

LATTS

Unité mixte de recherche CNRS 8134
École nationale des ponts et chaussées
Université Paris-Est



Le déploiement des « nouveaux métiers » de la politique de la ville,
comparaison franco-britannique

Rapport final
Janvier 2009

Gilles Jeannot Latts, Ecole nationale des ponts et chaussées
Barry Goodchild Sheffield Hallam University
Paul Hickman Centre for Regional Economic and Social Research
Vanessa Girard Latts Ecole nationale des ponts et chaussées

Convention Délégation interministérielle à la ville, école nationale des ponts et chaussées 11 /12 /2007

Latts / ENPC 6 et 8 avenue Blaise Pascal, Cité Descartes, F 77455 Marne la vallée cedex 233 (0) 1 64 15 30 00

Sommaire

Introduction p.3

Chapitre 1 France / Grande Bretagne : deux manières d'aborder la question des compétences et métiers de la ville p. 9

Chapitre 2 Grande Bretagne : un patchwork d'interventions publiques p. 21

Chapitre 3 Grande Bretagne : l'action du secteur volontaire p. 31

Chapitre 4 Grande Bretagne : les tentatives de coordination p. 39

Chapitre 5 Des "métiers flous" en Grande Bretagne ? p. 67

Chapitre 6 Contrepoints français p. 87

Conclusion Les causes des métiers flous p. 109

Bibliographie p. 113

Introduction

La présente recherche a pour objet de mieux comprendre le phénomène des « nouveaux métiers » de la ville, avec en particulier diverses atypies sur les formes professionnelles que l'on a pu observer dans le cas français, en déplaçant le regard vers le cas de la Grande Bretagne. Elle repose sur l'analyse approfondie des formes organisationnelles et professionnelles dans le domaine équivalent à la « politique de la ville » française dans deux villes britanniques. Elle a été menée par une équipe binationale. Cette enquête britannique a été complétée de manière plus légère par une enquête française. L'enjeu est de tester si, dans un contexte institutionnel différent, on observe des phénomènes professionnels comparables pour valider la thèse d'une corrélation entre les modalités de l'intervention publique et les formes professionnelles. Si c'est le cas, cela permettra d'approfondir la compréhension de ces mécanismes de corrélation.

La politique urbaine britannique

L'équivalent britannique de la politique de la ville française a été relativement bien analysé de ce côté-ci de la Manche. Claude Jacquier (2003) dans le cadre d'un dispositif de veille pour le compte de la DIV a présenté un tableau général de l'équivalent britannique de la politique de la ville, qu'il est inutile de dupliquer ici¹. Soulignons cependant quelques caractéristiques de la politique britannique utiles par la suite.

¹ On peut aussi se reporter à (Booth, et alii 1997), (Le gales et Parkinson 1994), (Le gales 1995). et à la synthèse pour la DIV de Aude Molin : *Etude de la politique de la ville en Grande Bretagne et plus particulièrement en Angleterre*, janvier 2003.

En premier lieu, la relative continuité de celle-ci. En effet, des actions transversales et territorialisées sur les problèmes sociaux urbains ont été développées depuis les années 1970. La période Thatcher, n'a pas conduit à une remise en cause complète des financements de cette politique urbaine. Et celles-ci ont été soutenues par l'apport de fonds européens (objectif 1) et relancées par le gouvernement de Blair. Cette continuité recouvre cependant une réelle diversité dans le style d'intervention.

En second lieu, la période conservatrice a imprimé une tonalité libérale à l'action publique qui ne sera pas remise en cause par la suite. La volonté d'associer le secteur privé au secteur public et la tendance corrélative à démanteler les organismes publics existants (en particulier pour le logement social), la mise en compétition des villes pour obtenir les aides, ou l'usage généralisé d'indicateurs de performance de l'action publique font partie de ces éléments distinctifs.

En troisième lieu la tension entre éclatement et coordination des interventions semble un thème récurrent. Claude Jacquier rappelle que cette question est ancienne. Evoquée en 1989 dans un rapport d'audit de la Commission for Local Authorities and Health Service qui a critiqué "a patchwork quilt of complexity and didosyncrasy", elle a été au cœur de la création du programme City Challenge lancé en 1991, pour offrir suite à une compétition entre les villes une offre intégrée de rénovation urbaine autour de partenariats locaux entre public et privé. Elle a aussi été reprise autour de la création en 1994 du "single regeneration budget » (SRB) qui a regroupé 20 programmes gérés par cinq ministères. Mais par la suite comme le souligne Gery Stoker les programmes thématiques particuliers n'ont fait que se multiplier et la question de l'intégration de cette offre multiple est de nouveau posée en 2001 avec le "New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy Action Plan".

En quatrième lieu, la nécessité de ne pas oublier les spécificités de l'administration territoriale britannique.

Un contexte qui a connu un mouvement de centralisation au moment où la France se décentralisait. L'équivalent de nos communes n'ont pas une complète autonomie de gestion et la plupart n'ont pas de maire en position d'incarner l'entité.

L'Etat lointain s'est cependant progressivement rapproché avec la création des Regional government office, représentant les intérêts de l'Etat sur le territoire et qui auront en particulier la tâche de soutenir les "Local Strategic Partnerships".

Des politiques différentes en Angleterre, en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord (nous ne traiterons que le cas de l'Angleterre).

Un découpage des entités territoriales "pragmatiques" qui conduit à des configurations variables selon les territoires et non à l'empilement des mêmes institutions sur tout le territoire.

Rapportée au cas de la France le dispositif institutionnel apparaît plus simple au niveau de l'architecture des collectivités territoriales avec l'absence de niveaux multiples d'intervention superposés (Commune, intercommunalité, département, région) avec un niveau de base dont la définition pragmatique est variable selon les territoires (Sheffield, une ville à l'échelle de nos EPCI d'agglomération, Kirklees, un regroupement qui correspondrait en France à une intercommunalité, mais sans communes indépendantes). En revanche, l'intervention sur le domaine de la politique de la ville apparaît plus complexe avec le cumul de multiples financements thématiques et territoriaux qui passent parfois par des organismes ad hoc ou par des associations.

Cette complexité peut, en première analyse, être comprise comme l'effet en retour de la politique de Tony Blair qui a consisté à mettre en avant les dimensions transversales et à générer des programmes expérimentaux pour rendre immédiatement visible sa politique (Imrie et Raco, 2003) Cependant dans la mesure où cette question de l'éclatement de la politique a déjà été posée précédemment, on peut se demander dans quelle mesure cela ne correspond pas plus profondément au mode de financement des villes qui dépend largement des fonds du gouvernement central.

Il est utile enfin de préciser que les interventions dont nous parlerons tout au long de ce rapport se déroulent dans un paysage urbain qui n'a rien à voir avec celui de la politique de la ville, avec un habitat essentiellement constitué de maisons individuelles et non de tours et de barres. Les problèmes sociaux n'en demeurent cependant pas moins les mêmes.

L'enquête

Le parti choisi ici, complémentaire de la chronique de ces politiques publiques successives, consiste à se placer sur un territoire particulier et à saisir comment ces offres du gouvernement central ont été captées et comment elles se sont sédimentées. Il consiste aussi,

dans la lignée de travaux sur la France, à porter l'attention sur les professionnels de terrain en charge de la mise en œuvre de ces politiques, leur positionnement dans les organisations, leur activité et leurs parcours professionnels.

Deux terrains ont été retenus. Sheffield offre un exemple assez développé d'une ville importante avec des territoires en difficulté (surtout dans les années 1990) et qui a plutôt cherché à mobiliser l'offre de dispositif proposée par le centre ou les fonds européens objectif1 ("policy on")². Sheffield peut ainsi être considéré comme le cas typique pour observer l'équivalent de la politique de la ville en France. Le cas de Kirklees, un ensemble urbain de la banlieue de Leeds, a été choisi pour favoriser les contrastes avec le premier cas : une entité urbaine qui regroupe plusieurs petites villes séparées et non une agglomération organisée autour d'un centre, une situation sociale moins problématique et un engagement moins ferme de la municipalité dans les dispositifs spécifiques (policy off).

Les sites d'enquête britanniques

Sheffield est une ville du Yorkshire située dans un ensemble urbain dense (Manchester, Leeds,...) du nord de l'Angleterre. Sa population est de 530 000 habitants inscrits qui recouvre la plus grande partie de l'agglomération (Urban sheffield area 640 000 habitants). Grand centre de l'acier inoxydable au 19^e siècle la ville a connu une période de dépression avant d'importantes actions de régénérations portant en particulier sur le centre ville. Le conseil de la ville "Sheffield city Council" a été dominé principalement par le Labour. Le conseil a mené une politique active de captation des subventions et son partenariat stratégique local qui recouvre l'ensemble des actions est relativement développé.

Kirklee est un "metropolitan borough" de 390 000 habitants dans la banlieue élargie de Leeds créé en 1974. Cet ensemble est constitué de petites entités urbaines disjointes autour de Huddersfield, cependant contrairement au cas français où nous aurions autant de municipalités que de centres urbains distincts et éventuellement un établissement public intercommunal, Kirklee est le premier niveau de gestion de ce territoire éclaté, le conseil a ainsi en charge chacune de ces entités comme autant de "quartiers". Les problèmes sociaux de Kirklee sont moindres que ceux de Sheffield. Cependant, de la ville sont issus deux des membres du groupe islamiste qui a conduit les attentats de Londres et cela a conduit les autorités nationales à conserver l'attention sur ce territoire. Le Borough de Kirklee a profité de manière limitée de l'offre de politique sociale urbaine, avec néanmoins un partenariat stratégique local. Celui-ci étant donné le niveau raisonnable des problèmes sociaux sur ce territoire doit être prochainement dissout.

² C'est là reprendre une catégorisation de la science politique anglo-saxonne : "policy on / policy off". L'idée étant que dans ce contexte d'offre de ressources par le gouvernement central, les gouvernements locaux jouent plus ou moins le jeu de la compétition pour capter ces subventions où rentrent plus ou moins dans les critères d'attribution des aides.

Quatre thèmes seront approfondis, le fonctionnement des "isolats" associés au programmes ciblés ; l'intervention du secteur volontaire ; les tentatives de coordination (partenariales, organisationnelles, et comptables) pour répondre à cet éclatement des interventions ; et enfin les effets de cette tension entre éclatement et réorganisation sur les professionnels directement concernés. On découvrira alors que le phénomène des "métiers flous" est loin d'être une spécialité française.

Cette partie centrale sera complétée par une partie sur la mise en perspective des débats sur les professionnels de la politique de la ville dans les deux pays et par des éléments d'éclairage sur le cas de la France à partir de monographies exploratoires sur Rennes, l'agglomération de Périgueux, Villetaneuse et Blanc-Ménil.

La ville de Rennes a été choisie pour la tradition d'intervention de la ville dans le domaine et la structuration de celle-ci autour de quartiers, à l'inverse l'agglomération de Périgueux a été retenue comme cas où la politique de la ville n'est pas centrale. Dans la région parisienne Villetaneuse et Blanc Ménil se différencient en particulier par la présence ou non d'intercommunalité.

Les sites d'enquête français

Rennes est la Préfecture du département de l'Ille-et-Vilaine en Bretagne, c'est une ville de 206 229 habitants d'après le recensement de 1999 et son aire urbaine comprend 521 188 habitants. Rennes Métropole comprend 37 communes. Tous les sites concernés par la politique de la ville se trouvent sur le territoire de la ville centre sauf un à Saint-Jacques-de-la-Lande qui est limitrophe.

Périgueux est la préfecture du Département de la Dordogne en Aquitaine, elle comprend 30 193 habitants en 1999. Boulazac compte 6 050 habitants en 1999 et Coulounieix-Chamiers 8 102 habitants. La communauté d'agglomération, née en 2000, compte deux villes signataires d'un CUCS : Périgueux et Coulounieix-chamiers. Boulazac, commune limitrophe de Périgueux, qui est en dispositif politique de la ville depuis 1989 et un dossier de rénovation urbaine et la première inscrite en politique de la ville ne fait pas partie de la communauté d'agglomération.

Villetaneuse est une commune de Seine-Saint-Denis de 11 376 habitants. Elle fait partie de la communauté d'agglomération de Plaine Commune. L'intercommunalité est compétente en matière de politique de la ville et de rénovation urbaine. Villetaneuse est en dispositif politique de la ville depuis 1994 et a signé un CUCS.

Le Blanc-Mesnil est une commune de Seine-Saint-Denis de l'arrondissement du Raincy, de 51 500 h. Elle n'est membre d'aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Pour ce qui concerne l'équipe de recherche, le parti a été de ne pas simplement faire faire une monographie par chaque chercheur sur son pays mais de réellement confronter des terrains. Gilles Jeannot a participé à l'ensemble des entretiens menés en Grande Bretagne à travers quatre missions d'enquête, Barry Goodchild a participé à une partie des entretiens menés à Rennes. Les discussions appuyées sur la connaissance par chacun de ce pays ont permis de recadrer certaines interprétations rapides ou naïves sans remettre en cause l'intérêt de l'étonnement de l'étranger. Les terrains menés en France, s'inscrivent dans le cadre de la thèse menée par Vanessa Girard, nous n'exploiterons ici qu'une partie de ce matériau.

Interviews

De manière à préserver l'anonymat des références auquel nous nous sommes engagés auprès de nos interlocuteurs, nous ne donnons pas dans ce rapport la liste des personnes rencontrées.

Nous avons rencontré au total 74 personnes qui se répartissent (N = 74)

Sheffield : 16

Kirklees : 4

Recherche et études Grande Bretagne : 6

Focus group, Hallam university Sheffield : 12

Rennes : 13

Périgueux : 9

Blanc Menil : 9

Villetaneuse : 4

Présentation bilingue du rapport

Dans la mesure où les concepts spécifiques associés à la politique de la ville sont souvent connus dans leur langue originale et difficilement traduisibles sans de longues digressions, nous avons pris le parti de mettre en encadré des extraits de document ou des parties de transcriptions des entretiens dans la langue originale. Ces encadrés sont destinés à ceux qui souhaitent approfondir et avoir accès direct au matériau original, une lecture du rapport sans ces encadrés est tout à fait possible et ne perdra pas le fond de l'argumentation.

Chapitre 1

France / Grande Bretagne : deux manières d'aborder la question des compétences et métiers de la ville

Des rapports administratifs parus en France et en Grande Bretagne à la même époque, le rapport Brévan Picard (2000) d'une part et le document *The learning curve* et *l'Egan Review*³ d'autre part, mettent la question des ressources humaines au cœur de la réussite de l'intervention publique sur la gestion et la rénovation des quartiers populaires⁴. Dans les deux cas aussi, les liens entre production administrative et recherche en sciences sociales apparaissent assez forts. La manière de problématiser cette question est cependant notablement différente de part et d'autre de la Manche. Dans le cas français, chercheurs et pouvoirs publics convergent pour saisir l'émergence de « nouveaux métiers » comme une réalité sociale qu'il s'agit de comprendre et d'encadrer progressivement en les « professionnalisant ». Dans le cas britannique, c'est une approche plus fonctionnelle, à travers la caractérisation de comportements pertinents en matière de communication inter-organisationnelle, qui s'impose. La réalité des évolutions professionnelles et la diffusion d'un certain flou des contenus et des positions professionnelles, n'est pourtant pas si différente dans les deux pays avec en parallèle des figures canoniques françaises du chef de projet et des médiateurs, celles de « neighbourhood manager » et de « Neighbourhood warden ». La mise en avant du contraste de ces deux expériences permet alors de faire ressortir le type de liens entre recherche et action publique urbaine dans ces deux pays.

³ ODPM- Office of the Deputy Prime Minister (2004), *Skills for Sustainable Communities (The Egan Review)*, London, ODPM. NRU (Neighbourhood Renewal Unit) (2002) *The Learning Curve: Developing Skills and Knowledge for Neighbourhood Renewal*, NRU, London

⁴ Cette partie menée en amont du contrat a fait l'objet d'une publication dans les *Annales de la recherche urbaine*, nous l'avons cependant reproduite ici dans la mesure où elle éclaire la suite.

1) La professionnalisation des nouveaux métiers en France

Une tradition de commande d'études et de recherches sur les métiers

La proximité entre le monde de la recherche et le monde administratif apparaît dans la construction même du rapport Brévan Picard. Celui-ci est en fait un collage entre le rapport proprement dit et une annexe aussi importante, rédigée par Maurice Blanc et Jean François Sipp qui propose un bilan de vingt années de recherche sur les nouveaux métiers associés à la politique de la ville. Cette proximité apparaît aussi dans le contenu de l'analyse et des propositions. L'analyse prend en compte la spécificité des nouvelles positions professionnelles en termes de statut et d'emploi et la dernière partie de proposition consacrée à la remobilisation des travailleurs sociaux traditionnels dans le champ de la politique de la ville, répond directement aux analyses de Jacques Ion (1990) qui avait décortiqué les conditions de cette exclusion.

Cette proximité entre recherche et action à propos des nouveaux métiers de la ville remonte aux origines de la politique de la ville. Les premiers signes de cette proximité apparaissent avec l'émergence même de ces nouveaux métiers. En effet, parmi les premiers chefs de projets de la politique de la ville où d'expériences antérieures (le petit séminaire à Marseille, l'Alma gare à Roubaix) se trouvaient des individus aux profils singuliers, membres de bureaux d'études mis en position d'inventer la figure professionnelle du chef de projet et qui théoriseront leur propre pratique : Daniel Behar, Michel Péraldi, Michel Anselme, Suzanne Rosenberg. Les autorités suivront immédiatement le mouvement en demandant au cabinet Acadie de faire vivre une bourse d'emploi des chefs de projets des premières opérations de développement social des quartiers et d'en tirer un tableau de l'évolution des profils (Acadie, 1991).

