux, nous avons souhaité mettre en lumière à la fois une complexité et de nouveaux rapports de force. Pointons notamment des débats autour du point de vue transversal (qui le tient ?), autour des rattachements institutionnels des différents domaines d'action, autour de l'évolution des tables professionnelles (cf. la pratique de la revue de projet).

Références bibliographiques

- BONETTI, M., CONAN, M., ALLEN, B., 1991. *Développement social urbain. Stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan
- BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. 2010. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, ScPo
- BOURDIN, A. 1991. « Pourquoi la prospective invente-t-elle des territoires ? » in *Espaces et Sociétés* n°74-75.
- BOURDIN, A. 2000. *La question locale*, Paris, PUF
- CEFAL, D., TERZI, C. (dir.) 2012. *L'expérience des problèmes publics*, EHESS, Raisons Pratiques
- CHATEAURAYNAUD, F. TORNY, D. 1999. *Les sombres précurseurs. Une sociologie de l'alerte et du risque*, EHESS.
- CHEREL, E. 2012, *Le mémorial de l'abolition de l'esclavage de Nantes. Enjeux et controverses (1998-2012)*, Rennes, PUR
- CHOAY, F. 1992. *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil.
- COBB, R. W., ELDER, C. D., *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore et Londres, The John Hopkins University Press, 1983, 2ème édition complétée.
- DEVISME, L. PASQUIER, E. 2002. *La politique de la ville par l'approche biographique. Daniel Asseray et la question urbaine. Rapport pour la DIV, LAUA, 97p.*
- DEVISME, L. et al. 2006. *L'analyse pragmatique d'un projet urbain. La mise à l'épreuve du plan-guide en projet de l'île de Nantes*, rapport final de recherche pour le PUCA, programme « échelles et temporalités des projets urbains », 215p.
- DEVISME, L. (dir.). 2009. *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses.
- GAUDIN, J-P. 2007. *Gouverner par contrat*, Paris, ScPo
- MELE, P. 2005. « Conflits patrimoniaux et régulations urbaines », *La Lettre ESO*, n°23, p. 51-57.

- NICOLAS, A. 2009. *Usages sociaux de la mémoire et projet d'aménagement urbain. Les héritages industriels et portuaires à l'épreuve du projet de l'île de Nantes*, Thèse de Doctorat de sociologie sous la direction de Véronique Guienne. Laboratoire du CENS-EA3260. Université de Nantes.
- NICOLAS, A. 2010. « Des espaces témoins du passé au cœur de la fabrique urbaine », *Lieux Communs*, n°13, p. 166-185
- NICOLAS, A, ZANETTI, T. 2013. « Patrimoine et projet urbain. Produire et valoriser la localité à Nantes, Saint-Etienne et Clermont-Ferrand », *Espaces et sociétés*, numéro thématique *Les aléas de la patrimonialisation urbaine* coordonné par Jean-Pierre Garnier et Maria Castrillo.

Liste des sigles utilisés

ABF : Architecte des Bâtiments de France
 AVAP ou AMVAP : Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine
 ARDEPA : Association régionale pour la diffusion et la promotion de l'architecture
 DDE : Direction Départementale de l'Équipement
 DGDU : Direction Générale au Développement Urbain
 DGRU : Direction Générale du Renouvellement Urbain
 DPARC : Direction du Patrimoine et de l'Archéologie
 DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles
 INRAP : Institut National de Recherche en Archéologie Préventive
 OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
 PLU : Plan Local d'Urbanisme
 PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable
 PCDD : Plan Communal de Déplacement Doux
 PDU : Plan de Déplacement Urbain
 PLH : Plan Local de l'Habitat
 POS : Plan d'Occupation des Sols
 PSMV : Plan de sauvegarde et de mise en valeur (secteur sauvegardé)
 SEM : Société d'Économie Mixte
 SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
 ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
 ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager

Conclusion générale

Plusieurs prismes ont été retenus pour qualifier une problématique de la régulation telle qu'elle se manifeste à Nantes. Dans tous les cas, c'est le rapport entre des politiques publiques, un territoire et un horizon de sens qui est exploré. Comment le qualifier par rapport aux choix de terrains qui ont été faits ? Les différents objets d'analyse relevant d'une régulation urbaine nantaise ont permis d'avancer quelques hypothèses permettant de définir de nouvelles pistes de travail. Tout d'abord, même si l'optique n'était pas de qualifier la régulation de manière diachronique en définissant des époques, on perçoit dans plusieurs textes des mutations des formes de régulation territoriale. A cet égard, trois phénomènes peuvent être mis en avant :

- Le développement concomitant de la proximation et de la technocratisation de l'action publique. Dans le cadre d'une communauté urbaine encore jeune (un peu plus de 10 ans), le pari a été fait de développer des pôles de proximité et de poursuivre la territorialisation de l'action publique. Dans le même temps, plusieurs procédures se sont développées, accompagnées de feuilles de route, de guides et de cadres qui ont eu tendance à technocratiser l'exercice de certaines politiques publiques. En tous les cas, les chercheurs ont mis en avant l'importance croissante d'un « gouverner par les instruments », rejoignant les analyses de politistes en la matière (Lascoumes, Le Galès, 2005). Institutionnalisation et technocratisation sont-ils deux processus de plus en plus consubstantiels ? La technocratisation est-elle plutôt une phase de rodage de l'institution ? Ce phénomène, quoi qu'il en soit, interroge le management stratégique urbain (Ascher, 2009) qui se voudrait de plus en plus incrémental et réflexif¹ et qui relève aussi d'une autre tendance de fond (cf. point suivant).
- Le déploiement d'une culture de travail public-privé autour du projet urbain dans un cadre organisé par le pouvoir communautaire. Sans que cela soit édicté ou codifié, il semble désormais acquis que l'élaboration de nombreux contenus d'une part (via la consultance) et que la concrétisation des projets d'autre part repose sur une alliance entre pouvoir public régulateur et secteur privé. Des nuances sont néanmoins à pointer

¹ Cf. F. Ascher, « organiser la ville hypermoderne », 2009, Ed. Parenthèses. Disponible en ligne : http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/F_Ascher.pdf

selon les acteurs privés considérés, ces alliances sont loin d'être homogènes et systématiques.

