

La proximité sociale se traduit par les qualités d'écoute développées par les agents. Cette capacité d'écoute constitue un préalable à la relation de confiance

« Les usagers se confient beaucoup à nous sans que leur positions de questions » (Mairie de Clichy).

« *Beaucoup de femmes qui ne peuvent parler de leur problème dans leur communauté viennent nous en parler. Il faut savoir leur accorder du temps et de les écouter. Les usagers doivent avoir le sentiment d'être considérés. Il faut déconstruire la mauvaise image de l'administration.* » (Mairie de Montfermeil)

Des enquêtes réalisées par les étudiants du Master Aménagement et urbanisme de l'UMLV⁷³ auprès de certains usagers montrent combien ils apprécient la qualité d'écoute et de la disponibilité du personnel. Les usagers ont aussi souligné la convivialité et la confidentialité des lieux. La capacité des agents à répondre de manière personnalisée à leur demande est semble-t-il un facteur de satisfaction du public et permet de déconstruire l'image bureaucratique distante et impersonnelle habituelle de l'administration et leur sentiment de rejet ou d'appréhension des institutions. Les professionnels (Adultes relais, femmes-relais de l'Arifa, écrivain publics) jouent un rôle central dans ce cadre. Ils cherchent à décoder la demande des usagers, qui faute d'interlocuteur et souvent d'interprète, resterait incomprise face à une offre des services disparate et complexe.

Une recherche de polyvalence

Les différents organismes présents dans la MSP offrent une variété de services à la fois de nature économique, juridique....La MSP cherche à développer une polyvalence. L'intérêt d'une structure polyvalente réside dans le fait qu'elle permet l'échange d'informations et de pratiques professionnelles entre les services, ce qui est profitable aux usagers dans la mesure où leur demande peut être traitée de manière plus rapide et plus globale. Cette polyvalence est facilitée par l'organisation spatiale de la MSP.

« *Le couloir à l'arrière des bureaux est très utilisé par les partenaires. Il permet de faire le lien entre les bureaux, d'aller voir une collègue sans être vu des usagers. Ça permet de bonnes relations entre les services* » (Direction MSP)

« *On discute de manière informelle dans la salle de pause. On apprend à connaître les différents services.* » (Mairie de Clichy)

« *Le regroupement de différents services permet de confronter les logiques différentes ; de confronter la logique administrative et la logique sociale. C'est très enrichissant, ça permet de faire évoluer les pratiques.* » (ADESA)

On relève ici le caractère souvent informel des démarches de polyvalence, facilitée par l'architecture des lieux. A la polyvalence de la structure, s'ajoute celle du personnel qu'il s'agisse du personnel propre de la MSP (les agents d'accueil) ou des partenaires (les femmes relais de l'ARIFA, les adultes-relais ou l'écrivain public. La polyvalence des agents d'accueil s'exprime au travers des tâches d'accueil, d'orientation d'animation et de coordination. Elle

⁷³ Université de Marne-la-Vallée

fait appel à des qualités de médiation, de traduction et de facilitation de la demande des usagers. Elle demeure toutefois limitée par la difficulté d'acquérir des compétences spécialisées propres à chaque métier administratif et à chaque institution présente dans la MSP. Un seul des agents d'accueil a en effet reçu une formation spécifique à son métier (manière d'accueillir, d'orienter les usagers, connaissances du fonctionnement et des prestations des divers services). Les professionnels présents au sein de la MSP (adultes relais, femmes relais de l'Arifa, adultes relais du CLJ ou écrivain public) sont sollicités afin de jouer un rôle d'animation, d'interprétariat et d'accompagnement des usagers auprès des partenaires de la MSP et éventuellement des autres services externes. Ces agents polyvalents cherchent à expliciter la culture administrative française aux usagers. Femmes relais et adultes-relais jouent donc un rôle d'interface entre les usagers et les services ; les femmes-relais servent plus particulièrement d'interprète en langue turque et arabe, et les adultes relais s'adressent au public des « pères » plus difficile à toucher.

« On est parti de l'hypothèse que des hommes pouvaient éprouver des difficultés à parler de leurs problèmes avec des femmes ; le personnel étant ici principalement féminin. » « Il est très difficile d'impliquer les pères. On ne sait pas comment toucher les hommes du quartier » (Direction MSP)

« Les hommes n'osent pas venir ici. Ils ont peur, ils sont timides. » (Adulte-relais)

Cherchant à répondre continuellement aux besoins des habitants, la MSP ne fournit plus aujourd'hui uniquement un service public mais des services au public, en cherchant à s'adapter aux problématiques spécifiques des publics par une polyvalence et une proximité. Les agents semblent très investis dans leur travail et cherchent à répondre aux attentes des habitants. Toutefois des dysfonctionnements sont soulevés.

Les limites inhérentes à la proximité et les dysfonctionnements internes dans la MSP

Des temps d'attente parfois longs

Sondés par les étudiants du Master Aménagement (spécialité politique de la ville dans l'espace euroméditerranéen) de l'UMLV sur les défaillances des prestataires présents à la MSP, les usagers ont déploré des temps d'attente trop longs, signe de l'engorgement de certains services et du manque de personnel pour répondre et y faire face (la CAF reçoit en moyenne 200 usagers par jour). Certains jeunes ont souligné des dysfonctionnements profonds de la MLE⁷⁴ (délai d'attente, accueil froid, sentiment de ne pas être écouté et soutenu, manque d'offre de débouchés professionnels...) qui conduisent à la quasi désertification de l'aile droite de la MSP occupée par les bureaux de la MLE. Certains usagers témoignent de l'absence plus fréquente de certains services (SNCF, ANPE, ASSEDIC, Trésor Public...) tout en regrettant que ces services n'aient pas installé des bornes informatiques plus pratiques en cas d'absence.

Des agents isolés qui ont parfois du mal à se positionner

⁷⁴ Mission Locale pour l'Emploi de la Dhuy

Certains agents ont fait mention de difficultés quotidiennes rencontrées dans la gestion et la réalisation de leurs missions. Ces problèmes sont dus à des facteurs externes et internes à la MSP, ce qui nuit au bon fonctionnement de la structure et à un traitement global et transversal des demandes des usagers. Les personnels détachés notamment témoignent de difficultés rencontrées avec leurs collègues des services d'origine. Un agent détaché à la MSP pour le compte de la Mairie de Montfermeil a souligné que compte tenu qu'elle n'exerce plus au sein de la mairie, elle est donc oubliée par ses collègues, ce qui engendre des problèmes de communication avec la Maison Mère et ajoute des délais supplémentaires dans le traitement de certains dossiers. Ce problème de communication peut également provenir de la crainte du personnel de Montfermeil de voir leurs compétences concurrencées par une seule et même personne très autonome exerçant des tâches polyvalentes au sein de la MSP. A ces difficultés s'ajoutent des problèmes avec la hiérarchie de la Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois. Les supérieurs hiérarchiques expriment souvent leur désaccord vis à vis de la direction de la MSP. La directrice a souligné des problèmes et des freins dans son activité quotidienne. Le personnel détaché ressent également un manque de reconnaissance de la part de la hiérarchie d'origine. Les rapports entre les assistantes sociales de la CAF et les agents d'accueil sont emblématiques de l'incompréhension réciproque qui peut exister entre acteurs exerçant des missions différentes. Outre les blocages administratifs et hiérarchiques, des clivages politiques existent au sein de la Communauté d'agglomération entre les villes de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil, ce qui entraîne des divergences de point de vue sur la gestion et le rôle de la MSP.

Une polyvalence plus liée à la bonne volonté et à la nature informelle des relations entre agents

Ces différentes contraintes nuisent fortement aux logiques de travail en partenariat et à l'expérimentation de nouveaux dispositifs. A l'heure actuelle la transversalité entre les services tient à la bonne volonté des partenaires et à la nature informelle de leur relation.

« Tous les échanges se font entre deux portes, c'est informel » (Mairie de Montfermeil).

« Les personnes qui travaillent à la MSP sont venues sur la base du volontariat. Ce sont des personnes qui ont un vrai sens du Service public » (Direction de la MSP)

Des incertitudes quant à l'avenir

Le grand ensemble situé à proximité de la MSP doit être démolé dans les 5 prochaines années, dans le cadre du GPV et de l'ANRU. Le jour de notre visite, l'aspect extérieur des bâtiments était délabré, avec des piles de débris amoncelés dehors. Le bâtiment dans lequel la MSP se situe est aussi prévu d'être démolé. La MSP est par conséquent sujette à des incertitudes quant à l'avenir qui sont susceptibles d'affecter son personnel. La MSP n'a été impliquée dans aucune discussion politique sur les projets liés à l'ANRU/ GPV. Des panneaux d'affichage sur le programme de Renouvellement Urbain sont toutefois présents dans le hall d'entrée. Elle n'est pas non plus un lieu où le public peut être impliqué dans les projets et les décisions. Elle semble elle-même isolée d'autres centres de pouvoir. Le manque de moyens internes, les freins hiérarchiques et politiques peuvent se révéler à moyen terme préjudiciables au bon fonctionnement de la MSP.

