

années 1990 sont réitérés avec une volonté politique sans failles, notamment dans le cadre de la loi SRU. Celle-ci propose également un élargissement de l'échelle d'intervention, une meilleure relation de la lutte contre l'exclusion avec l'ensemble des politiques d'habitat, d'aménagement et de développement économique. L'heure est également à la modernisation des services publics, à la démocratisation des actions. La cohésion sociale et l'égalité des chances deviennent des thèmes clés du discours politique.

Ainsi en Grande Bretagne et en France, la question de l'adaptation des services publics, c'est à dire des conditions de leur accès et de la production de nouveaux services publics de proximité (publics ou privés) en relation et surtout en co-production avec les différents publics, constitue un défi commun. Face aux difficultés récurrentes des services publics, ces deux pays ont choisi de développer une approche en proximité avec les habitants les plus difficiles avec pour hypothèse qu'elle préserverait ainsi la cohésion de l'espace urbain par sa référence constante à l'unité de la ville. La France et la Grande-Bretagne expriment le même souci de réformes du service public par la promotion du partenariat public-privé, la modernisation administrative, la démocratisation....Les voies pour atteindre ces objectifs sont toutefois différentes.

3.2 Les voies des réformes : partenariat public-privé, modernisation, démocratisation

3.2.1 Le partenariat public-privé

Le partenariat public privé constitue aujourd'hui un thème central de l'action publique de la nouvelle politique urbaine et de la réforme des services publics en France et en Grande-Bretagne. Si les deux pays mettent l'accent sur le partenariat public privé, les approches sont pourtant très différentes, du moins en théorie.

*L'expérience britannique*⁴⁸

En Grande Bretagne, le thème partenariat public privé n'est pas nouveau (Atkinson, 1998). Le partenariat public-privé est souvent identifié en Europe comme un élément traditionnel de la politique de régénération britannique. Ce thème prend une dimension particulière aujourd'hui dans les *discours* et la *rhétorique*. Le travail en partenariat a été une caractéristique établie de la politique de régénération et de logement en grande Bretagne

⁴⁸ Notre recherche porte spécifiquement sur l'Angleterre

depuis 3 décennies (Carley et al, 2000⁴⁹; McGregor et al, 2003⁵⁰). Il représente une problématique clé du gouvernement actuel. Par exemple, la Stratégie Nationale de Renouveau des quartiers cherche à encourager la formation de partenariats à travers des partenariats stratégiques locaux multi-sectoriels /LSPs (voir ci après). Historiquement, un ensemble d'organisations ont été impliquées dans les partenariats de régénération, notamment les collectivités locales (normalement les agences clés au niveau local) et d'autres agences statutaires, les acteurs privés, les secteurs volontaires et communautaires. L'implication du secteur privé, en particulier, a été une caractéristique clé des pratiques et politiques anglaises de régénération (Carley et al, 2003). La promotion continue par le gouvernement du « StockTransfer », du Private Finance Initiative (PFI) et de l'établissement de compagnies de régénération urbaine peut consolider durablement la position du secteur privé dans les partenariats de régénération et de logement.

Depuis 1997, le gouvernement de Tony Blair fait de la « coordination » un axe privilégié de son action politique de réformes des services publics. Le manque de coordination des services publics dans les quartiers a nui en effet, selon le gouvernement, à l'efficacité des actions et à la prise en compte des besoins des habitants. La création de partenariats (*cross-cutting agenda*) constitue un enjeu pour coordonner les actions entre les acteurs du service public et les autres acteurs intervenant sur les sites en difficulté. Ces partenariats doivent impliquer des secteurs privés et volontaires. L'enjeu sous-jacent est d'améliorer l'efficacité du service public.

Cette orientation gouvernementale s'est concrétisée par le lancement de deux programmes majeurs de revitalisation urbaine, le *New Deal for Communities* (NDC) et la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSR), qui partagent bon nombre de caractéristiques avec l'ensemble des programmes contemporains de revitalisation préalablement initiés au Royaume-Uni. En particulier, ils se fondent sur le concept d'initiatives territoriales (*area-based initiatives*, ABI), qui ajoute au système existant de gestion de services publics un niveau supplémentaire, territorialisé, tout en se réclamant de la volonté de promouvoir un partenariat entre acteurs des secteurs public, privé et bénévole (Diamond, 2005). Dans le cadre de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, le gouvernement a imposé la mise en place de partenariats stratégiques locaux "*Local Strategic*

⁴⁹ Carley, M., Chapman, M., Hastings, A., Kirk, K. and Young, R. (2000) *Urban Regeneration Through Partnership: A Study in Nine Urban Regions in England, Scotland and Wales*. Bristol: Policy Press.

partnership" (LSP), incluant les principales agences offreurs de services publics (emploi, logement, police, ville...). Le secteur privé est représenté au niveau supérieur dans le cadre des comités des *Local Strategic Partnership* qui formulent une politique au niveau global de la ville. Dans les LSP, les collectivités locales jouent un rôle de leadership. Par ailleurs, elles sont globalement mises en concurrence entre-elles. La nouvelle politique urbaine définie par le gouvernement de Tony Blair est en effet étroitement liée à une politique de réforme des gouvernements locaux, visant à inculquer un leadership local et une culture du résultat.

Le LSP

Le LSP établi sous le Local Government Act de 2000 est probablement le vecteur le plus important aujourd'hui pour l'organisation des services locaux. Il vise à soutenir les localités dans leur tentative de faire travailler ensemble les acteurs locaux pour améliorer le cadre de vie et le bien être des communautés locales. Les LSP doivent développer des *community strategies*. La mise en place d'un LSP relève de la collectivité locale. Les collectivités locales qui reçoivent des fonds pour le renouvellement des quartiers (*Neighbourhood Renewal fund*) doivent mettre en place un LSP. Sheffield est l'une de ces collectivités locales et dans ce contexte elle a dû établir un LSP. De nombreuses autres collectivités locales, pas uniquement celles qui sont obligées, ont établi un LSP et à peu près pour les mêmes raisons.

Sheffield First

Sheffield First est un LSP comme défini dans le Local Government Act de 2000. Le 8 février 2002, "Sheffield First a été formellement accrédité comme partenariat stratégique local de Sheffield (LSP).

Sheffield a reçu plus de 21 millions de £ provenant du National Renewal Fund (NRF). Ces fonds sont délivrés dans le cadre de la *National Strategy For Neighbourhood Renewal* (NSNR). Le NRF est reçu et géré par la ville de Sheffield au nom du LSP. Cependant, Sheffield First est antérieur aux obligations statutaires de partenariat définies dans le cadre du Local Government Act de 2000. En effet, les acteurs de la municipalité se plaisent à rappeler que le partenariat existait dans la ville bien avant la création des LSP, et ce depuis plus d'une quinzaine d'années. « *Sheffield n'a pas attendu le LSP pour mettre en place des logiques de partenariat* », souligne l'un de nos interlocuteurs. Les origines du travail en partenariat à Sheffield remontent aux années 1980. Le partenariat a constitué un Forum où différents groupes pouvaient se rencontrer et a facilité la mise en place de campagnes pour le financement via des agences externes dans le cadre du City Challenge et du SRB ainsi que de l'Union européenne (programme Objectif 1). Le gouvernement a formellement reconnu la famille de partenariats déjà préexistante dans la ville de Sheffield.

⁵⁰ McGregor, A., Glass, A., Higgins, K., MacDougall, L. and Sutherland, V. (2003) *Developing People* –

La composition et l'organisation

Les structures qui composent le LSP varient en fonction de l'histoire, des arrangements préexistants et des inclinaisons locales. Il y a toutefois un certain nombre de structures communes au sein des LSP :

Un Forum, dont la composition est variable, qui se réunit seulement une ou deux fois par an. il réunit un ensemble d'acteurs (souvent 100 ou plus) pour favoriser une compréhension et une légitimité des activités du LSP ;

Un comité, dont la taille varie mais qui regroupe généralement une douzaine de personnes, qui est l'organe formel de décision ;

Un bureau exécutif constitué d'agents qui mettent en œuvre les décisions prises dans le cadre du LSP. Ce bureau traduit les arguments formulés de manière imprécise par le board en une action plus explicite ;

Des groupes thématiques, qui gèrent des thèmes particuliers de service (santé, sécurité de la communauté, apprentissage par ex) ou des thèmes transversaux tels que l'inclusion, la durabilité, les jeunes) ;

Des groupes chargés d'une tâche particulière (Task group), chargés de fonctions spécifiques pour soutenir le LSP.

Le partenariat

Le LSP est un organe de partenariat multi-sectoriel, dont la composition varie en fonction des circonstances locales. L'enjeu du partenariat est une mutualisation des ressources, une amélioration de l'efficacité du service rendu, une meilleure coordination des décisions pour une meilleure utilisation des compétences des différentes organisations sectorielles. Les LSP sont vus comme un moyen à travers lequel les différentes agences peuvent travailler avec d'autres pour mieux s'adapter au changement et être mieux équipées pour chercher des opportunités financières. Le gouvernement a constaté en effet dans différentes évaluations que les administrations avaient par le passé tendance à travailler de manière sectorielle, sans réelle coordination intersectorielle. Les programmes antérieurs privilégiaient des interventions sectorielles ponctuelles dans un grand nombre de zones ciblées ; la nouvelle approche veut resituer les quartiers défavorisés dans une dynamique plus globale (Divay, Rose, 2003).