- Le développement de l'injonction à la participation et de pratiques qui en relèvent. A Nantes comme ailleurs, l'idée d'associer les citoyens (plus que les habitants) à l'élaboration d'un projet territorial ou à la mise en œuvre de certaines politiques publiques s'est imposée, avec des modalités variées certes mais clairement à l'œuvre. Finalement, les formes organisées de la mobilisation citoyenne (type association, mouvement social) sont moins mises en avant qu'un idéal-type de citoyen (qui peut être habitant au passage), catégorie essentielle de l'action publique. Cette gestion lissée de contre-pouvoirs potentiels n'est pas spécifique à Nantes, relevant de pratiques d'aseptisation voire de confiscation d'enjeux politiques (Desage, Guéranger, 2011)².

Outre ces tendances de fond, certaines spécificités nantaises peuvent être rappelées. Elles concernent principalement une « reprise en main » communautaire sur le niveau de la production urbaine (observable depuis les différents projets urbains en cours sur l'agglomération et principalement renseigné ici depuis celui de l'île de Nantes), souvent signalée par le travail de cadrage opéré par le directeur général des services (mutualisé avec la Ville de Nantes) depuis 2008. Elles relèvent ensuite du tissage dans la longue durée d'un milieu professionnel technico-politique restreint et qu'incarnent bien les directeurs des sociétés publiques locales, passés par le cabinet politique de l'ancien maire de Nantes, président de l'intercommunalité. Il apparaît aux chercheurs de l'équipe deux autres caractéristiques qui découlent de celles-ci. D'abord celle de l'exercice d'un « friendly power » qui ne doit pas faire oublier qu'il y a bien exercice d'un pouvoir ; ensuite le fait d'une discrétion de contre-pouvoirs significatifs. Certes une alternative forte se déploie contre le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes avec une opposition notamment des militants et élus écologistes mais, même si la prochaine campagne municipale se fait sur la base de listes séparées entre élus socialistes et écologistes, la production urbaine ordinaire ne semble pas traverser d'épreuves constituées de contre-pouvoirs.

En croisant nos différents terrains et analyses, nous pouvons mettre en lumière cinq aspects liés à la problématique de la régulation.

Territorialisation et périmètres

Comme évoqué plus haut, la territorialisation des politiques publiques s'observe à l'échelle de Nantes Métropole (comme elle peut aussi s'observer à l'échelle de la Région par exemple). Alors que la gouvernance territoriale renvoie souvent à l'idée de la fin de tout périmétrage en raison d'actions urbaines supposant d'abord des rapports de confiance faisant fi ou du moins dépassant les prérogatives des autorités organisatrices, on voit en réalité se déployer différents périmètres qui sont loin d'être anodins : ceux des pôles de proximité, ceux des projets urbains dans le cadre de ZAC, ceux des quartiers au sein de la Ville de Nantes... L'action urbaine entre ces différents périmètres, à leurs lisières respectives, reste toujours une gageure même si un outil comme la « revue de projets » permet de dé-sectoriser ou de partager des informations et des analyses. Tel ou tel chargé de quartier doit régulièrement être vigilant pour continuer à être présent à la table du projet urbain qui se déploie au sein de « son » quartier.

² Desage et Guéranger, à propos du nouveau pouvoir local intercommunal, analysent notamment les rouages de mécanismes de dépolitisation des conflits (cf. chapitre 7 de leur ouvrage).

On voit bien comment la multiplication des périmètres crée des entre-deux, des portions d'espaces ou de temps non pensés (qui sont pris en charge notamment dans la GUP). Outil presque indispensable de l'action publique territoriale, le périmétrage fabrique dans le même temps des points d'achoppement de l'action, multipliant en retour les nécessités de coordinations.

Si l'horizon de la transversalité dans la territorialisation de l'action publique reste mobilisé par de nombreux professionnels (de la politique de la ville au développement durable), il reste qu'il est souvent plus un mythe mobilisateur qu'un agencement pratique, précisément en raison des confrontations professionnelles qu'occasionne tout décloisonnement et qui apportent leur lot de hiérarchisation, au sein de la fonction publique comme dans les rapports avec divers consultants.

Droit commun et régime d'exception

Le projet urbain occupe une place spécifique dans la production urbaine. Si on avait pu mettre en avant une singularité avec le plan-guide-en-projet proposé par A. Chemetoff (Devisme et al, 2006), on retrouve, dans le suivi à petite échelle du projet de l'île de Nantes, cette place entre droit commun (où s'exerce la règle urbaine, ici comme sur le reste du territoire) et régime d'exception souvent présenté sous les auspices de l'enjeu de l'expérimentation. L'exception, considérée comme vertueuse par des professionnels d'autant valorisés en retour (comme des professionnels exceptionnels), devient alors une stratégie de captation de toutes sortes d'opportunités, au croisement entre la culture, la créativité et le développement durable³.