L'expérience britannique

En Grande-Bretagne, la plupart des initiatives ont émergé d'autorités locales préexistantes, marquées par des rigidités et une forte bureaucratie. La réforme administrative du gouvernement local se traduit donc de plus en plus par des logiques de déconcentration opérées à plusieurs échelles au niveau régional et au niveau des quartiers. Toutes les initiatives urbaines en Grande Bretagne sont soit *territorialisées* au niveau régional, au niveau de la ville ou sur les quartiers. La réforme des institutions publiques a commencé dans les années 1980 et s'est poursuivie pendant les années du *New Labour*. Le gouvernement de Tony Blair poursuit la "régionalisation" du gouvernement central, entamée sous John Major en 1991, par la mise en place des *Government Office for the Regions (GOs)*, bureaux régionaux de l'Etat dans les 9 régions anglaises. Par ailleurs, les secteurs de la santé et de l'éducation, qui relevaient traditionnellement (à plus ou moins grand degré) d'une gestion municipale ont subi une restructuration les plaçant sous la responsabilité d'agences "autonomes" à l'échelle régionale et sub-régionale. Neufs « *Regional Development agencies* » bénéficient d'une grande autonomie ont été instituées. Ces agences ont plusieurs missions notamment la promotion des investissements étrangers, l'aide aux PME et la coordination du développement économique et social régional. Les GO jouent un rôle majeur dans l'action de réformes des services publics engagée par le gouvernement de Tony Blair.

Les Government Office (GOs) et leurs actions pour améliorer la mise en œuvre des services publics

Les GO agissent comme des intermédiaires dans la mise en œuvre de la stratégie nationale, régulant et assurant notamment le suivi des LSP locaux et des *New Deal For Communities*. Ils ont un rôle clé de coordination des actions menées par les différents fournisseurs de services publics (municipalités, ministères...), comme en attestent les propos d'un acteur du GO rencontré à Sheffield : « *Le GO soutient et coordonne l'action du Gouvernement central pour faire avancer les choses sur le terrain et faire en sorte que les choses changent. Nous essayons de faire en sorte que les choses avancent* ».

Les GO jouent également un rôle clé dans l'amélioration des performances en matière de services publics. Le Gouvernement a en effet imposé un certain nombre de cibles « *floor targets* » que les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de renouvellement des quartiers (Police, service de santé, éducation....) doivent atteindre. Ces cibles visent à améliorer la performance de ces acteurs qui interviennent sur les sites défavorisés. Les GOR doivent contribuer à favoriser le *mainstreaming*. Par ce terme, on désigne une action visant à transformer de manière fondamentale la manière dont travaillent les services de droit commun. Il ne s'agit plus de reproduire à l'infini des programmes territorialisés, qui ont montré leurs limites et qui représentent un coût financier important (ex le NDC). Ces initiatives doivent rester exceptionnelles. L'enjeu du gouvernement est d'améliorer l'efficacité globale des politiques nationales et la performance des acteurs qui mettent en œuvre les services publics, comme le souligne un acteur du GO des West Midlands.

Des cibles 'floor targets' ont fixées pour chaque pourvoyeur de service clé :

Travail et entreprise

Le Ministère de l'Education et de l'Emploi et le Ministère de la Sécurité sociale ont un délai de trois ans pour élever le taux d'emploi dans les 30 collectivités locales ayant la position la plus pauvre en termes de marché d'emploi, pour réduire l'écart entre ces zones et la moyenne nationale, et faire de même pour les groupes défavorisés.

Crime

Le Home Office veut réduire les vols domestiques de 25% et s'assurer qu'aucune collectivité locale n'a un taux de vols domestique supérieur de 3 fois de la moyenne nationale

Eductation et santé

Le Ministère de l'Education doit s'assurer qu'aucune collectivité locale n'ait moins de 38% d'élèves atteignant 5 GSCE ⁷⁵ avec une moyenne de A à C et qu'aucune école n'ait moins de 25% d'élèves atteignant 5 GSCE avec une moyenne de A à C en 2004 .

Santé

Le Ministère de la Santé a des objectifs pour réduire les écarts de santé entre les groupes socio-économiques et entre les zones les plus défavorisées et le reste du pays.

Logement

L'ODPM a des objectifs de réduire de 33% le nombre de ménages vivant dans des logements sociaux indécents en 2004 et de s'assurer que tous les logements sociaux a un standard décent en 2015

Ces 'floor targets' font partie d'accords quasi-contractuels entre le Trésor et les services ministériels, en première instance et subséquemment entre les ministères et le Local Strategic Partnership.

Un même processus de déconcentration a été engagé par le gouvernement au niveau des quartiers. Tant le *New Deal for Communities* (NDC) que la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NRS) mettent l'accent sur la nécessité de repositionner la gestion des services publics à un niveau intermédiaire et d'accorder aux cadres administratifs en charge de ces services le contrôle de leur gestion et de leur financement (Diamond, 2005). Le LSP encourage une action sur les quartiers défavorisés à l'échelle de la ville. Le programme « *New Deal For Communities* » essaye de favoriser l'accessibilité géographique et sociale des services publics à l'échelle du quartier.

Les changements introduits en matière de logement social représentent sans doute une bonne illustration d'un processus de déconcentration au niveau des quartiers. Afin de sécuriser les ressources destinées à l'amélioration de l'habitat, le nouveau gouvernement travailliste a "encouragé" le transfert du parc locatif (stock transfer) à des housing associations⁷⁶ ou d'autres agences équivalentes, ce transfert devant recevoir l'approbation des

⁷⁵ Les GSCE sont des examens que les élèves de toute l'Angleterre passent à l'âge de 16 ans

⁷⁶ Ces logiques sont très anciennes. Au milieu des années quatre vingt dix, l'accent a été mis sur la rénovation de logements sociaux, orientée sur le transfert de logements municipaux à des associations pour le logement (et d'autres organisations) par le biais de programmes tels que les Housing Action Trust (HATs –Entreprises pour logement), large voluntary Transfer (Transfert volontaire à grande échelle –LSVT) et l'Estate Renewal

locataires par voie de scrutin. L'enjeu sous-jacent est de rapprocher les grandes administrations bureaucratiques locales des habitants (*proximité spatiale et politique*). Ces administrations locales ont en effet mauvaise presse auprès des habitants des quartiers sensibles, comme en témoignent des acteurs rencontrés sur le terrain. La portée de ces réformes réside dans les modifications (parfois bienvenues) qu'elles induisent dans la relation locataire-bailleur (l'autorité locale) et, aspect plus intéressant, dans le fait que le logement social échappe ainsi au contrôle municipal avec les conséquences qui en résultent pour des services définis localement et plus largement quand au mode de définition de l'intérêt public (Diamond, 2005).

Le 'stock transfer' n'a pas été toujours populaire auprès des locataires, et plusieurs d'entre eux suspectaient la mise en oeuvre d'un agenda de quasi privatisation et une réduction de leurs droits légaux en tant que locataires. Par exemple, en Avril 2002, les locataires de la municipalité de Birmingham ont été invités à voter par scrutin sur une proposition de transfert de la totalité du stock de logements (environ 100 000 résidences) à 10 housing associations créées spécifiquement pour assumer la responsabilité de la propriété, de la gestion, de la rénovation du stock. Cette initiative représentait le programme de transfert volontaire de logements à grande échelle (LSVT) le plus important de tout le royaume Uni. Cependant, les résidents ont rejeté cette proposition à la quasi majorité. La plupart des initiatives de logement à Birmingham résultent de cette proposition infructueuse de transfert (LSVT). Suite au résultat négatif du scrutin, la municipalité de Birmingham a publié une nouvelle stratégie et une réorganisation complète de ses services (y compris logement). Elle impliquera une décentralisation de la politique et des responsabilités budgétaires pour tous les services municipaux.

Une commission indépendante a été établie en 2002 pour réfléchir au futur du logement municipal de Birmingham. Ses résultats ont souligné la nécessité d'une réforme radicale du service de logement municipal et ont recommandé l'établissement d'organisations de logement à base communautaire⁷⁷ (CBHOs) pour fournir les services à travers la ville. Les CBHOs permettront que le secteur du logement (et éventuellement d'autres services) soit géré au niveau du quartier, avec une forte implication des résidents locaux. Les CBHOs gèreront et maintiendront le stock de logements municipaux et travailleront avec d'autres organisations et

Challenge Fund (Fond Défi pour la rénovation des grands ensembles –ERCF). Ces programmes ont permis d'obtenir davantage de financements privés en faveur de la rénovation des logements sociaux (les associations pour le logement ne sont pas soumises aux mêmes contraintes que les autorités locales en matière d'emprunts) et de prendre des mesures spécifiques pour faire face aux besoins économiques et sociaux.

⁷⁷ Au sens de communauté locale

département municipaux pour traiter des problématiques plus larges comme l'état du quartier, l'emploi, la formation, des problématiques sociales etc. Chaque CBHO aura un comité de gestion constitué de résidents locaux (locataires municipaux...), des représentants de la municipalité et d'acteurs indépendants. Deux projets pilotes de CBHOs sont menées à Hodge Hill et Norhfields.

Le débat actuel se centre sur trois options : la gestion participative, pour laquelle le CBHO n'aura pas de responsabilités légales pour les questions liées au logement mais une relation formelle sera établie avec la collectivité locale. Ainsi, les priorités locales seront définies par des gestionnaires locaux ; la gestion déléguée où le CBHO prendra des responsabilités dans certains aspects de la fourniture de logements, dont notamment quelques éléments du budget. Toutefois, la collectivité locale restera le propriétaire principal des logements; la gestion transférée où la responsabilité complète de la propriété -propriété légale y compris- passera aux mains du CBHO.