La mise en œuvre des LSP reflète le désir des différents niveaux de gouvernement de répondre à un environnement local de plus en plus complexe. Cette complexité a pour conséquence la fragmentation des systèmes de gouvernance. Dans ce contexte, la collaboration stratégique devient centrale. Le LSP vise à développer une compréhension mutuelle entre les

organisations, à favoriser l'apprentissage mutuel. L'enjeu est aussi d'améliorer les systèmes de gouvernance et d'accountability (les LSP sont soumis à une évaluation au niveau de l'Etat régional).

Le gouvernement britannique a souligné que le LSP ont pour objectif :

- de préparer et mettre en œuvre une stratégie sur leur territoire afin de créer des emplois ;
- d'améliorer les niveaux d'éducation, les conditions de logement et de santé ; de réduire le crime et l'écart existant entre les quartiers défavorisés et le reste de la ville ;
- de constituer un Forum de débats à travers lequel les acteurs principaux des services publics (les collectivités locales, la police, le gouvernement central, et les organismes volontaires) travaillent conjointement pour répondre aux besoins et aux problématiques des populations locales. Leur rôle est de définir des objectifs stratégiques pour la zone, et de les atteindre.

La composition du Sheffield First

Sheffield First est constitué d'un comité de direction (board) et de 8 groupes thématiques depuis 2005 responsables respectivement de différentes questions : « apprentissage », Economie (Investissement, régénération du centre-ville..), sécurité (prévention du crime et lutte contre les incivilités urbaines), santé, environnement. Le comité de direction et chaque groupe thématique comprennent un ensemble de conseillers élus, de représentants de différents groupes –entreprises, secteur privé, secteur volontaire et communautaire, groupes religieux – mais aussi d'autres institutions publiques telles que la Police, le Service National de Santé et du comité de direction du Government Office for Yorkshire and the Humber. Les groupes thématiques sont inscrits dans un processus de réorganisation, mais les structures essentielles restent globalement identiques.

Les différents groupes thématiques ont chacun des missions précises. Ces groupes thématiques sont identifiés dans la famille de partenariats de « Sheffield First » : 3 partenariats gèrent la question Economique. *Sheffield One* est l'équipe chargée de la question du développement économique et de la revitalisation du centre-ville. L'enjeu est de faire de Sheffield un pôle économique majeur au niveau régional, national et européen. *Sheffield First for Investment* est chargée de susciter de nouveaux investissements dans le secteur des services. *Sheffield First For Work* gère les stratégies de renforcement de la force de travail, y compris le New Deal.

Sheffield First For Safety gère la question de la sécurité. Cette équipe est chargée de piloter et de suivre toutes les actions visant à renforcer la sécurité dans la ville. Cette équipe, comme se plaisent à le rappeler les acteurs, existait bien avant le LSP ; elle a été édifée en 1998.

Sheffield First for Safety a fusionné au sein du LSP pour constituer la *Sheffield Safety team*. Cette structure est coprésidée par le responsable du conseil municipal et le responsable de la police. Elle se donne pour objectif de lutter contre la criminalité et l'incivilité (antisocial behavior). Elle regroupe environ 25 personnes dont des représentants du secteur volontaire, des communautés religieuses. Les acteurs du secteur privé ne sont pas représentés dans cette sous structure de Sheffield First. Certains acteurs travaillent en lien direct avec la population locale, avec les familles et les parents, avec les victimes des agressions. Cette structure travaille en collaboration étroite avec la police, avec laquelle elle échange des informations et des fichiers. Un élément central de l'action est le recueil d'informations sur les conditions de criminalité locale. Dans ce contexte, des experts et des analystes du crime sont également mobilisés. « *Nous employons des analystes, des experts. Nous avons accès aux statistiques de la police, nous travaillons en partenariat avec l'université de Sheffield Hallam* » .

Le travail en partenariat avec la police passe par l'échange d'informations :

« La police doit travailler en partenariat et donner des informations. La police partage les statistiques avec nous ».

Sheffield First (LSP) met l'accent sur le leadership de chaque structure de partenariat thématique et de ses membres. Un « Champion » est identifié pour chaque axe, afin de s'assurer que les objectifs fixés sont atteints.

Le partenariat et les échanges mutuels : une logique du win-win

Le responsable de la Safety Team souligne l'enjeu du travail en partenariat, c'est l'échange mutuel des compétences et des savoir faire. L'enjeu est également d'améliorer le service rendu aux usagers.

Pour la Police un tel travail en partenariat avec la collectivité locale se révèle important :

« La police travaille avec les autres acteurs pour améliorer l'efficacité de l'action. la collectivité notamment a une bonne connaissance des limites géographiques, des frontières et de la ville, ce qui est déterminant. Elle a également les compétences légales et juridiques ». « La police travaille également avec le service de santé pour traiter les questions liées à la drogue ». « Travailler avec les enseignants et professeurs est important aussi pour lutter contre les violences des jeunes ».

Le partenariat fonctionne en fait selon une logique du *win-win* ou gagnant-gagnant, chacun essayant d'atteindre ses propres objectifs dans le cadre de la réalisation d'objectifs communs.

La culture du partenariat :

Les acteurs évoquent les pressions du gouvernement pour établir une culture du partenariat au sein des équipes locales en charge des LSP.

« Ces dernières années, il y a eu un changement de culture au sein du gouvernement et notamment la promotion de la culture du partenariat ». « Il y a des pressions du gouvernement pour que les actions se fassent plus vite et pour qu'un engagement plus ferme soit fait en termes de partenariats. Les logiques de partenariat sont pourtant très variables entre les collectivités locales ».

Le rôle de leadership des collectivités locales et la promotion d'une culture de performance

Dans les LSP, les collectivités locales jouent un rôle de leadership. Par ailleurs, elles sont globalement mises en concurrence entre-elles. Le Local Government Act de 2000 a en effet renforcé le rôle des collectivités locales, en tant qu'instances leader au niveau local. Dans ce contexte, les collectivités locales doivent définir des stratégies afin de promouvoir le développement économique, social et environnemental. La législation donne aussi aux collectivités locales des responsabilités globales pour assurer et maintenir le bien être de la population. Les législations et les directives du gouvernement sont inhabituelles dans la mesure où elles sont flexibles et non-prescriptives. Le livre Blanc de décembre 2001 *Strong Local Leadership. Quality Public Services*, énonce les principales orientations gouvernementales à leur égard. Il s'agit d'améliorer l'efficacité, la transparence et l'imputabilité du leadership politique local. Alors que le gouvernement antérieur avait mis l'accent sur le contrôle des intrants et des processus (Compulsory Competitive Tendering –CCT), le New Labour insiste davantage sur la qualité des résultats, où la notion de qualité englobe, entre-autres des objectifs sociaux comme

l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion locale. Le LSP est soumis à un benchmarking et à une évaluation constante de la part du gouvernement central. Au sein de chaque LSP, les employés sont également soumis à des pressions pour obtenir des résultats. Chaque LSP doit en effet répondre à des cibles fixées par le gouvernement en termes d'éducation, de criminalité... Par ailleurs, au sein du LSP, chaque équipe doit répondre aux objectifs stratégiques fixés par le comité de décision.

Le livre Blanc annonce une nouvelle ère dans les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales placées sur le signe des contrats de performance. Plus la performance est élevée dans la livraison des services locaux, plus la municipalité verra sa marge de manœuvre procédurale augmenter et moins les coûts de contrôle seront stricts. Par contre, le contrôle de performance est rigoureux. Les LSP qui obtiennent les meilleurs résultats acquièrent beaucoup plus de marge manœuvre dans la définition de leurs objectifs stratégiques de performance. Sheffield First fait partie de ces LSP qui ont obtenu de bons résultats.

Le processus continu d'évaluation globale de la performance locale (Comprehensive Performance Audit (CPA) (UK, Audit Commission, 2002) est mis en place centralement. Toutes les municipalités doivent rendre des comptes. Et un jury composé d'interlocuteurs et de pairs (administrateurs municipaux) évalue les rapports et donne une cote : excellent, bon, acceptable, faible, insuffisant. Les premières cotes pour 150 gouvernements locaux ont été diffusées en décembre 2002 (Divay, Rose, 2003). Les municipalités sont aussi obligées de préparer des revues périodiques de leur programme d'activités de façon à s'améliorer de manière continue et à fournir à leurs citoyens les meilleurs services au moindre coût (Best value). Elles doivent produire des plans annuels d'amélioration qui montrent qu'elles pratiquent sérieusement les « quatre C » : Challenge (s'interroger sur le bien fondé et les modalités de livraison d'un service), Compare (pratiquer le benchmarking), Consult (procéder à une large consultation auprès de tous les milieux pour définir les objectifs de performance), Compete (mettre, le cas échéant, en compétition différents producteurs de service). Les LSP s'inscrivent globalement dans cette perspective, les collectivités locales y ont un rôle de leadership, même si tous les acteurs sont censés être sur un même pied d'égalité. Par ailleurs, les différentes LSP locales sont mises en concurrence en fonction d'indicateurs de performance fixés par le gouvernement.