Ce régime d'exception autour des projets urbains se loge également dans les démarches censées construire des pratiques d'aménagement communes à l'échelle communautaire. Si d'autres lignes de différenciation existent, elles ne sont pas pour autant actées.

A l'inverse, dans le cadre d'un régime d'exception patrimoniale qu'est le secteur sauvegardé de Nantes, est à l'œuvre une forme de contournement de cette exception patrimoniale, la finalité à cette révision étant celle de favoriser des aménagements compatibles avec les grands objectifs du PADD (commerce en centre-ville, densification immobilière...). La révision en cours du PSMV du secteur sauvegardé de Nantes, dans un contexte de départ en retraite de l'architecte des bâtiments de France, rend plutôt favorable une ouverture de la « rigidité » des règles patrimoniales sur ce secteur, un dossier qu'il reste à documenter à l'occasion du prochain municipale.

Régulation, entre hard et soft

Le pouvoir communautaire, dont les prérogatives sont de plus en plus étendues, est constamment confronté à des phénomènes de fragmentation de l'action, la bureaucratisation pouvant elle-même générer une telle sectorisation. La recherche de cohérence devient alors de plus en plus nécessaire, passant à la fois par de la production d'idéologie territoriale prenant les habits d'un récit ouvert et partagé et une convergence entre les domaines du « hard » et du « soft » : d'un côté la structuration de la voirie, des politiques de déplacement par exemple, de l'autre un guide de la forme urbaine ou encore une figure de l'île. La construction du sens commun, le sens du service urbain sont des leitmotivs de l'action urbaine communautaire et municipale et ils requièrent une attention forte à ces rapports entre le « dur » et le « mou », amenant à l'hypothèse du gouverner « dur-mou » (Pasquier, Weisbein, 2007). C'est ainsi plutôt

³ A cet égard, l'événement « Green Island » dans le cadre de Nantes capitale verte de l'Europe, est tout-à-fait révélateur.

dans des dispositifs hybrides comme la gestion urbaine de proximité faisant se côtoyer des niveaux et intérêts d'acteurs très divers mêlant questions techniques, comportements, et individualités dans l'agir que l'on observe ce type de rapports.

Deux paradoxes sont cependant à pointer. Certains instruments visent certes à construire transversalité et vision partagée des objectifs et des manières de faire, à articuler le « dur » et le « mou ». Or d'une part la multiplication des temps qu'ils engendrent oblige les acteurs à faire des choix (participation « à la carte », tactiques d'adaptation) pouvant aller à l'encontre de la cohérence (unité ?) recherchée. D'autre part, s'ils renforcent le pouvoir de l'institution communautaire en contribuant à son « bon » fonctionnement, assurent-ils pour autant la visibilité et la réalisation du projet qu'elle est censée porter ? De ce point de vue, le cas de la prospective citoyenne nous amène à une certaine perplexité quant aux performances générées à partir de la visée initiale.

D'une manière générale, les acteurs des politiques urbaines ont mis en place, à Nantes, un récit identitaire qui, selon Rémi Dormois, établit l'histoire d'une « communauté nantaise » autour d'une culture héritée à la fois de la tradition marchande de la ville et des mouvements anarcho-syndicalistes qui l'ont agitée. Cette culture partagée rendrait alors hostiles les nantais à tout type d'interventionnisme trop poussé des pouvoirs publics et au contraire, aurait trouvé son « style » dans une action collective fondée sur la confiance et la réciprocité (Dormois, 2006, cité par Pinson, 2009, p. 248). Il s'agit sans doute d'interroger dans le contexte des années 2010 cette idée, qui a circulé, d'un « pluralisme à la nantaise », alors que le consensus à tout prix qui participe à l'élaboration d'un récit suffisamment malléable pour fédérer un ensemble élargi d'acteurs, n'est pas forcément le meilleur outil pour produire de la démocratie dialogique.

Enjeu de l'infra-institutionnel

Il s'agit certes d'un effet des méthodes que nous avons privilégiées mais il est clair que, sous le niveau institutionnel ou organisationnel, se loge l'importance des individus : de leur trajectoire personnelle (professionnelle et militante le cas échéant), de leurs compétences interactionnelles, de leurs connaissances extra-locales, de leurs stratégies de carrière, des porosités entre sphères technique et politique (à la fois technicisation de la sphère politique et politisation de la sphère technique⁴... Les phénomènes de régulation seraient bien difficiles à comprendre sans ce qui compose la texture des organigrammes et qui explique certaines décisions⁵.

Alors que les mondes du travail public se transforment⁶, de nouveaux intermédiaires s'imposent comme régulateurs (dans le cas des visites notamment) et les fonctions de médiation de certaines professions (liés aux déchets par exemple) prennent davantage d'importance : on assiste alors au déploiement de compétences interactionnelles et communicationnelles.

L'association des notions de régulation et d'individu témoigne peut-être d'un changement majeur concernant l'action publique. Dès lors en effet que l'on passe tendanciellement de rapports d'autorité à des rapports de confiance/défiance, ce sont bien des individualités qui entrent en scène. D'où une action publique urbaine qui doit plus que jamais intégrer (ou au moins ne plus ignorer) en interne la mobilisation des agents, les enjeux de carrière et d'évolutions comme garants d'un travail bien fait et, en externe, le ménagement de tel ou tel

4 Citons le cas de Thierry Violland, ex directeur de l'AURAN, candidat aux primaires socialistes à la mairie de Rezé pour les municipales de 2014.