En Grande Bretagne, la territorialisation s'accompagne aussi d'une recherche de polyvalence. Il existe une sorte d'équivalent étroit à la maison de services publics dans le « one-stop -shop » conçu pour fournir un point unique d'information et plus généralement pour faciliter l'usage des services, bien qu'il ne s'inscrive pas strictement dans le programme de renouvellement urbain ou de régénération des quartiers mais relève du programme de modernisation du service public. Certaines autorités locales ont établi des « one-stop-shop » pour les services rendus aux particuliers tels que les services sociaux, l'accès au logement, la santé publique, ou le conseil relatif aux aides sociales. Le « one-stop-shop » illustre l'un des aspects des « bonnes pratiques » du gouvernement local⁷⁸. Il est l'aboutissement de plusieurs années d'expérimentation locale relative notamment aux services locaux de l'habitat. En outre, en mai 2002, le gouvernement central a établi cinq « one-stop- shop » expérimentaux qui couvrent la santé personnelle, les services sociaux et la police et qui vont donc au delà des services offerts par les collectivités locales anglaises. La ville de Birmingham offre un exemple intéressant d'une telle expérience.

“The Sanctuary” : une expérience de One Stop Shop à Birmingham

Le Sanctuary offre un exemple de *One stop shop* pour la communauté. C'est une organisation charitable et volontaire (Local community buiding)). C'est un équipement construit pour des

⁷⁸ Il est important de souligner que les one-stop-shop ne sont pas liés à une politique nationale mais à des initiatives locales. C'est un terme générique qui s'applique à différents projets et développé de manière différente par les collectivités locales. Dans certaines zones, les expériences sont très avancées comme à Tower Hamlets à Londres. Dans d'autres villes les one-stop-shop n'existent pas.

raisons spécifiques. Il a ouvert ses portes en 1999 à Castle Vale, territoire marqué par une forte dégradation dans les années 1990. Castle Vale est l'ensemble de logements d'après guerre le plus important de Birmingham. Cette zone a subi une dégradation importante de son parc de logements sociaux. La dégradation de Castle Vale s'est également traduite par l'accroissement des problèmes de santé publique (faible espérance de vie, drogue, problèmes de santé mentale). Castle Vale a été un site majeur de régénération –comprenant notamment des programmes majeurs de démolition/ reconstruction entre 1993 et 2005 mis en œuvre par la Housing Trust de Castle Vale (Castle Vale Housing Action Trust) une agence du gouvernement à laquelle le stock de logements sociaux (appartenant à la municipalité de Birmingham) a été transféré après un vote de résidents. La construction du Sanctuary a tenté de palier au problème de santé publique en proposant une offre de santé de proximité qui serait sinon inaccessible (par exemple les résidents doivent se rendre dans le centre ville qui se trouve à plus de 10 km pour trouver le centre de don du sang le plus proche). Le Sanctuaire fait partie intégrante du 'Village de Santé', qui fournit une variété de services de santé et de services communautaires. Le Sanctuaire est géré par la Housing association communautaire de Castle Vale (castle vale Community Housing Association/ CVHA) au nom du partenariat de santé de Castle Vale (Castle Vale Community Care partnership).

Ce One Stop Shop thématique est constitué de 12 agences volontaires, ayant chacune des missions spécifiques :

- Castle Vale's Primary Healthcare Team - équipe de premiers soins
 - Victim Support - Soutien aux victimes
 - Castle Vale Mental Health Friendship - Club de soutien aux handicapés mentaux
 - Citizens Advice Bureau qui est une structure de charité nationale qui offre un soutien légal et financier aux individus et aux ménages.
 - Jaffray Care qui offre des équipements éducatifs aux individus ayant des difficultés d'apprentissage
 - Aquarius qui offre des services de soutien pour les individus ayant des problèmes de drogue et d'alcool.
 - Centre de planning familial qui offre des conseils aux jeunes sur la santé sexuelle et la contraception.
 - Cybercafé 'the Database' qui offre des équipements informatiques pour des activités éducatives et de loisirs aux jeunes locaux. Les jeunes et les professionnels du sanctuaire peuvent s'y former aux nouvelles technologies de l'information. Des travailleurs sociaux jeunesse accompagnent les jeunes dans des parcours de formation. Ces travailleurs sont spécialisés sur les questions liées à la jeunesse. Ils ont reçu des formations liées a soutien des jeunes ou au travail social.
- Les différents services du Sanctuary sont accueillis par la CVCHA et n'auraient pas été disponibles au niveau du quartier sans l'existence du Sanctuaire.

Le Sanctuaire offre des soins anonymes pour les publics les plus fragilisés (handicapés mentaux, drogués, alcooliques...). Diverses activités de conseils sont offertes pour des maladies spécifiques, pour aider les femmes victimes de la violence domestique, etc. (ex HomeStart, Jaffray Care Society, Aquarias, MIND, Friendship Club). Le Sanctuary loue également des lieux de réunion aux groupes communautaires (Community Rooms, Meeting Rooms). Le 'Sanctuary' offre aussi des formations sur la régénération urbaine aux habitants et aux professionnels locaux et de quartiers environnants, en partenariat avec l'Université de Birmingham. Ces cours s'appuient sur l'expérience pilote menée dans le cadre de la régénération de Castle Vale.

Le sanctuaire a été financé avec les sources de financements publiques et privées : £ 449, 000 du Housing trust de Castle Vale (HAT), £300,000 de l'ancienne autorité de santé de Birmingham; £167,000 de Allied Dunbar, société multinationale d'alcool. Cela constitue un bon exemple du rôle important de la sponsorship d'entreprises pour la constructions d'équipements – et £60,000 de la municipalité de Birmingham (services sociaux).

Une étude non publiée de l'Université de Birmingham a indiqué que la vaste majorité des résidents locaux (90%) avaient entendu parler du Sanctuaire. Cependant, seulement une majorité - à peu près 1/3- utilisent actuellement ces équipements. Sur ceux qui ne le faisaient pas, la raison la plus fréquemment citée était le manque de connaissances des services offerts par cet équipement.

Ainsi, la *territorialisation* est de plus en plus considérée en France et en Grande Bretagne comme un levier pour lutter contre la marginalisation de certains territoires. Cependant, cette logique peut présenter des effets pervers. La synthèse de Pascale Korn qui évoque le cas français en témoigne. Le risque du dispositif de proximité est que les habitants trouvent dans les quartiers tous les services dont-ils ont besoin et n'aient plus l'occasion de se déplacer en centre-ville, ce qui peut renforcer la logique d'assignation à résidence rencontrée par certains habitants résidant dans les quartiers d'habitat social. Comment veiller au maintien de l'unité du service rendu? Il est en effet nécessaire de veiller à ce que les services délivrés dans chaque quartier aient la même qualité, afin d'éviter un fractionnement de la ville. En ayant des niveaux de qualité différents, les services déconcentrés peuvent contribuer à renforcer la fracture territoriale. Les usagers de la ville expriment souvent des exigences impérieuses d'un droit à la ville. A l'autre extrémité des revendications conventionnelles, peuvent se trouver ceux qui font un usage de la violence politique urbaine pour exprimer leurs revendications sur la ville, revendications auxquelles fait défaut la légitimité de fait dont jouissent les « usagers de la ville ». Il s'agit là de revendications d'acteurs qui luttent pour leur reconnaissance et expriment ainsi leur « droit à la cité » (Sassen, 1999). Les émeutes en 2005 dans les quartiers en crise français nous l'ont rappelé avec acuité.

Par ailleurs, cette proximité "recréée" est souvent "artificielle" par rapport à celle expérimentée dans d'autres villes aisées, où cette proximité spatiale et sociale et politique prend des voies plus "directes" et "naturelles". A Buchelay, par exemple, compte tenu de la taille de cette ville (petite ville), la proximité de la mairie avec les usagers est "naturelle". "*La question de proximité physique ne se pose pas parce que la mairie est un lieu de proximité ; nous avons une proximité naturelle avec les gens car c'est une petite commune ; les gens me connaissent ; ils connaissent également le maire*", souligne le directeur général des services de la ville⁷⁹. Il insiste sur la forte personnalité du maire, son dynamisme, sa volonté de bien faire et son ouverture d'esprit. Les gens le connaissent et peuvent l'interpeller, souligne t-il.

⁷⁹ Entretien avec le directeur général des services de la mairie de Buchelay

C'est un notable local (ancien médecin) qui occupe une position influente sur le Mantois, en sa qualité de président de la CAMY. Le rôle du notable local est ici fortement exprimé dans le discours. Le directeur général des services met l'accent également sur le sérieux et l'activisme de l'équipe municipale qui a envie de bien faire, qui aime son travail et se met à l'écoute des résidents locaux : *« L'équipe de la mairie est très active. C'est une équipe polyvalente ; ils aiment ce qu'il font ; ils sont de Buchelay ; ils ont aussi envie de bien faire »*.