Sous le Local Government Act, Les LSP sont devenues un élément des stratégies de gouvernance multiples promues par le gouvernement central et ont acquis une responsabilité majeure pour organiser et prioriser les programmes de régénération. Les programmes nationaux de régénération des quartiers tels que le New Deal For Communities se sont en effet révélés trop étroits et peu pratiques en termes de ressources pour application à une échelle plus large. Le LSP fournit un cadre d'action plus large et plus flexible sur l'ensemble

de la ville. Plus généralement, le LPS est devenu un moyen de faire de la médiation entre différentes institutions et objectifs. Il fait la médiation entre les différents niveaux de gouvernement, entre le secteur privé, entre différents groupes communautaires et entre les différentes cibles du gouvernement central et les besoins de la communauté en termes de consultation. L'efficacité des cibles et les attentes en matière de benchmarking du gouvernement central sont souvent mal accueillies par les collectivités locales, mais elles n'ont d'autre choix que de coopérer.

Le LSP n'est pas un centre de pouvoir très autonome. Il dépend de la collectivité locale pour son personnel et sur des aides financières du gouvernement central pour ses programmes de dépense. Le manque de pouvoir de décision donne lieu à la plupart des critiques communes sur les LSP, sur le fait qu'elles sont plus un lieu de discussion que de décision. Comme d'autres LSP, le manque d'autonomie du LSP est une critique entendue à Sheffield. La critique est cependant moins communément faite à Sheffield que partout ailleurs, certainement parce que le partenariat est né d'une initiative locale et a été un instrument dans la promotion de la régénération économique après la chute des industries locales dans les années 1980.

Les Community Foundation et les Development Trust

La mise en œuvre des services publics met de plus en plus l'accent sur le contrôle de la communauté et l'implication des secteurs privés et volontaires. Les « *Community Foundation* » et les « *Development trust* », sont des organismes charitables qui offrent de tels exemples de structures bénévoles ou privées qui interviennent de manière croissante dans les actions de régénération urbaine et de mise en œuvre services publics. D'un point de vue de la rhétorique et du discours, ces organismes offrent l'exemple d'agences qui mélangent des fonds publics et des fonds privés.

Le Community Foundation tire ses origines des Etats-Unis. Le mouvement a commencé dans les années 1940. Il s'agissait notamment d'aider les communautés à s'investir dans l'amélioration de leur cadre et condition de vie. Ce mouvement est arrivé au Royaume-Uni au début des années 1980, avec quelques nuances par rapport au modèle initial. Le responsable de la Community Foundation de South Yorkshire rencontré à Sheffield a travaillé aux Etats-Unis et a pu comparer les deux systèmes. Aux Etats Unis, le mouvement est plus économique et fondé sur les entreprises. Les britanniques ont au contraire mis fortement

l'accent sur le développement communautaire⁵¹. Plusieurs *community Founadtion* ont été créées dans le monde. Plus de 200 Community Foundation existent au niveau mondial. Le directeur de la Community Foundation que nous avons rencontré à Sheffield rappelle l'existence de réseaux internationaux de Community Foundation, notamment un réseau européen « European Foundation », dont le siège est situé à Bruxelles. Un réseau national a également été constitué au Royaume-Uni. Le Community Foundation Network offre un portail pour les financeurs intéressés à distribuer des fonds à travers le Royaume-Uni. Il agit aussi comme un point de contact entre les financeurs voulant distribuer des ressources en Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord. Le *Community Foundation de South Yorkshire* est la seule organisation qui distribue à la fois des aides financières du secteur privé et des sources statutaires à travers le South Yorkshire, ce qui offre une opportunité pour une collaboration multi-sectorielle dans la distribution de financements de projets. Cela permet une compréhension mutuelle des objectifs de chaque secteur et facilite le joint-working et le partage de bonnes pratiques. Le Community Foundation travaille avec divers partenaires du secteur volontaire (le Forum Régional, L'Open Forum de South Yorkshire, l'Open Forum pour la régénération économique, le bureau de conseil de South Yorkshire (Advice Bureau), Voluntary Action Sfeffield...). Le Community Foundation travaille également avec les chambres de commerce de Roherham et Sheffield. Le Community Foundation de South Yorkshire opère à plusieurs niveaux (national via le réseau national de Community Foundation, régional et sub-régional, mais aussi au niveau local). En effet, cette structure est bien positionnée pour distribuer des ressources au niveau du borough au nom de la Chambre de Commerce, du partenariat stratégique local, de la collectivité locale. La philosophie du Community Foundation est de renforcer le capital social (qui se mesure notamment en termes de confiance), d'investir dans les communautés, et de les aider à monter des projets. Il s'agit aussi de créer des liens entre les projets.

« Nous cherchons à créer un esprit de communauté entre les personnes et à célébrer la diversité et la différence entre les personnes venant de milieux différents. Nous cherchons à renforcer les liens entre les groupes ». « Notre objectif est d'aider les gens à s'organiser et à améliorer leurs conditions de vie. (...) Nous sommes intéressés de créer un lien entre différents projets ». « L'enjeu est de construire des ponts entre ceux qui sont financés et ceux qui ne le sont pas ».

⁵¹ Au sens premier de communauté locale

Community Foundation de South Yorkshire (Sheffield)

Les sources de financement :

Organisme charitable, le Community Foundation de South Yorkshire reçoit et distribue plusieurs millions d'euros émanant de sources financières nationales, locales et européennes.

Les sources de financement sont majoritairement publiques. Le Community Foundation de South Yorkshire est un organisme financier important bien placé à la fois pour mettre en œuvre et renforcer les stratégies du gouvernement « *Nous gérons les fonds émanant du gouvernement* ». Ces financements nationaux sont divers.

-Le 'local Network fund' (source de financement publics la plus importante pour la Community Foundation de South Yorkshire jusqu'à mars 2006). Le fonds fournit une aide financière de plus de £7 000 aux petits groupes communautaires locaux apportant un soutien aux enfants vulnérables et aux jeunes âgés de 0 à 9 ans.

-Le Community Foundation est également un membre actif du Community Empowerment Network (CEN) de Sheffield. Le rôle de la Community Foundation est d'assurer la fourniture du Neighbourhood Community Chest et du Community Learning Chest qui sont des aides par lesquelles le gouvernement veut atteindre ces cibles d'action (floor targets), et à travers lesquelles les personnes locales sont encouragées à participer à des initiatives locales qui profitent à leurs communautés. Le Community Foundation est soutenu dans son rôle avec un engagement financier de plus de £ 599 444 qui fournit de petites aides financières de £ 5000.

Cette collaboration est un **modèle intéressant de partenariat** où chaque participant utilise ses forces organisationnelles, tout en facilitant l'action de Sheffield First dans certains domaines⁵²

Les sources de financement peuvent être également privées. Le Community foundation distribue des aides financières au nom de patrons et émanant à la fois de petites entreprises locales, de banques, d'entreprises multinationales. Les individus, les patrons mais aussi les trust jouent également un rôle clé dans le soutien du travail de la Community Foundation.

En 2004/ 05 Ces organismes privés étaient notamment :

-Banque HSBC (HSBC a donné plus de £25 000 pour soutenir des projets communautaires et volontaires à Barnsley, Doncaster, Rotherham et Sheffield). Sue Pearce, directeur de la Banque de Doncaster souligne « *HSBC croit fortement qu'il est nécessaire de donner de l'argent aux communautés et nous sommes heureux de travailler avec la Community Foundation pour distribuer des fonds aux groupes communautaires* »⁵³

-Doncaster Mc Comicks Tractors International (société délivrant des tracteurs), qui a offert £25 000 avec deux objectifs : favoriser le développement de formations pour les jeunes et offrir des opportunités pour permettre aux jeunes de gagner en confiance et de s'éloigner de la criminalité. Les fonds soutiennent le travail du 'South Yorkshire people united against crime'.

Les projets financés et les bénéficiaires

Le Community Foundation ne réalise aucun projet lui même mais distribue des financer pour soutenir des projets locaux. Le directeur de la community Foundation rappelle que 3 millions de £ sont dépensés dans des projets par an pour plus de 400 bénéficiaires. Le Community Foundation de South Yorkshire finance des projets locaux, notamment les projets liés à l'inclusion/ insertion, à la santé, à l'éducation, au sport, à la nature. Presque tous les projets peuvent être financés à condition qu'ils visent à améliorer le bien être de la population et des communautés. Ces projets sont prioritairement destinés aux jeunes, aux personnes âgées, aux handicapés, aux sans domicile fixe (SDF). Les objectifs concernent la lutte contre le cancer, l'Environnement et la nature, les

⁵² Open Forum Economic Regeneration (engagement et Empowerment de la communauté) ; Voluntary Action Sheffield (développement de groupes communautaires) ; Community Foundation (aides financières ciblées) ; Local Links (réseau des Community Forums de Sheffield).

⁵³ Community Foundation Yearbook 2004-2005

hospices...Le *Community Foundation* finance également des projets de régénération physique de bâtiments. La plupart des projets cherchent à développer le capital social des communautés. Les dossiers de candidature sont évalués en fonction de certains critères⁵⁴. Le personnel de la *Community Foundation* peut assister les groupes dans la composition du dossier. Une sélection géographique des projets est effectuée en fonction des besoins des personnes. Des visites sont organisées chaque année pour rencontrer les groupes bénéficiaires des projets. Tous les candidats sont interviewés pour s'assurer que les projets sont légitimes et bénéfiques pour la communauté locale.