5 Que l'on songe par exemple à la fin de contrat d'A. Chemetoff et à l'influence de sa personnalité quant à la résistance par rapport à la relocalisation sur l'île de Nantes de l'ensemble du CHU.

6 Faisons ici allusion au travail suggestif de Gilles Jeannot, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octares, 2005 (reed 2011).

consultant, son appropriation, sans oublier l'importance des rapports entre (certains) élus et des professionnels extérieurs.

Sans avoir développé cet aspect, nous avons aussi repéré le rôle d'une "*nébuleuse d'acteurs aux identités mal établies dont chefs de projet, chargés de mission thématiques, coordonnateurs... et dont les convictions et langages s'accordent avec ceux des savants les plus autorisés*" (Cadiou, 2002). Cette professionnalisation de l'action urbaine a aussi des répercussions sur les manières dont la régulation peut s'opérer.

Les objets émergents dans le cadre de l'action publique (troisième volet ici présenté), dans le cadre de leur rodage institutionnel, montrent finalement des arrangements infra-institutionnels pouvant déboucher sur des considérations supra-institutionnelles. Entendons par là que des interactions répétées dans un cadre professionnel restreint (groupe projet, petite structure de mission) activement exclusivement les ressorts de la cité par projet (Boltanski, Chiapello, 1999), peuvent précipiter dans des arrangements qui dépassent le cadrage communautaire par exemple : ainsi de l'élaboration de stratégies à l'échelle du SCOT ou d'un certain activisme relatif à la défense du niveau des futures « métropoles » actuellement en cours de réflexion à l'échelon national. C'est bien ce qui a pu être analysé du côté du Quartier de la création à Nantes (cf. par ailleurs la contribution nantaise au volet « Economie de la connaissance » de POPSU 2) dans le cadre d'un passage progressif d'une régulation « discrète », largement menée par des personnalités et des figures à une régulation « instituée », ou à une forme d'« institutionnalisation de la négociation » (Duran, Thoenig, 2001).

La régulation comme notion intermédiaire

Enfin, mentionnons la place cognitive de la régulation parmi l'équipe de recherche. Il est clair que celle-ci s'est progressivement définie comme un intermédiaire de travail permettant de qualifier : des scènes et des arènes de travail, des mondes professionnels en mouvement (nouveaux métiers, cultures professionnelles en devenir), des phénomènes de gouvernementalité (Foucault, 1978).

Même si les chercheurs partagent un certain sens de l'enquête, ils développent aussi des perspectives propres, la POPSU leur ayant permis d'affûter des hypothèses ou des notions. Ainsi de la notion « d'ordre du projet » utilisée pour qualifier ce qui se joue entre le sens de l'action publique et ce qui relève de sa « bonne marche ». Ainsi des notions de « régulation située » pour faire valoir l'ordre de l'interaction au sein d'une régulation qui se fait de plus en plus dans l'expérience de lieux et de moments en commun. Ainsi des notions de « format de l'action » permettant l'attention forte aux contextes de déroulement des opérations de conception de la fabrique urbaine ou encore de « degré de validation » qui s'oppose à la conception, binaire, de la décision tranchée.

D'autres terrains auraient bien sûr pu être envisageables. Ainsi de l'analyse politique de la succession du maire de Nantes⁷, de la manière dont les phénomènes religieux se spatialisent et dont se négocient les projets de mosquée sur le territoire⁸, les chemins que prend la collectivité locale pour apparaître comme chef de file des pouvoirs locaux luttant contre le réchauffement climatique et promouvant le développement durable ou encore la manière dont progresse l'affaire de l'implantation d'un nouvel aéroport au nord de l'agglomération... Ce sont autant de

⁷ Jean-Marc Ayrault, nommé premier Ministre en 2010 par François Hollande a laissé la place de maire qu'il occupait depuis les élections locales de 1989.

⁸ Cf. Anne Bossé, Elisabeth Pasquier, L'espace public dans les pays de la Loire au contact de l'Islam, rapport de recherche LAUA, 2012.

pistes à suivre (sans mauvais jeu de mots), montrant la fertilité heuristique de la notion de régulation territoriale.

A l'issue de notre travail de terrain, il nous semblerait pertinent de faire un lexique notionnel de même que l'on verrait bien l'intérêt d'un séminaire explorant la régulation sous la question d'une désidéologisation de l'action publique. Aussi pourrait-on réexaminer, de manière analytique, la proposition typologique qu'avait pu faire F. Ascher (2009) voyant le déploiement du management stratégique urbain. A suivre...

Laurent Devisme avec Anne Bossé, Célia Dèbre, Isabelle Garat, Amélie Nicolas, Pauline Ouvrard et Elise Roy.