Cependant, ces logiques de proximité engagées dans les zones défavorisées comme Mantes la Jolie ou Clichy-Sous-Bois/ Montfermeil sont justifiées par le contexte, pour garantir une certaine paix sociale et répondre aux attentes plus fortes des habitants, comme en atteste le témoignage du directeur des services publics de Buchelay. Ces contextes sont en effet des poudrières. Evoquant le cas de Mantes la Jolie, le directeur général des services souligne que les attentes de la population à l'égard de la puissance publique sont plus fortes. *« Cela justifie des actions de proximité pour favoriser une présence plus forte de la puissance publique, face à des populations en situation précaire ; il est nécessaire de remettre ces quartiers dans le rang et le droit commun ; on a une catégorie de la population en « déphasage » ; notamment les jeunes ; on a un décalage entre le discours classique républicain et l'attente de la jeunesse de ces quartiers qui attendent de la puissance publique un intérêt et une proximité plus importante des élus »*, souligne-t-il. Dans les quartiers défavorisés, les publics expriment de fortes attentes de prise en main de leurs problèmes par la puissance publique, avec laquelle ils n'hésitent pas à entrer en conflit ouvert. A Buchelay en revanche, le problème ne se pose pas, comme c'est une commune bourgeoise, souligne le directeur général des services : *« Les élus sont connus des habitants. Donc il est peut être plus facile de les solliciter »*. *"Même si, certaines populations sont en situation plus difficile, elles sont identifiés et prises en charge par la municipalité"*, confirme t-il.

3.2.3 La démocratisation : participation des habitants et accountability

3.2.3.1 Le processus de démocratisation en Grande-Bretagne

Un agenda de démocratisation

A travers la territorialisation, c'est la question de la démocratisation de l'action qui est posée dans ces deux pays. Celle-ci prend des formes différentes.

En Grande-Bretagne, le gouvernement travailliste actuel a fait de la "démocratisation" un agenda central de sa politique urbaine. Le premier ministre Tony Blair a constamment mis l'accent sur la "communauté locale" comme un thème clé du discours du gouvernement et le gouvernement s'est saisi de thèmes comme 'citoyen actif' et souhaite 'renforcer les niveaux d'engagement civiques' dans les programmes politiques de développement et dans les initiatives financées par le gouvernement (Gilchrist, 2003).

La participation communautaire⁸⁰ a été une caractéristique clé de la politique et de la pratique de régénération et de logement depuis plus de 20 ans (Taylor, 2003⁸¹) et le gouvernement travailliste actuel a introduit une pléthore d'initiatives. Les propriétaires de logement social et les partenariats de régénération ont utilisé un nombre important d'approches pour impliquer les résidents locaux (Taylor, 2003; Cole *et al*, 2000⁸²). Ces approches ont notamment consisté à impliquer collectivement les résidents dans la gestion du logement à travers des forums traditionnels tels que des groupes de résidents ou des associations de locataires, et individuellement en ayant recours à des questionnaires, à des tables rondes de résidents et à Internet (Cole *et al*, 2000). Ces techniques déployées pour engager les résidents locaux dans le processus de régénération urbaine incluent l'élection de représentants de résidents cooptés dans des structures formelles de décision et de partenariat (ex. le comité) donnant des informations sur les problèmes des résidents locaux ; et, en mobilisant les groupes communautaires et volontaires pour jouer un rôle plus important dans le processus de régénération (construction des capacités⁸³). Les résidents sont plus susceptibles d'être impliqués pour des questions liées à l'amélioration individuelle de l'habitat, à la définition de recommandations pour 'l'amélioration des services de gestion du logement'⁸⁴ et la définition des 'niveaux de loyer' (Cole *et al*, 2000: 15). Des dispositifs tels que le New Deal For Communities (NDC) mettent l'accent sur la participation des communautés locales dans les projets. La participation communautaire est un élément clé du NDC (Lawless, 2001 ; Atkinson, 2003 ; Foley and Martin, 2000). Cependant, les tentatives pour impliquer les résidents locaux dans le processus de décision ont remporté un succès irrégulier (Hastings *et al*, 1996⁸⁵; Taylor, 2003). Il semble qu'un nombre significatif de

⁸⁰ au sens premier de communauté locale

⁸¹ Taylor, M. (2003) *Public Policy in the Community*. Basingstoke: Palgrave.

⁸² Cole, I, Hickman, P., Millward, L., Reid, B., Slocombe, L., and Whittle, S. (2000) *Tenant Participation in England: A Stocktake of Activity in the Local Authority Sector*. Sheffield: CRESR, Sheffield Hallam University.

⁸³ Capacity building

⁸⁴ 'setting housing management service specification' and 'setting rent levels'

⁸⁵ Capacity building

barrières existent pour une participation pleine et équitable des citoyens. L'une d'entre-elles apparaît être le cadre financier national et réglementaire établi par le gouvernement, et ses attentes de retours immédiats sur investissement qui dissuadent les collectivités locales d'une prise de risques et d'un abandon du contrôle et du pouvoir aux résidents (Taylor, 2003). Les cycles de participation sont lents alors que le gouvernement veut des résultats immédiats.

Démocratisation dans le NDC⁸⁶

Le NDC est un programme de la nouvelle stratégie de renouvellement des quartiers. 39 NDC ont été mis en place dans les 88 municipalités les plus difficiles d'Angleterre. L'engagement de la communauté a été un axe central dans le NDC. « *Un élément central à l'approche du NDC a été la nécessité d'impliquer les communautés. Les partenariats NDC et les programmes sont conduits par leur communauté, et les résidents sont pleinement impliqués dans la planification et la fourniture des programmes NDC* » (NRU,2001). La plupart des partenariats ont adopté une définition large de la 'communauté' pour inclure les résidents, les organisations du secteur volontaire et communautaire, les entreprises communautaires. Les NDC ont introduit un ensemble d'actions pour soutenir l'engagement des communautés locales dans le processus de fourniture des services et de renouvellement urbain, comme l'illustre une étude du CRESR⁸⁷. Le CRESR⁸⁸ de l'Université de Sheffield Hallam a été mandaté par la NRU⁸⁹ (au sein de l'ODPM) pour conduire une évaluation à mi-parcours des NDC nationaux. Le CRESR a mené une recherche entre 2001 et 2005. Les résultats sont intéressants pour comprendre les logiques inhérentes à la participation dans les NDC, mais aussi les difficultés qu'elle pose.

Inclure les communautés dans les structures de décision et de gestion

Les NDC sont sous la responsabilité de comités élus (board). Leur rôle est de définir, de coordonner et de gérer les actions de lutte contre le déclin des quartiers (lutte contre criminalité, lutte contre chômage...). Les comités ont la responsabilité d'identifier les besoins des communautés locales, en lien avec les fournisseurs principaux de services publics. Ils intègrent en moyenne 22 membres, dont des représentants des agences clés de services publics (représentants de la Police, élus locaux...) et des résidents locaux. Les résidents locaux constituent une majorité dans 24 comités. Sur les 39 NDC, 40% des membres du comité sont des femmes, 20% des personnes issues des minorités ethniques. Un personnel dédié a été recruté dans chaque NDC géré par un directeur. Cette équipe est chargée de travailler avec les communautés et les agences pour développer les projets définis par le comité et de s'assurer que les informations financières et sur les résultats sont transmis au GO et à la NRU⁹⁰. Certains membres du personnel sont des résidents locaux.

Hastings, A., McArthur, A. and McGregor, A. (1996) *Less than Equal: Community Organisations and Estate Regeneration Partnerships*. Bristol: Policy Press.

⁸⁶ Equivalent du Grand Projet de ville

⁸⁷ CRESR, Research Report 17, New Deal for Communities 2001-2005, An Interim Evaluation, Office for the Deputy Prime Minister, Novembre 2005

⁸⁸ Centre for regional Economic and social Research/ Centre de recherche économique régionale et sociale

⁸⁹ Neighbourhood Renewal Unit/ ODPM

⁹⁰ Government Office, Neighbourhood Renewal Unit

Engager les communautés et construire les capacités

Quelques NDC utilisent un personnel spécifique pour aider à la mise en œuvre de la participation des communautés. Un ensemble d'activités ont été entreprises sous la bannière de « l'engagement de la communauté », tels que des procédures de consultation des résidents, des actions de construction des capacités (Capacity Building), pour permettre aux résidents et aux communautés de développer leurs compétences. Par ailleurs, les partenariats doivent respecter des agendas de prise en compte de tous les groupes, en particulier ceux qui relèvent des dispositifs de lutte contre les discriminations raciales mais aussi liées à un handicap, à l'âge (jeunes, vieux). Cependant une grande variation existe entre les 39 NDC.

Les NDC affichent une volonté d'impliquer les jeunes. Le NDC d'Aston à Birmingham a des programmes spécifiques pour soutenir les jeunes âgés de 16 ans à travers des dispositifs tels que 'Positive Future For Young People Group' ou le Community Chest fund. Les Community chest Fund ont été utilisés par les NDC pour soutenir des initiatives de petite échelle proposées par la communauté, le secteur volontaire et les groupes communautaires.

Quelques interventions sont mises en œuvre pour impliquer les communautés ethniques dans la définition et la fourniture des services. Les relations avec les minorités ethniques sont un élément important dans les récits des expériences liées aux NDC. Certaines évaluations ont montré que le NDC a fait de nombreux efforts pour impliquer les groupes issus des minorités ethniques, plus que tout autre initiative territorialisée (ABI). Mais les NDC peuvent faire face à certains dilemmes : par exemple la nécessité de résoudre les tensions entre les communautés bien établies et les communautés plus récentes. Cependant, les NDC opèrent souvent dans des quartiers où les minorités ethniques ont des liens communautaires forts. En 2004, les résidents asiatiques étaient les plus susceptibles de se sentir membres d'une communauté qu'aucun autre groupe. Les communautés en situation de transit, en particulier les demandeurs d'asile, peuvent générer de sévères problèmes pour les NDC et les agences partenaires dans la mesure où ils ne sont pas toujours bien accueillis par les communautés installées et imposent souvent des demandes supplémentaires aux fournisseurs de service⁹¹.