Le Community Development Trust

De même, les *Community Development Trust* sont des organisations à but non lucratif. Ils présentent des similitudes avec les compagnies légales. Comme d'autres agences comparables -souvent non gouvernementales, du secteur volontaire, de la société civile- elles sont mobilisées par le gouvernement comme une alternative au marché et au secteur public dans la mise en oeuvre de la politique sociale. Le Trust est le partenariat qui rassemble les acteurs économiques et sociaux agissant dans le cadre de la régénération urbaine et de la fourniture de services publics. Différents représentants des secteurs publics, privés et volontaires sont représentés au sein d'un comité de gestion. Les revenus des CDTs proviennent principalement d'un mélange de subventions et de contrats pour le développement local, la fourniture de services sociaux, d'emplois, de formations.

Le Community Development Trust de Mannor & Castle

Le Community Development Trust de Mannor & Castle est une organisation communautaire charitable formée en 1997 à la suite de l'éligibilité de Mannor & Castle au SRB⁵⁵. Son rôle est de mettre en oeuvre et d'accompagner les programmes de régénération dans les quartiers défavorisés de Mannor et Castle, au Sud Est du centre-ville de Sheffield.

Les 7 premières années d'investissement du gouvernement britannique dans le cadre du SRB ont permis un changement de la situation du quartier de Mannor et Castle, mais la réalité quotidienne des habitants est encore médiocre. Les habitants ont également de gros problèmes de santé et des opportunités économiques limitées.

Dans ce contexte, les acteurs du Community Development Trust et ses partenaires ont travaillé activement pour améliorer l'environnement physique, l'offre locale de logements, améliorer la qualité des services publics locaux et élever les résultats éducatifs. Mannor & Castle Development Trust est une institution majeure de régénération et l'un des Développement Trust les plus

⁵⁴ -le bénéfice pour la communauté (Analyse qui permet de déterminer que le projet répond à la fois aux intérêts de la communauté et aux intérêts particuliers des financeurs)

-l'aspect financier (analyse des comptes des groupes bénéficiaires pour s'assurer qu'ils sont solvables et qu'ils n'ont pas de déficit particulier ; les bénéficiaires doivent aussi fournir un relevé de compte bancaire)

-gouvernance et buts charitables (analyse visant à vérifier que les groupes sont bien gouvernés et ont des objectifs charitables).

-sécurité des enfants (les politiques de protection des jeunes sont centrales dans les projets liés aux jeunes de moins de 16 ans).

⁵⁵ SRB : Budget unique de régénération

importants d'Angleterre. *« Notre vision est d'augmenter les opportunités d'emploi, d'améliorer la qualité de l'offre de logement, de construire des équipements de santé, de construire des aires de jeux pour les enfants, de réduire les niveaux de criminalité, d'améliorer les niveaux de réussite scolaire. Nous sommes engagés à soutenir les jeunes, à élever le sentiment de sécurité des personnes locales dans leurs maisons et leurs communautés ».*

Le Trust est le **partenariat** qui rassemble les acteurs économiques et sociaux de la régénération de Mannor et Castle à Sheffield. C'est une **organisation partenariale** à but non lucratif avec un comité de gestion comprenant un nombre égal de représentants des secteurs publics, privés et volontaires.

Les sources de financement du Community Development Trust sont essentiellement publiques mais aussi privées (Objectif 1 des fonds structurels ; Government Office de Yorkshire et d'Humber ; £ 6 millions viennent de subventions (grants) ; £ 6 millions viennent de prêts).

Le Trust cherche à développer son autonomie et sa durabilité financière. *Le Mannor & Castle Development Trust* cherche à générer ses propres revenus et est donc devenu une entreprise sociale. 32 personnes travaillent à temps plein au Mannor & Castle Development Trust *« Nous avons vraiment une bonne équipe »*, confirme notre interlocutrice.

Les projets financés et réalisés

Les projets financés sont très divers. Ils concernent la démolition et la reconstruction de logements ; la réhabilitation et la reconversion de bâtiments. *Le Mannor & Castle Development Trust* a réhabilité par exemple une ancienne église désaffectée, reconvertie en bureaux pour héberger une organisation très active dans l'implication des jeunes et des enfants. D'anciens bains publics menacés de fermeture ont été reconvertis pour créer un nouveau centre pour les jeunes. *Le Mannor & Castle Development Trust* a également participé à la réhabilitation complète de commerces vacants, pour créer un café, installer une agence d'emploi locale et un lieu pour des travailleurs spécialisés sur la question de l'environnement, comme le raconte notre interlocutrice : *« Certains commerces qui étaient réellement importants pour la communauté locale (utilisés par un grand nombre de personnes) ont été réhabilités. Le bail des commerces avait expiré et beaucoup d'entre eux étaient vacants, ce qui avait un impact négatif sur les autres commerces. Les personnes âgées aimaient particulièrement vivre à proximité de ces commerces mais lorsqu'ils sont devenus vacants et des lieux potentiels d'incivilité et de désordre, les personnes âgées avaient peur de s'y rendre. Ces commerces avaient besoin d'être réhabilités et le Mannor & Castle Development Trust a pris en charge cette réhabilitation. Nous avons employé des consultants pour nous aider à définir une stratégie pour réhabiliter ces commerces. Ils ont produit un modèle 3D montrant à quoi ressembleraient les commerces après réhabilitation. Les gens du quartier étaient perplexes et disaient « ça ne pourra jamais être fait et les commerces seront de toute façon couverts après de graffitis. Mais nous avons tenu notre engagement d'améliorer les commerces ».*

L'expérience française

Une comparaison conventionnelle entre la France et la Grande Bretagne en matière de partenariat public privé tend par opposition à mettre l'accent sur la faible tradition française dans ce domaine. En France, la politique urbaine apparaît presque exclusivement comme un exercice de promotion du partenariat entre le secteur public et différentes agences publiques et découle d'une structure de gouvernement local fortement fragmentée, avec trois ou quatre niveaux d'intervention et un grand nombre d'autres agences publiques. Elle découle aussi

partiellement du rôle du préfet dans la coordination de ces agences. Il ne semble pas exister d'équivalent aux *Community Development trust* ou *Community foundation*, ou si elles existent ont un pouvoir relativement plus faible.

Cependant, cette comparaison conventionnelle est simplifiée à outrance. Il faut en effet faire une distinction nette entre ce qui relève de la rhétorique et de la pratique. Les observations de terrain en France ont montré des exemples intéressants de partenariats entre le public et le privé, développés par les CAF et les Régies de quartiers dans les zones difficiles. C'est le cas notamment à Mantes la Jolie et à Grigny.

La CAF

Les Caisses d'allocation familiales (CAF) représentent un bon exemple de partenariat public-privé. **Ce sont en effet des structures privées qui assurent des missions de service public.** Elle sont conventionnées par l'Etat. Les CAF concluent en effet un contrat pluriannuel d'objectifs pour 4 ans avec l'Etat, où sont déclinés les objectifs pluriannuels à atteindre. Ces contrats sont spécifiques à chaque CAF. Les relations avec l'Etat peuvent stopper à tout moment dans la mesure où ce sont des relations contractuelles.

Les CAF sont représentées au niveau national par la Caisse Nationale des allocations familiales (CNAF). Cette structure représente la CAF auprès de l'Etat et transmet à la CAF les orientations de l'Etat. Quand l'Etat décide de créer une nouvelle prestation, il donne à la CNAF ses directives. La CNAF doit alors traduire ces directives pour assurer une cohérence dans son application nationale.

Depuis leur création, les CAF ont vu leurs prestations s'étendre. Créées en 1945 pour offrir notamment des prestations en direction des enfants et des familles, les CAF assurent aujourd'hui le paiement du Revenu minimum d'insertion (RMI), des assurances vieillesse, de l'URSAF, l'allocation parents isolés. Cette évolution des missions de la CAF est liée à l'évolution globale de la situation sociale et économique, caractérisée par une précarisation des publics. La CAF de Mantes la Jolie créée en 1982 constate une évolution des publics traités depuis sa création. Ces derniers sont de plus en plus démunis.

Les CAF entretiennent des contacts privilégiés avec les conseils généraux, avec lesquelles elles signent des conventions de service, notamment pour la gestion des prestations liées au RMI. La CAF de Mantes la Jolie travaille en partenariat avec le Conseil général pour la gestion du RMI. Depuis 2004, les Conseils généraux gèrent le RMI. Les CAF travaillent également en partenariat avec des associations caritatives pour la gestion des publics les plus difficiles. A Mantes la Jolie, la CAF travaille avec le collectif Mantais de médiation, une structure regroupant et fédérant les différentes associations de la ville.

Les conventions d'objectifs signées avec l'Etat définissent des objectifs généraux pour l'amélioration de la qualité de service. Des indicateurs de résultats sont fixés pour chaque CAF en termes de temps d'attente (A Mantes la Jolie, il est prévu que l'attente doit durer moins de 20 minutes), de traitement des dossiers (dossiers traités en moins de 10 jours à Mantes la Jolie), de réponse téléphonique.