La volonté d'observer et de comprendre les évolutions des pratiques professionnelles autour de la politique de la ville se poursuivra régulièrement au cours du temps. Une mission d'accompagnement de la mise en place des sous préfets à la ville animée par Gérard Grass et Philippe Estèbe dont le tableau du sous préfet nourrira le modèle de l'Etat animateur de Jacques Donzelot (Donzelot, Estèbe, 1994). La politique des « centres de ressources » qui

permettent de faciliter les échanges entre professionnels s'inscrit dans cette volonté de lier animation de milieu et diffusion de travaux de recherche sur l'évolution des métiers. L'association profession banlieue créée en 1993 et animée par Bénédicte Madelin, ancienne chef de projet a ainsi à la fois organisé de multiples rencontres entre les professionnels de la politique de la ville en Seine Saint Denis, un suivi de leurs parcours professionnels ainsi que des études monographiques sur certaines nouvelles figures hybrides comme les adultes relais. Cette activité de commande d'étude a enfin été soutenue par des entreprises publiques comme la poste, la ratp, la sncf ou organismes de prestations sociales comme la Caisse nationale des allocation familiales, qui dans leurs programmes sur l'évolution des métiers ont été confrontés à la gestion des problèmes sociaux en banlieue et en particulier aux question de gestion des espaces publics ou d'ouverture de guichets de service publics dans ces quartiers.

Le ministère de la ville va aussi contribuer activement à animer le milieu informel de ces nouveaux professionnels de la ville en soutenant les réseaux professionnels en cours de constitution (comme l'inter réseau DSU et le réseau Amadéus) et en participant à des tentatives de codification des pratiques professionnelles existantes dans des référentiels et de soutien à la stabilisation des statuts.

Les « nouveaux métiers » comme phénomène social

Les recherches engagées proposent tout d'abord un tableau circonstancié de l'extension progressive autour du cas du « chef de projet » des formes atypiques d'activité et d'emploi.

- Les analyses « micro » de l'activité des chefs de projets sont très nombreuses et assez convergentes. Certains aspects reviennent régulièrement, l'immédiateté dans la relation aux problèmes, le traitement simultané des destinataires et de l'institution (fonction d'ambassadeur et de traducteur ou d'interpellation), le refus des frontières thématiques ou hiérarchiques, la proximité du politique, la gestion de diverses « tensions ». Si au cours du temps, ces observations montrent que la figure du chef de projet a perdu son indépendance initiale (liée à son double rattachement Etat / Commune), si les fonctions d'instruction de dossiers prennent une place croissante et si les parcours sont plus classiques, elles ne remettent pas complètement en cause le caractère atypique de l'activité et les caractéristiques repérées dans les premiers moments de cette activité.

- Les chercheurs observent ensuite une dé-multiplication verticale qui a conduit d'une fonction de chef de projet généraliste traitant aussi bien les discussions avec les habitants que

la production des plans de financement, à la dissociation des fonctions de responsables administratifs, de celles des agents de développements locaux » et celle de divers médiateurs (« correspondants de nuit », grand frères, agents locaux de médiation sociale, femmes relais, ...) plus proches de la mise en œuvre au quotidien et des habitants. Cependant, cette démultiplication ne peut être que partiellement considérée comme une division du travail dans la mesure où le chef de projet prétend toujours avoir un contact direct avec le terrain.

- On retrouve enfin une extension du modèle avec celle des acteurs concernés par la politique de la ville, l'Etat (délégués de quartiers,...), les services techniques des villes, les entreprises publiques (médiateurs RATP, chargés de mission politique de la ville), les sociétés HLM. On note même que, dans certains cas, des métiers traditionnels ont vu leurs pratiques s'infléchir pour se rapprocher des caractéristiques de ces nouveaux métiers (désectorisation du travail social, introduction explicite des fonctions de médiation dans les profils d'activité des gardiens d'immeubles). Le développement des politiques sociales territorialisées a conduit aussi à approfondir certains domaines particuliers de la politique de la ville, ce qui s'est progressivement traduit par l'émergence de chargés de mission thématiques ou même de services spécialisés sur les questions comme la sécurité, la jeunesse et l'éducation ou l'insertion et l'accès à l'emploi⁵.

Dans le même temps, ces observateurs n'ont pas négligé les phénomènes bien réels de normalisation de l'une ou l'autre de ces figures atypiques. La position ambiguë du chef de projet entre l'Etat et la commune s'est dans de nombreux cas estompée : des services de développement urbain ont été constitués, les profils des nouveaux entrants autrefois très variés et incluant des reconversions de militants se banalisent avec des profils de sortie de master spécialisés dans ces domaines, un nombre important des fonctions occupées par les emplois jeunes dans les collectivités locales ont été pérennisés dans des statuts plus classiques (une introduction de la fonction de médiation dans le cadre d'emploi de l'animation est en cours de discussion). La création de l'ANRU est peut-être aussi l'occasion du retour sur ces territoires de profils plus classiques de professionnels de la construction et de l'aménagement.

Surtout comme le souligne la synthèse de Maurice Blanc et Jean François Sipp (2000), ces travaux de recherche se sont interrogés sur les causes de l'émergence de ces formes professionnelles singulières. Certains ont mis en avant les crises internes des professions du travail social ou comme Jacques Ion (1990) le suggère une certaine réticence de celles-ci à

⁵ On trouvera des bibliographies détaillées des recherches évoquées ici dans (Blanc, Sipp, 2000) et (Jeannot, 2008).

investir une action territorialisée ouverte à la publicité et au politique et l'espace ouvert à des parcours différents impliquant en particulier le recyclage de militants politiques ou syndicaux. D'autres ont relié ces évolutions à un nouveau modèle d'action publique, Etat animateur pour Donzelot Estèbe (1994), ou modèle contractuel pour Jean Pierre Gaudin (1999).

Un double pragmatisme

La réflexion française sur les nouveaux métiers de la ville apparaît ainsi au cœur d'un double pragmatisme. Du côté des chercheurs, l'attitude est pragmatiste au sens savant⁶, toute l'attention est portée sur l'action en train de se faire dans ses actes les plus quotidiens et sur la manière dont les agents par leur inventivité déjouent les pièges de la coordination d'acteurs multiples tant dans les relations entre organisations publiques que dans la confrontation aux populations. Du côté des pouvoirs publics, l'attitude est pragmatique au sens commun, la volonté est de partir des pratiques telles qu'elles sont et non telles qu'elles devraient être et d'accompagner leur évolution.

Une hypothèse sous jacente bien que rarement formulée rassemble chercheurs et commanditaires : la spécificité de la politique de la ville se trouverait d'abord dans la gestion des ressources humaines, dans une certaine manière de donner de l'autonomie à des agents aux fonctions et positions non définies qui inventent les nouvelles modalités de l'action, comme le rappelait Isaac Joseph en recyclant un slogan de 1968 (Joseph, Jeannot, 1995, p. 8), c'est « à la base et dans l'action » que tout se joue. Le corollaire de cette hypothèse est que la pérennisation de cette innovation passe par la capacité à fixer ses pratiques professionnelles par delà le premier moment de l'invention : c'est l'idée de professionnalisation qui ordonne le rapport Brévan-Picard⁷.

⁶ Avec un certain nombre d'auteurs qui se réclament du courant du pragmatisme américain. (Dourlens, 1995)

⁷ Cette notion de professionnalisation a fait dans le même temps l'objet d'une élaboration savante (Labruyère, 1999) (Demazière, 2004).

2) Compétences transversales en Grande Bretagne

La multiplication des partenariats sur la régénération des quartiers

Vu de France, la politique urbaine engagée par Tony Blair semble pouvoir être interprétée comme une réinvention du développement social des quartiers, avec la multiplication d'action sur une géographie prioritaire, portées par des équipes financées par l'Etat et relativement indépendantes des administrations municipales. Pour la seule année 1998, Gery Stoker (2004) recense ainsi (p.161) le programme Crime and disorder (160 M £, sur 376 sites), Early years development and Childcare (435 M £ sur 150 sites), Education action zone (72 M £ sur 73 sites), Health Action zones (160 M £ sur 26 sites), New deal for Communities (112 M £, sur 39sites). A cela on peut ajouter la mise en place des "Local Strategic Partnerships" et des "Community Plans" par la loi sur le gouvernement local de 2000 qui font remonter au niveau de l'ensemble de la ville le traitement de ces questions ou le « paquet » sur le marché du logement « Housing Market Package » définit en 2002 pour répondre au problèmes de l'effondrement du marché du logement dans certaines zones. On y retrouve ainsi toute la panoplie de la rhétorique sur le partenariat et des pratiques du développement social (ici développement communautaire) de cette époque. Ceci créant un curieux chassé entre les deux pays, au moment où, en France, le partenariat commençait à être fortement mis en cause et où beaucoup lorgnaient du côté du modèle britannique Thatcherien des agences.

Cependant, il importe de souligner au moins trois différences majeures de contexte. Premièrement, une bien plus faible décentralisation dans le cas britannique. Le gouvernement local est devenu plus fragmenté du fait des limitations par le gouvernement central de ses responsabilités, de la transformation des services municipaux de logement sociaux en sociétés relativement indépendantes et de la mise en compétition des services tels que la collecte d'ordures, le nettoyage de rue, la restauration à l'école, l'entretien des parcs et la construction des bâtiments publics. Deuxièmement, un poids plus important des professions constituées, comme les planners, dont le contrôle sur le marché du travail est sans commune mesure avec celui des urbanistes en France. Et d'ailleurs cela influe sur le modèle de réforme associés à ces actions prioritaires, la question de la « déprofessionnalisation » occupe en Grande Bretagne l'espace occupé par celle de la « débureaucratization » en France ». Troisièmement, le travail transversal doit se déployer dans un contexte de diffusion des principes de gestion par la performance avec diverses formes d'évaluation des politiques et de mesure des rapports coût-

efficacité⁸. Il faut noter, à ce propos que les effets de coupure entre domaines d'intervention créés par le doublon agence autonome / indicateurs de résultats, sont encore plus forts que ceux traditionnellement dénoncés en France du partage thématique des ministères dans la mesure où l'évaluation des responsables d'agence est directement corrélée à l'atteinte des résultats thématiques.

Toutefois, malgré ces différences, et même si ce thème est moins thématiquement localisé que celui de la multiplication et de la complexité des partenariats, ces évolutions des institutions ont, en Grande Bretagne de même qu'en France, des effets sur l'activité professionnelle et contribuent à l'émergence de « métiers flous » (Jeannot, 2005). Des premières observations menées à Sheffield⁹ mettent en évidence tant dans les partenariats globaux de la ville (Sheffield first), que dans les projets ad hoc sur des quartiers (Burgreave development corporation,) ou que dans les organisations caritatives (Manor and castle) de nouveaux rôles de coordinateurs qui échappent aux professions traditionnelles et dont l'activité quotidienne est très proche de celles des chefs de projet de la politique de la ville de la première période en France.

La question du partenariat au centre des recherches en planning, en sciences politiques et en sociologie des professions

La question du partenariat a été abordée en premier lieu par le courant de recherche du planning avec la notion de « collaborative planning » proposé par Healey. L'enjeu est la capacité des institutions à « discuter des qualités des lieux et à prendre en compte la réalité évidente des conflits d'intérêt de manière non inutilement polémique » (Healey 1998a). Ceci implique par conséquent un dialogue ouvert entre les différentes parties impliquées dans le processus de développement urbain et de régénération (Healey 1998b, 7-8) (North, 2000). La référence aux parties prenantes n'est pas nouvelle. La mise en œuvre des plans a longtemps nécessité une collaboration entre les planificateurs et les propriétaires fonciers. L'originalité

⁸ RTPI- Royal Town Planning Institute (collective author) (2007), *Shaping and Delivering Tomorrow's Places: Effective Practice in Spatial Planning*, London, RTPI

Cette dernière tension, qui jusqu'ici a peu été présente dans le cas français pourrait bien trouver des équivalences avec le poids de la logique d'objectif associé d'une part à la loi organique sur les lois de finances et d'autre part à la création et au rôle croissant de l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁹ Ces observations feront l'objet de publications ultérieures.

l'approche de Healey repose sur l'extension des « parties prenantes » concernées et en particulier sur la prise en compte des habitants aux côtés des propriétaires. De manière très concrète, ces démarches peuvent conduire à infléchir une tendance des programmes à rejeter les habitants lorsqu'ils sont définis sur des indicateurs nationaux et sur des échelles temporelles courtes. Toutefois, il faut éviter d'idéaliser cette forme d'action (Healey 2003) ; le planning collaboratif n'est pas en soi démocratique. Tout dépend des modalités de son application et de la manière dont ces débats sont mis en relation avec les priorités posées par les élus. Le débat sur le pouvoir du planning est encore très ouvert, pour certains la voix des « planners » est noyée dans le flux des décisions quotidiennes du gouvernement local et des agences régionales, d'autres soulignent les difficultés à maintenir une éthique professionnelle particulière dans un contexte de partenariat impliquant plusieurs professionnels.

Dans un champ plus large que celui du planning, celui des sciences politiques locales, le thème du partenariat a aussi retenu l'attention. Les termes « cross cutting issues », « wicked problems » « Partnership » et « joined-up government » sont classiquement associés, les premiers désignant le problème à traiter, le fait que certains problèmes sont multidimensionnels, les derniers la solution pour l'action publique, la plus grande coordination des interventions entre secteurs ou entre niveaux territoriaux et gouvernementaux. Gerry Stoker (2004) spécialiste du gouvernement local et Christopher Pollit (2003) observateurs avertis des réformes administratives convergent pour associer la diffusion massive de ces termes avec l'arrivée du New Labour de Tony Blair en 1997, préparée par quelques évolutions tardives du gouvernement précédent. Bien sûr des formes d'action partagées ont existé avant mais sans avoir la même ampleur ni la même légitimité. Christopher Pollit cite un comptage (p. 37) selon lequel le terme « partenariat » aurait été employé au Parlement 6197 fois en 1999 contre seulement 38 fois en 1989. Gerry Stoker note que si les « quangos », ces démembrements de l'Etat, ne datent pas de cette époque, les partenariats multi-agences bourgeonnent à cette époque avec des projets très lourdement financés et qui vont au-delà de la simple gestion communautaire. Ces travaux de sciences politiques ont d'abord établi une chronique circonstanciée du déploiement de ce modèle d'action publique. Ils se sont attachés à en reconstituer la philosophie implicite et ont esquissé une évaluation de ses effets. Ils en ont discuté les conséquences sur la redistribution du pouvoir entre le centre et la périphérie, certains soutenant la thèse d'un évidement du cœur de l'Etat alors que d'autres y voyaient au contraire une nouvelle manière de contrôle centralisé.

Ils ont aussi discuté les problèmes d'accountability liés à la délégation de moyens à ces corps indépendants.

Il y a enfin un corps important de recherches portant sur les professions organisées à la hauteur de cette réalité en Grande Bretagne en général, et dans les domaines de l'action urbaine et du logement en particulier. Ces auteurs ont tout particulièrement suivi comment les professions établies qui occupent une place importante dans l'action publique britannique ont été soumises à de nouvelles demandes et ont été dans ce cadre amenées à se transformer. Martin Laffin a suivi dans la durée l'évolution du rôle des professions dans l'action publique, il a montré comment celles-ci bien que remises en cause par les approches interdisciplinaires ont pu faire des efforts pour réintégrer ces dimensions. La possibilité de nouvelles professions a été étudiée dans les domaines de l'aménagement au sens large. Lovering, mobilisant la notion de « classe de service » note l'émergence d'une strate de professionnels du développement économique qui porte de nouvelles idées de développement. En revanche Casey et Allen et Furbey sont plus septiques sur l'émergence d'une nouvelle profession des gestionnaires de logement. Enfin plusieurs auteurs ont souligné les tensions entre le modèle des professions et les nouvelles pratiques de management et d'obligation de résultat (Pemberton, Southern, Walker), entre ouverture du professionnel et logique de service (Exworthy, Clarke), entre l'indépendance professionnelle et le service public (Hutton) ou entre les professionnels en charge des lieux et ceux en charge des gens (Dickinson). Cependant le cas de figure d'agents publics ne ressortant ni du modèle bureaucratique du fonctionnaire, ni de celui des professions, qui semble bien être une réalité empirique dans la régénération urbaine en Grande Bretagne, n'a pas été vraiment traité.

Le traitement académique des évolutions professionnelles

La question des professionnels est abordée alors non pas comme dans le cas français dans une approche empirique des transformations du milieu consécutives à ces nouvelles modalités d'action mais de manière plus normative à travers la caractérisation des qualités requises pour les agents qui seront au cœur de ces collaborations.

Le courant de recherche sur le planning a cherché à fixer les fonctions élémentaires des agents. Cette approche permet d'appréhender le travail des planificateurs comme une médiation dans le contexte d'un réseau d'organisations et de ne plus le saisir simplement dans

ses dimensions techniques. Ce courant distingue alors au moins quatre types de médiations. Premièrement et de manière la plus évidente, rassembler les différentes parties concernées et différentes formes de financement, par exemple dans la régénération urbaine ou pour de nouveaux projets de construction. Deuxièmement, insérer des mesures de court terme dans des projets de développement, à plus long terme. C'est l'idée de planification comme coordination spatiale, telle qu'elle est définie par la profession¹⁰ et qui a été reprise par le gouvernement¹¹. Troisièmement, proposer une application concrète dans la réalité d'une localité d'énoncés généraux et parfois contradictoires des politiques publiques¹². Finalement, rendre compréhensible les concepts bureaucratiques à des audiences différentes, incluant dans certains cas les habitants de quartiers. En effet l'urbanisme réglementaire inclut des références à des objets et de procédures difficiles à comprendre pour un non spécialiste.