Bibliographie générale

- ACKRICH M.; CALLON M. ; LATOUR B. ; 2006, *Sociologie de la traduction*. Textes fondateurs, Les presses de l'Ecole des mines de Paris.
- AGGERI F. 2002. « La démocratie technique en débat ». *Gérer Et Comprendre*. n°68.
- ARAB N. ; IDT J., LEFEUVRE M.-P. 2008. *Les nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*, PUCA, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, contrat de recherche POPSU, Rapport final d'analyse transversale « Gouvernance », POPSU.
- AVITABILE A., (2004) « Le projet urbain : une culture du territoire et de l'action urbaine », in CHALAS Y. dir. *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'Harmattan, pp27-58
- BACQUE, M.-H., SINTOMER, Y., 2001, « Gestion de proximité et démocratie participative », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°90, p.148-155
- BARTHEL P-A., DEBRE C., (2009) « Petite fabrique des opérations d'habitat » in COLL. *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, pp. 128-166.
- BEN MABROUK T. 2009. « Le tournant qualitatif de la prospective urbaine et ses effets sur le gouvernement urbain : le cas de l'agence d'urbanisme de Lille ». *Territoire en Mouvement*. p. 113-127.
- BENCHENDIKH, F. ; DESAGE, F. ; GRALEPOIS, M. ; GUERANGER, D. 2012. « Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? » in AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N. (dir.), *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, édition PUCA, collection synthèse de programme de recherche, p. 33-41, Paru en ligne.
- BENCHENDIKH, F. ; DESAGE, F. ; GRALEPOIS, M. ; GUERANGER, D. ; LAJARGE R. 2011. *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?* Rapport de recherche PUCA programme de recherche l'intercommunalité à l'épreuve des faits.
- BENDJADOR Y. 2007. *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?* Thèse de doctorat, Université de Tours.
- BOLTANSKI L. ; CHIAPELLO E. 2011. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Gallimard.
- BONETTI, M., CONAN, M., ALLEN, B., 1991. *Développement social urbain. Stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan
- BONNET M. Dir., *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, PUCA, La documentation française, Paris, 2005.
- BOSSE, Anne, 2010, *L'expérience spatiale de la visite. Engagement dans l'action, épreuve collective et transformations urbaines*, Thèse de doctorat de l'Université de Tours.
- BOURDIN A., (2002) « Comment on fait la ville aujourd'hui, en France? » in *Espaces et sociétés*, pp. 147-166
- BOURDIN A., LEFEUVRE M-P, MELE P., eds., 2006, *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, 316 pages
- BOURDIN, A. 1991. « Pourquoi la prospective invente-t-elle des territoires ? » in *Espaces et Sociétés* n°74-75.
- BOURDIN, A. 2000. *La question locale*, Paris, PUF
- BOURDIN, A. 2008. « Un sociologue au pays des aménageurs, s'organiser pour comprendre ». *Les Annales de la recherche urbaine*. vol. n°104.
- BOURDIN, A. 2010. *L'urbanisme d'après crise*. Editions de l'Aube.
- BOURDIN, A., LEFEUVRE M.-P., MELE P. 2006. *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes et Cie.
- BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. 2010. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po

- BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. 2010. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po
- BOYER, R. ; SAILLARD, Y. 1995. (réed), *Théorie de la régulation, l'Etat des savoirs*, La découverte.
- CADIOU, S. 2002. *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux.
- CALLON M. 1986. «Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc». *L'Année sociologique*. n°36.
- CALLON M. ; LASCOUMES, P. ; BARTHE, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain*, Editions du Seuil.
- CALLON M., « Le travail de la conception en architecture » in *Cahiers de la Recherche architecturale*, n°37, 1996, pp. 25-35.
- CEFAL, D., TERZI, C. (dir.) 2012. *L'expérience des problèmes publics*, EHESS, Raisons Pratiques.
- CERTU ; 1999. *La prospective urbaine et les locaux élus*, CERTU.
- CHADOIN O, (2000), « L'architecte coordonnateur entre originalité et ordre », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*,
- CHATEAURAYNAUD, F. TORNY, D. 1999. *Les sombres précurseurs. Une sociologie de l'alerte et du risque*, EHESS.
- CHEREL, E. 2012, *Le mémorial de l'abolition de l'esclavage de Nantes. Enjeux et controverses (1998-2012)*, Rennes, PUR
- CHOAY, F. 1992. *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil.
- COBB, R. W., ELDER, C. D., *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore et Londres, The John Hopkins University Press, 1983, 2ème édition complétée.
- CORBIN, A., 2008, *Le miasme et la jonquille : l'odorat et l'imaginaire social aux XVIII^e et XIX^e siècles*, Flammarion.
- CORDIER, M. ; DRIANT, J.-C., GUELTON, S. ; LE HERVE, M. ; NAVARRE, F. (resp. scientifique), ROUSSEAU M.-P. 2010. *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*.
- CORDIER, M. ; DRIANT, J.-C., GUELTON, S. ; LE HERVE, M. ; NAVARRE, F. (resp. scientifique), ROUSSEAU, M.-P. 2010. « L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat » in AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N. (coord.), *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, édition PUCA, collection synthèse de programme de recherche, p. 41-49.
- CORDOBES S., DURANCE P. 2004. « Les entretiens de la mémoire prospective ». [http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/H de Jouvenel \(entretien\) v2a.pdf](http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/H%20de%20Jouvenel%20(entretien)%20v2a.pdf)
- DE GAULEJAC, V. 2005. *La société malade de la gestion*, Seuil.
- DE TERSSAC G. 2003. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches ».
- DESAGE F. ; GODARD J. 2005. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales ». *Revue française de science politique*. Vol. 55, n°4, p. 633-661.
- DESAGE F., GUERANGER D. 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, collection « Savoir/Agir », 247 p.
- DEVISME L. (dir), BARTHEL P-A, DEBRE C., DUMONT M., ROY E. 2009. *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses.
- DEVISME L. (dir), OUVRARD P. 2013. *L'ingénierie de projet d'une démarche prospective – ethnographie de MaVilleDemain*, rapport de recherche LAUA
- DEVISME L. 2000. « Identité urbaine et concurrence territoriale : la fabrique de l'image de Nantes » in Stuart Farthing, Jean-Paul Carrière, *Les cités atlantiques : villes périphériques ou métropoles de demain ? Diagnostics et politiques*, Paris Publisud, 2000, p. 283-304.
- DEVISME L. 2012. « Petite excursion nantaise : d'un cadrage l'autre », *Urbanisme*. vol. 386, p.49-51.
- DEVISME, L. PASQUIER, E. 2002. *La politique de la ville par l'approche biographique. Daniel Asseray et la question urbaine*. Rapport pour la DIV, LAUA, 97p.
- DEVISME, L. et al. 2006. *L'analyse pragmatique d'un projet urbain. La mise à l'épreuve du plan-guide en projet de l'île de Nantes*, rapport final de recherche pour le PUCA, programme « échelles et temporalités des projets urbains », 215p.