Des primes d'intéressement sont obtenues par les employés si les objectifs fixés sont atteints. Depuis 2, 3 ans des entretiens individuels sont réalisés avec les agents pour les motiver à atteindre les objectifs fixés. L'enjeu est d'améliorer le service rendu au public. Une représentante de la CAF de Mantes la Jolie précise que l'amélioration du service et le maintien de sa qualité sont des enjeux essentiels dans la mesure où l'Etat peut décider à tout moment de confier la gestion de ses prestations par d'autres structures, notamment les sociétés d'assurance telles que le GAN ou

Groupama qui cherchent à récupérer la gestion de l'assurance maladie. Il peut exister un risque que l'Etat cède l'assurance maladie à ces structures.

Les Régies de quartier

La Régie de quartier constitue un exemple intéressant pour une étude croisée avec la Grande-Bretagne parce qu'elle se rapproche par bien des aspects d'un *Community Development Trust* et des autres entreprises de type communautaire présentes dans certaines villes ou centre-villes britanniques. Cet organisme à but non lucratif s'est donné pour objectif d'offrir des services aux communautés locales. La Régie de quartier permet d'offrir des services de proximité aux résidents dans le domaine de la construction, de la maintenance des stocks de logements, de l'entretien des rues, de la gestion des espaces publics. Elle permet également de promouvoir une intégration sociale et l'amélioration des conditions de vie des grands ensembles de logement dégradés. Toutefois, les origines et les justifications politiques de la Régie de quartier et des *Community Development Trust* sont différentes. Les Régies de quartier tirent leur origine d'une tentative d'offrir des services au plus près des habitants et de promouvoir l'intégration sociale. Ces organisations de locataires offrent des services publics concernant notamment la maintenance environnementale et la propreté (nettoyage des rues). Les services sont gérés par les résidents. Les *Community Development Trusts*, en revanche ont été fortement inspirées des expériences menées aux Etats-Unis par les *Community Development Foundations*. La justification politique n'est pas seulement de promouvoir l'intégration sociale, bien que ce soit l'un des thèmes de son action, mais aussi de promouvoir de l'entrepreneuriat, un leadership local, une accountability et un travail en partenariat.

La Régie de Quartier Mutli-services de Grigny / Viry –Châtillon

Les activités

La Régie de quartier Mutliservice de Grigny Viry-Châtillon est l'une de ces structures. Elle a centré son action principalement sur le secteur de la construction, de la réparation et de la modernisation de logements. Dans le cadre des démolitions de grands ensembles prévues par l'ANRU, la Régie de quartier est chargée de gérer le processus de condamnation des propriétés dégradées et de réduction des nuisances. La régie de quartier Multi-services emploie 52 personnes, un nombre qui est en constante augmentation depuis sa création en 1999. En 2004, elle réalisait un revenu annuel d'un peu moins de 1 millions d'euros dont environ 1/3 résultait de subsides publics, le reste provenant de charges.

Les clients, le financement, les coûts de service

Les principaux clients sont les bailleurs sociaux et les communes de Viry-Châtillon et de Grigny et la Communauté d'agglomération Les lacs de l'Essonne. Les principales sources de revenus sont publiques et proviennent des programmes d'intégration sociale de l'Etat. Les revenus assurent le financement des postes et des formations.

Les coûts de services fournis par la Régie de quartier sont à peu près les mêmes que ceux qui seraient offerts par le secteur privé ou le service de logements d'un organisme de logement social. L'avantage de la Régie de Quartier est notamment qu'elle veille d'une part à ce que le service soit fourni conformément aux attentes des clients et d'autre part à ce que des personnes locales soient recrutées.

La CAF et les Régies de quartiers ne sont finalement pas très éloignées dans leurs aspects pratiques des *Community Development trust* et des *Community foundation*. En effet, si la rhétorique prétend que les *Community Development trust* et les *Community foundation* mélangent des fonds publics et privés, l'expérience pratique révèle qu'ils sont majoritairement financés par des fonds publics provenant de l'Etat. La dépendance financière de ces structures n'est pas sans poser de problèmes. Leur dépendance par rapport aux subventions et aux contrats les rend en effet souvent vulnérables aux influences extérieures des agences qui les financent.

3.2.2 Modernisation administrative et proximité avec les citoyens

Approche multi-échelle et territorialisation

La France et la Grande-Bretagne ont engagé également une réforme des administrations locales. Opérée à différentes échelles spatiales -le quartier, la ville et la région la modernisation administrative vise notamment à assurer un rapprochement administratif et territorial avec les zones urbaines en difficulté et une égalité de traitement. L'approche multi-échelle et l'approche territoriale sont des axes clés de la politique urbaine menée dans ces deux pays. Pourtant, les approches diffèrent compte tenu des différences de configurations nationales. En France, le gouvernement local inclut un grand nombre de petites communes. L'une des priorités est la consolidation de petites communes en de larges unités intercommunales pour renforcer les capacités financières des villes et garantir une égalité de traitement en matière de services publics, notamment. En Grande-Bretagne, l'enjeu est l'inverse. Les districts sont beaucoup plus larges. Le défi en Grande Bretagne est de les rendre plus sensibles aux besoins locaux.

L'expérience française

L'intercommunalité

En France, les lois Chevènement sur le regroupement intercommunal (1999), SRU (2000) mettent l'accent sur l'élargissement de l'échelle d'intervention. Les regroupements intercommunaux constituent particulièrement un enjeu pour les communes en difficulté, compte tenu de leurs faibles ressources et pour garantir une égalité de traitement entre les différentes parties du territoire. L'intervention à une échelle plus large constitue un enjeu pour traiter les problèmes de chômage, de logement. La Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines mène une action territoriale de premier plan pour réintégrer les quartiers dans une dynamique d'agglomération, mettre en liaison les offres et les demandes d'emplois, répondre aux problématiques de logements, en s'adaptant aux différents territoires qui la composent.

L'expérience de la CAMY

Sur le Mantois, où l'intercommunalité est très ancienne, la CAMY se positionne aujourd'hui comme le garant de la couverture territoriale et d'une égalité en termes de services publics. Elle cherche à *territorialiser* son action en matière de logements et d'emplois. Des antennes logements sur les villes de Mantes la Jolie et Magnanville ont été installées pour répondre aux problématiques de logements de l'ensemble des demandeurs. En matière d'emploi, la CAMY a aussi développé une stratégie territoriale de l'emploi, fondée sur une logique de partenariats publics/ privés. A cette fin, elle travaille avec la Chambre de commerce et d'industrie, le Comité d'expansion, l'EPAMSA⁵⁶, des entreprises. Le responsable de la politique de la ville, nous explique que l'objectif est d'assurer le développement des entreprises et de créer une zone d'activité sur le Mantois, mais aussi de rapprocher l'offre et la demande de formation sur le territoire ». La stratégie territoriale pour l'emploi s'inspire des approches intégrées en matière d'emploi impulsées par l'Union européenne (Objectif 3). Les questions d'emploi sont traitées à l'échelle du bassin d'emploi, notamment l'emploi des jeunes. Une mission locale, la MISPRM, a été mise en place pour l'accueil et le suivi des jeunes en recherche d'emploi. Elle assure un accueil des publics jeunes et un certain nombre de permanences pour accueillir les publics les plus en difficulté en recherche d'emploi. La Camy est candidate à un projet de Maison de l'emploi sur le territoire de l'agglomération, dans le cadre du plan Borloo de cohésion sociale. Le projet Mantes en Yvelines cherche à réintégrer les quartiers difficiles dans une dynamique d'agglomération en menant des opérations de démolition/ reconstruction de logements.

La voie de l'intercommunalité n'est pas toujours facile, comme le montrent l'exemple de la communauté d'agglomération de Clichy-Sous-Bois / Montfermeil et la récente Communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne (2004), formée par les villes de Grigny et Viry-Châtillon. Les acteurs de la mairie de Grigny nous ont confié que l'établissement récent de l'intercommunalité commençait à complexifier l'action de la commune. La

⁵⁶ Etablissement public du Mantois Seine Aval

commune perd ses compétences en matière de développement économique et d'emploi, notamment, dans la mesure où cette compétence revient à l'intercommunalité. Les acteurs municipaux se sentent dépossédés de leurs prérogatives. Par ailleurs, la CALE (Communauté d'Agglomération des Lacs de l'Essonne) ne semble pas très organisée. A Clichy-Sous-Bois / Montfermeil, l'intercommunalité trouve également difficilement sa voie, compte tenu des rivalités politiques des deux mairies. Par ailleurs, l'intercommunalité pèse sur les budgets locaux. Ce point sur les difficultés financières sous-jacentes à l'intercommunalité a paradoxalement été souligné par le directeur général des services de Buchelay, l'une des villes les plus riches du Mantois : « *En 1999, la TPU a été transférée à la Communauté d'agglomération ; la Camy reverse un montant spécifique à la commune (attribution de compensation) ; Tout ce qui nouveau en TP maintenant, c'est pour elle ; on perd la somme pour payer le transfert* ».

La proximité spatiale

La proximité à la française ouvre aussi sur une décentralisation et une déconcentration des services publics en vue d'une adaptation à des publics et à des territoires particuliers. Elle débouche parfois sur la création d'espaces publics tels que les conseils de quartier. Cette proximité spatiale est censée favoriser le rapprochement des élus et des citoyens, des administrations et des administrés (Bacqué, 2005). La territorialisation se présente d'abord comme une démarche d'adaptation géographique des services publics aux évolutions démographiques et urbaines locales. Cette démarche de présence physique emprunte deux formes : l'installation de services dans les territoires visés ou la mise en place de relais entre ces services et la population. Cette *territorialisation* s'opère au niveau de la commune, au niveau départemental et régional.