Par ailleurs, plusieurs chercheurs à la jonction entre l'analyse de sciences politique et le conseil vont aborder la question des professionnels à travers la caractérisation des compétences transversales. Hellen Sullivan et Chris Skelcher (2002, chap 6 p.99 sq.) listent des qualités que l'on attend de ces personnes : voir une situation de différents points de vue, avoir une largeur de vue et saisir comment les partenaires peuvent pratiquement converger, savoir parler plusieurs langages, penser latéralement de manière créative, savoir susciter la confiance et avoir du leadership. La question de la réalité sociale de ces professionnels n'est abordée qu'à travers l'évocation de la nécessité de dépasser le blocage de certains groupes professionnels constitués au titre de leur déontologie ou de l'importance de savoir communiquer avec les cadres moyens et les agents de base en charge de la délivrance des services, sans évoquer à aucun moment l'éventuelle émergence de figures professionnelles nouvelles ni même de recompositions des professions existantes. Dans un article paru la même année et qui connaîtra un certain impact, Paul Williams (2002) inscrit la réflexion dans un contexte plus général concernant toutes les relations entre organisations et pointe le rôle crucial des professionnels qui sont à la jonction de ces organisations : « Je soutiens que cette fixation au niveau organisationnel et inter-organisationnel sous estime et néglige la contribution centrale des acteurs individuels dans le processus de collaboration ». Il se

¹⁰ 'What Planning Does', extract from the website of the Royal Town Planning Institute consulted June 2007 at http://www.rtpi.org.uk/what_planning_does/

¹¹ DCLG- Department of Communities and Local Government (2007), *Planning Together Local Strategic Partnerships (LSPs) and Spatial Planning: a practical guide*, London, DCLG.

¹² Cette idée que certains nomment « l'atterrissage des politiques publiques », trouve des application quotidiennes dans l'activité des agences d'urbanisme en France.

focalise néanmoins aussi sur la question des « qualités » et compétences de ces « boundary spanners » (enjambeurs de frontière) et dégage de la littérature organisationnelle les compétences d'animateur de réseaux, d'entrepreneur, leur capacité de courtiers entre plusieurs mondes, leur capacité à créer de la confiance et leur leadership.

Compétences transversales

La question des compétences dans le domaine de la gestion des quartiers est abordée en 2002 par un rapport de l'Office of the deputy minister qui deviendra en 2006 le ministère des communautés et du gouvernement local¹³. Celui-ci, intitulé *The learnig curve : Developing skills and Knowledge for Neighbourhood renewal*, est construit autour de la conviction que l'efficacité de l'action dépend à la fois des compétences des agents publics en charge des fonctions complexes de coordination et de celles des habitants qu'il faut renforcer simultanément. Les quelques exemples donnés en illustration du document de synthèse témoignent bien du fait que les auteurs ont bien en tête ce que l'on a appelé en France les « nouveaux métiers » de la politique de la ville : un animateur d'un centre de quartier qui accueille les habitants dans un café et leur offre différents services, un agent de liaison favorisant le dialogue entre les locataires et leur bailleur, une chef de projet d'une opération de renouvellement urbain du programme New deal for communities. La proximité est renforcée par la mise en avant de l'enjeu central de la coordination des politiques liées au chômage, à la sécurité, à l'éducation à la santé au logement à l'environnement et à la revitalisation des économies locales. Par la suite un rapport de 2004, Egan Review, puis la création de l'Academy for sustainable communities¹⁴ vont étendre la réflexion à l'ensemble des métiers de la production urbaine, réduisant de fait la part spécifique accordée à ces nouveaux métiers ne rentrant pas dans le cadre des professions établies tout comme celle accordée à la formation de la population. Ce dernier organisme va ensuite se focaliser sur la question du déficit de compétence qui serait apparu dans certains secteurs.

¹³ Nick Bailey (2005), cite un groupe de travail de 1999 (Urban task Force) et un de 2000 (Planning network) dont les travaux vont dans le même sens.

¹⁴ ASC- Academy of Sustainable Communities (2007a), European Skills Symposium, Leeds, The ASC. ASC- Academy of Sustainable Communities (Corporate Author) (2007b), Evidence Base Review of Skills and Cross Occupational Learning for Sustainable Communities Professionals, Leeds, The ASC.

Ce qui rassemble l'ensemble de cette production est la même conviction de l'importance de compétences transversales. Le rapport *The learning curve* évoque ainsi les compétences « interpersonnelles » (engagement communautaire, leadership, gestion des personnes, valorisation de la diversité, communication, résolution de conflit, travail en partenariat) ou « les comportements entrepreneuriaux » (résolution de problèmes, capacité à repérer les opportunités, prise de risque calculés, philosophie du « pouvoir faire »). Et l'Egan Review renforce cette position (p. 10) : « Nous pensons que ce sont les compétences, comportements et savoirs génériques qui feront la différence entre une action réussie et un échec. Les compétences comme la capacité à créer une vision, la communication, le travail d'équipe, la gestion de projet, le réengineering de process, la compréhension du développement durable, la gestion financière, la compréhension du développement économique et des processus de la démocratie locale (...) Nous partageons les conclusions de l'urban task force selon lequel 'l'enseignement des bases techniques professionnelles est excellent. Le principal problème est un manque d'apprentissage interdisciplinaire avec une forte dimension professionnelle' » p. 58. Cette dernière remarque se traduira par des propositions de modules de formation sur ces pratiques interdisciplinaires.

Une inscription européenne ?

Cette manière d'aborder les questions urbaines semble bien s'inscrire dans les convergences entre pays d'Europe et au sein d'instances communautaires des politiques intégrées de développement urbain qui a été analysée par Claude Jacquier (2003). On retrouve ainsi dans le rapport Egan le choix du même chapeau du développement urbain durable pour renommer l'ensemble de ces politiques que dans la charte d'Aalborg (1994). On retrouve aussi des manières de catégoriser les compétences proches de celles mise en avant dans le questionnaire auto-évaluatif du projet financé par l'Europe European Regeneration Managers Network (par exemple : travailler de façon inclusive et non discriminatoire, négocier et gérer les conflits, écouter, communiquer, transférer)¹⁵. On pourrait aussi repérer quelques liens concrets, à l'occasion des projets du PIC Urban sur le territoire britannique ou dans la collaboration entre l'Academy for sustainable communities et le réseau Urbact avec la même appétence pour les « bonnes pratiques ». Tout ceci, ajouté au fait que le Royaume uni est l'un des derniers à

¹⁵ Cf. le site consulté en mars 2008 : <http://www.qec-eran.org/documents/erm/EN%20-%20ERMNlogo%20Membership%20Infopackage.pdf>

rejoindre le mouvement des politiques intégrées de développement urbain, semble plaider pour une hypothèse de diffusion en Grande Bretagne de cet acquis communautaire.

Cependant si on se concentre sur la question abordée ici des référentiels professionnels et si on ne limite pas le champs d'observation à l'action urbaine, il apparaît alors que cette manière de caractériser les compétences des « managers » s'inscrit d'abord dans le mouvement dit du « competency management », né au Etats-Unis et qui s'est diffusé dans les administrations européennes marquées par le New Public Management, via la Grande Bretagne, après 2000 (Horton, Hondeghem, Farnham, 2002). C'est la même tendance à isoler la compétence de l'individu du contexte organisationnel qui la rend possible, et les mêmes listes de qualités organisées autour de la fascination pour le « leadership » que l'on retrouve. En ce sens ces référentiels doivent d'abord être compris comme la diffusion intra britannique d'un modèle de gestion du personnel de l'administration générale à l'intervention urbaine. Ce modèle britannique a par ailleurs essaimé dans les pays d'Europe du Nord.

Des compétences sans les conditions sociales de leur production

L'affirmation du pragmatisme de la démarche n'est pas moindre que dans le cas français et les auteurs des rapports ne cessent d'affirmer la volonté de partir de « ce qui marche ». Les liens avec la recherche sont aussi réels, la manière d'aborder la question en termes de liste des compétences étant présente dans l'espace public des idées à la même époque dans différents champs de recherche. Et d'ailleurs la démarche engagée conduira à une réactualisation de ces tentatives de codification des compétences dans un numéro spécial de la revue *Public management and Money* de 2007 (vol 27, n° 3) directement inspiré de l'Egan review. Une bonne partie des chercheurs partagent avec les décideurs la même hypothèse méthodologique de la possibilité d'isoler les compétences des individus et de raisonner alors de manière rationnelle sur leur codification, la mesure de leurs manques et les conditions de leur production. On parlera alors de formation ou d'animation de réseaux d'échanges d'expériences.

Le fait de catégoriser des compétences transversales plutôt que de mettre en évidence de manière souvent désordonnée comme en France les capacités d'inventivité des agents en charge des fonctions de coordination peut conduire parfois à des différences de style plus que de fond. Et d'ailleurs le rapport Brévan Picard en appelle à la formalisation de référentiels

métiers qui seraient nécessaires à une stratégie de professionnalisation. En revanche, les questions des statuts des personnes (sont-ils fonctionnaires ou non ?), de leur inscription dans des professions constituées ou non, du type d'organisation dans lesquels ils sont intégrés ou même simplement des conditions du marché de l'emploi¹⁶ ne sont abordées que de manière limitée comme si elles n'influençaient pas sur les conditions de production de ces compétences. Et enfin la spécificité des « nouveaux métiers », touchée du doigt par le rapport, *The Learning curve*, sera par la suite finalement recouverte par une approche de l'ensemble des professions de l'aménagement.

Conclusion

La mise en regard des expériences française et britannique permet de faire ressortir la diversité du traitement de la question des ressources humaines dans le champ dit de la « politique de la ville ». En France c'est une approche sociologique de l'émergence de nouvelles pratiques et profils professionnels qui a prévalu et conduit à la recherche d'une « professionnalisation » de ces « nouveaux métiers ». En Grande Bretagne, les nouvelles capacités des individus observées par les chercheurs et promues par les pouvoirs publics ont été isolées et codées dans des référentiels destinés en particulier à formaliser des programmes de formation.

Cette diversité frappante de la manière de problématiser la question des ressources humaines dans la gestion et le renouvellement des quartiers populaires dans les deux pays pourrait faire l'objet de diverses interprétations et commentaires. Qu'est-ce qui relève de modèles différents de ressources humaines ou d'action urbaine dans les deux pays ? Quel est le poids du caractère plus structuré des professions de l'urbain dans la non problématisation des métiers flous en Grande Bretagne ?

¹⁶ Nick Bailey (2005) remarque avec ironie que les discussions sur le manque de compétences se traduisent immédiatement en prescriptions de formation sans prendre en compte le fait que dans certains de ces domaines la majorité des employeurs présentent le faible niveau de salaire comme le principal blocage au recrutement.

Chapitre 2

Grande Bretagne : un patchwork d'interventions publiques

L'accumulation nationale des programmes ciblés thématiquement et/ou territorialement génère dans les villes qui ont joué le jeu de ces nouveaux dispositifs une accumulation d'interventions localisées ponctuelles saisies par des organismes multiples (organisation municipales ou para municipales (comme les organisme de logement social), associations). Cela peut se traduire par l'émergence d'entités d'intervention quasiment indépendantes qui prennent en charge un territoire limité ou par une intrication de multiples acteurs locaux. Même pour un observateur français aguerri à une certaine complexité de l'intervention publique sur la ville, la situation paraît passablement embrouillée.

La ville de Sheffield a un budget global de 1, 4 milliards de livres, dont la part essentielle vient de transferts de l'Etat et non de la fiscalité locale. Cependant parmi ces fonds transférés certains le sont de manière proche de nos dotations globales (DGF et DGD) et d'autres sont directement associés à des programmes très fermement définis par les autorités nationales et locales.

Sheffield a bénéficié des programmes New deal for communities et Housing market renewal qui sont parmi les plus dotés par le gouvernement britannique¹⁷. New deal for communities apporte 2 milliards de livres sur 39 quartiers, ce programme développe des actions sur le développement social, l'emploi et la sécurité proche des actuels CUCS en France. Le programme Housing market renewal (plus proche de notre "rénovation urbaine") apporte 1,2 milliards de livres entre 2002 et 2008 et un milliard supplémentaire entre 2008 et 2011 sur 9 grandes régions urbaines. Ce programme qui agit sur les logements et les espaces publics est construit autour du projet de recréer un marché du logement dans des espaces où la dégradation sociale et physique avait conduit à une chute du marché. Du point de vue organisationnel, cela s'est cependant traduit par deux formes différentes. Pour le programme

¹⁷ Un autre programme très doté est Decent Homes, destiné à remettre aux normes les logements sociaux, nous n'avons pas directement traité ce sujet plus lié aux organismes de logements sociaux qu'à la municipalité.

New deal for communities, c'est une entité très largement autonome qui s'est constituée, alors que c'est au sein de l'organigramme de la ville que l'on retrouve les opérateurs du programme Housing market renewal.

On retrouve pour des politiques moins dotées financièrement une même intrication entre le fonctionnement courant et le recrutement d'agents financés par des programmes nationaux dans le cas de la ville de Kirklees ou dans une action portée par un organisme de logement social.

1) Burngreave new deal for communities, une entité ad hoc

Le programme New deal for communities a pris le pari d'un investissement très important de fonds sur une durée moyenne et sur des quartiers relativement petits. Ces fonds sont attribués après un appel d'offre. Une association locale du Quartier de Burngreave, soutenue par la municipalité a remporté l'appel d'offre. Pour Burngreave cela se traduit par un engagement de 52 millions de livres sur 10 ans (2001-2011).

Burngreave new deal for communities (BNFC) est l'organisme récipiendaire des fonds du programme national attaché à ce quartier de Sheffield. Le quartier (ward) de 19 000 habitants (3,7 % de la population de Sheffield) est situé en première couronne autour du centre et construit de maisons indépendantes de un ou deux étages. La population est marquée par la diversité ethnique (pakistanaï, yéménites, africains, afro caribéen, somalis, bangladeshis), ce qui se révèle de manière visible dans les commerces et l'ambiance urbaine.

La réponse à l'appel d'offre est issue d'un organisme associatif local, cependant l'ampleur des moyens accordés qui permet la constitution d'une équipe ad hoc a très largement recouvert le noyau des initiateurs, ce qui a conduit à un conflit entre l'association initiale et l'équipe nouvelle créée. Ce conflit a porté en 2004 sur la question du contrôle des comptes, et de la définition des cibles d'intervention, l'association initiale réclamant ce rôle. Cette fonction ne lui a pas été reconnue du fait de la difficulté à suivre les formes très contraignantes des aides publiques en Grande Bretagne. Finalement cette fonction de contrôle des comptes sera reprise par la ville de Sheffield. Depuis, les tensions se sont atténuées et les membres de l'association initiale occupent un rôle symbolique au sein du conseil d'administration.

L'action de BNFC se trouve elle-même éclatée en un nombre considérable de "projets" (55 plus les actions individuelles à petit budget "small grant") qui couvrent la panoplie complète des actions développées dans les contrats de ville en France. Des actions d'animation avec diverses fêtes de quartier et la réhabilitation d'une salle de quartier datant du 19^e (elle sert aussi d'espace de formation pour les adultes). Des actions d'éducation, avec en particulier la formation à l'anglais. Des actions de formation professionnelle et d'aide à l'emploi avec par exemple une action de soutien aux pratiques d'apprentissage ou d'aide à la création d'entreprises. Des actions concernant la sécurité avec en particulier une équipe de community warden (équivalent ALMS) et une équipe de police dédiée au quartier. Des actions sur la santé. Des actions sur l'environnement et l'entretien des espaces verts. En somme, malgré le budget important, les actions se limitent au "développement social".

Cette action est portée par une équipe de professionnels. Elle est composée d'un directeur général, de trois "delivery managers", chargés du suivi des différents projets par grand thèmes formation emploi / jeunesse / action communautaire et environnement. Deux chargés de micro projets "small grant". Deux agents en charge de l'évaluation des projets engagés. Un chargé de communication. Trois agents pour la salle des fêtes. Une équipe administrative de huit personnes. Soit au total 20 personnes. Les chargés de projets ont une fonction proche des actuels chefs de projet de contrat de ville. Après la phase de lancement, la définition du contenu du projet est stabilisée et leur marge d'initiative est encadrée. En terme de statut, ils sont sur des contrats à long terme, cependant dans la mesure où l'organisation sera dissoute dans trois ans cela correspond à un emploi à durée déterminée.

Les projets génèrent aussi des emplois en dehors de la sphère stricte du BNDFC. Le programme apprentissage pour tous mobilise 4 ou 5 agents et le programme d'aide à la création d'entreprises 3 ou 4 agents. Ces emplois sont des emplois à temps complet. Les agents du programme apprentissage pour tous sont recrutés par la ville de Sheffield mais le financement de leur poste vient du BNDC. Parmi ces emplois certains sont de type emploi intermédiaire. Ainsi par exemple le programme de formation mobilise 18 assistants. Ce ne sont pas des professeurs mais des personnes engagées elles-mêmes dans un parcours de formation. Ces personnes consacrent 50 % de leur temps à accompagner d'autres personnes et 50 % à se former elles-mêmes ce qui représente une forme de bourse d'étude. Il y a aussi 14 assistants de classe mis à la disposition des écoles qui sont aussi recrutés sur le même

principe. Ils interviennent sous la supervision de l'enseignant pour aider les élèves durant les cours. Ce sont là des emplois assistés pour une période limitée d'un an.

Au total, l'organisation BNDFC, mobilise des fonds et un personnel (associé directement ou indirectement) tout à fait conséquent. L'ensemble apparaît, malgré certaines formes de contrôles du budget par la municipalité ou d'intrication des statuts d'emploi, comme très largement autonome. Cet organisme a son propre rythme d'intervention, ses propres principes d'évaluation, il redouble dans plusieurs cas des interventions municipales : sur la participation des habitants (il a ses propres instances) sur l'action de police (il offre des interventions complémentaires).

2) Un programme de Neighbourhood management à Kirklees

La ville de Kirklees a créé en 2001 un programme de Neighbourhood management soutenu par des fonds du Neighbourhood Renewal fund. Le budget pour la période 2006-2008 est de 9 millions de livres et l'activité a été suivie par une équipe de 6 personnes rattachées à la structure partenariale (Local strategic partnership de Kirklees). L'activité du programme repose sur un ensemble de groupes locaux rassemblant des résidents du quartier. Ces groupes sont d'origines diverses et ils définissent les activités engagées sur ces fonds d'origine nationale.