- DEWEY, J., 2010, *Le Public et ses problèmes*, Gallimard.
- DORMOIS R. 2006. « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de Science politique*, 56 (5), p. 837-867.
- DUBOIS J., OLIVE M., (2004) « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. Etat, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Numéro 97
- DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. 2005. *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, éd. Presses universitaires de Grenoble, coll. « Symposium », hors série, 479p
- DUPUY J.-P. 2002. *Pour un catastrophisme éclairé, quand l'avenir est incertain*, Editions du Seuil.
- EPSTEIN, R. ; KIRSZBAUM, T. 2012. « La mise en oeuvre des principes de mixité et de durabilité par les EPCI délégataires de la gestion des aides à la pierre, des faits », in AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N., *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, synthèse des programmes de recherche PUCA, p. 21-33.
- EPSTEIN, R. ; KIRSZBAUM, T., 2011, *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en oeuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataire de la gestion d'aides à la pierre*, Rapport de recherche PUCA programme de recherche l'intercommunalité à l'épreuve des faits.
- EYMARD DUVERNAY, F. 1990. « Jean-Daniel REYNAUD, Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale », *Revue française de sociologie*, p. 650-654.
- EYMARD-DUVERNAY, F., 2000, « La confiance : une approche comparative de régimes d'action » in LAUFER R., ORILLARD M., (dir.), *La confiance en question*, L'Harmattan, p. 245-262
- FOUCAULT, M. 1978. "La gouvernementalité", cours du Collège de France, année 1977-1978, "Sécurité, territoire, population", in *Dits et Ecrits*, Vol 2, Paris, Gallimard, 2001, p.635-657.
- FOUCAULT, M. 2009. *Sécurité, territoire, population*. Cours au Collège de France 1977-1978, Gallimard/Seuil.
- FOURNY M., DENIZOT D. 2007. *La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée. Territoires en action et dans l'action*. Presses universitaires de Rennes.
- FRANCOIS M. 2006. « Gouvernance des territoires, la problématique nantaise », *Pouvoirs locaux*, p. 77-81.
- FRISON-ROCHE, A.-M. 2005. « Arbitrage et droit de la régulation », in FRISON ROCHE, M.-A. (dir), *Droit et économie de la régulation*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 223-240.
- GALLEZ, C. ; THEBERT, M., OLLIVIER-TRIGALO, M., VILMIN, T. 2012. « Le rôle des intercommunalités dans les articulations entre aménagement, habitat, déplacements et développement économique » in AUBERTEL, P. ; BOINO, P. ; ROUSIER N. (coord.), *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, édition PUCA, collection synthèse de programme de recherche, p. 79-84.
- GAUDIN, J-P. 2007. *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science Po.
- GENESTIER P. janvier 2002. « Quelle action publique dans un contexte de pessimisme anthropologique ? », séminaire du LAUA « La réflexivité sur les savoirs d'action ».
- GHORRA-GOBIN C., VELUT S., Les rapports public-privé, enjeu de la régulation des territoires locaux, in *Geocarrefour* vol.81/2, 2006
- GOURDON JL, PERRIN E., TARRIUS A., (1995) *Ville, espace et valeurs*, Plan Urbain, L'Harmattan, 582p.
- HALBWACHS M. (1909), *L'expropriation et les prix du terrain à Paris (1860-1900)*, thèse de droit.
- HODDE R. LEGER J.-M., (1999) « Architectures singulières, qualités plurielles », in COLL., *Qualité et Innovation architecturale, Qualité architecturale et Innovation*, Paris, PUCA, 1999 ;
- <http://espacetemps.net/document357.html>
- http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/intercommunalite_mai2012.pdf
- JANVIER Y., (2001) « Un système de production en mutation », in *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Club Ville Aménagement, La documentation française, p.137 et s.
- JEANNOT, G. 2005 (réédition 2011) *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octares.