Les partenariats ont mis en œuvre un ensemble de procédures et d'approches pour assister les communautés ethniques. De nombreux NDC ont cherché à améliorer l'engagement des groupes faiblement associés aux processus de renouvellement urbain. Par exemple le NDC de Haringley a développé des liens avec les communautés somaliennes et turques. Il y a eu un accroissement de l'implication des communautés ethniques dans des tâches spécifiques de renouvellement urbain, tels que des projets d'évaluation. De nombreux NDC ont aussi mis en œuvre des projets pour les communautés ethniques. Le NDC de Luton a travaillé avec les communautés nubiennes et afro-carabéennes, en développant des projets visant à favoriser la promotion de l'égalité raciale.

L'image du NDC auprès des habitants

Les résidents ont été questionnés pour indiquer leur point de vue sur le NDC et préciser leur implication dans ce dispositif. Quelques 79% avaient entendu parler de leur NDC local, et plus de la moitié pensaient que leur NDC avait amélioré leur quartier.

⁹¹ CRESR, Research Report 17, New Deal for communities 2001-2005, An Interim Evaluation, Office for the Deputy Prime Minister, Novembre 2005, p 15

Cependant peu étaient réellement impliqués directement dans leur NDC. En 2004, 1/5^{ème} de ceux qui avaient entendu parler de leur NDC étaient impliqués dans ses activités, ce qui représente une petite augmentation par rapport à 2002. Les niveaux de confiance par rapport au NDC se sont élevés plus nettement que pour toute autre programme entre 2002 et 2004. En 2004, les niveaux de confiance étaient plus élevés que pour les collectivités locales et les écoles.

Les facteurs qui renforcent ou contraignent le participation des communautés

La recherche du CRESR a identifié 3 facteurs contribuant à encourager l'engagement de la communauté :

- la fourniture du projet –la mise en œuvre d'un projet visible et novateur qui correspond aux besoins locaux
- la consultation et l'implication –la mise en place d'un ensemble de mesures pour faciliter la consultation et l'implication, et une volonté claire des partenaires de répondre à cette consultation
- la définition et la mobilisation d'instruments fréquents, réguliers, innovants et taillés sur mesure pour communiquer sur les plans stratégiques, les progrès des projets, le partenariat et les opportunités financières.

La recherche du CRESR a aussi mis en avant des éléments freinant les processus d'implication des résidents dans les NDC. Les NDC rencontrent des problèmes pour engager certains groupes, notamment les populations en situation de transit. Le manque de moyens et d'infrastructures pour conduire des activités de capacity building a aussi été soulevé. Le problème du temps est également un élément central. L'implication des communautés, le développement et l'engagement prend du temps. Les NDC opèrent dans des territoires difficiles où ils doivent trouver l'équilibre entre la réponse à des besoins spécifiques et contrastés des communautés et la nécessité de produire des changements stratégiques pour le bénéfice de l'ensemble des résidents (existants et à venir)⁹².

Le NDC de Burngreave

La participation de la communauté et ses contraintes

Au départ, le programme NDC de Burngreave a cherché à promouvoir une approche fondée sur la participation des habitants 'community led approach' afin que les habitants exercent un leadership dans la gestion de ces programmes de régénération. La participation est effective et les résidents locaux sont représentés dans les comités et les groupes de décision.

Dans le NDC de Burngrave, les résidents sont représentés à différents niveaux au sein du NDC.

- Comité de partenariat (partnership board) : outre des représentants institutionnels (Police, Municipalité...), on trouve des représentants élus de la communauté (10)
- Equipe de direction. Cette équipe est chargée de développer la stratégie et les actions avec le comité
- groupes thématiques (Education, santé, crime, Education..)
- groupes thématiques stratégiques. Leur rôle est de donner des informations au comité de partenariat et aux autres équipes. Dans ce groupe des personnes locales élues sont intégrées.

Toutefois, dans la durée cette démarche de type 'community Led' pose quelques difficultés, compte tenu des divergences de vues des résidents ; de leurs difficultés à coopérer parfois. Les habitants défendent leurs propres chapelles, souligne notre interlocuteur.

⁹² CRESR, Research Report 17, New Deal for communities 2001-2005, An Interim Evaluation, Office for the Deputy Prime Minister, Novembre 2005, p 18

« les résidents pensent qu'il s'agit de leur programme ». « Les gens veulent gérer leur propre problématique. Ils ont du mal à travailler ensemble ». La compétition entre les résidents est également évoquée « L'une des barrières à la participation est la compétition qui existe entre les gens et le manque de compréhension mutuelle ». « Les gens ont des aspirations différentes ». Le représentant de Burngreave NDC confirme que certaines décisions prises par le NDC doivent être expliquées aux habitants qui ne comprennent pas toujours les décisions prises.

Le rôle des associations et des organismes volontaires

Plus spécifiquement, le gouvernement a mis l'accent sur les bénéfices de l'activité communautaire et a défini un ensemble de mesures pour "accroître la participation des secteurs volontaire et "communautaire", et de la "communauté", de 5% en 2006" (Home Office, 2002). Les autorités locales ont été encouragées à travailler en partenariat avec le secteur communautaire à travers les partenariats stratégiques locaux (LSP) ou NDC. Selon le gouvernement, les organisations du secteur communautaire jouent un rôle important pour l'implication du public; Patricia Hewitt, du secrétariat au commerce et à l'industrie a affirmé que « l'entreprise sociale offre une manière d'impliquer les groupes exclus -y compris les résidents à faibles niveaux de revenus et les personnes handicapées, dans la définition et la mise en œuvre de leurs propres services ». Ce point est repris par les directives du gouvernement sur les autorités locales et l'établissement de partenariats stratégiques locaux (LSPs), qui affirment que les organisations du secteur communautaire sont le meilleur moyen pour impliquer les personnes qui seraient difficiles à atteindre autrement. En bref, le gouvernement actuel souscrit à l'idée selon laquelle le processus de gouvernance et la participation des communautés peuvent être améliorés par l'existence des organisations du secteur communautaire et leur implication dans la fourniture du service et dans les processus de décision politiques. « Nous pensons que le secteur volontaire a un rôle crucial à jouer dans les réformes du service public et dans la réactivation de la vie civique » (HM, Trésor, 2003, p.3). Des organisations telles que les Community Development Trust ou les Community Foundation sont mobilisées dans les processus de fourniture des services publics. Plus que la communauté locale, il s'agit aussi de favoriser la participation des communautés ethniques et d'éviter toutes formes de discrimination dans les services publics⁹³.

Le gouvernement britannique actuel affiche une confiance dans les potentialités que représente une intervention du secteur communautaire dans la fourniture du service. Les

organisations du secteur communautaire sont largement considérées comme apportant une contribution significative dans les localités dans lesquelles elles opèrent, notamment les localités les plus en déclin. Comme Blair l'affirme lui-même (1998), « un défi clé pour les politiques progressives est d'utiliser l'Etat comme une force de facilitation, protégeant les organisations communautaires et volontaires et encourageant leur croissance pour prendre en charge de nouveaux besoins, en partenariat de manière appropriée ». L'action de ces organisations est analysée comme contribuant au renforcement de la capacité des communautés et comme dynamisant le capital social (Putnam, 2000; Selman, 2001; Blunkett, 2002; Gilchrist, 2003). Le capital social, notion empruntée à Robert Putnam qui désigne un ensemble de normes et de liens de confiance facilitant l'action des institutions et celle des individus, est devenu ces dernières années un thème central de littérature et de l'action communautaire (Bacqué, 2005). En outre, l'implication des organisations communautaires dans les réseaux de gouvernance locale est vue comme permettant d'assurer une représentation des points de vue de la communauté dans la politique locale de développement. Dans le contexte du Royaume-Uni, ces vues ont été confirmées, appuyées par une série de discours politiques et d'initiatives, qui mettent l'accent sur le rôle des organisations du secteur communautaire dans le renforcement de l'engagement public dans la fourniture de services et, qui tentent aussi de promouvoir l'implication du secteur communautaire dans la politique de développement (HM, Treasury, 2002, DETR, 2001; Home Office, 2002).

Tout en prenant de l'importance dans les processus de fourniture des services et des politiques urbaines, les associations s'organisent et se constituent en réseau pour influencer sur les processus de définition des politiques urbaines, comme en atteste l'exemple de l'Urban Forum. Ce mouvement est soutenu par le gouvernement qui cherche à fédérer les associations.