L'existence de ces fonds est ainsi à l'origine de dispositifs ad hoc dans 12 quartiers. Ces dispositifs se sont différenciés selon les traditions locales de mobilisation de la population. Les groupes de résidents constitués entament alors un dialogue avec des fonctionnaires de la ville pour définir l'offre de services spécifiques. Cela conduit à des actions proches de celles développées dans le quartier de Burngreave avec toutefois une ampleur moindre. Ces interventions sont en partie définies par les critères nationaux de financement et à ce titre relativement autonomes.

<p>We have neighborhood groups in each of the areas that we target. We have twelve target areas. Five programs but they're made in seven, supported by our team and also by our service's community work team. So we take it in partnership, took the term facilitate neighborhood structures. We're also involved in a small grants scheme called people's purse which is proved to be a really useful way to get people involved and addressing local</p>

priorities. So that kind of supports things up to about ten thousand pounds. And that 's roughly 10% of our total allocation. But through getting people involved in small grants, we also kind of get them involved in the wide program.

We kind of let each target area decide how they want to develop the structure. Rather than kind of patching new structures on top of whatever else is already there, we work with existing structures. So in some cases we worked with groups that are set up for children's centers concertation. And among the groups that we worked with and Neighborhoods groups, it was set around community safety. So the actual make-up of the groups differs from one area to the next.

So in some areas there were quite well established multi agency groups but it didn't have much input from residents. Or there could have been issues that people were bringing and presenting at meeting. So we have set up resident only groups in some areas; and they may have ten to fifteen residents coming together on a weeknight or a weekend, to kind of feed in issues.

In the area that I covered, there was a mixture of residents and operational practices. So we had wardens attending, local councilor, people from the council's youth services department, contraceptive action. Quite a wide range of people in those areas. And half of the focus of those groups was to consider applications for small grants (spotting activities, art activities, that kind of thing for young people, festivals, community events, that kind of thing, upgrading community facilities, landscaping and environmental work; it's a real wide range of things really). One of the largest programs that we support is something around providing social care through the Community and voluntary sector.

We had some quite high profile voluntary projects. We worked with citizens advice bureau to target unemployed people amongst disadvantaged communities. That one was actually commissioned through our centers service and they have agreed to mainstream that now. It's been quite a struggle to actually find the various pots of money. But they've agreed that that's going to continue and agreed to working with citizen's advice bureau.

Some of the things we've supported have been ideas that have come down from central govt. Around opening up school facilities for wider community use. Using the school for other activities. It might be a breakfast club, an after school club, bringing in other community activities within the school. That was a central govt initiative which we saw coming. We knew it was going to hit Kirklees in a certain space of time, so we used neighborhood renewal funding to pump those activities in the areas.

Another one would be one called neighborhood learning networks, which is around working with training providers and providers of adult learning opportunities to try and help them be more responsive to the needs of people in disadvantaged communities. Yes, because a lot of learning providers have very set ideas about what they want to provide. And the aim of this program was to help them come down a step and offer more informal opportunities. The kind of people might come in just for a four or five week taster course and then go on to more formal learning, more voluntary opportunities and into employment ideally in the end. That's one of the ones that's being going on for about four years now and now people come, who had no intention of finding work or taking on learning courses, who've now found fulltime employment. And there are learning training providers now who are much more responsive to the needs of the disadvantaged communities.

We've also funded family intervention projects which now is a big national project. It's something that's been rolled out across the country through respect and it's about targeting those families who could be evicted from properties as a result of anti social behavior. So through that, through getting your foot in the door with those families, you're able to start addressing a whole raft of problems. I think they are just called NCH now; I think it may have started out as National Children's Homes maybe.

Kirklees Neighbourhood

3) L'intervention des organismes de logements sociaux en gestion urbaine de proximité

A l'autonomie d'entités liées à des fonds nationaux, s'ajoute enfin, de manière comparable à la France, les interventions souvent autonomes des différents opérateurs dont les logeurs sociaux. Traditionnellement les organismes de logement social étaient directement intégrés dans la politique municipale et avaient des fonctions sociales plus marquées encore que les organismes français avec en particulier la prise en charge des sans domiciles fixe. Progressivement cependant ceux-ci prennent plus d'autonomie¹⁸.

Les organismes de logement social sont aussi amenés à développer des politiques de gestion urbaine de proximité. Leur attitude varie selon leur présence sur les quartiers. Si la part de leurs propriétés dans un quartier est fortement minoritaire, ces organismes se contenteront de "suivre" la politique menée par les autres acteurs du territoire. En revanche, s'ils sont majoritaires, ils pourront prendre en charge des éléments de la gestion urbaine de proximité.

Le système d'intervention de ces organismes est organisé autour de leurs contacts clientèle. Ce sont à la fois des représentants locaux, de type concierges (caretaker) semble-t-il moins développé qu'en France et des agents de liaison (liaison officers) qui mêlent fonctions commerciales et sociales. Dans certains cas, des agents peuvent avoir une fonction de sécurité. Ainsi Sheffield's Homes principal bailleur de Sheffield a-t-il repris des

¹⁸ L'articulation entre l'intervention des organismes de logement social et celle de la ville est singulièrement compliquée par la mise en vente d'une partie des logements à leurs occupants. Lors d'opération de rénovation, les propriétaires ne sont plus bénéficiaires de ces aides et les logements en propriété tendent progressivement à être plus dégradés que les logements à propriété publique. Les services de la ville doivent alors intervenir pour permettre une mise à niveau équivalente des logements privés. Cette intervention est alors plus coûteuse car elle conduit à des interventions éclatées qui supposent en outre un travail de négociation et une ingénierie financière plus complexe.

"neighbourhood wardens" (équivalent de nos ALMS) issus de l'association Castle and Manor. Cependant les tâches de ces agents ont sensiblement évolué lors de leur transfert de l'association à l'organisme de logement social : leurs fonctions sont en effet réduites à une tournée des bâtiments vides pour lutter contre les dégradations et le squat. Les actions sont ainsi largement corrélées au système de gestion opérationnel de ces organismes et à ses visées directes de valorisation de son patrimoine, les dimensions de vie sociale des quartiers n'étant abordées que sous cet angle.

Ces organismes de logement social peuvent aussi générer des partenariats réguliers et soutenus avec la police ou les services de santé largement indépendants des services municipaux chargés de la régénération urbaine. Ces partenariats sont directement orientés sur l'action et les partenaires peuvent y engager leurs propres fonds s'ils pensent qu'ils en tirent une plus value réelle. Ils mobilisent le premier niveau de contact entre les organismes de logement social et la population de manière régulière comme l'illustre le cas d'un organisme de logement minoritaire sur Sheffield.

L'engagement d'un opérateur de logement social dans divers partenariats

Safer neighbourhood teams are a police construct really and what they're about is the police in South Yorkshire have carved up the geography into safer neighbourhood areas, so they'd show you the map, and each safer neighbourhood area has a number, is then sub divided into what should be a meaningful neighbourhood, so you should have a neighbourhood that's got some meaning for the people, people would know what you were talking about if you described it and they have regular partnership meetings usually called Safer Neighbourhood Teams, some of them have kept their old community safety names just for historical reasons, so these are operating in Sheffield, Barnsley started first, and in Rotherham, they're led by the police, they're intended to have on them all the key agencies, the social landlords are quite high up the priority list for attendees to this, so you'd normally get the police, the landlords that are operating in the area, you might get, there was a hope that you'd get any key health people but the reality is by and large you don't, and South Yorkshire Housing Association is very keen on being involved in those where we've got a significant sized stock in an area, we attend the monthly meetings and if there's anything going on, if there's some particular issue arises then the meetings might be more often or liaison more frequent.

F Can you give examples of what kind of discussion you are having?

S Well an example would be you've got a family on an estate that's... you've got a problem with nuisance on an estate for example, the police would have information about that, if we're a landlord on the estate we'll have information about our tenants and that might be tenants making complaints to us because of the damage they're suffering, or it might be tenants complaining about the youth next door if you like, so we bring something to the table, and there might be other landlords there, Sheffield Homes might be an example, managing the neighbourhood warden scheme, the wardens will bring, if there are neighbourhood wardens

they're always part of this, so they might have some intelligence to bring to it, and the intention of the safer neighbourhoods team is to try and draw that together and agree on a concerted approach.

F And the people who are from your organisation who are attending these meetings, have they a specific profile?

S They're generally our housing officers, they're the housing officers with the responsibility for that area. Housing officers have a responsibility for housing management in a given area, so for making sure the estate gets looked after, liaising with the tenants, individual tenants but also tenants groups, for involving themselves in any partnership working in the way I've described, for individual concerns, so you get tenants with concerns about their rent or complaining about something./

F But besides this level you have people who are caretaker?

S We have some caretakers yeah, and their role is, we don't have very many actually, and their role is generally on grounds maintenance, litter clearing, in flats cleaning communal areas.

B Is it possible to quantify what proportion of housing officers' time would be spent on partnership work?

S I would say it's very variable, in an estate, in a high profile estate like White City it could be as much as 15%, in a lower profile estate it could be much lower. But on a high profile estate, White City's a good example, the housing officer there, I'm probably under estimating at 15%, the housing officer there would be involved in a meeting probably every week, me and two colleagues were in a partnership meeting the whole of yesterday morning, that'll happen again next month, it'll happen again the month after, it's not every month but it's relatively regular while it's hot. So it's a bit of a moveable feast.

F We have spoken on local partnership, but you have more general partnership with the city?

S Probably our most, our top level partnership arrangement would be through Transform South Yorkshire, The housing market renewal pathfinder. But we also have partnership arrangements with the council through the strategic landlord forum.

Chapitre 3

Grande Bretagne : l'action du secteur volontaire

Les organismes du secteur volontaire peuvent être aussi directement récipiendaires des fonds d'Etat. Le transfert de fonds aux associations peut aller bien au-delà du financement de telle ou telle opération ponctuelle, celles-ci peuvent se voir confier la responsabilité d'un programme complet, ce qui conduit encore à compliquer le paysage de l'intervention publique.

1) Un development trust : Manor and Castle

La visite à l'association "Manor and Castle" est, de l'ensemble de l'enquête, sûrement l'expérience la plus étonnante pour un français. Derrière le terme old fashioned "manor and castle" se cache un des quartiers les plus pauvres de Sheffield (situé sur une colline dominée par un château et un manoir) qui a connu une période économique très difficile. Ce quartier était d'ailleurs tellement emblématique d'une certaine récession économique et sociale britannique qu'il a été choisi pour tourner le film "The full Monty". Malgré ce contexte chargé, le lieux de rendez vous n'a pas l'apparence habituelle des bureaux des services sociaux. Nous sommes introduits dans un bâtiment moderne en verre d'une nouvelle zone d'activité doté d'un vaste hall ouvert sur plusieurs étages, pas vraiment dans le style des organismes sociaux que nous avons visité par ailleurs. L'étonnement sera plus grand encore lorsque nous apprendrons que l'association est propriétaire de ce bâtiment. Tout ceci s'explique par le fait qu'au pire de la dépression, la ville à fait don à l'association de terrains alors sans valeur. Lorsque la conjoncture s'est retournée, l'association a pu utiliser ces terrains

pour faire des opérations immobilières et se retrouve aujourd'hui à la tête d'un capital non négligeable¹⁹.

L'organisation trouve son origine dans une longue tradition d'activisme communautaire sur le quartier et d'une association Manor initiative qui offrait des services à la population. Un organisme nouveau, le development trust, a été créé sur ce fondement, en 1997 pour gérer l'arrivée de l'argent du Single regeneration budget (budget de 16.3 millions de livres sur 7 ans). L'organisme a depuis collecté près de 200 millions de livres de divers financeurs nationaux et locaux. L'organisation est une des premières de ce type. Le lien avec la population locale est encore maintenu à travers le conseil d'administration. Celui est partagé à part égale entre les représentants des habitants, ceux des entreprises (par exemples des entreprises de construction ou des entreprises commerciales concernées par le quartier) et les représentants de l'administration. Par ailleurs, contrairement à l'organisation porteuse du programme New deal for communities sur Burngreave, par le capital de l'organisation et par la multiplicité des sources de financement, Manor and Castle est en partie autonome et ne s'éteindra pas avec la fin d'un programme particulier. Cependant l'activité est largement définie par les fonds d'Etat reçus et celle-ci a été fortement réduite à la fin du programme SRB. L'organisation a du gérer une baisse d'effectif suite au retrait public.

L'organisation a débuté avec des actions concernant le bâti et sa régénération. La demande locale a cependant pesé pour que soit prise en compte progressivement des fonctions de gestion du quartier. Elle a recruté des "neighbourhood liaison workers" parmi les habitants du quartier. Leur rôle est de faciliter l'accès de la population aux services offerts. Ils offrent une "bourse communautaire" qui permet de financer de petits projets. Ils ont aussi eu une équipe de Gardiens de quartiers « neighbourhood wardens ».

Le terme development trust et la conjugaison d'une prise en charge autonome par les habitants et d'une référence au secteur privé, a connu un réel succès et les organismes se référant à ce terme se sont multipliés. Le site de l'association des development trust recense ainsi 45 associations de ce type sur le sud Yorkshire, à côté de Manor and Castle 5 autres associations revendiquant ce terme sur le territoire de Sheffield (cf. encadré). Les quelques exemples

¹⁹ Cette solution est présentée par le Gouvernement comme une manière de sortir des financements publics, elle est actuellement envisagée comme voie de sortie pour Burngreave New Deal for Communities, mais comme pour toute opération spéculative, ses résultats ne sont pas garantis.

rassemblés ici indiquent le spectre d'activités couvertes par ces development trust. Cela va d'organisations largement maîtrisées par les communautés mais dont le rôle se réduit à faire vivre une maison de quartier multiservice à des organisations qui semblent largement liées au portage d'un programme d'action publique (NUCA). Cela fait ressortir la singularité d'un organisme comme Manor and Castle.

Development trust sur Sheffield

The Netherthorpe & Upperthorpe Community Alliance (NUCA) agit sur la regeneration de trois quartiers de Sheffield..L'organisation gère un Neighbourhood Renewal Programme de 15 millions de Livres jusqu'en 2006 issu de fons Single regeneration budget et de fonds européens objectif 1. Plus de 25 projets portent sur l'emploi, la formation la santé et la securité ont été finances.

Woodthorpe Development trust a été créé en 1996. Son action porte principalement sur des services d'aides à l'enfance.

High green developpement trust a été créé par un Paces Sheffield Charity. Il est organisé autour de la gestion d'un bâtiment d'école qui offre différents services (sports, formation, nurserie) qui rassemble 2000 usagers chaque semaine.

Step development (Stockbridge training and entreprise partnership qui gère principalement un centre communautaire (un ancien centre social de mineurs) qui offre des action de formation, d'aide à l'emploi et d'accueil de jeunes enfants (58 places) et prévoit un projet de salle de spectacle de 2millions de livres.

Local (Longley organised Community association ltd) est une organisation promouvant les principes de l'entreprise sociale.

2) Une fondation caritative : South Yorkshire Community Foundation

L'organisme de charité South yorkshire community Foundation offre un autre exemple de l'articulation entre l'intervention publique et le secteur volontaire. L'organisme est inspiré de fondations communautaires américaines. Il a été créé en 1986 avec pour objectif d'un côté d'encourager les dons et de l'autre d'accompagner des groupes volontaires dans l'usage de ces fonds et au-delà.

"The aim of the community foundation is to encourage philanthropy, encourage people to give to communities that have more disadvantage than others. Well the aims of the organisation is to put people who care in touch with causes which matter."

L'organisme est inscrit comme "charity organisation" ce qui lui ouvre certains droits et limite ses possibilités d'intervention sur le marché. Il rassemble 14 agents dont une partie se consacre à la recherche des fonds et l'autre à l'allocation des ces fonds à des associations ou à l'aide méthodologique pour la gestion financières ou pour l'évolution des projets.

Yes we've been doing this for 21 years so we have our own database of groups that we've funded in the past, we fund about 500 groups locally, not the same groups. Charitable organisations, small community organisations, play groups, lunch clubs, sports clubs, those types of things that are trying to do something that helps community spirit, helps people to achieve and enjoy living where they are, so it could be an environmental group that's friends of a park that go and do work in the park as volunteers to keep it tidy, to make it a nice place to be so that everyone can enjoy it. Community tends to be more related to a neighbourhood, an area that you live in, but that is changing, that has changed in the last five to ten years, but more and more community is becoming what people identify with, so you have for example lesbian and gay communities, you have a lot of on line communities, more and more people are developing links and becoming part of a community that isn't even fixed in a particular location.

We help them to get a positive answer to an application so the community group, there are certain boxes it has to tick, it has to have a constitution, it has to have child protection policy, it has to have CRB checks, things that have to be in place before we consider funding them.

For example they might want to run a play group or a group for young women and they might have all the skills and knowledge which they need to do the task but what they lack is the legal bits behind to become properly constituted so we'll help with that, on the other hand they might have all of that bit and want to do something that's a bit different to what they normally do so we'll help them by introducing them to people who do know.

Pour ce qui concerne les fonds privés, l'association, va au devant des éventuels donateurs. La directrice de la fondation nous a ainsi expliqué les compétences sociales particulière lui permettant de passer d'un moment de la journée à un autre du contact de travailleurs sociaux et de populations exclues à celui des dirigeants industriels ou des représentants de la noblesse dont elle sollicite les dons. Les dons peuvent aussi venir d'appels suite à un événement particulier comme ce fut le cas après les inondations de Sheffield en 2007 qui ont rapporté 1.2 millions de livres.

L'action de la fondation est en partie orientée par les souhaits des donateurs qui peuvent mettre une préférence sur une population particulière (l'aide à l'enfance en difficulté fait partie des thèmes privilégiés), un thème particulier (le sport, les activités qui conduisent les

personnes cibles à retrouver du travail) ou un territoire particulier au sein du territoire de référence qu'est la partie sud du Yorkshire. Cette définition est cependant interactive, un dialogue s'engageant entre la fondation qui présente les projets qui lui paraissent intéressants et les donateurs qui se laissent plus ou moins convaincre. La fondation a aussi l'opportunité d'allouer les fonds non fléchés aux causes ou territoires les moins en vogue pour équilibrer son intervention.