- LASCOUMES P. 1996. « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses universitaires de France, p. 325-338.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 370 p.
- LASCOUMES, P. ; LE GALES, P. 2005. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- LASCOUMES, P. ; SIMARD, L. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol 61 n°1, p. 5-22.
- LATOUR B. 2002. *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte.
- LATOUR B., EWALD F. 2003. *Un monde pluriel mais commun*, L'Aube.
- LE SAOUT, R. ; SEGAS, S., 2011, « La domination politique par les instruments financiers, l'exemple de la dotation de solidarité communautaire », *Politix*, volume 24, n°93, p. 143-165.
- LE SAOUT, R., 2005, « Intercommunalité et réorganisation des services urbains, La collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Annales de la recherche urbaine*, n°99, p. 111-117.
- LE SAOUT, R., 2008, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs généraux des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, pp. 757-766.
- LEMIEUX C. 2010. *La sociologie sur le vif*, Presses des Mines.
- LIVET, P., 1994, *La communauté virtuelle. Action et communication*. Editions de L'éclat.
- LOUARGANT S. 2010. « Agencements post territoriaux : arguments pour des territorialités construites », 2èmes Rencontres du Territoire, Grenoble, 7&8 décembre 2010, TTT2.
- LOUARGANT S., DENIZOT D. 2010. « Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial », *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospectives*. p. 219-230.
- LUCAN J., (2013) *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Éditions de La Villette ;
- LUSSAULT M. 2009. *De la lutte des classes à la lutte des places*, Grasset.
- MAREST, P. ; FRANCOIS, M. 2006. « Nantes métropole, Éléments pour une nouvelle gouvernance des services urbains », *Pouvoirs locaux*, n°71, p. 19-24.
- MASSARDIER G. 1997. « Expertise et aménagement du territoire », *Politix*, Vol. 10, N°38, p.151-155.
- MATTHEY L. 28.10.2011. « Urbanisme fictionnel : l'action urbaine à l'heure de la société du spectacle ». *Métropolitiques*. <http://www.metropolitiques.eu/Urbanisme-fictionnel-l-action.html>.
- MELE, P. 2005. « Conflits patrimoniaux et régulations urbaines », *La Lettre ESO*, n°23, p. 51-57.
- MONCOMBLE, F. 2002. "La proximité", *EspacesTemps.net*, Mensuelles
- NICOLAS, A, ZANETTI, T. 2013. « Patrimoine et projet urbain. Produire et valoriser la localité à Nantes, Saint-Etienne et Clermont-Ferrand », *Espaces et sociétés*, numéro thématique *Les aléas de la patrimonialisation urbaine* coordonné par Jean-Pierre Garnier et Maria Castrillo.
- NICOLAS, A. 2009. *Usages sociaux de la mémoire et projet d'aménagement urbain. Les héritages industriels et portuaires à l'épreuve du projet de l'île de Nantes*, Thèse de Doctorat de sociologie sous la direction de Véronique Guienne. Laboratoire du CENS-EA3260. Université de Nantes.
- NICOLAS, A. 2010. « Des espaces témoins du passé au cœur de la fabrique urbaine », *Lieux Communs*, n°13, p. 166-185
- PARADEISE C. 2003. « La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », in DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte «Recherches », p. 41-49.
- PIETTE, A., 2009, *L'acte d'exister. Une phénoménographie de la présence*. Socrate Editions Promarex.
- PINSON G (2005), Le projet urbain comme instrument d'action publique, in LASCOUMES, LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po,
- PINSON G. (2009), *Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Science Po, Paris ;
- 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*, vol. n° 50, p.39-55.

- PINSON G. 2009. *Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Science Po, Paris, 418 p.
- 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 », in *Revue française de science politique*, (Vol. 56)
- POLERE C. 2012. *La prospective, Questions actuelles*, volume 2. Le Grand Lyon, 114p.
- PREVOT M., SIMARD P. juin 2008. « Les Agences d'urbanisme au miroir de la recherche urbaine ». *Les Annales de la recherche urbaine*, n°104.
- RATOUIS O., SEGAUD M.,(2001), « De la maîtrise d'ouvrage au collectif d'énonciation : proposition pour une nouvelle approche de la production territoriale locale », in *Espaces et Sociétés* n°105/106.
- RAYNAUD D., (2001) « Compétences et expertise professionnelle de l'architecte dans le travail de conception » in *Sociologie du Travail*, Volume 43, 2001, Pages 451-469
- REYNAUD J.-D. 2003. « Réflexion I. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe », in DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », p. 103-113.
- REYNAUD J.-D. 2003. « Réflexion II. La négociation, l'accord, le dispositif », in DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », p. 179-190.
- REYNAUD, J.-D. 1997. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, collection U. URL : www.cairn.info/revue-negociations-2005-2-page-139.htm.
- REYNAUD, J.-D. 2/2005. Ce que produit une négociation collective, ce sont des règles, *Négociations* (n° 4), pp. 139-159.
- SEGAUD M. (1988), *Esquisse d'une sociologie du goût en architecture*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris X Nanterre.
- SENNETT, R., *Ce que sait la main. La culture de l'artisanat*, Paris, Albin Michel, 2010.
- TAPIE G., (1999) « Professions et pratiques », in *Les cahiers de la conception architecturale*, N°2-3, pp 65-74
- « Les nouveaux territoires de la prospective », Dossier, *Espaces et Sociétés* n°71. 1996. 58 p.
- THEVENOT L. 2006. *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte.
- THEVENOT, L., 1994, « Le régime de familiarité. Des choses en personne », in *Genèses*, n°17, p.72-101
- THIARD P. 2007. « La prospective urbaine est-elle soluble dans le marketing territorial ? Réflexions sur l'évocation du futur dans la promotion de la ville ». *Expériences de prospective*, DIACT. vol. n°4, p.141-154.
- TIMSIT, G. 2004. « La régulation, la notion et le phénomène », *Revue Française d'administration publique*, n°109, p.5-11.
- TOUSSAINT J.Y. (1995), « Le collectif d'énonciation de l'espace ou l'histoire des acteurs que cachait l'architecte », in *Lieux communs, cahiers du LAUA*, n°3
- VANIER M., DENIZOT D. 2007. « Les représentations du futur à l'épreuve du temps ». HAL-shs.
- VERPRAET G. 1988. « Experts ou médiateurs? Les professionnels de l'urbanisme ». *Les annales de la recherche urbaine*, n°37.