Pascale Korn rappelle que la déconcentration des services peut se traduire par la mise en place de mairies annexes, des maisons de services publics, de plates-formes de services publics....Si cette démarche de rapprochement territorial des administrations publiques concerne tous les quartiers⁵⁷, elle prend une dimension particulière dans les zones les plus difficiles, où la *territorialisation* est considérée comme un levier pour lutter contre la marginalisation du territoire. Les administrations publiques ne sont pas les seules à

⁵⁷ La loi relative à la démocratie de proximité rend obligatoire la création d'annexes de la mairie dans les communes de 100 000 habitants et plus. Celles-ci pourront couvrir un ou plusieurs quartiers et offrent des services de proximité. La loi laisse aux communes le soin d'organiser ceux des services de proximité qui seront ainsi offerts aux habitants et d'établir la liaison avec le fonctionnement des conseils de quartier.

territorialiser leur action. Les entreprises exerçant une mission de service public réunies dans la Charte "Partenaires pour la ville" ont également fait de la *territorialisation* un axe de leur action dans les zones difficiles (Béhar, Esptein, 2000). Les Conseils généraux, les CAF mettent également en place des antennes territoriales.

Les mairies annexes

Parfois qualifiées de mairies de quartier, les mairies annexes délivrent des prestations administratives par la prise en compte du découpage en quartiers et en services techniques, mais aussi par la mise en place d'antennes de certains services communaux, et notamment les CCAS. Des municipalités ont également déconcentré vers ces mairies ou annexes un certain nombre de services municipaux (équipes techniques, correspondants des services de l'éducation et des sports, etc.).

Les plates-formes de services publics / Maisons de services publics

La démarche de *territorialisation* peut conduire aussi à la mise en place de Plates-formes de services Publics, de Maisons de services publics, d'Agence de Quartier, de Pôles de délivrance des services, d'Espaces sociaux communaux, où sont présents plusieurs services communaux (service administratif, technique, d'animation, CCAS, etc.) auxquels peuvent être également associés plusieurs services non communaux (bailleurs sociaux, services du Département, CAF, ANPE, etc.).

Lancées à titre expérimental dans les années 90 et inscrites paradoxalement dans une recherche de polyvalence en milieu rural, les Maisons de Services Publics (MSP) ont été en quelque sorte généralisées en milieu urbain par la loi du DCRA 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs rapports à l'administration. L'enjeu d'une MSP est de « coordonner des services proches et de favoriser le retour des services publics qui avaient déjà déserté le territoire »⁵⁸. Insérées dans la plupart des cas en zones urbaines sensibles, les MSP et assimilés offrent un panel de services aux habitants des quartiers sensibles : aide à la recherche de logements et d'emplois, prestations sociales diverses (RMI, allocations familiales), service de la Poste et EDF, etc... Dans les MSP, on peut trouver à la fois des services publics stricto sensu, mais aussi des services relevant de l'économie mixte. Certaines MSP sont plus thématiques et spécialisées (notamment sur l'emploi).

⁵⁸ ASSEMBLEE NATIONALE, (2001) Délégation à l'Aménagement et au développement durable du territoire, compte rendu n°11, mardi 23 janvier 2001, Examen du rapport de MM. Pierre Cohen et Henri Nayrou, sur les services publics et les territoires, p 2

Au niveau européen, les MSP peuvent se définir comme des structures publiques ou privées réparties de manière cohérente sur le territoire, le plus souvent fondées sur un partenariat entre acteurs publics et acteurs privés. Elles ont pour vocation d'offrir dans un même lieu plusieurs types de services ou de prestations relatifs à un intérêt général plus ou moins catégoriel. Elles s'inscrivent dans le cadre du vaste mouvement de réforme de l'Etat et de son administration, s'appuyant sur la volonté de rétablir la confiance entre les citoyens et les services publics, le souci de la qualité et de la proximité des services et prestations offerts, l'intégration des politiques de management et l'utilisation de nouveaux outils liés aux technologies de l'information et de la communication au sein de l'administration publique⁵⁹.

Améliorer le service rendu, assurer une proximité sociale et politique

Un enjeu lié à la déconcentration des services réside dans l'organisation du travail des services abrités par les mêmes structures déconcentrées. Le rassemblement de plusieurs services en un même lieu peut se traduire par leur simple juxtaposition; il peut déboucher sur une coordination de l'intervention des services et des agents, sur une *polyvalence* ; il peut enfin aller jusqu'au développement de modes opératoires innovants, autour de projets rassemblant plusieurs services. La gestion polyvalente des démarches des usagers consiste à développer un traitement global et transversal de celles-ci afin de lutter contre le cloisonnement bureaucratique jusqu'alors admis⁶⁰. Cette notion de polyvalence promeut de nouvelles formes de coordination et de partenariat entre des services regroupés dans un même lieu. Elle concerne tant le dispositif, la structure que le personnel.

L'approche territoriale conduit chacune de ces structures (mairies de quartier, MSP...) à s'interroger sur différents aspects : les prestations, l'accessibilité, l'organisation du travail, les modalités d'articulation entre logiques de développement et impératif de solidarité...Un certain nombre de questions se posent derrière la mise en place de dispositifs de déconcentration des services. Quels services déconcentrer? Jusqu'à quel point déconcentrer les services ? La question est ici de savoir si un service donné doit proposer tout l'éventail de ses prestations ou si certaines de ses prestations doivent continuer à n'être délivrées qu'en Mairie centrale. La question de l'amélioration du service rendu est ainsi posée. Il s'agit de rompre avec l'anonymat traditionnel. A travers la proximité, la territorialisation des services

⁵⁹ DATAR, Les maisons de services publics ou guichets uniques dans 23 pays d'Europe, Etude commandée par la DATAR et réalisée par l'association Europa

⁶⁰ WELLER J.M., (1998) « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », in Sociologie du travail, n°3, p. 365-392

poursuit aussi un objectif d'amélioration des relations avec les usagers. Il s'agit d'améliorer les conditions d'accueil, d'information, d'orientation et de traitement des usagers. La proximité physique des services se double d'une proximité relationnelle des agents. Ecoute, individualisation du traitement, réactivité, voire ressemblance sociale ou ethnique avec les usagers caractérisent cette proximité.

Le choix de la *territorialisation* correspond aussi à l'idée selon laquelle le rapprochement des services et de leurs usagers, constitue un moyen de mieux connaître leurs attentes et leurs demandes et d'y répondre avec plus d'efficacité et de rapidité. Les dispositifs de déconcentration des services⁶¹ visent avant tout à rapprocher ces services de leurs usagers, dans le but de mieux répondre aux attentes et demandes de la population par l'amélioration des services offerts, amélioration qui passe par une plus grande rapidité et efficacité. L'expérience montre en effet, qu'au delà des tâches administratives qu'elles assurent, ces structures sont également destinées, par un accueil spécifique à faciliter la résolution des problèmes rencontrés par les usagers en les orientant vers les services compétents. Un autre objectif souvent exprimé est celui de créer entre les agents des services déconcentrés, des lieux et des temps d'échanges et de susciter chez ces agents de nouveaux modes d'intervention. Une proximité sociale et politique est recherchée avec les résidents des zones difficiles. La proximité sociale vise à mettre les services publics à la portée des usagers. Elle vise aussi à promouvoir des démarches visant à l'ajustement micro-local des institutions avec les usagers largement fondées sur un lieu physique et relationnel »⁶². La proximité offre une double vertu : l'une verticale serait le rapprochement entre les usagers et les services ou institutions publics ; l'autre, horizontale serait le rapprochement entre ces différentes institutions elles-mêmes⁶³. Les MSP, notamment, tentent d'améliorer l'accueil et d'augmenter le temps d'écoute consacré aux usagers.

De telles formes de expériences de proximité spatiale, sociale et politique sont développées sur les territoires de Mantes la Jolie et de Clichy Sous Bois Montfermeil.

⁶¹ Pascale Korn, Synthèse des expériences. Rencontre Nationale "Territoire et proximité, moteurs de la modernisation du service public" 24 et 25 février 2000 p 3

⁶² Dupont E., (2000), « Territorialisation des services publics : la proximité en question », p. 38 in Les Journées de Montreuil, Territoire et proximité : moteurs de la modernisation du service public dans les communes, 23 février 2000, les Editions de la DIV, 230 p.

⁶³ BEHAR D., (1999), Journées d'études « Territoires et sécurité », ENA, Paris, www.ena.fr.php

Les voies de la proximité : l'expérience de Mantes-la –Jolie

La ville de Mantes la Jolie a réintroduit une proximité physique des services publics en créant deux mairies de quartier sur le site du Val Fourré et dans le quartier de Gassicourt. Ces deux mairies sont une simple déconcentration de la mairie centrale avec des problématiques spécifiques (populations difficiles au Val Fourré ; vieillissement de la population à Gassicourt).

Mairie de quartier du Val Fourré : délivrer des prestations

Au Val Fourré, un rapprochement physique de la mairie était nécessaire compte tenu de l'échelle du quartier, de son éloignement du centre ville, mais aussi des problèmes de transports. Il s'agissait aussi d'assurer une présence physique de la puissance publique, sur ce quartier longtemps délaissé. Cette Mairie a été installée en lieu et place de l'ancien centre Mantes 2, qui était auparavant le seul espace de proximité identifiable par les habitants, selon un acteur de la municipalité. Cette opération a été rendue possible grâce à la régénération des friches commerciales (réhabilitation du Cube). Elle a été financée par le Projet Mantes en Yvelines, via des financements de la politique de la ville et de l'Union européenne (Urban 1).