Donors they often have causes which are close to their heart. Not necessarily the programme but an aspiration, so for example one of our funders has an aspiration, they'll give us money, they'll prefer it all to be spent in Sheffield, not in South Yorkshire, just in Sheffield which is fine and they want it to be spent on projects which encourage people to aspire to work.

We usually give donors a portfolio of different projects that we've been asked to fund to say 'does this appeal, this group wants to do that, which ones appeal to you?' and they might say 'all four' or they might say 'those two but I'm not so keen on those' we work with the donor to try to get as close as possible to their wish.

Les fonds publics représentent toutefois plus de la moitié des aides apportées (environ 60 %, hors année des inondations qui ont fait monter fortement la part des dons privés). L'obtention des fonds publics passe, comme dans le cas de Manor and Castle par la réponse à des appels d'offres pour la mise en œuvre de programmes nationaux. Cependant, dans l'entretien mené, comme dans la présentation du site internet de l'organisme, les apports de fonds publics, sont présentés au même niveau que celles des fonds privés. Il en va de même pour ce qui concerne les contraintes d'orientation de l'usage de ces fonds.

The South Yorkshire Community Foundation raises funds from

- businesses
- philanthropists,
- trusts and
- statutory bodies

It then uses these funds to **meet** the **needs** of **local people** facing economic hardship and other barriers to aspiration, thereby **improving lives** in our communities.

We meet the needs of communities, and of individuals in certain cases, through the delivery of grants and through community support, connecting people who care to causes that matter most.

SYCF is a **registered charity** established in 1986 and created for and by the people of **Barnsley, Doncaster, Rotherham and Sheffield**.

South Yorkshire Community Foundation is a **community foundation** - unlike other charities, **you** can decide what happens to the money you donate and how or where it is spent.

We welcome gifts of all sizes to benefit charitable and community groups in South Yorkshire.

We offer a cost effective way for donors to make a long term difference to the causes closest to their heart. Through our understanding of local issues, The Community Foundation can make perceptive and well-targetted grants that will secure the future of generations to come.

Présentation site internet

Récemment, l'association s'est vue attribuer la charge de redistribuer des fonds de soutien à l'activisme associatif (Grassroots grants) pour la région sur Barnsley, Doncaster, Rotherham, et Sheffield. (Le budget national est de 130 millions de livres). On retrouve ici comme pour Manor and Castle, l'attribution à une association d'un fonction de redistribution de fond qui semble éloignée de la pratique française²⁰.

3) Une coordination des associations de quartiers :Voluntary action Kirklees

La rencontre avec un responsable de l'organisation voluntary action kirklees nous offre un autre regard sur le monde associatif qui par bien des aspects nous rapproche plus du cas français. L'organisme a une fonction d'animation de réseau et de formation des membres du secteur volontaire. Il sert de centre de ressources pour ses membres (conseil juridique, aide à la demande de financements, comptabilité, aide pour trouver des volontaires,...). Il contribue à enrichir les projets et à y intégrer des visées de cohésion communautaire. Il sert aussi de centre de défense de la place du secteur associatif dans l'action publique. L'organisme est aussi le point de passage obligé pour l'inscription du secteur associatif dans le partenariat stratégique local.

L'organisation met en relation un certain nombre d'organismes de taille limitée qui interviennent plus sur l'aide sociale et l'action communautaire dans les quartiers. Parmi les plus importantes qui ont un représentant dans le "partenariat stratégique local" (cf. encadré) on trouve des interventions qui vont du travail social à destinations de populations en besoin fort (usagers de drogues, adultes handicapés, ...) à des actions qui abordent sous un angle particulier (environnement, art, ...) l'activation de la vie sociale et la constitution de la cohésion sociale sur un quartier. Les deux thèmes les plus présents dans les petites associations sont l'action en direction de la jeunesse suivi des questions de santé.

²⁰ La fondation de France se voit déléguer des fonds selon cette modalité.

Ces activités d'associations constituées sont complétées par des micro actions intégrées dans le programme "community chest" qui permet de financer des actions ne dépassant pas 5000 livres.

Les associations membres du bureau du partenariat de Kirklees

Beaumont street studios huddersfield, à partir d'un studio d'enregistrement offre des actions de formation dans le domaine des nouvelles technologies artistique et encourage la création d'auto emploi dans ce secteur.

CHAS Kirklees est une organisation catholique intervenant en particuliers auprès des sans domiciles fixes.

Children fund's Kirklees agit auprès de l'enfance en danger.

Education 2000 organise des activités para scolaires dans les domaines artistiques animées par un petit groupe de bénévoles.

Environment concern mêle sensibilisation à l'environnement et mobilisation de la population, par exemple autour de l'entretien des parcs.

Indian muslim welfare society promeut l'image des musulmans lutte contre le racisme et offre des services aux jeunes aux personnes âgées et aux femmes.

Lifeline kirklees offre accueil et services aux usagers de drogues.

Milen day centre est un espace de socialisation de la population asiatique (repas, voyages, ...)

United response, offre des services aux adultes handicapés.

Ces organisations comprennent parmi leurs bénévoles des personnes elles-mêmes en difficulté sociale. De ce fait les formations offertes aux bénévoles mêlent action au service de leur communauté et projet personnel de retour à l'emploi. Une des questions d'ailleurs de ces personnes est de savoir si l'engagement dans l'action volontaire ne va pas les priver des aides sociales dont ils bénéficient. Ainsi, même si on ne trouve pas l'équivalent des politiques française d'emplois aidés, des solutions comparables émergent de manière plus limitée.

Conclusion

Derrière l'implication du mouvement volontaire dans la politique de la ville britannique, il y a à la fois des éléments proches et des éléments éloignés de ce que l'on peut observer en France. Dans l'exemple de Kirklees, mais aussi dans une bonne part de l'intervention publique à Sheffield, les associations se constituent en prestataires d'action sociales, voire monopolisent un certain type d'interventions collectives et territorialisées. On observe alors le même mouvement qui va d'une auto-prise en charge soutenue par la collectivité vers un mécanisme de sous-traitance d'une série de tâches. Dans le cas de Manor and Castle et de

South Yorkshire community foundation, ces organismes sont directement délégataires de fonds issus de l'Etat et ce pour des sommes tout à fait conséquentes. L'importance des fonds peut conduire dans une certaine mesure à faire de ces organisme à l'origine "volontaires" des agences publiques plus classiques, ce qui est sûrement le cas dans la passage de l'association qui a demandé les fonds pour Burngreave à l'organisme actuel de gestion de ces fonds qui n'a plus qu'un lien ténu avec l'association initiale. C'est moins le cas avec les deux organismes évoqués, en particulier avec South Yorkshire Community Foundation, qui disposent d'une part de ressource propres issues de la charité. Dans ce cas ces organismes contribuent à renforcer la balkanisation de l'intervention publique.

Par ailleurs, il semble que l'originalité du secteur associatif britannique ne soit pas nécessairement là où on l'attendait. Le débat en France sur ce sujet a été posé il y a quelque temps par l'ouvrage de Jacques Donzelot (Donzelot et alii, 2003). Celui-ci opposait (pour simplifier) le modèle américain des CDC (Community Development Corporation) dans lesquelles la population se prenait en charge elle-même, au mode de financement de la politique de la ville en France dans lequel l'Etat distribuait des subventions à des associations qui devenaient des prestataires de services sociaux. Les anglais ont souhaité importer le modèle américain des CDC et en ont repris le terme. Cependant dans tous les cas la présence de l'Etat est restée très présente. On retrouve de fait dans les exemples les plus impressionnants d'activisme associatif, une tendance ancienne du tiers secteur : son caractère instable entre les deux pôles du public et du privé. Même si à l'origine une association comme Manor and Castle a bien trouvé son fondement dans une dynamique associative locale et si elle a toujours un conseil d'administration qui reflète cette origine, progressivement l'effet de professionnalisation de ses cadres et les contraintes de la course aux financements présente le risque de noyer l'accroche originelle à une "community", ce contre quoi les associations essaient de se prémunir.

L'originalité se trouverait alors plutôt du côté de la "charité" plutôt que du self help. Cette dimension explique une partie de l'engagement de certains leader économiques dans des comités de partenariats non directement liés aux intérêts de leur organisation, cela se retrouve dans l'activité de collecte de fonds south yorkshire community foundation, mais aussi dans l'engagement de personnes qui se trouvent au bas de l'échelle sociale dans des activités bénévoles de soutien à leur entourage.

Chapitre 4

Grande Bretagne : les tentatives de coordination

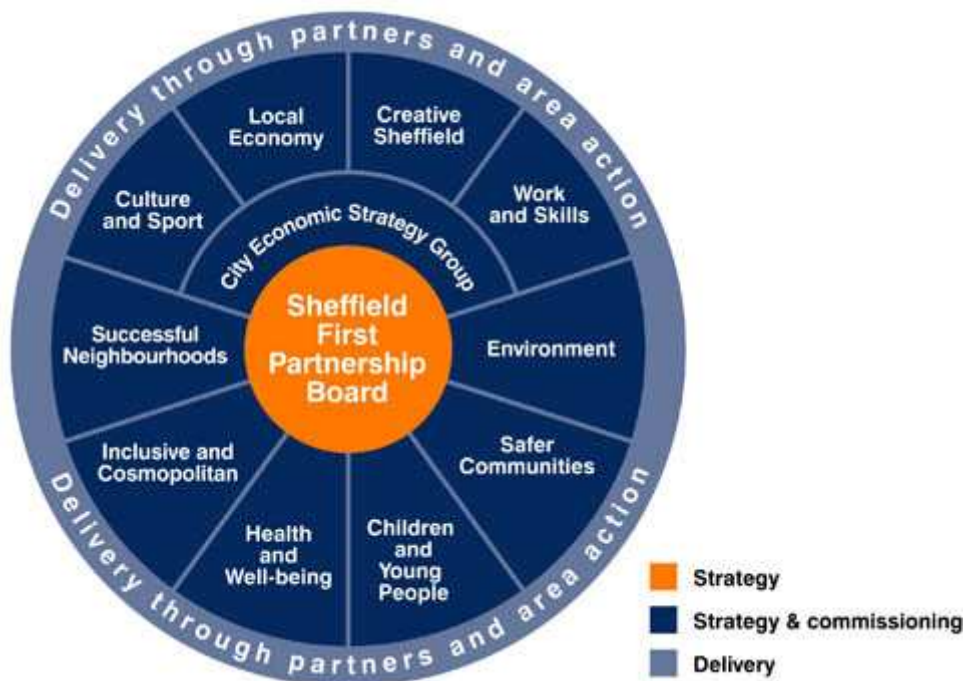
Face à ces tendances fortes à l'éclatement de l'action et à la multiplication d'entités dotées de la capacité de gérer des crédits, des tentatives de coordination se font jour. C'est d'ailleurs, on l'a vu en introduction, un leit motiv de l'intervention publique sur la ville. Trois modalités de coordination peuvent être dégagées. La première, émane du centre et passe par le fait de faire de la création de grands partenariats généralistes le point de passage obligé de l'attribution des fonds d'Etat. La seconde émane de l'administration municipale qui s'efforce de réintégrer les différentes actions autour de sa propre organisation et éventuellement de préparer la fin du "fun money" issus du centre pour trouver des formes de pérennisation des financements ("mainstreaming"). Entre l'outil du partenariat et celui de l'organisation s'insinue un autre moyen de contrôle et de fédération qui passe cette fois-ci par la production d'indicateurs et la maîtrise des règles comptables.

1) Les vicissitudes de la coordination par le partenariat : Le Local strategic partnership à Sheffield

L'instrument officiel de coordination des interventions sur les quartiers populaires est le local strategic partnership (LSP). Le LSP est un partenariat multi agence qui rassemble les acteurs publics, privés et associatifs sur une agglomération. La diffusion des LSP a été soutenue par l'obligation de création d'un LSP pour obtenir des fonds issus du NRF (Neighbourhood renewal fund).

En pratique les LSP se traduisent par l'organisation de comités thématiques partenariaux selon des schémas plus ou moins complexes (celui de Leeds nous a été présenté comme plus complexe que celui de Sheffield) qui contribuent à générer un plan d'action (Local area agreement). Ce plan d'action semble assez proche des contrats de ville français.

A Sheffield, le local strategic partnership rassemble une "famille" de partenariats (cf encadré ci-dessous). Ces "partenariats" se traduisent par des comités rassemblant par thème les services de la ville, les organismes publics (hôpitaux, logements sociaux, police). Le partenariat porte sur l'ensemble de l'action de la ville et pas seulement sur son action sociale. Le plan met en avant le développement économique de la ville, la protection de l'environnement et dans ce cadre la mise à niveau progressive de tous les quartiers. Dans la famille de partenariats du LSP, le partenariat sur les quartiers (successful neighbourhoods) et celui sur la sécurité (safer communities) rassemblent la plus grande partie de ce que l'on peut trouver dans un CUCS français. Il est à noter que la loi rend obligatoire certains thème du partenariat comme la sécurité.



1. **Sheffield First Partnership board** - responsible for setting the vision for Sheffield and ensuring delivery of the City Strategy.
2. **Successful Neighbourhoods Partnership** – responsible for delivering our ambition to make every neighbourhood in the city a successful neighbourhood.
3. **Inclusive and Cosmopolitan City Partnership** – responsible for ensuring Sheffield is a city where all are welcome and are able to enjoy the same opportunities.

4. **Health and Well-being Partnership** - responsible for ensuring that all of Sheffield's communities have good health and well-being.
5. **Safer Communities Partnership** – responsible for improving community safety and reducing crime across the city.
6. **Environment Partnership** – responsible for overseeing Sheffield's approach to achieving environmental excellence.
7. **Children and Young People 0-19+ Partnership Board** - oversees and sets the framework for all local partners in ensuring children and young people are healthy, safe and able to fulfil their potential.
8. City Economic Strategy Group – to coordinate the work on the various dimensions of transforming our economy.
 1. **Creative Sheffield** - UK's first city development company taking the lead on the Economic Masterplan for the city, attracting quality inward investment, strategic marketing, developing the city's physical infrastructure and developing initiatives to promote the growth of the city's knowledge economy.
 2. **Culture and Sport Board** - oversees the implementation of the Culture Strategy and ensures that culture plays its part in securing the overall success of the city.
 3. **Work and Skills Board** – responsible for improving the skills profile of the city's workforce and reducing the number of people out of work and claiming benefit.
 4. **Local Economy Board** - responsible for maximising the contribution of the local economy to the city and improving the level of entrepreneurship and small businesses in the most deprived parts of the city.

Derrière ce bel agencement, les entretiens révèlent, cependant, une réalité plus complexe.

Premièrement, la forme de chacune des entités peut être très variable, les comités ont de 10 à 24 membres selon les cas. L'ensemble représente environ 200 personnes mobilisées dans des groupes partenariaux. Certains de ses partenariats sont soutenus administrativement par une personne dédiée de la municipalité de Sheffield, dans d'autres cas ce n'est qu'une personne à temps partiel qui organise les réunions. Le pilotage administratif de l'ensemble est porté par une équipe de 6 personnes. La présence des secteurs privés²¹ et associatifs varie selon les situations. Ainsi dans le comité pour la formation est dirigé par le privé pour faciliter les accès

²¹ La question du rôle du secteur privé n'était pas au centre des investigations, cependant, il semble bien que la spécificité du modèle britannique par rapport au modèle français tiennent plus à un effet de vocabulaire et de catégorisations que de différence de pratiques. En effet le terme regeneration recouvre tout à la fois ce qui relève en France de la politique de la ville et du développement urbain (par exemple création de nouvelles zones d'activité), il en va de même de la définition du partenariat stratégique qui a la même amplitude. Si on distingue ces deux domaines, on constate alors que l'implication forte du privé dans le cas britannique pour le développement peut être rapprochée de la situation française (par exemple une ZAC d'activité) et son implication dans les interventions à caractère sociale est moindre et relève plus d'une logique de charité de quelques responsables économique (que l'on retrouve aussi en France, cf (Ginsbourger, Landrieu, 2001)) que d'une réelle articulation entre fonds publics et fonds privés.

à l'emploi. Les actions des partenariats et le fonctionnement de l'organisation peuvent être financés par différents partenaires (par exemple, la police pour le comité sur la sécurité, ou des entreprises pour des comités plus économiques), ces financements viennent s'ajouter aux financements issus du gouvernement central.

Sheffield First partnership has a main board at the middle and then it has what we call a family of partnerships that focus on specific aspects of our work. It's not an amalgamation of similar bodies, they all operate in quite different ways. The way to justify that is to say that the way that treat these parts of the partnership operate is relevant to what their task is, what they want to do, so the work the skills board is employer led, private sector dominated, and that model works for that agenda because we need to get employers on board to allow opportunities for workers with low level skills.

Deuxièmement la maîtrise de l'argent est partagée. Le partenariat est rendu obligatoire pour obtenir certains fonds du gouvernement central. En outre, les différents acteurs participent pour avoir accès à ce "fun money" alors que l'esprit du partenariat voudrait que ce soit l'ensemble des actions engagées qui soient discutées dans ces comités. Mais par ailleurs du point de vue de la gestion administratives des fonds, celle-ci est assurée par les services de la ville qui sont tentés de les mobiliser selon leurs propres vues qui ne correspondent pas forcément aux projets définis dans les réunions de partenariats et aux objectifs nationaux associés aux fonds spécifiques. Le partenariat devrait faire plus qu'orienter les 40 millions de livres du "pot of money", souvent il fait moins que cela.

Troisièmement, la position des fonctionnaires en charge du suivi du partenariat et, terme essentiel dans la conception britannique de l'action publique, leur "accountability". Les fonds qui supportent leurs salaires sont issus des différents partenaires qui contribuent au partenariat. Mais pour une partie des animateurs des partenariats ce sont des agents de la municipalité attachés à un service particulier qui se voient attribuer une tâche spécifique ou supplémentaire. Même pour les membres de l'équipe centrale d'animation, les liens avec la municipalité sont forts, par le fait qu'ils sont employés par celle-ci, par le fait qu'ils sont dans ses locaux, et par le fait qu'ils sont amenés pour trouver une crédibilité dans la structure à faire des tâches liées à celle-ci (corporate).