Fédérer les associations

Urban Forum (Londres) est une structure qui chapeaute l'ensemble des associations au niveau national. Elle a été créée il y a 10 ans pour donner une voix aux associations (volontaires, communautaires, charitables) intervenant dans les politiques urbaines en Angleterre. Urban Forum vise à soutenir les associations pour leur participation aux politiques urbaines. Cet organisme fait la médiation entre le gouvernement et le secteur associatif concernant la politique urbaine. L'Urban Forum joue un rôle au niveau national dans la dissémination de bonnes pratiques et dans la diffusion d'informations en direction des associations. C'est un centre d'information et de

⁹³ Dans le secteur du logement, afin de permettre la participation des citoyens issus des communautés ethniques, des Housing Associations « ethniques » ont été créées.

ressources pour le secteur associatif. L'Urban Forum offre aussi des formations pour le secteur associatif. Cet organisme fait des recherches pour le secteur associatif. L'Urban Forum se conçoit aussi comme un moyen pour influencer les décisions liées à la politique urbaine et à la définition des services publics locaux. Son rôle est d'influencer en amont les décisions du gouvernement dans un sens positif, pour promouvoir les associations et conforter les aspects positifs de la politique gouvernementale à leur égard. Dans ce contexte, l'Urban Forum mène des actions de lobbying auprès du gouvernement, notamment pour des questions liées au financement. La question financière est en effet cruciale pour le secteur associatif qui cherche à devenir de plus en plus autonome financièrement. L'Urban Forum est une structure générique pour toutes les structures associatives. *« L'Urban Forum ne s'intéresse pas à un groupe particulier, nous sommes un organisme générique pour toutes les associations. Nous ne représentons pas des communautés particulières ou des groupes particuliers. Toutefois, si besoin nous pouvons faire des recherches ou des actions spécifiques pour un groupe (pour des questions liées à l'ethnicité, à un handicap, au genre., à l'age...). On consulte toutes les associations. Nous n'avons pas pour but de faire de la discrimination positive. Nous ne voulons pas faire de particularisme . Il existe en effet des structures spécifiques pour chaque cas».*

Le passage d'une fourniture hiérarchique à une fourniture basée sur un modèle de gouvernance

David Lucking et Liz Sharp en s'appuyant sur une littérature sur la gouvernance, montrent que de nombreux changements sont survenus dans les 30 dernières années dans le secteur des services. La plus importante de ces transformations est, premièrement le passage du gouvernement local comme fournisseur de services à un gouvernement local "acheteur" de services des autres⁹⁴ et deuxièmement un mouvement vers un système de prise de décision impliquant la participation d'un grand nombre d'acteurs (secteur privé et volontaire) dans la fourniture du service public et la prise de décision stratégique. Le passage d'une fourniture hiérarchique à une fourniture basée sur un modèle de gouvernance impliquant des réseaux d'acteurs est souvent considéré comme plus efficace.

Ces changements ont des implications sur les organisations du secteur volontaire, qui sont de plus en plus considérées comme "offreurs" de services et desquelles on attend aussi qu'elles participent à des forums de décision publique. Les organisations communautaires jouent dans ce contexte un rôle croissant dans la gouvernance locale (NDC, LSP...). Selon le gouvernement, l'implication du secteur volontaire dans la fourniture de services peut stimuler la participation et l'engagement, et les organisations du secteur communautaire peuvent jouer un rôle important en permettant une prise en compte des points de vue et des besoins des communautés locales dans les processus de gouvernance. Ces rôles peuvent être renforcés

⁹⁴ Il est très important de noter que le secteur public fournit directement de nombreux services –ce n'est pas un changement complet.

mutuellement dans la mesure où en tant qu'offreur de services locaux, une organisation du secteur communautaire peut être très bien informée sur les besoins de la communauté locale et avoir une connaissance spécifique sur les thèmes pouvant éclairer le processus de décision local. Cependant, il peut aussi exister des conflits potentiels entre les intérêts propres des organisations du secteur volontaire en tant que prestataire sous contrat et ceux de l'autorité locale, et ceux des communautés qu'elles représentent... Ce problème se pose notamment avec les CDTs, dont le rôle est parfois ambigu.

Un positionnement difficile des CDTs

En principe, la force principale des CDTs est leur ancrage dans la communauté locale. Néanmoins, en pratique, les Community Development Trusts sont des organisations communautaires importantes dont la légitimité n'est pas automatique. Il y a eu des exemples par le passé où le leadership d'organisations de tailles comparables a été contesté et a généré un ressentiment parmi les personnes vivant dans les quartiers défavorisés.

Le rôle des CDTs, en tant qu'institutions de la société civile, signifie aussi qu'elles risquent de ressembler aux autres bureaucraties du secteur public avec lesquelles elles interagissent ou aux agences commerciales, avec lesquelles elles rivalisent pour des raisons d'efficacité et avec lesquelles elles sont parfois en compétition. Les acteurs politiques et les gestionnaires doivent avoir une stratégie pour éviter le danger potentiel de sur-bureaucratiation et de sur-commercialisation. Par ailleurs, leur dépendance par rapport aux subventions et aux contrats les rend vulnérables aux influences extérieures des agences qui les financent. Il n'existe pas d'études publiées qui ont cherché à évaluer, en détail le niveau de satisfaction des résidents par rapport aux performances et aux méthodes opérationnelles des CDTs.

Notre interlocutrice de Mannor & Castle Development Trust évoque le manque de soutien de la municipalité de Sheffield. « *Nos relations avec la municipalité de Sheffield sont très importantes, en particulier maintenant que nos financements ont été réduits. C'est le problème clé auquel nous faisons face actuellement : comment améliorer nos relations avec la municipalité de Sheffield ? Ils ont besoin de nous, et nous avons besoin d'eux* ». Le dépendance financière pose des problèmes. « *Les financeurs ne sont pas toujours clairs sur ce qu'ils attendent de nous et ce qu'ils veulent qu'on fournisse. La communication est faible et souvent ils changent leurs objectifs. Ils font également de la rétention d'informations et ils s'attendent à ce que nous fournissions nos actions avec un budget serré.* », souligne la représentante du CDT de Mannor & Castle. Un autre problème est la contrainte de temps. C'est le problème le plus important sur le terrain, souligne t'elle. *Construire des relations prend du temps. C'est pour cela que le SRB était utile car il a duré 7 ans. Mais nous perdons ce financement de long terme et nos différents financeurs attendent des résultats immédiats* ». Le problème de la démonstration se pose « *Démontrer que ce que nous faisons marche est aussi un autre problème. Nous pouvons faire de la comptabilité mais comment pouvons nous prouver que ce que nous faisons fonctionne vraiment ?* ».

L'accountability

Les citoyens sont de plus en plus appelés à exercer une fonction de contrôle de l'action publique, soit en tant qu'usagers directement concernés (stakeholders), soit en jouant le rôle que le « donneur d'ordre » politique est normalement censé exercer. L'idée est alors qu'une participation active améliore *l'accountability* des services publics (ou des prestations privées)

et donc leur qualité (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). « *Ce terme exprime l'idée que les responsables de l'action publique sont comptables de leurs actes devant les citoyens. Il s'oppose au terme de responsiveness qui décrit la capacité managériale, hors de la sphère politique, d'adaptation et d'évolution à la demande* »⁹⁵.

Pour Stoker, les dilemmes potentiels associés avec le passage à la gouvernance sont la nécessité pour les acteurs publics de justifier leur performance aux citoyens (accountability). Il existe plusieurs formes d'accountability, "une accountability démocratique" une accountability morale⁹⁶. La provision des fonds publics est susceptible de créer des conditions, des indicateurs et des systèmes d'accountability financière imposés par les programmes locaux. Pour le NDC, l'accountability financière est généralement exercée par la collectivité locale qui est aussi un membre actif du comité de décision. Dans ce cas, les personnels de la collectivité responsables de l'accountability sont différentes de celles qui participent aux comités de décisions. C'est le cas dans le NDC de Burngreave.

En ce qui concerne les LSP, il n'existe pas d'accountability démocratique directe des habitants. Un LSP n'est pas directement « accountable » de l'électorat à travers le vote, bien qu'il intègre quelques représentants élus. L'Accountability est promue à la place par la transparence des opérations et des décisions et par la présence dans le comité d'un ensemble de groupes pertinents. La transparence dans ce contexte signifie la publication de stratégies, la fourniture de preuves sur la concrétisation des objectifs définis les années précédentes. Il s'agit aussi de s'assurer que la plupart du travail est réalisé en public. Les groupes communautaires et volontaires ont un rôle particulier, avec les conseillers élus, dans la promotion de l'accountability. A Sheffield notamment, et cela est presque commun aux autres LSP, les groupes communautaires et volontaires disent qu'ils se sentent marginalisés et qu'ils n'ont pas autant d'influence qu'ils le souhaiteraient.

L'Accountability est aussi promue à travers des programmes spécifiques gérés par le LSP. Par exemple le Community Safety Partnership gère une proportion des financements de la Police. Les agents de la Police doivent montrer qu'ils sont responsables des problèmes de la Communauté pour obtenir des fonds ; ils doivent aussi montrer qu'ils ont consulté la communauté. Les fonds viennent du gouvernement central, du Home Office, mais ils sont d'abord soumis à la consultation de la communauté avant d'être rendus disponibles. Selon les acteurs, la procédure a facilité le changement culturel parmi les membres de la Police à Sheffield.

⁹⁵ JEANNOT G., *ibid*, p.94

L'Accountability des LSP est aussi exercée par le GoR par un contrôle de l'action des LSP, notamment en matière de participation des habitants. Les LSP sont donc soumis à l'"accountability" directe GoR. Le GO évalue aussi les mesures prises dans les NDC en matière d'implication des résidents et des groupes locaux.

Démocratisation et accountability : l'expérience du GO de Yorkshire and Humber

Le GO comprend 4 groupes et se fixe plusieurs objectifs : améliorer la qualité de vie ; aménagement ; logement ; renouvellement des quartiers ; enfants ; personnes et communautés.