Cette mairie de quartier est un guichet unique. Elle est un symbole, plutôt qu'un dispositif ayant une vraie fonctionnalité par rapport aux habitants⁶⁴. La mairie de quartier joue un rôle de **guichet unique**. Elle délivre des prestations identiques à celles délivrées en mairie centrale. Les publics viennent y faire des démarches administratives identiques à celle de la mairie centrale. Les habitants sont considérés comme des « usagers ». Les habitants y viennent pour recevoir des prestations et non pas pour interpeller la puissance publique. La mairie de quartier remporte du succès. Les acteurs municipaux témoignent d'une fréquentation importante : *les gens viennent spontanément pour faire des démarches administratives*, souligne un directeur de développement social urbain de la mairie de Mantes rencontré sur le terrain.

Afin de recréer une **proximité sociale** avec les habitants, la mairie de Mantes la jolie a aussi développé des **centres de vie sociale dans quatre quartiers** (Val Fourré, quartier des peintres, quartier des peintres, quartier des Ecrivains). Ces centres sont des lieux où les habitants-citoyens peuvent "interpeller" la puissance publique par rapport aux différents problèmes sociaux qu'ils rencontrent, contrairement à la mairie de quartier qui est juste un guichet unique, comme le rappelle ce témoignage : « *quand je le vois vivre dans son quartier, dans le cadre des centres de vie sociale, il recherche une possibilité de dialoguer. Il vient interpeller la puissance publique ; s'il vient à la mairie, il ne peut pas interpeller* ». Les logiques de proximité sociale et spatiale ont semble-t-il bien été « intégrées » par les habitants : « *Les habitants ne mélangent pas la citoyenneté. Ils savent que la mairie a un lien avec le centre de vie sociale ; ils ne vont pas aborder le même problème. Les citoyens ont identifié les ressources de leur territoire* ». Le directeur de développement social urbain interviewé présente le "centre de vie sociale" comme un concept novateur par rapport au

⁶⁴ propos d'un directeur de développement social urbain de la ville de Mantes la Jolie

concept de « maison de quartier » qui existe depuis 25. *"Le centre de vie sociale n'est pas très éloigné de l'idée de « maison de quartier », mais il répond à une philosophie précise dont le moteur est la famille"*, précise-t-il. *« On travaille directement avec la famille, alors que la prérogative du directeur de la maison de quartier n'est pas forcément la famille ».*

Le centre de vie sociale vise à « transformer les représentations de la puissance publique auprès des habitants du Val Fourré ». Enfin, et surtout, le directeur de développement social urbain rappelle qu'il correspond aux changements urbains de la ville, comme en atteste son témoignage : *« C'est parce que la ville s'est désincarnée de sa représentation publique que finalement on a réintroduit de la vie sociale avec les centres. Ce qui n'était pas forcément le cas des Maisons de quartiers. Vous pouvez avoir des maisons de quartiers dans les endroits où il n'y a pas du tout de problèmes. Et d'ailleurs il y a très fréquemment des endroits où tous va bien (...). La maison de quartier est un supplément qu'on donne dans des endroits où il y a de la qualité de vie. Alors que le centre de vie sociale est un observatoire de la difficulté sociale que les gens ont. L'objectif est d'accompagner les publics dans leurs actions ».*

Le centre de vie sociale : un observatoire de la vie sociale

Le centre de vie sociale est également un **observatoire de la vie sociale**. Le futur centre de vie sociale des Ecrivains sud structure, pas encore ouvert lors de l'interview⁶⁵, cherche à devenir un vrai lieu d'écoute et d'échanges : *« Il s'agit de comprendre et d'analyser ce qui se passe dans le quartier afin de mettre en place des solutions collectives. Nous devons nous tourner vers celles et ceux qui ont des besoins »*⁶⁶, insiste le directeur de développement social urbain.

L'équipe et son rôle

D'une manière générale L'équipe de chaque centre de vie sociale est généralement constituée de 5 personnes : un directeur, un référent famille, un référent jeune, un référent jeunes majeurs (16-25) et une personne qualifiée sur l'accueil. Ce personnel est payé par la mairie. Ces agents tentent de s'intéresser aux problématiques des habitants, et notamment les jeunes. L'impression donnée par l'interview est que les agents essaient de créer un sentiment de confiance avec les habitants. Un travail d'écoute et d'intermédiation est semble-t-il engagé avec les habitants. Ils cherchent à développer des relation de confiance et des relations interpersonnelles avec les habitants. Par ce biais, ils encouragent les jeunes à confier leurs problèmes plus profonds de chômage, de mal être par exemple. Les agents font donc le l'interface avec les services concernés pour réorienter les habitants vers le bon interlocuteur (ANPE, CAF, ...). Un travail d'accompagnement est alors engagé.

■ Apaiser les tensions sociales, désamorcer les conflits

Le directeur de développement social urbain rappelle que le travail de ces agents est aussi d'apaiser des tensions latentes, notamment entre les habitants et la police. C'est alors que le directeur de développement social urbain nous raconte une anecdote : *« La semaine dernière, dans le quartier des médecins il y avait une excitation ; on a eu une journée de prospection pour comprendre le problème ; c'est que les policiers font des contrôles abusifs. Nous avons parlé avec la police et le commissaire pour régler la situation. On sait ce qui s'est passé et j'ai convoqué une réunion entre le Commissaire et les habitants. Cela a eu une portée symbolique sur notre action*

⁶⁵ L'ouverture était prévue en janvier 2006 (interview réalisée en mai 2005)

⁶⁶ Ahmed Sehil, Un centre de vie sociale neuf en 2006, Le courrier de Mantes, 19 janvier 2006

et ça a renforcé la confiance dans notre action ». A travers cette simple action et son succès, les acteurs sont semble-t-il parvenus à restaurer la confiance des habitants dans leur propre capacité à résoudre les problèmes, comme en atteste son témoignage : « Nous pouvons dire aux habitants qu'ils ont été à l'origine de la résolution du problème et de ce fait ils prennent confiance en ce qu'ils font ».

■ Restaurer l'autorité parentale et responsabiliser les parents

L'un des enjeux du travail du centre de vie sociale est également de responsabiliser les habitants et de les aider à se prendre en main. L'objectif visé est celui de « l'Empowerment »⁶⁷ des habitants. Il s'agit d'aider les habitants à se prendre en charge eux mêmes et à se responsabiliser. Il s'agit aussi surtout de responsabiliser les parents, souligne l'interviewé.

■ Bâtir des relations d'écoute et de confiance

La logique de proximité sociale portée par les centres de vie sociale repose sur "l'écoute", "la confiance". Ces deux ingrédients permettent d'amener les personnes à confier des problèmes plus profonds et latents.

Une proximité **politique** est recherchée par la présence d'élus de proximité, qui assurent un rôle d'écoute et de concertation avec la population locale. Ces élus assurent un lien direct entre la population et le Maire, assure l'une des élus de proximité que nous avons rencontrée sur le terrain. 8 élus sont présents sur le territoire et peuvent être interpellés pour tous les problèmes d'ordre social, de voirie, de propreté, de fleurissement, de sécurité. L'un des élus rencontrés sur le terrain se décrit comme un maillon d'une chaîne de proximité et comme un maillon d'information qu'essaye d'instituer la mairie de Mantes la Jolie.

L'expérience de proximité à Clichy-Sous-Bois / Montfermeil

Le territoire de Clichy-sous-bois/ Montfermeil comprend trois dispositifs de services publics de proximité : la Maison de services publics (MSP) créée en 2000, le centre social intercommunal de la Dhuis ouvert en 2002 et la prochaine Maison de la Justice et du Droit (MJD) prévue pour janvier 2006. Le projet de MSP de Clichy-sous-Bois Montfermeil fut initié en 1991 par le sous-préfet et concrétisé par la Communauté d'agglomération de Clichy-sous Bois Montfermeil, en réponse à l'isolement et au déclin du grand ensemble des Bosquets situé à la frontière des deux communes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Ce projet est né pour répondre à la discordance existant entre d'une part les besoins en aide sociale d'une population défavorisée et d'autre part l'absence de services publics sur le grand ensemble des Bosquets et du Haut Clichy, quartier très enclavé. Constatant un désaccord criant entre les besoins d'aide sociale d'une population précarisée et l'absence de services publics dans un quartier défavorisé, les autorités locales ont réaffirmé par la création de la MSP de Clichy-

⁶⁷ Selon les termes de notre interlocuteur

sous-Bois / Montfermeil au cœur du quartier des Bosquets (au rez-de-chaussée de la tour Utrillo), la nécessité de garantir à tous les citoyens une égalité d'accès et de traitement.