Documents des intercommunalités

- DREAL. 2009. Les politiques territoriales de l'habitat en région Pays de la Loire à travers les PLH au 1er janvier, <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/les-politiques-territoriales-de-l-a782.html>
- Contrats de co développement. 2010-2012. Bouguenais, Orvault, Mauves sur Loire, Nantes, Rezé, Saint-Herblain, Vertou.
- Guide pratique de la nouvelle organisation de la communauté urbaine de Bordeaux. 2011.
- Nantes métropole. 2010. Séminaire Direction générale déléguée à la cohérence territoriale, 21 p.
- Nantes métropole, Charte de fonctionnement, 2000.

- Nantes métropole. 2008, 2009, 2010, 2011. Bilans du PLH. Parus en ligne :
- http://www.nantes-citoyennete.com/X_FICHIERSPDF/091109_Bilan_PLH.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20100409/annexeco09_04_10_18.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20100625/annexeco_25_06_10_11_04.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20120706/annexeco_06_07_2012_24.pdf
- Nantes métropole, PLH 2004-2009.
- Nantes métropole, PLH 2010-2016. Paru en ligne :
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/plh-diagnostic_1311773420883.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/plh-enjeux-et-orientations_1311774483749.pdf
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/plh-programme-d-action-territorialisees_1311774550922.pdf
- Nantes métropole. 28 juin 2010. Principes d'aménagement métropolitain, 12 p.
- Nantes, PLU modifié en 2013, http://plu.nantesmetropole.fr/Nantes/PDF/5-1_Reglement.pdf
- Orvault, PLU, modification 2011, http://plu.nantesmetropole.fr/Orvault/PDF/5-1_Reglement.pdf
- Nantes métropole. 2012. Rapport annuel, 237 p. paru en ligne
- http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/rapport-annuel2012_1370351122563.pdf
- Nantes métropole, 30 mai 2013, Guide de l'écoquartier métropolitain, document de travail, 77 p.

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE	5
<i>Régulation : champs couverts, domaines d'application et questions posées</i>	<i>5</i>
<i>Des terrains de recherche en prise avec des phénomènes de régulation</i>	<i>9</i>
CHAPITRE 1 : TENIR LA VILLE. GRANDS PROJETS ET GESTION DE PROXIMITE.....	15
LES CADRAGES « DUR-MOU » DU PROJET DE L'ILE DE NANTES	17
1. <i>Changement de décor.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Régulations in situ. Les enseignements de la chronique de réunion.....</i>	<i>21</i>
3. <i>Enjeux de la régulation à micro-échelle.....</i>	<i>36</i>
URBANISME SUR MESURE, URBANISME EN MESURE	43
<i>Préambule</i>	<i>46</i>
1. <i>Régulation à tous les étages : processus institutionnel de rationalisation de la mise en opérations immobilières et architecturales du projet urbain.....</i>	<i>49</i>
2. <i>Agir en commun dans le processus de réalisation du projet urbain : entre esprit de conciliation et interactions de contraintes</i>	<i>60</i>
3. <i>Urbanisme sur mesure et en mesure : vers un régime régulationniste de l'urbanisme ?.....</i>	<i>67</i>
LA REGULATION PAR L'INTERACTION : EN QUOI LA PROXIMITE EST-ELLE REGULATRICE ?.....	71
1. <i>La perception en commun dans la régulation</i>	<i>73</i>
2. <i>Le prisme de la Gestion Urbaine de Proximité, dispositif de régulation territoriale</i>	<i>77</i>
3. <i>Conclusion : la proximité régulatrice en questions.....</i>	<i>90</i>
CHAPITRE 2 : LES EPREUVES DES POLITIQUES METROPOLITAINES.....	93
LA PLACE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DANS UN SYSTEME TERRITORIALISE.....	95
1. <i>Une régulation administrative plus affirmée</i>	<i>96</i>
2. <i>Une régulation dans le domaine de l'habitat et du logement, à la fois forte et faible</i>	<i>109</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>119</i>
ECHELLE METROPOLITAINE DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET RENOUVELLEMENT DES CADRES DE PRODUCTION DE LA REGLE DU JEU URBAIN	123
1. <i>Les arènes, hétérogénéité de la gestion et de la confrontation de la diversité.</i>	<i>126</i>
2. <i>De l'effcience des règles.....</i>	<i>132</i>
3. <i>Des temps, des territoires et des individus ou la malléabilité des cadres de production de la règle.</i>	<i>139</i>

<i>Conclusion</i>	141
CONCLUSION CHAPITRE 2 :	145
CHAPITRE 3 : L'ENTREE EN REGULATION D'OBJETS FLOUS OU HYBRIDES : PROSPECTIVE ET PATRIMOINE	147
REGULER PAR LA MOBILISATION TECHNICO-POLITIQUE	149
1. <i>Les mobiles de la mobilisation</i>	152
2. <i>Les Agents Mobilisateurs ou entrepreneurs d'action collective</i>	163
3. <i>Cibles de la mobilisation et régimes d'engagement</i>	168
<i>Conclusion – Réguler l'action territoriale par la mobilisation technico-politique</i>	170
L'INVENTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE : UN PATRIMOINE URBANISTE A NANTES ?.....	175
1. <i>Les enseignements de la création d'une nouvelle direction municipale</i>	176
2. <i>L'histoire parallèle d'un service urbanisme qui « fait déjà patrimoine »</i>	182
3. <i>A l'épreuve du terrain, des cultures professionnelles en mouvement</i>	185
<i>Conclusion</i>	188
CONCLUSION GENERALE	191