La *Renewal team*, dont nous avons rencontré les acteurs principaux, est chargée de conduire l'action de « démocratisation » et d'accountability engagée par le gouvernement, en matière de services publics. L'une des problématiques est selon l'une des personnes interviewées d'essayer de rassembler les communautés locales de tous horizons (ethniques, religieuses...) et de les amener à travailler ensemble, et de concert dans la mise en œuvre des services publics « *trying to bring those communities together* ». L'enjeu sous-jacent est aussi de contenir les tensions ethniques ou raciales qui peuvent survenir entre les communautés.

La mission du GO n'est pas bien évidemment de se substituer aux collectivités locales ni aux acteurs de droit commun, qui sont en charge de favoriser l'implication des habitants dans les programmes tels que le NDC ou LSP. Il s'agit de veiller à ce que ces collectivités mettent en œuvre les dispositifs adéquats pour favoriser cette participation. Le GO exerce une accountability sur les organisations clés de droit commun qui mettent en œuvre les services publics et notamment les collectivités locales, le secteur de santé et d'éducation... Le GO travaille avec ces organisations pour les aider à améliorer le service rendu et pour contrôler la manière dont les actions sont menées en direction des communautés.

L'une des missions principales de la *Renewal team* du GO est la « gestion des relations » (relationship management) et la « construction des relations ». « Nous connaissons les problèmes et nous pouvons intervenir pour améliorer la situation ; des réunions transversales sont organisées avec d'autres organisations ».

Selon les acteurs rencontrés, le rôle du GO s'est fortement accru depuis ces dernières années « *Nous pouvons influencer l'agenda politique* » confirme l'une des personnes interviewées. Le GO soutient et coordonne l'action du Gouvernement central pour faire avancer les choses sur le terrain et faire en sorte que les choses changent « *Nous essayons de faire en sorte que les choses avancent* », confirme l'une des personnes interviewées. L'implication de la communauté, souligne l'un de nos interlocuteurs, est au centre de l'Agenda politique. Mais il ne s'agit pas seulement de répondre à l'Agenda politique. Selon les personnes interviewées l'implication des habitants est réellement importante pour l'amélioration des services publics. « *L'objectif est de remettre les quartiers dans une certaine forme de normalité, de les réintégrer dans le droit commun* souligne un de nos interlocuteurs ». *Le GO ne travaille pas pour une communauté particulière mais pour l'ensemble de la communauté locale. Je ne suis pas un représentant des jeunes ou des minorités noires ou religieuses* souligne l'un des interviewés⁹⁷.

Le GO se donne pour objectif de construire des *relations de confiance* entre les acteurs, de connaître et de gérer des performances. Le terme « construction de relations de confiance » est venu plusieurs fois au cours de l'entretien. Il s'agit également de donner de la flexibilité, mais aussi de vérifier que les autorités locales atteignent les objectifs fixés par le Gouvernement par rapport au LSP. L'enjeu est aussi d'harmoniser les actions des collectivités britanniques. Il existe en effet, selon les personnes interviewées, de très grandes différences de points de vue entre les autorités locales, mais aussi entre les communautés. Un véritable benchmarking se met en place

⁹⁶ Interview avec des responsables du GO de Yorkshire and Humber

⁹⁷ Cet entretien a été réalisé en mai 2005, avant les attentats de Londres

entre les collectivités locales dans ce contexte. Les meilleures LSP acquièrent une plus grande autonomie dans la mise en œuvre de leurs projets.

Dans ce contexte, le GO joue un rôle majeur dans le « *capacity building* », le renforcement des capacités locales à agir. Il s'agit pour le GO d'aider les organisations clés à répondre aux enjeux posés par les zones en déclin. Le rôle du GO est également d'évaluer leur action et notamment l'action des collectivités locales, principaux organismes pourvoyeurs de services publics. Ces organismes ont souvent été considérés par le gouvernement comme des organes trop bureaucratiques et dépendants des subsides de l'Etat. *Les collectivités locales ont mauvaise presse auprès notamment des habitants*, souligne l'une des personnes interviewées. Selon ce dernier, « *il est difficile de changer les opinions des résidents* ». Il s'agit donc pour le GO de veiller à ce que les actions des collectivités soient efficaces.

L'accountability est un axe important des GO. Les GO exercent une accountability sur les collectivités locales conduisant les LSP qui doivent rendre des comptes de leurs actions, sur la base d'indicateurs de résultats fixés par le Gouvernement central. Le contrôle du GO s'exerce aussi dans le cadre de la mise en œuvre du LSP. L'enjeu majeur affirme l'un des interviews est d'améliorer la mise en œuvre des services publics « *les services publics ne travaillent pas de manière coordonnée. Nous créons des partenariats afin de coordonner les actions entre les acteurs du service public* ». L'enjeu essentiel est le « *cross cutting* » soit le travail transversal. L'accent est mis sur la fourniture du service et son efficacité.

Si la démocratisation est effective dans les NDC ou LSP, elle pose des problèmes comme le souligne notre interlocutrice de l'Urban Forum, chargée d'évaluer la participation des habitants et l'engagement du secteur volontaire dans ces deux programmes gouvernementaux.

« La participation des secteurs associatifs et des habitants est efficace. Le gouvernement investit beaucoup de moyens pour mettre en œuvre la démocratie participative et favoriser la participation des associations bénévoles et communautaires dans les processus de régénération urbaine et la production des services. Toutefois cela pose également beaucoup de problèmes dans les faits. L'un des problèmes majeurs est que la participation prend du temps. Il existe une différence entre les cycles de projets et ceux du gouvernement. Le gouvernement veut des résultats immédiats. Il évalue la réussite d'un projet sur le nombre d'écoles ou de logements construits ou sur le nombre d'habitants intégrés dans les processus de projet. Il veut savoir comment l'argent est dépensé. Le gouvernement veut des résultats immédiats, alors que le secteur associatif cherche à développer des projets qualitatifs. Or les projets qualitatifs sont lents dans leur réalisation. Les résultats qualitatifs prennent du temps et sont plus lents à mettre en place que les cycles du gouvernement ». Le même problème se pose pour la participation des habitants dans les programmes tels que les NDC ou LSP. « La participation des habitants prend du temps. Il existe une différence entre les cycles liés aux habitants et ceux du gouvernement. Les conflits et les disputes sont souvent considérés par le gouvernement comme un facteur montrant la bonne implication des habitants. Ça renforce selon lui la capacité des habitants. Par ailleurs il n'est pas sûr que les résidents impliqués soient représentatifs des habitants du quartier. Certains semblent de plus en plus institutionnalisés ».

Par ailleurs, de grandes différences existent entre les villes dans la mise en œuvre effective de la participation.

« De grandes différences existent entre les NDC ou LSP dans la manière dont les communautés locales sont impliquées. Dans quelques zones, la participation est bonne dans d'autres elle ne l'est pas. En fait le problème majeur sous-jacent est le partage du pouvoir. Le partage du pouvoir n'est pas naturel. Certaines collectivités locales concentrent les pouvoirs. La situation est donc très hétérogène entre les villes. Il y a des exemples de bonnes et de mauvaises pratiques. La question clé est le pouvoir et les conditions sont variables entre les collectivités. Certaines collectivités veulent garder le pouvoir. Il y a des quartiers où le conseil municipal est éclairé et d'autres où ce n'est pas le cas. Il existe même des exemples où la mairie décide de tout, mais crée une image de participation et de démocratie participative. Ce n'est pas lié au fait que le conseil municipal soit libéral ou pas. Certaines collectivités libérales font participer les habitants de manière effective et réelle. Certaines mairies moins libérales peuvent en revanche faire penser aux habitants qu'ils ont du pouvoir alors que la mairie a déjà pris toutes les décisions pour eux. Ça existe. En fait, tout dépend parfois de la volonté de la collectivité ».

Quand on l'interroge sur l'accountability, notre interlocutrice est sceptique.

« l'accountability est un concept rigolo une sorte de « joke ». On l'utilise sans précision. Ce concept est plus lié à la notion de responsabilité. Il intègre parallèlement la notion de responsabilité et de transparence. Depuis 18 mois, la répartition du pouvoir change. Les collectivités locales deviennent plus importantes en termes de responsabilité que depuis ces dernières années. Le gouvernement devient de plus en plus dépendant des collectivités locales pour la livraison de ses services. Les collectivités locales sont de plus en plus responsables pour la fourniture des services locaux. Le gouvernement a besoin absolument des collectivités. On observe un renforcement du pouvoir du conseil municipal. Parallèlement à ce processus, on observe un renforcement de la transparence et des moyens de contrôle des actions des collectivités locales. Le gouvernement ne peut pas imposer la participation des résidents dans les faits. Des plaintes possibles peuvent être faites au Gouvernement office si la mairie ne partage pas le pouvoir. Le gouvernement peut aussi menacer la collectivité locale de supprimer ses subventions mais dans les faits c'est très rare. Ça n'arrive jamais. Le gouvernement a besoin des collectivités ».

Le Neighbourhood Management

Conscient du coût important de dispositifs tels que les NDC et de leur diffusion sur des zones géographiques ciblées, le gouvernement veut promouvoir une amélioration globale des services publics et de ses acteurs, tout en confortant la participation des habitants. Un programme, le *Neighbourhood Management* (gestion de proximité), a été lancé par le gouvernement.