En résumé, le Local strategic partnership, dispositif imposé aux villes par le gouvernement central pour dépasser l'éclatement des interventions publiques sur la ville et en particulier sur

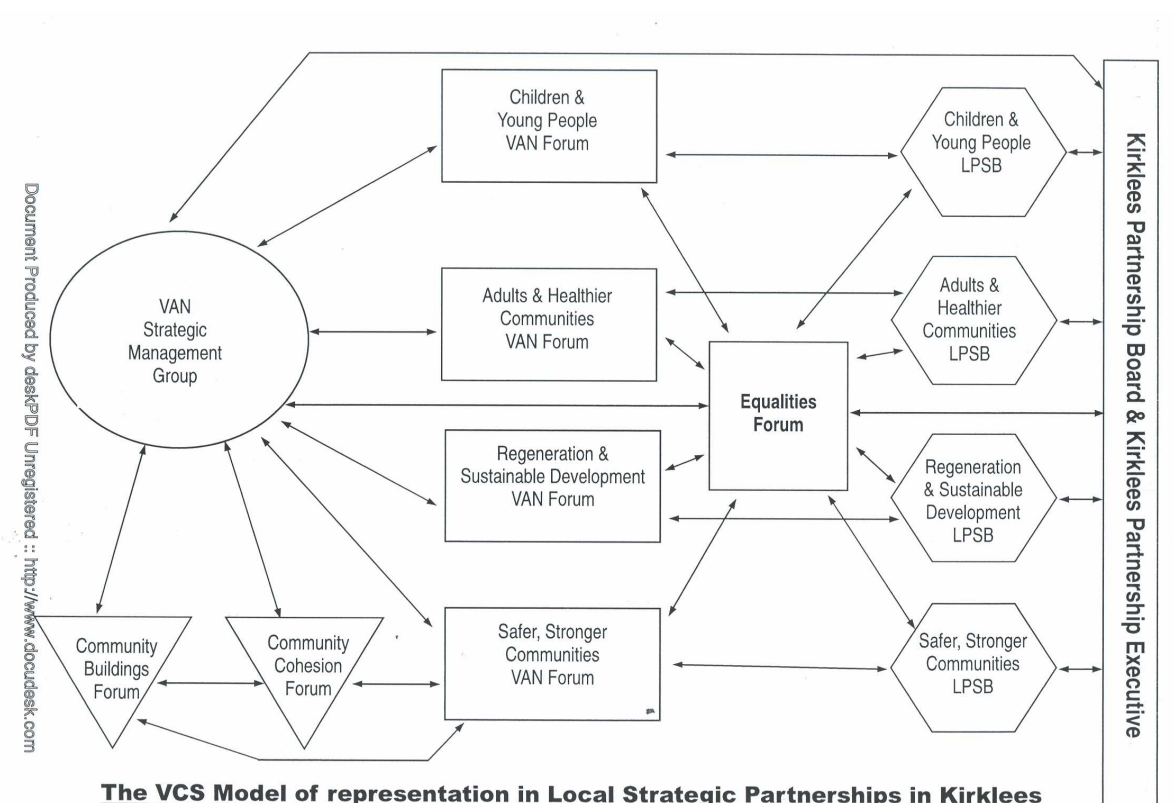
l'action en faveur des quartiers les plus pauvres, est loin d'être suffisant pour cette tâche. Les forces centrifuges sont plus fortes.

Le système institutionnel local est plus simple qu'en France et les britanniques échappent au jeu complexe entre communes, intercommunalité, département et région qui émaillent la vie quotidienne de la politique de la ville en France. Cependant, le type de relations entre le gouvernement central et les collectivités locales et le financement d'opérations associées à des territoires délimités et sur des durées définies contribuent fortement à déstabiliser le jeu. A cela s'ajoute, de manière fort comparable à la France, la tendance d'entités comme la police ou les organismes HLM à avoir leur propre politiques de relation au territoire.

2) L'intégration du partenariat dans l'organisation : l'exemple de Kirklees

L'exemple de Kirklees permet d'illustrer le scénario d'une organisation municipale qui contrôle l'ensemble des interventions sur les quartiers et les réordonne selon son propre cadre organisationnel.

Kirklees dispose aussi d'un Local strategic partnership. (Cf organigramme)



Le principe d'organisation de ce partenariat repose sur un jeu de comités "miroirs" qui sont rattachés d'un côté au Voluntary action Network, réseau des associations locales et de l'autre aux services municipaux et organisations associées. C'est ainsi que les associations se réunissent pour les quatre grands thèmes (enfance, adultes et santé, rénovation urbaine, sécurité et communauté). Ces comités élisent des représentants qui participent au comité qui comprend les services de la ville. Des rencontres entre comités du même thème sont organisées. Il y a aussi une instance centrale de coordination inter-comités : equalities forum (forum des égalités).

Le contrôle de la ville sur le partenariat passe par plusieurs niveaux. Le rôle des associations est encadré. C'est ainsi que symboliquement la ville met son logo sur les productions du partenariat. Les associations éclatées sont canalisées par le voluntary action network qui à la fois leur offre des services et les prépare à rentrer dans le cadre de pensée global du partenariat "to look at the bigger picture" selon les termes du cadre de cet organisme dont l'emploi consiste à organiser la participation des associations aux comités. Par ailleurs les comités décisionnaires sont largement maîtrisés par les services de la ville. Dans certains cas même un groupe de pilotage restreint aux services municipaux en assure le pilotage de fait. Des sous-groupes associant en particulier les services de la ville, la police, les services de santé, et les bailleurs sociaux sont aussi institués, ce qui permet de rassembler dans le même cadre global des partenariats opérationnels qui s'étaient développés en dehors du local strategic partnership à Sheffield.

Par ailleurs, le processus de mainstreaming se traduit par une réorganisation de l'action municipale qui digère plus qu'elle n'intègre les pratiques autrefois associées aux financements du gouvernement central et de l'Europe. En effet, Kirklees, qui était déjà dans la frange supérieure des villes aidées par le gouvernement, sort de ces catégories et voit actuellement ses crédits spécifiques progressivement réduits. Dans ce mouvement, en premier lieu, il ressort que l'essentiel des opérations maintenues sont celles qui étaient mises en œuvre par les services municipaux alors que celles portées par les associations ne sont pas renouvelées. Et, en second lieu, les services eux-mêmes se réorganisent de manière à reprendre de manière plus légère et plus diffuse les innovations associées à des programmes, comme l'illustre le cas du Neighbourhood management.

We were notified that there'd be allocation in 2005 so we spent the time between July 2005

and April 2006 setting local priorities in the areas. And we did our bit first, we got all the information available about the area so mainly we kind of indexed multiple information. So we pulled together profiles of each area, took those into the areas, spent a long time working with a structures and people within the areas.

The program has worked in a two-year blocks because the funding was only ever announced in a two year blocks. But from one two year block to the next, we were never sure if we were actually going to get any more money. So we never planned for longer than two years. Some of the activities that we support, we have supported for five years but that's because they've been the hardest ones to get mainstream core budgets. It comes to the end of two years, and still there's no commitment from the service.

We have to spend money. If we don't spend all the money that we receive from central govt, we're then penalized in the future. They may lose confidence in our ability to spend money. So one of my main role is making sure that we do spend all the money. So in the last few weeks, there has been a lot of focus around that kind of work with existing projects to make sure they maximize spending. Also looking at other activities we could do, to maximize spending. It's been quite a big issue.

Another main test for me is about evidence of the impact of the program and activities that we support. So we have a crossable process where we receive information from all projects, compile that information into reports for our board. So there's a lot of work around there about working closely with the projects that we fund, making sure that they're achieving their target, achieving to spend, ...

But there's also, we kind of maintain day to day or week to week contact with all the activities that we support. Because a lot of them are quite new and quite innovative, there are quite a lot of teething problems and not just in the start, you get problems right through the process really. So we work closely with them. So we challenge services to stick to their word. Where things aren't working, we'll work with them to look at new ways and different ways to get things to work.

Kirklees Neighbourhood

Cependant après 2008 les fonds nationaux vont être supprimés. Un processus de normalisation est alors engagé.

Well for 2006-2008, we had 9 million pounds. As of today, Neighborhood Renewal Fund doesn't exist any more. It's been replaced by Working Neighbors Fund. And Kirklees didn't qualify for that. We did qualify for four million pounds in transitional funding so our funding has been cut by more than fifty %. The criteria for Working Neighbors was completely different to criteria from Neighborhood Renewal Fund. For Neighborhood Renewal we were in the 88 most deprived authorities. For Working Neighbors fund, they draw the line at the top fifty. And then they've applied other criteria on top of that. So most of the Working Neighbor funds area tend to be large cities and they've clung to the urban areas much as they've for Sheffield. Leeds didn't get it.

Cette suppression des moyens externes produit des effets dans l'organisation. L'équipe de suivi est rattachée aux services municipaux et les personnels attachés à l'équipe partenariales sont réduits. Dans la mesure où dans le même temps le financement d'autres équipes est mis en cause cela conduit à des redistributions complexes des individus dans l'organisation municipale.

We are now part of the Safer and Stronger Community service. we're doing the adults and community directorate. I think that there's seven directorates. Up until this time last year, we were part of the Kirkles partnership. We sat in the local strategic partnership of Kirkles and last year teams moved over into Safer and Stronger service of the council. No we're not actually any longer part of the Kirkles partnership team.

Well, the team is all fulltime. When we started in 2002, I think at that time it was referred to as a fixed term post but then the employment law changed and anyone who had been employed over a year had permanent employee rights. So then we were taken on a substantive basis and given permanent contracts. But that was always on the basis that they were limited to the funding period.

So the situation that we are in at the moment is that come September, we will be made redundant which is a bit of a tricky situation because council's don't normally make people redundant en masse. It's not something that's done and the council doesn't have a redundancy policy, which is quite difficult when you're trying to work out how much it costs to make someone redundant from our point of view. The idea is that three weeks before the contracts are up, we come up to something called redeployment where we are then considered for any post that may come up within the council that we may be sucked into with a bit of support and development.

This year has been quite a tough year because it's not just our team. There's obviously all the projects that we've funded have staff as well. So there's a lot of people in the same boat as us not knowing what's going to happen. And a lot of people have left. The decisions on the budgets to mainstream certain activities didn't come until early march which is only a month before the end of a lot of people's contracts. So quite a few people did jump ship before then.

3) La digestion municipale d'un programme national : le cas du programme Housing market renewal à Sheffield

Nous avons vu comment le programme New deal for Communities s'est traduit par la création d'un isolat très largement indépendant des services de la ville de Sheffield, l'observation de la mise en œuvre du programme Housing Market Renewal (HMR) offre un cas de figure contrasté. En effet, les services de la ville ont largement intégré les ressources externes à la fois dans leur propre organisation et dans leurs propres procédures en particulier à travers les pratiques de planification.

Le programme Housing market renewal et le partenariat Transform South Yorkshire

Le programme Housing market renewal est un programme destiné à retourner les conditions du marché du logement dans des zones dévalorisées du nord et des Midlands. Il a été alimenté de 1,2 Milliards de livres pour la période 2002-2008 et le sera de 1 milliard supplémentaire pour la période 2008-2011. La philosophie de l'action est relativement proche de celle de la rénovation urbaine française avec un accent fort sur les opérations de démolition reconstruction et un accent un peu plus fort sur la nécessité de recréer un marché. Les moyens globaux sont moindres que ceux de l'ANRU mais dans la mesure où ils sont focalisés sur un territoire plus limité, les ordres de grandeurs des investissements locaux sont comparables.²²

Après une première phase de relations directes avec les villes, le gouvernement a pris le parti d'imposer une approche inter-cités qui a débouché sur la création d'un organisme partenarial intermédiaire Transform South Yorkshire. Cela concerne Sheffield, Barnsley, Doncaster et Rotherham. Le partenariat rassemble des directeurs de services des villes et des agents du Government office qui représentent le gouvernement national. L'intervention du programme HRM est ensuite déclinée par un ensemble de 10 zones d'intervention (Area Development Framework) dont 3 sur le territoire de Sheffield. Le budget global pour le partenariat est de 70 millions de livres.

L'existence de cette instance intermédiaire apparaît, pour la ville de Sheffield, plus comme

²² Le budget global du partenariat sur Sheffield et quatre petites villes autour est de 70 millions de livres que l'on peut comparer aux investissements ANRU de 35 millions d'euros à Rennes ou de 33 millions d'euros à Blanc Menil.

une ressource que comme une contrainte. La mise en commun du projet sur plusieurs sites a en premier lieu été le moyen d'adoucir la priorité forte donnée par le gouvernement aux démolitions en différenciant les taux de démolition selon les quartiers. En second lieu, Transform South Yorkshire s'est fait l'avocat du parti de la ville de Sheffield d'inscrire ce programme dans sa démarche de planification territoriale (master plan) et pour cela de financer de tels plans lorsqu'ils ne préexistaient pas. Pour autant, l'organisation attachée au partenariat se garde largement d'intervenir dans la mise en œuvre au quotidien du programme.

We then submitted a strategy and the government then said 'here you are 70 million quid' which is what we got in the first two years, so we then had to get on and deliver that strategy, now how we deliver that because we're the strategic organisation, is that we deliver that by delegating delivery to our partners. Let's concentrate on Sheffield so we said to Sheffield 'we're not going to come and be yet another layer of bureaucracy, we want you Sheffield, you know the area, you know what's needed, we want you to deliver this' so what happens is that we set the strategic plan which is supported by government because they've give us the money and then Sheffield come up with proposals based on what was in that strategic plan and if they then fit with that strategic plan we will then fund it. (responsable de Transform South Yorkshire)

Organisation des services à Sheffield

La ville de Sheffield est organisée en quatre grandes directions : une direction générale (chief executive's directorate) en charge des moyens généraux, une direction de la jeunesse²³, une direction du développement environnemental et des loisirs, et une direction des quartiers et de l'action communautaire (neighbourhoods and community care directorate). Cette dernière est la principale concernée par les actions de politique de la ville.

La direction Neighbourhoods and community care comprend outre des services fonctionnels et une direction des "services aux adultes" qui est largement centrée sur les questions de santé et d'handicap, deux sous directions qui correspondent aux volet hard (housing strategy) et soft

²³ La ville de Sheffield a pris le parti, comme un certain nombre d'autres villes de créer une direction transversale de la jeunesse suite à un scandale national à propos d'un cas d'enfance maltraitée : en l'occurrence une jeune enfant suivie séparément par différents services qui n'ont pas pu prévenir le drame (retrouver le nom et l'histoire précise). Cette décision organisationnelle tout à fait forte (il n'y a que trois directions thématiques !) traduit un glissement de la logique de l'action transversale du traitement d'espaces au traitement d'individus particulier. Cette évolution peut être rapprochée de la politique de la réussite éducative en France qui mêle de même transversalité et individualisation.

(Neighbourhood renewal and partnership) de la politique de la ville. C'est cette direction qui est en charge aussi des relations avec Sheffield homes le principal bailleur social de la ville. La sous-direction de la stratégie du logement comprend en particulier trois services correspondant à des opérations de rénovation sur des quartiers. Il comprend aussi un service associé au programme "better homes, better neighbourhoods" qui inclut une contractualisation avec les bailleurs sociaux pour la remise aux normes des logements sociaux. La sous direction neighbourhood renewal and partnership recouvre l'activité d'action communautaire (ce que l'on retrouverait dans un contrat de ville en France). Elle est d'ailleurs directement associée au Local strategic partnership. Le service Partnership and local action manager assurant le suivi de ce partenariat.

L'action en direction des communautés est aussi déclinée au niveau d'un ensemble de quartiers depuis 1995. Cela concerne 12 Area action, qui couvrent l'ensemble du territoire de la ville. L'intervention est construite au croisement d'une entité de débat public (area panel) qui mobilise des membres du conseil municipal et des représentants de la population et une petite équipe de mise en œuvre de deux personnes (au "area coordinator" et un "area action officer"), ces agents dépendent de la sous direction Neighbourhood Renewal and Partnership. Comparé au modèle du National Neighbourhood Management pathfinder (programme expérimental national) qui préconise 7 agents, cela représente une équipe relativement limitée. Cette intervention vise en particulier à améliorer la qualité des services offerts, à informer et mettre en discussion les projets de rénovation urbaine et à renforcer les communautés.

L'intégration du programme HRM dans l'organisation

Le programme HRM par l'ampleur des fonds apportés permet de recruter des équipes consacrées à sa mise en œuvre. Le parti de la ville a été d'intégrer complètement dans son organisation ces ressources nouvelles.

Cette intégration se traduit en premier lieu par l'absence d'organisation ad hoc. L'équipe de mise en œuvre de ce programme s'inscrit en effet dans l'organigramme de la ville. Elle compose l'essentiel de la sous direction "housing strategy" au sein de la direction "Neighbourhood and Community care" qui suit le Local Strategic Partnership. La mise en œuvre du programme au sein de la sous direction "housing strategy" s'accomplit au sein d'équipes projetées sur des territoires définis par le programme HMR East ADF, North ADF

et South ADF. Chacune des équipes comprend environ une quinzaine de personnes financées par le projet HMR et inscrit dans l'organigramme.

L'intégration organisationnelle est renforcée par un parti pris de ressources humaines : les agents en charge du projet n'ont pas été embauchés sur la base d'un contrat à durée déterminée calibré sur la durée du financement national mais sur des contrats à durée indéterminée comme agents de la ville. Un des arguments important étant de capter des agents de bon niveau et d'éviter qu'ils ne se désintéressent du contenu de l'activité en fin de contrat.