Sur la base de ce constat, la MSP s'est fixée cinq grands objectifs : tout d'abord, offrir plusieurs services en un même lieu (proximité géographique) ; améliorer l'accessibilité des services d'intérêt général (proximité intellectuelle ou relationnelle) ; simplifier les démarches des usagers grâce à la polyvalence des agents d'accueil et à l'offre de prestations transversales (femmes et adultes relais...) ; optimiser le fonctionnement des services publics en promouvant notamment un partenariat entre les services et le traitement global et transversal des demandes des usagers ; enfin comporter un coût réduit par rapport au coût de l'implantation des services indépendants les uns les autres. Au cœur de ces objectifs se profile en filigrane une volonté de territorialisation de l'action publique (adaptation à l'échelon local) et enfin une démocratisation de l'action publique (processus participatifs, démarche de proximité, maintien du lien social...). Ainsi, la MSP a consisté à renforcer la présence des services publics et à les rapprocher des habitants en leur apportant une réponse spécifique adaptée et personnalisée.

La MSP et le lien avec la ville : un risque potentiel d'enclavement territorial ?

Au sein de la MSP, la proximité prend une dimension territoriale. La proximité géographique est la plus évidente. Elle répond à une volonté de rapprochement physique de services publics jusque là absents du territoire. C'est pourquoi la MSP s'est implantée stratégiquement au rez-de-chaussée de la Tour Utrillo, à côté de la place Anatole France où se déroule le marché et à la frontière des deux communes de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil. La MSP de Clichy Sous Bois Montfermeil regroupe aujourd'hui 21 services publics. Elle est comparable à certaines structures présentes dans certaines villes ou centre-ville en Grande-Bretagne. Son implantation rend les services accessibles à l'ensemble des populations. Quelques uns des agents rencontrés dans la MSP craignaient pourtant que sa mise en place ne renforce l'isolement des résidents, les incitant moins à être mobiles et à se déplacer. *« C'est une réflexion [sur l'enclavement] que l'on a eue lors de la création de la MSP. Est-ce que ça enclave le quartier ? De toute façon, les habitants sont enclavés, alors il vaut mieux leur permettre d'accéder à leurs droits et aux services publics. Sans la MSP, ils ne seraient pas allés dehors pour s'informer. »* (Mairie de Montfermeil)

Le risque potentiel d'enclavement a également été l'une de nos interrogations de départ lors de notre visite. Toutefois, il semble que cette structure a acquis une certaine légitimité par les bénéfices pratiques qu'elle offre aux habitants en termes de services. La MSP a aussi acquis un rôle symbolique, représentant notamment l'Etat et ses services publics dans une zone longtemps dépourvue de services. La MSP était bondée le jour de notre visite, même en pleine période de Ramadan. Les acteurs témoignent de la forte fréquentation quotidienne de ce lieu et de son identification par les habitants du quartier.

« La MSP a créé une dynamique au cœur des Bosquets. Elle est très bien identifiée par les habitants. Maintenant pour tout problème, les habitants s'adressent directement à nous. Récemment, un petit garçon qui avait perdu sa maman lors du marché est arrivé en pleurs à la MSP » (Direction MSP).

Il semble que la MSP ait permis l'ouverture mutuelle du quartier et de la ville. Les habitants du quartiers sont d'ailleurs encouragés par les agents à s'ouvrir à l'ensemble de la ville

« A partir du moment où ils ont confiance, on arrive à la faire sortir. J'incite souvent les gens à se rendre seuls à la sous-préfecture plutôt que d'attendre la permanence qui a lieu dans la MSP tous les jours » (Mairie de Montfermeil).

« Les habitants ont peur de sortir du quartier, certains ont parfois même peur de prendre les transports. C'est notre rôle d'organiser des activités qui les fasse quitter la cité. » (Centre social). Si la MSP reçoit à 80% des habitants du quartier des Bosquets, elle est également fréquentée par des usagers habitant dans les quartiers pavillonnaires plus aisés comme ceux de Franceville, Coudreaux. D'autres usagers viennent même du centre ville « Les gens ont réussi à dépasser leur appréhension première vis à vis du quartier ; une fois qu'ils se sont rendus à la MSP, qu'ils ont été bien accueillis, ils reviennent. La MSP a permis une démystification du quartier, en tout cas avant les émeutes. En plus dans la salle d'attente, sur les bancs, les gens se parlent, ça crée du lien social. » (Mairie de Montfermeil)

Toutefois, ce propos doit être nuancé dans la mesure où la MSP souffre parfois d'une communication défaillante, si bien que beaucoup d'habitants du Bas Clichy ignorent son existence. Les encadrés publiés dans le journal municipal sont insuffisants. Les entretiens confirment ce déficit de communication puisque de nombreux usagers interrogés disent avoir été informés de l'existence de la MSP par le système de bouche à oreille via des proches (amis, parents, voisins).

Les services et les agents

La MSP fournit quelques services transversaux ou spécifiques. La MSP s'organise en effet autour d'un hall d'accueil principal où se trouvent le guichet et le personnel d'accueil, une salle d'attente et des bureaux occupés soit par des services présents quotidiennement (CAF, CPAM, mairie de Clichy et de Montfermeil, Mission locale pour l'emploi qui occupent l'aile droite de la MSP). Ces services transversaux consistent notamment à fournir des informations aux habitants sur les services pertinents par rapport à leurs problèmes. Elle offre également des services de traduction et d'écriture de documents juridiques par le biais d'un écrivain public. La directrice et les acteurs offrant ces services transversaux sont pour la plupart des employés municipaux, alors que dans des structures comparables, ce type de services similaires est géré par le secteur volontaire.

La MSP regroupe également des agences traitant de problèmes spécifiques et individuels. Ces services tiennent des permanences. Ces agences sont notamment la sous-préfecture, l'OPHLM, ADIL, ADESA⁶⁸.... L'usage des locaux est rotatif pour les services qui ne sont pas présents quotidiennement. La MSP propose également des services de nature

⁶⁸ ODHLM 93 Office Départemental des Habitats à Loyer Modéré 93, ADIL : Agence Départementale d'Information sur le Logement, ADSEA : Association Départementale de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence

économique (EDF-GDF, La Poste, ADIE)⁶⁹ ou de nature juridique (Police, Ordre des avocats...). La MSP de Clichy-sous-Bois Montfermeil est en termes d'offre la plus importante d'Ile de France. Les personnels sont mis à disposition par la maison mère, tout en restant soumis à la responsabilité de celle-ci. La plupart semblent très motivés, dans la mesure où ils ont l'impression de répondre à un besoin réel et que leur travail est utile. Une proximité sociale avec les publics précarisés est recherchée par les agents.

Un rapprochement social face à un public précarisé et désarmé face au fonctionnement bureaucratique

Le public reçu est un public qui rencontre de nombreuses difficultés, globalement marginalisé ou en situation précaire disposant d'un faible capital économique, social et / ou culturel.⁷⁰ La responsable de la MSP a évoqué pendant un long moment des difficultés des résidents locaux, dont nombreux étaient issus de la première ou de la seconde génération d'immigrants, avec une maîtrise très variable de la langue française. Un autre point caractéristique du profil sociologique des publics est leur caractère majoritairement féminin, relativement âgé, en situation fragile. Les acteurs semblaient très conscients des problèmes économiques et sociaux des publics reçus. Les interviews font une mention constante du déclin social important des résidents, surtout les plus jeunes tranches d'âge de la population, de l'existence de hauts niveaux de chômage et d'isolement physique.

Face à ce public précaire, la MSP développe **une logique de proximité sociale**. Cette proximité est d'autant plus fondamentale que les habitants du quartier des Bosquets sont souvent désarmés face au fonctionnement bureaucratique⁷¹ des administrations classiques. La proximité sociale émane du débat portant sur la modernisation des services publics dans la mesure où elle expérimente les changements à apporter dans la relation des services et des agents. La clarification des démarches administratives est d'autant plus importante que les publics en ont globalement une faible lisibilité de l'administration. La MSP s'est donc donné pour mission d'informer les usagers de leurs droits et devoirs, de les orienter, de leur expliquer et de simplifier les procédures en les accompagnant dans leurs démarches administratives. La proximité sociale vise à mettre les services publics à la portée des usagers et tisser du lien social. Concrètement, cela repose sur un travail de long terme où se tissent des relations de confiance entre l'usager et l'agent. L'architecture spatiale de la MSP a facilité l'instauration d'une relation personnalisée et confidentielle avec les usagers. En effet, si les usagers sont reçus dans le hall d'accueil, ils peuvent également être reçus dans de petits bureaux fermés par l'agent qui traite leur demande, contrairement aux administrations classiques où prévaut un accueil impersonnel et un traitement anonyme des demandes derrière un guichet, une vitre ou un hygiaphone. L'aménagement intérieur de la MSP offre la possibilité aux agents de s'impliquer davantage dans leur relation aux usagers. C'est le passage symbolique du « lien au lieu »⁷².

⁶⁹ EDF-GDF :Electricité De France- Gaz De France ; ADIE : Association pour le Droit à l'Initiative Economique

⁷⁰ Bourdieu P (1993), La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement, Eds de Minuit, 279 p.

⁷¹ Crozier M., (1963), le phénomène bureaucratique, Seuil « Points », 413 p.

⁷² CAIPO, (2004), Proximité et société de l'information, Amiens, p.12,

www.cenupi.org/artice.php3?id_article=200

LE BOULCH G. (2004), Approche systémique de la proximité : définition et discussion, Paris Dauphine, 20 p., <http://www.dauphine.fr/crepa/ArticleCahierRecherche/Article/GaelLeGoulch/GBLjournéesprox.pdf>