Neighbourhood Management⁹⁸

⁹⁸ (Entretien à la Neighbourhood Unit/ ODPM)

Le Neighbourhood Management (NM) est un programme du gouvernement. Géré par la NRU⁹⁹, ce programme se différencie des grands programmes tels que les NDC qui agissent à des échelles plus importantes. Le NM vise à faire des micro projets dans les quartiers menacés par une spirale de déclin et d'exclusion. 35 projets pilotes ont été lancés entre 2001 et 2002 pour la plupart dans les quartiers défavorisés non bénéficiaires des aides du gouvernement¹⁰⁰. Ce programme est aussi moins onéreux que le NDC. Il concerne des quartiers de 10 000 habitants. Ce programme est soumis à une évaluation en continu du gouvernement afin de permettre d'ajuster l'action et de la diffuser au niveau national. Le programme vise à améliorer la fourniture des services publics dans des zones défavorisées menacées par la criminalité, le chômage, une qualité médiocre de logements, une santé médiocre... Il s'agit de créer/ améliorer l'offre de logement, de créer des opportunités d'emploi, de lutter contre la criminalité. « *Le Neighbourhood Management vise à un changement de management, et à un changement de culture des agences qui fournissent des services publics notamment dans la manière dont elles sont liées aux communautés locales. Il se concentre sur la manière dont les services de droit commun sont fournis et ajustés aux besoins locaux et aux priorités des quartiers* » (NRU/ OPDM)

La consultation des habitants est un axe central. « *On fait de la consultation avec la population locale. Le financement permet de mettre en place une petite équipe pour gérer les quartiers et élaborer un plan d'action pour le quartier afin d'améliorer la qualité de vie, lutter contre la criminalité...Le plan est formulé avec les habitants et les principaux fournisseurs de services.* »

Il y a 7 ingrédients clés pour la mise en oeuvre d'un Neighbourhood management. Notamment :

1) un territoire avec un périmètre bien défini (entre 5000 et 18 000 habitants). Il s'agit d'un périmètre naturel. Il est défini par les habitants. Il ne dépend pas des découpages administratifs

2) la consultation et implication des habitants

3) la nomination d'un directeur qui respecte les habitants et les résidents et travaille avec les fournisseurs principaux de services publics

4) la nomination d'un comité de partenariat qui suit le programme et le met en oeuvre. Ce comité intègre des habitants, les fournisseurs principaux de services (Police, collectivité locale...) et le directeur ; la collectivité locale a une *accountability financière* sur le dispositif. Les comités doivent inclure une majorité d'habitants –pour 15 personnes dans le comité, il faut 8 habitants. Toutefois, il est établi que les habitants impliqués sont surtout des activistes, parfois des chômeurs ou des personnes âgées. Des groupes thématiques au sein du comité, permettent de palier ce problème et d'élargir les catégories d'habitants impliqués (femmes, jeunes..).

5) le comité doit travailler avec les acteurs principaux de services publics (municipalité, LSP) Ils doivent entretenir de bonnes relations avec les fournisseurs de services publics.

6) avoir des informations sur les problèmes locaux et de la population (analyse des conditions socio-économiques, établissement d'une base de données...).

7) fournir des mécanismes pour permettre aux résidents de s'impliquer. Le Neighbourhood Management est l'intermédiaire entre les habitants et les fournisseurs de services publics. Il constitue un pont pour favoriser le dialogue « *les habitants ne savent pas toujours qui contacter. De même les fournisseurs ne connaissent pas toujours les habitants et veulent les connaître. Le Neighbourhood Management joue un rôle d'interface.* »

⁹⁹ Neighbourhood Management Unit

¹⁰⁰ Le Neighbourhood Management ne concerne pas seulement les quartiers défavorisés des zones urbaines. Il concerne aussi les zones rurales et semi-rurales. Toutefois dans tous les cas, ce dispositif se concentre sur des zones menacées de faible demande de logement, de criminalité, de chômage...

3.2.3.2 L'expérience française

La démocratisation de la vie locale

En France, la démocratisation est aussi un axe privilégié de la modernisation des services publics. La notion de *territorialisation* renvoie tant dans les discours que dans les dispositifs à la notion de démocratisation de la vie locale, à la mise en place de dispositifs visant à mieux prendre en compte les demandes et l'opinion de la population.¹⁰¹ L'exigence de proximité répond à un souci de permettre aux citoyens de participer à la réflexion sur les décisions locales et à la définition des projets qui les concernent au quotidien. Il s'agit de promouvoir la démocratie de proximité. La loi sur la démocratie de proximité a mis l'accent sur la constitution de conseils de quartiers et de comités de quartiers pour les villes de plus de 100 000 habitants. Les conseils de quartiers français sont souvent composés de différents collèges, correspondant par exemple aux citoyens mobilisés (citoyens volontaires et leurs délégués), aux citoyens organisés (associatifs) et quoique de moins en moins fréquemment, aux citoyens ordinaires tirés au sort (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

La figure de l'habitant, si fréquente en matière de territorialisation des services publics, emprunte à ces deux approches de l'action publique. Qu'elle désigne l'utilisateur de services de proximité ou la personne en situation d'exclusion, elle tend à proposer les mêmes modèles de participation. Cette dernière trouve sa légitimité à décliner ou à ajuster localement l'action publique aux populations et territoires. On peut distinguer deux formes principales de participation lorsque cette dernière s'inscrit dans une recherche de proximité : l'interpellation ou le projet. La première consiste à offrir la possibilité aux usagers de signaler des dysfonctionnements ou de bénéficier d'un appui spécifique d'agents spécialisés dans le cadre de leurs démarches auprès des services publics. La seconde consiste à considérer les habitants comme étant les co-producteurs d'une partie de l'action publique, susceptible d'être traduite par l'élaboration de projets ponctuels¹⁰².

La participation des habitants constitue un axe privilégié de la réforme des services publics dans les quartiers difficiles, qui sont souvent confrontés à un déficit démocratique. Les démarches participatives peuvent aussi viser à modifier les relations entre les citoyens et le système politique. L'une des idées principales, parfois non explicitée publiquement mais

¹⁰¹ Pascale Korn, Synthèse des expériences. Rencontre Nationale "Territoire et proximité, moteurs de la modernisation du service public" 24 et 25 février 2000 p 3

¹⁰² 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, 230p.

presque toujours présente, est que la participation peut contribuer à la légitimation du système politique, et en particulier, des équipes en place. La participation serait un instrument pour lutter contre l'abstention et pour améliorer les chances de réélection (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005, p32). Dans ces quartiers, une véritable injonction à la participation est souvent mise en avant dans le discours des acteurs comme en atteste l'exemple de Mantes la Jolie.

La participation des habitants et les services publics : l'expérience de Mantes la Jolie

A Mantes la Jolie, la « participation des habitants » est un leitmotiv dans le discours des agents. La mise en place de dispositifs de participation ne se limite pas seulement à l'échelle des quartiers en difficulté, mais intervient à l'échelle de toute la ville et notamment du centre-ville.

Le service vie des quartiers

■ Une structure interne à la municipalité de Mantes la Jolie

La ville s'est dotée d'un service vie des quartiers, dont nous avons rencontré le responsable. Ce service est divisé en trois secteurs : hygiène publique¹⁰³, environnement, (protection de l'environnement, nature, qualité de vie...), et vie des quartiers. Ce service s'occupe de l'ensemble du territoire de Mantes la Jolie.

■ Un contrat moral de participation pour les habitants issus des quartiers les plus difficiles

Le service vie des quartiers « est un lieu d'écoute, d'échange et de concertation », affirme le responsable. C'est aussi une plate-forme informative. Il s'appuie principalement sur les lois de 1992 et de 2002 sur la démocratie locale. Suivant ces lois, « la population doit prendre en main sa destinée, en contrepartie les élus doivent écouter leurs administrés », souligne le responsable du service vie des quartiers. Un certain "contrat moral" est passé entre la mairie et les habitants. Ce contrat fixe les droits et devoirs de ces derniers.

Les comités consultatifs des habitants :

■ Une recherche de représentativité de l'ensemble des secteurs de la ville et des habitats

8 comités de quartiers ont été institués dans les 8 quartiers de la ville. Ils viennent conforter l'action du service vie des quartiers. Ils sont constitués chacun de 12 membres recrutés par voie d'appel à candidature diffusés sur tous les secteurs de la ville de Mantes (centre ville, quartiers...). Les 12 membres ont été désignés par une Commission municipale qui statue sur les candidatures. Une certaine représentativité de la population est recherchée, à (parité homme femmes, représentation de toutes les catégories socioprofessionnelles, représentation d'actifs et de retraités).

■ Le déficit démocratique récurrent dans les quartiers difficiles

Les appels à candidature ont remporté un franc succès dans le centre ville, où plus d'une cinquantaine de candidatures ont été proposées. Par contre, ils ont été peu effectifs dans les quartiers en difficulté, marqués par un déficit démocratique (taux de participation aux élections municipales : 80% dans le centre ville contre 20 à 25% dans les quartiers défavorisés). Ces difficultés s'expliquent selon les personnes rencontrées par la présence dans ces quartiers de personnes dépourvues de « culture démocratique ». La difficulté de mobilisation de ces populations est d'autant plus difficile que ces personnes ne se sentent pas intégrées dans la commune, souligne l'élue de proximité présente lors de l'entretien. Afin de mobiliser les publics issus des quartiers en difficulté, la ville s'est appuyée sur les associations, qui ont été des relais et qui ont joué un rôle de médiation. Les comités de quartier servent à sensibiliser les publics et à les

¹⁰³ Ce secteur vise à l'application directe des textes réglementaires sur l'hygiène publique (pollution, eau, bruit...). Ce secteur est en relation directe avec le Préfet de département