I think there are two answers to the fact that the city has decided to hire people on long term contract and not on short term contract, first of all when government set this programme up it was supposed to be for 10 or 15 years, the second thing is unless you can offer decent term contracts then people will want higher remuneration for a one or three year period, so the economics are if you want good people you've got to pay for them one way or the other, you pay for them either taking them on long term and you run the risk of it's going to cost me to step down at the end or I put more resource into paying people for the year or the three years, but the experience is you get somebody who's good coming for a year or three, half way through they're looking elsewhere. (directeur du service "housing strategy")

Ce parti pris a une conséquence, la nécessité de gérer la décroissance des effectifs en fin de programme, soit par la reconversion des individus, soit par leur départ volontaire vers d'autres organisations, soit par la reconversion collective vers un autre programme. Nous verrons dans la dernière partie comment ces évolutions contraintes sont perçues par les agents eux-mêmes.

Well what I'm planning at the moment is to scale down the service and there's, it comes down to this, if we have less money to spend and there are less schemes and projects I'll need fewer people, I'm looking towards 2010/11 when the money will start running out and I'm scaling down with a view to that.

Well they would have done apart from the fact that the economic downturn means that everything's slowed down now so the churn has slowed and the construction sector has become quite vulnerable so there are loads of people actually out there in the private sector with good experience and skills so my people here in the public sector are thinking 'well if I'm looking for moving I'm competing against all these other people so I'll hang on, I'll sit tight'. Fortunately we do have a reasonable amount of natural wastage and my view is that over a three year period we'll lose broadly the right number of people. Directeur du service "housing strategy"

La troisième modalité de l'intégration organisationnelle est de ne pas s'inscrire totalement dans la logique du projet et de conserver une partie des ressources support, en particulier en ce qui concerne la planification, dans les services spécialisés. C'est là retrouver une question

classique des démarches projets : l'articulation entre la cohérence du projet et la capitalisation des savoirs faire dans des "métiers" (Midler, 1993).

One example around planning and design for example is that we have established a bespoke team, it sits in one of our colleague directorates but we are the client for that team, so we pay for that team, we give them the work, so they work exclusively on housing market renewal work, so I've got at my disposal planners, urban designers, landscape architects and so on. They're doing the master planning, they're designing the detailed schemes.

They don't work for me so they're not actually sitting here. They're sitting within another directorate in the council. Development, environment and leisure, but they sit here, so just a very very short step away and very often they'll come into my senior management team, they'll come to my managers meetings, they are part of my overall delivery framework. The reason why I leave them where they are rather than bring them in here is because they need to call on the skills and expertise of a much wider network and they need to maintain their professional independence to a degree so I think we've got the best of both worlds here which is about people who know what we're trying to do and actually committed to it and it's understanding the vision and agreeing with it and trying to achieve it which is the main task, but they have the benefit of having access to all the networks, all the capacity and all the expertise within their home directorate. So that's just an example of how we've overcome that. (directeur du services housing strategy).

L'appropriation du contenu de l'intervention

L'intégration de l'équipe projet du programme dans l'organisation de la ville renforce la capacité de cette dernière à infléchir l'usage des fonds nationaux.

Si en amont (cf. supra) l'enjeu a porté sur la répartition territoriale des démolitions, dans la mise en œuvre au quotidien l'effort porte sur la reconnaissance de la prise en charge des équipements et des espaces publics face à une équipe gouvernementale qui valorise principalement l'investissement direct sur le bâti pour faire évoluer les prix de marché.

Yes, I mean on the market renewal programme we were quite involved early on in helping to say what that was, so the outputs they wanted weren't a surprise to us, and they do say 'we want these outputs' and we often have to re-jig what we're doing to try and fit those outputs which isn't helpful, there was one area where we did have a major success early on in the market renewal programme. We were saying that part of what makes places not work isn't about housing, it's about other things and in some of our areas it's about the environment, and the market renewal funding, the first year, they had a very strong rule 'no funding for environmental works' it had to be bricks and mortar, and we argued and we weren't the only

ones, but we lobbied very hard and we showed them pictures of the same house, two different houses which were exactly the same design, size, everything and you'd say 'this house is worth £100,000, this house is worth £30,000, it's not the house that's the problem here it's the place it's in'.

Yeah we showed them places on the same estate where, that were popular, well used, safe, people liked them and then down the road somewhere else, same house but people didn't like it and then you look at a photograph and say 'actually that's next to the park, or that's next to the shops and that's what's making the difference here'. So we don't just take lying down what the government say, they will always ask for our views and we feel we have a lot of experience to offer, when you're out here in the city it's better than being in London isn't it?

Exemple de redéfinition de programme

Norfolk Park is a good example where, Norfolk Park is a big 1960s council estate with 15 twin tower blocks and hundreds of non-traditional houses, and the original plan through the Single Regeneration Budget was to knock down all but six of the tower blocks, to knock down some of the maisonettes, and to do everything else up and to transfer the estate to a local housing company, that was how they were getting the private money in. Very early on we realised that pumping money at these built forms was a waste of money, but we had to keep going for a little while until we got the new strategy in place so we had already spent on average £33,000 per house to refurbish houses that were worth £25,000 and falling at the time and we said 'we can't carry on doing this' especially when at the time we didn't think we could actually let those, so we stopped and said 'we need to think again' and we moved to redevelopment, so we moved to knocking it down and replacing it with something else. (Responsable d'une équipe ADF)

L'intégration dans l'organisation permet de relier divers financements nationaux en lissant l'action. Ceci en partant d'acquis de programme antérieurs ou en prenant argument de l'investissement déjà accompli pour capter de nouvelles sources de financement.

I want to be in a good position to capitalise on new money coming in from the Homes and Communities agency. What I can't have in the middle is I've waved goodbye to all my staff and all of a sudden I've got a new programme to deliver so what I'm going to seek to do is use the last year of the housing market renewal programme as the first year of the programme with HCA so it'll be the same stuff but it will be a year one of a 5/10 year programme. (directeur du service housing strategy)

D'un autre côté la proximité de "collègues" de la même municipalité peut être le cadre d'une discussion sur certaines normes techniques issues cette fois ci de la ville.

We've been working on sustainable urban drainage, which in Sheffield is very sensitive because of the flooding, so on all these sites we've got we've been doing work, how could you actually get water off that site better, how could you hold water so that it doesn't cause

flooding down the road and you come straight up against highway engineers who are saying 'no no you don't want to hold water there, what you want to do is get it into the drain as fast as you can, get it off the street' so, and you come up against a really strong barrier that really I suppose you should just say 'ok let's just forget it, we'll just tarmac the road like we always do' it seems too hard, and it's those type of risks where you could say 'actually I can see we should be going there, everything tells me with the money we're getting we should be making that change now' and everything that's in the way just stops you really. It sounds really depressing, it is because you could, I mean again it may sound idealistic but actually it's very very practical and we have got a sustainable urban drainage scheme in Manor which we got through because it was cheaper and because the developer was prepared, because it was saving them a lot of money, they were prepared to do it, and when the floods came this grass area filled with water and held water for three days and then slowly went away, it did exactly what it was meant to do, so we've got a success within a mile of the city centre and yet we can't persuade our own highway engineers to do something different here with is ?? so it's those kind of frustrations. (responsable d'une équipe ADF)

La coordination par le Master plan

Si le premier parti pris de la ville de Sheffield par rapport au programme HMR est de l'avoir intégré dans son organisation, le second parti est d'organiser l'intervention autour du master plan.

Le master plan peut être considéré comme un document de planification spatiale intermédiaire entre notre plan local d'urbanisme et un plan de ZAC, il intègre en particulier l'ensemble des projets de la ville à long terme sur un territoire. Certains projets d'une surface d'un acre (0,5 ha) peuvent être définis dans ces master plan. Ce niveau de détail peut conduire à une obsolescence rapide des plans. Ces master plan sont, pour la plupart, confectionnés par des bureaux spécialisés, mais le cadrage du projet est fait par des "planners" agents de la ville. Les master plans recouvrent des territoires plus limités que ceux du programme, il y a ainsi 4 master plan pour la zone South ADF (plus un cinquième sur une toute petite zone de projet).

Well each master plan we've done has been different, generally what they create is a vision, which is very open to interpretation what that contains and the vision will set out. There are things like housing strategy, so what sort of housing this area needs to influence the mix and bring the groups that we want to attract into the area. And it'll contain the urban design vision which talks about the character of the area. And then out of them comes a series of projects that are all supposed to link back to delivering the vision, so these projects are usually where we've got cleared sites or where the master plan recommends we clear a site and then proposes an outline planning permission level layout for that site, so a broad indicative layout for development sites which could start from one acre (0,5 ha). Because in these housing market renewal areas the clearance has been quite potted so in terms of making an impact on that area

a size of an acre can be quite, it can make a reasonable difference within an existing neighbourhood. With one of the master plans that was adopted by the council in 2005 we had indicative layouts for the major development sites and then we've gone on, as we typically do, to pull together a development brief for each of those sites so taking that indicative layout to the next level of detail, updating it with policy that's come in or has changed, but almost always we've digressed significantly from the indicative layout in the master plan. (planner).

Le master plan qui est l'instrument commun d'organisation de l'intervention publique d'aménagement est considéré comme un instrument pertinent pour l'intervention dans les quartiers populaires dans la mesure où les questions de forme urbaine ne sont pas négligeables dans le diagnostic de disfonctionnement de ces quartiers, ce qui peut se traduire par des actions équivalentes dans un contexte urbain différent à certaines pratiques d'urbanisme sécuritaire ou de résidentialisation destinés en l'occurrence à supprimer des passages piétons entre les maisons individuelles.

The perception is that urban design failings are largely attributable for the problems encountered in these neighbourhoods, the reason why we've had to clear a lot of these sites, I don't necessarily agree and it's, there's a great many arguments as to why these particular estates are in the condition that they're in, but that is felt to be primary factor in rectifying the problem and what we ask for is a framework to do that so character analysis of the surrounding area and then principles that emerge as a result of that. (planner)

Shall I give you an example, it might be easier, within the Castlebeck area there's not a welcoming estate, people who live there don't like it generally, the way that the housing are orientated makes it very difficult to navigate your way around the neighbourhood, you don't know what the fronts of the houses are, what the backs of the houses are, there's lots of opportunity for crime and anti social behaviour because of the pathways through and the layout basically. We've had to put lots of money closing roads and footpaths to try and eradicate some of the issues there so within the master plan initially what the consultant said was you need to wrap all that housing round, you need to do some remodelling of that housing, you need to demolish some corner plots, you need to open that up, you need to basically re-design, make it more suitable in urban design terms basically. We know that we have to retro fit secure by design principles to that area because that's what's fundamentally wrong with it. (policy officer)

The alternative way we could do it is basically to just produce development briefs for each of the sites we've got and if we need to clear more sites the regeneration team can make that decision on more physical factors like housing demand and condition of the stock, but the idea of the master plan is that it links it all in to this over arching vision so we get this consistency of approach and that people, new personnel coming into the job can pick this up and know where, what direction we want to go in. (planner)

Dans la plupart des cas le master plan préexiste à l'intervention des équipes ADF. Cela ne conduit pas cependant à un encadrement strict de l'action. En effet, le master plan peut être ancien et mériter des ajustements, mais surtout le master plan recouvre un très grand nombre de projets sur le territoire concerné, il reste donc à décider lesquels aborder à travers les opportunités des financements nationaux (priorité des projets pour la ville, conformités aux priorités d'interventions du programme HMR).

When I arrived in the team the master plan was done basically, so each neighbourhood has its own master plan and then the projects within that or development areas within that, I'm responsible for taking forward, obviously under the direction of more senior people who decide what we're prioritising first.

The master plans are designed to be framework documents for the next 20 to 25 years so it is very long term but when you look at the master plans, the ones for the north of the city, there's so many suggestions and areas for intervention and development, it is kind of a generation of change really, especially where we've done housing clearance, we've taken out 700 homes in the north with the idea of replacing 1000 so just the project management around designing new homes, getting a contractor, getting it built, is a massive task in itself as well as the park improvements. (policy officer ADF).

Dans certains cas, le master plan a été mené directement pour la mise en œuvre du programme HMR (et d'ailleurs financé par ce programme). Dans ces situations, l'élaboration peut s'inscrire dans des formes de dialogues avec la population proches des actions de développement social.

Well as I mentioned Eder was the consultant and we had varying ways in which we managed that, we had different sub groups and steering groups as well as consultation forums which were made up of community development workers who then enabled us to access, so we had like a planning group if you like with lots of different people from around the area and then we did the consultation and we did letter drops plus we use existing forums and things were in place, we even had a bus that went round to drop in health care centres and things like that. I think that's a little bit unique, I'm not sure that everybody did that approach but I think the master plan that I worked on was probably one of the last ones within the housing market renewal areas, and the consultants at different stages within the master plan threw lots of things out and we got straight away what is not going to work and then we got some support for other things, but it's difficult because a lot of the time when you say 'if we build a brand new entrance off City Road for the park would it make a difference to your area?' well, yes, it would. (policy officer ADF)

Ce mixte de pratiques entre l'action de projet sur les quartiers et la confection de master plan, n'est pas toujours apprécié par les planners qui y voient le risque d'un appauvrissement des

compétences.

Basically they don't have the skills, they don't have the understanding of planning and urban design issues to co-ordinate the writing of that brief and they end up basically regurgitating previous briefs that we've done which aren't necessarily appropriate.

On many occasions they've used a previous brief that we've produced before the resourcing issues were quite a critical as they are now, and try and adapt urban design principles that were written for a particular site, or a particular area, or planning policy requirements that have gone out of date, they'll try and apply them to that area and then... Yeah cutting and pasting a lot of the time and then they'll send it to us a draft and say 'can you comment tomorrow on this' and of course it'll have to be pulled apart basically because obviously policy is rapidly changing at the moment and particularly good practice in terms of urban design is constantly changing and it is a site specific exercise coming up with urban design principles so that's why that's not working. (planner)

L'articulation avec le Neighbourhood management

La prise en main par la ville du programme HMR peut être lue dans les grandes lignes comme une extension d'un programme centré essentiellement sur le logement à travers des programmes de démolition reconstruction vers l'aménagement des espaces publics et d'équipements locaux. Tout ceci reste dans la catégorie "brick and mortar". Ceci ne signifie pas cependant qu'il n'y ait aucun lien avec des actions moins tangibles de rapprochement avec la population.

L'action se joue alors sur des territoires plus restreints que ceux définis par le programme HMR et semble, à travers les cas que nous avons rencontrés, multiplier les liens avec les actions engagées précédemment. Dans un premier cas, développé dans le chapitre suivant, c'est une tentative partiellement réussie de développement d'une activité de neighbourhood management qui va être associée à l'action de l'équipe par l'intégration de sa chargée de mission. Dans un second cas, l'intervention va s'appuyer fortement sur la pratique d'un community development trust qui avait d'ailleurs été à l'origine du choix de ce site.

The master plans come out of a neighbourhood strategy which was done by SOR and was very very much about being community led and the community being involved in that so started with that neighbourhood strategy which has physical and social things in, that fed into the master plan which was obviously done by professional master planners about physical change, SOR as our community partner, the idea is we're responsible for the physical stuff and they should be concentrating on the social regeneration stuff but we obviously overlap in the

middle. SOR stands for Southey Owlerton Regeneration, it's a separate social enterprise, it's a social enterprise and registered charity. (policy officer)

Manor Castle development trust, they're definitely better placed to deliver some aspects, particularly around community safety audits which is something that the women's design service kind of trail blazed a bit, and the only reason why I know about that is because I've done, I'm an Oxfam champion, so I've done a regeneration and gender course with Oxfam, so I've been trying to roll that out across all of that there, so that's kind of been my on the side thing at work, so practical examples of working with Manor Castle development trust is I would go to their board and I would talk about various bits and pieces here and there, their local development workers, we've recently had a consultation event about some new housing on a site in Manor and we always invite them to come along with their stand to talk to people and there's a dual function there and it wasn't meant to be like this but sometimes when we get people coming to us very irate about plans or something, they are so brilliant at saying 'well this is what you need to do about it, these are the different meetings you can go to' because they really know the fabric of that area, so working with Manor Castle development trust is really important. When we're releasing new sites for development we've actually asked their development manager to come and sit right at those early stages, and I was with her yesterday, about how we can capture those community benefits that always get lost, so she's there right at the beginning and so when we were writing those market briefs for developers that they're involved right at that stage so things can't be costed out, they're right at the front, so we work with them a lot. (policy officer)

L'articulation avec le système officiel de démocratie participative et de comité de quartier (area panel) se fait à travers la présentation régulière de l'avancement des projets et des travaux devant ce comité.

Cette proximité avec des pratiques de développement social, ne se retrouve pas avec les services sociaux de la ville. Nos interlocuteurs ont déclaré n'avoir pas de liens avec ceux-ci.

La difficulté de l'intégration à Sheffield

Cependant, cette trame organisationnelle et cette volonté de prise en main, ne suffisent pas pour l'instant à offrir une intégration complète de l'action. Il reste ainsi, comme on l'a vu, de nombreuses situations de doublons. Ainsi le quartier de Burngreave dépend-il d'une Area action et d'un comité de quartier et le programme New deal for communities a sa propre instance de représentation de la population. Ainsi les organismes de logements sociaux ou la police ont leurs propres formes de contact avec la population.

Ces doublons peuvent être saisis comme la marque de concurrence entre organisations mais aussi comme la marque de tensions entre différentes professions, par exemple entre les planners qui font le master plan et les agents en charge de la régénération urbaine ou entre les professionnels du logement et les Neighbourhood managers.

Cette difficulté plus grande d'intégrer l'action urbaine autour des services municipaux, peut s'expliquer par la complexité plus grande liée à la taille ou aux difficultés sociales plus marquées qui conduisent à diversifier les modes d'intervention. Mais elle est aussi l'effet des apports importants d'argent lié à des actions territoriales singulières qui confortent les isolats d'intervention dans leur relative autonomie. Ce qui pose la question du retour au droit commun de financement.

La perspective de retour au droit commun (mainstreaming) apparaît plus délicate dans le cas de Sheffield que dans celui de Kirklees. La ville de Sheffield risque de se retrouver rapidement dans une situation de fin de financement pour d'importants programmes localisés. Le programme new deal for communities, le programme Market renewal et les fonds européens qui ont apporté ces dernières années des fonds substantiels à la ville sont aujourd'hui en fin de parcours. Deux scénarios peuvent être alors envisagés.

Le premier consisterait en un abandon pur et simple des programmes centraux. Ce pourrait être ainsi le cas du programme consacré au quartier de Burngreave qui serait de nouveau traité comme les autres.

Le second consisterait à envisager une nouvelle vague de financements centraux. Des opportunités de déblocage de fonds semblent se faire jour en particulier autour des thématiques de la sécurité. Dans ce cas la ville répondrait aux appels d'offre nationaux et infléchirait sa politique pour s'inscrire dans la nouvelle thématique. On peut aussi imaginer que les professionnels de la régénération pourraient trouver l'occasion de se reconvertir dans des domaines qui demanderont les mêmes savoir faire institutionnels, relationnels et financiers.

4) La coordination par les indicateurs et objectifs

La question des indicateurs de performance s'impose dans le débat français à la fois dans le champ académique et dans celui des acteurs de l'action publique. Dans le premier un ouvrage de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galles (2004) *Gouverner par les instruments* a remis au centre du débat l'interrogation sur le formatage de l'action par les divers outils comptables et en particulier les indicateurs de performance. Dans le second, la Lolf comme la création des agences auxquelles sont assignées des objectifs chiffrés a introduit aussi un renouveau de cette préoccupation. Le plan "espoir banlieue" de janvier 2009 met ainsi par exemple en exergue la "culture du résultat". Dans les deux cas les regards se portent naturellement vers la Grande Bretagne, pays perçu comme précurseur en la matière.

La présente recherche n'avait pas pour objet spécifique cette question des indicateurs et il faudrait mettre en œuvre une recherche comparative spécifique. Cependant, dans la mesure où elle offre un point de vue par en bas sur la mise en œuvre de l'action urbaine, elle offre quelques premières données sur les usages effectifs de ces indicateurs et "cibles", qui méritent d'être rapportés ici.

La diffusion générale des instruments de mesure et des "targets"

La première impression, pour celui qui traverse la Manche, est l'impressionnante diffusion des indicateurs de performances dans toutes les organisations rencontrées et de ce que l'on appellerait en France la culture du résultat.

La lecture des Local Area Agreements de Sheffield et de Kirklees offre un premier exemple. Les LAAs sont établis entre le gouvernement central et les Local strategic partnerships pour fixer les priorités d'intervention et de financement. Les documents, sont conclus par un "outcomes framework" qui liste des centaines d'indicateurs d'activité dans les différents domaines de compétences. A chacun de ces indicateurs correspond la donnée de référence de mars 2006, et les cibles pour les années à venir. Ces cibles sont très largement des cibles d'impact. Elle sont reprises directement dans les documents internes, une action étant nommée par l'énoncé de la cible.

Exemples d'indicateurs LAA Kirklees (chapitre jeunesse)

- pourcentage des jeunes de 11-15 ans qui pratique une activité sportive modérée (1h par jour) : base 53 % cible 58 %.
- nombre d'adolescentes enceintes : base 41,4 pour mille, cible 31,6 pour mille
- nombre d'usage de la bibliothèque par les enfants : base 516 489 cible 548 102.
- nombre d'élèves exclus des écoles pour une durée déterminée : 6,07 % cible 4,91%
- pourcentage des 16-18 ans qui sont hors éducation et sans emploi: base 8,5 % cible 7,5 %.

Les fonctionnaires de la ville de Sheffield déplorent aussi la multiplicité des financements et des systèmes d'évaluation associés qui conduisent à une activité continue de production de rapports correspondant aux différents commanditaires.

The problem is that at a national level, so through what's currently is it part of Communities and Local Government there are different funding streams coming in so there's HMR, there's Decent Homes, there's money that goes through English Partnerships, there's the national affordable housing programme and probably about 27 others, and some of those go direct to the local authority, some go to the Housing Corporation and some went into the regional housing board that then went onto sub regional partnership. So you've got money coming directly into your bank, you've got money coming through a quango, housing corporation, you've got money coming through the regional housing board and you've got money coming directly to you as a partnership.

Absolute nonsense isn't it.

The performance management for each one of these streams requires something different and we found ourselves having to bid on almost a yearly basis to either renew or refresh a particular funding stream, then satisfy conditions around the appraisal process for projects and schemes and score and report back on a number of different outcomes and outputs, in other words there's a whole industry around appraisal, performance management and reporting.

Les organisations périphériques ne sont pas moins marquées par cette culture du résultat. Brungreave New deal for communities consacre ainsi deux emplois à temps plein au seul traitement et suivi de ces indicateurs. L'organisme doit d'une part rendre des comptes au gouvernement. Le programme de l'organisation accorde cependant plus de place que les LAA frameworks à des outputs en termes, en particulier, de mesure du public participant et limite le nombre des indicateurs d'outcome.

Exemples d'indicateurs utilisés pour le contrôle de BNDFC (chapitre jeunesse)

Outputs

- nombre de personnes participant aux activités BNDFC
- nombre d'activités périscolaires organisées
- nombre d'enfants recevant des livres

Outcomes

- réduire le décalage entre le quartier et la moyenne de la ville pour le pourcentage d'élève obtenant un certain niveau scolaire
- réduction du niveau d'absentéisme scolaire.

Si l'organisation BNDFC doit rendre des comptes au gouvernement selon ces critères, elle impose de son côté aux opérateurs auxquels elle sous-traite des activités (petites associations de quartier par exemple) une méthodologie assez serrée de suivi de l'activité et de ses effets. Cette évaluation passe par des rapports très réguliers que doivent rendre les opérateurs mais aussi par des méthodes de contrôle direct comme des entretiens réguliers avec les responsables et vérification des pièces comptables ou l'emploi "d'enquêteurs mystères" qui se font passer pour des usagers et vérifient la qualité effective des prestations rendues. Deux agents sont affectés à plein temps à ces fonctions.

We've got two monitoring evaluation officers, we have a handbook for projects which says what they can actually expect in terms of monitoring and evaluation. We have a database called System K on which we record all of our projects and on that system we record the projected expenditure quarter by quarter, year by year for the lifetime of a given project. We also record on the same system the expected outputs that the projects all deliver and any milestones that they're due to achieve and in terms of completion on that same record for each project we have listed the anticipated funding sources, so not only what the New Deal will be putting into the project but what other partners will be putting in.

The monitoring function operates on a quarterly basis so every quarter we print out from the system (quarterly monitoring return, a QMR), we print out a QMR which says 'this is what we as NDC think you are going to spend, think you are going to achieve' and it goes to the projects, they have a fortnight to fill it in and return it to us saying what they've actually spent and what they've actually achieved.

So those QMRs come back to Yvonne and Tom who are the two monitoring officers, they go through them, check them for accuracy and load them onto System K so that we have an

ongoing record of how a project is performing against spend and outputs and its target audiences. So that's the backbone of what we do, what we also do in terms of monitoring is we make two visits a year to every project just to give them a chance to talk to us. If for instance we got a QMR which showed a problem, either a massive over or under spend, that would provoke us to having a conversation anyhow but the two visits a year are so that projects know we're coming along and they've got an opportunity to talk to us, if they've got an idea or they know they want to vary something that's in their contract with us, it's an opportunity for them to talk to us at that point. So we'll go along, we'll have that conversation and while we're there we'll also make sure that what they've claimed on their QMR they've got evidence to prove it's there. So if they tell us they've spent £700 buying a computer we expect to see not only the computer but we expect to see the invoice, the cheque paying the invoice. So we do a full evidentiary check as well.

So in terms of monitoring that's what we do with our system and with our projects, what we do with the information that we get from that quarterly exercise is we do a report to our partnership board twice a year to say 'this is what we found, here's the lessons we learnt, these are the issues we've identified, this is how we're doing on spend, this is how we're doing on output performance' so that information goes into the public domain at a partnership board meeting, so it's there for people to see.

I think the softer thing that we've done is we've also created a mystery shopper programme and we've trained 18 local people, I think all of whom happen to be women, but we've trained 18 local people in how to go and mystery shop the project. They work on a sessional basis, so we actually pay them £20 a session to go and do one of these evaluations and they go along and pretend to be a customer and see what they get back from the project. They've done every single project and we've got 39 projects running this year, so they've done a visit to every single one, including projects which we run internally so we've not just done it to others, we've done it to ourselves. (responsible BNFDC)

La diffusion de la culture du résultat se traduit aussi dans le domaine interne de la gestion des ressources humaines. Un grand nombre des agents de la ville de Sheffield que nous avons rencontrés ont en effet spontanément évoqué les "objectifs" qui leur sont fixés par leur hiérarchie et la manière dont ces objectifs rediscutés chaque année orientent leur action, peut conduire à des redéfinitions de l'intervention. Cette prégnance des objectifs individuels va de pair avec la clarification dans des référentiels de compétence et des fiches de postes des qualités attendues de chaque personne recrutée.

People like me could wander around talking about services and schemes all day and not do a proper job, if C. had said to me 'ok your four main targets for the year are these things' and within that you will have a whole load of work to do but then I'm clear what I should be focussing my time on and I can see where the target he's set me fits into what we're trying to achieve as an organisation so I can think 'this is why I am doing this' and I can also see how the team I've got can help me deliver that and they have targets, so it is much more focussed and also we want to make sure we've got people who are in the right job and can deliver and if they don't meet their targets then what do they need to help them do that? Should we be

doing things in a different way? Or in the end are they in the wrong job? (chef de service, ville de Sheffield).

La persistance des méthodes traditionnelles du contrôle bureaucratique

Les entretiens conduisent cependant à fortement relativiser cette première impression. En effet derrière un affichage d'une gestion administrative orientée vers les résultats et qui donc pourrait laisser l'autonomie aux acteurs en contrepartie d'un jugement sur les résultats atteints, on retrouve les méthodes les plus classiques de suivi des moyens et de contrôle direct des engagements financiers.

En premier lieu, une grande partie des indicateurs sont des indicateurs d'output et non d'outcome. C'est le cas par exemple des indicateurs utilisés pour le programme Housing Market Renewal. En effet, alors que l'objectif de ce programme est clairement de faire remonter le prix de l'immobilier, l'indicateur des prix du foncier n'est pas au centre de l'évaluation.

GJ Does the grant fix you some targets?

R Yes what happens is that the strategy that we submitted in order to get that £70 million we had to give a group of targets that we said we would deliver to get that £70 million.

GJ Can you give me what you think are the most important targets?

R Number of houses built, number of houses improved, number of houses demolished were key.

GJ And it's not in outcome ?

R No it's not although there's always discussion around we should move towards that, what we should look at the numbers of vacants, the house prices in the area....

GJ If it's based on house prices in fact it's not the basic target?

R that was the argument with government because clearly there are many other factors that influence numbers of vacants, numbers of house prices in the lower quartile, that's not necessarily down entirely to us, so although we talked about all of that the reality is the only thing they can measure us against is the numbers of houses built, acquired and all of that. (responsable de Transform south Yorkshire).

Dans ce contexte, les indicateurs d'output sont plutôt collectés pour être mobilisés après coup dans des évaluations menées par des universitaires que réellement destinées à orienter l'intervention au quotidien.

En second lieu, les contraintes les plus classiques de la bureaucratie, comme l'annualité budgétaires et les pratiques d'accommodement non moins classiques qu'elles génère demeurent très prégnantes.

But yeah you can be constrained, I think the biggest constraint problem is that they tend to take a short term view because the money only comes in yearly tranches and actually these things take 20 years, and the market renewal programme, it was always going to be the long term programme, the programme with no fixed rules, you could do whatever you wanted to make the thing work, the rule book's like that, and we get allocations one year at a time, some come December this year we'll be running round trying to spend some money rather than lose it and you end up spending it not necessarily on the right things, they are things within the strategy but they're not at the top of the pile, they're the ones that you can actually get spent within the time frame, and the one year time frame for market renewal is nonsense, but they haven't listened to us on that. (cadre ville de Sheffield)

So you have x amount of funding for this year and you set all your projects up and you say 'right this is what we're going to deliver' inevitably some things take longer, some things fall through so you have to re-profile how you're going to spend that money. (...) So what happens inevitably is that you can't carry your money over, who wants to give money back to Transform South Yorkshire and the government? None of us do, so you find something to spend your money on. You'd have perhaps a couple of small projects that were on the shelf and could go at some point, for example you might say 'we're going to do all these street scene improvements this year, next financial year we want to do these improvements to a park' if you had some underspend you might then say 'right we'll do that park in this financial year not the next one. Or it will be in the master plan, so it will be worthwhile but you couldn't say hand on heart 'this was absolutely the most effective use of public money' because you're just doing it so you don't have to give it back. (policy officer Sheffield).

La tendance à se fier à des méthodes classiques de contrôle se retrouve aussi dans la manière de Sheffield intègre une dimension de contrôle professionnel à ses relations comptables avec Burngreave New deal for communities et avec Manor and Castle development trust. Dans le premier cas, après une période de conflit, les services municipaux ont pris en charge la fonction comptable de l'organisation, l'argent de l'Etat transitant par les comptes de la mairie avant de parvenir à l'organisation. En outre, pour gérer la phase transitoire de la fin du contrat, la ville a placé à la tête de l'organisation une personne qui a fait l'ensemble de sa carrière à la mairie. Dans le second cas, la municipalité a délégué un de ses comptables à l'association. Ce type de prestations de service se retrouve dans le cas d'autres associations. Cette manière

d'assurer une présence professionnelle au plus près des organismes satellites ne se réduit pas complètement à la logique du contrôle par les indicateurs.

Il ne faut pas, enfin, négliger que le jugement global porté sur une action ne passe pas que par ces indicateurs, c'est ainsi que dans le cas de Burngreave, l'action menée sur le quartier s'est trouvée fortement dévalorisée lorsqu'une personne a été tuée par balle créant une émotion dans tout le pays. Les responsables de BNDC, réagissent en produisant d'autres éléments d'évaluation plus qualitatifs à destination du grand public et des élus.

Ainsi, même lorsque les exigences de tel ou tel financeurs sont fortes et corrélées à une mesure des résultats, l'enchevêtrement des différentes contraintes éventuellement non convergentes, affaiblit les effets d'orientation effective et crée une autre forme de paperasserie non moins perverse que celle générée par les formes classiques de la bureaucratie.

The problem is that at a national level, so through what's currently is it part of Communities and Local Government there are different funding streams coming in so there's HMR, there's Decent Homes, there's money that goes through English Partnerships, there's the national affordable housing programme and probably about 27 others, and some of those go direct to the local authority, some go to the Housing Corporation and some went into the regional housing board that then went onto sub regional partnership. The challenge down here at this level then is bringing together this lot and the challenge there is that every one of these funding streams has got its own eligibility criteria, its own time span. Decent Homes goes directly to the local authority. That's the lion's share of the money there, that's where the really big money is.

So you've got money coming directly into your bank, you've got money coming through a quango, housing corporation, you've got money coming through the regional housing board and you've got money coming directly to you as a partnership. Absolute nonsense isn't it.

What I was going to say is that the performance management for each one of these streams requires something different and we found ourselves having to bid on almost a yearly basis to either renew or refresh a particular funding stream, then satisfy conditions around the appraisal process for projects and schemes and score and report back on a number of different outcomes and outputs, in other words there's a whole industry around appraisal, performance management and reporting.

The targets do influence, actually in a positive way and in a negative way, in a positive way this really helps you to challenge what you're planning to do so it's very good in terms of thinking through strategically 'am I doing the right thing? Secondly am I doing in a right way, thirdly am I getting best value for money?' that's great, that's very positive, however when the same person has to fill in three different reports for three different people scoring three different things and that takes half their day up, that's half the day they're not getting on with

delivery of the other projects. So that's the push and the pull on this and we said to government 'thanks for the money, that's very positive, but this is enormously wasteful' (responsable de service ville de Sheffield).

Ce constat sur les limites de l'efficacité des indicateurs de suivi de l'activité, nous permet de relativiser certaines analyses récentes (et fort discutées) sur le "gouvernement à distance" (Epstein, 2005) dans la politique de la ville, non pas que la volonté de reprise en main par l'Etat diagnostiquée soit absente mais que l'efficacité à terme de certains instruments de contrôle s'avère moins pertinente que dans la dénonciation.

Chapitre 5

Des "métiers flous" en Grande Bretagne ?

L'objectif premier de la recherche comparative était d'aborder la question d'éventuelles figures professionnelles associées à la politique de la ville. Ceci autour d'une hypothèse centrale de corrélation entre les formes institutionnelles (partage des rôles dans l'administration territoriale, modes de circulation de l'argent public, ...) et les formes professionnelles. En termes condensés, il s'agissait de savoir si l'on trouverait dans un contexte institutionnel sensiblement différent des figures professionnelles que l'on a qualifiées de manière provocatrice de "métiers flous" pour caractériser la rencontre entre une indéfinition des tâches prescrites, une ambiguïté des rattachements organisationnels et une instabilité des emplois.

La nature de l'objet visé rend son approche délicate. En effet, s'il y a "métiers flous", il y a une grande diversité des parcours et des profils. Cette grande diversité a pu ainsi être mise en évidence dans une enquête lourde sur les agents de développement en France Comté à travers une centaine d'entretiens individuels. Alors que pour reconstituer le cadre institutionnel, un nombre réduit d'entretiens (une vingtaine) complétés par l'expertise accumulée au fil des années par les chercheurs de l'université de Sheffield associés au projet permet une approche satisfaisante, le même ordre de grandeur de contact est moins satisfaisant pour appréhender la diversité des parcours des agents publics concernés. Les sources sont ici constituées d'une partie des entretiens menés avec les agents en charge directe de la mise en œuvre du Neighbourhood management, ainsi que par un "focus group" rassemblant une dizaine d'étudiants en formation continue sur la régénération urbaine (Cependant, armés d'un cadre de référence construit à partir de l'expérience française, un certain nombre d'indices prennent sens et permettent de construire l'hypothèse d'une relative convergence à ce propos : il y aurait bien aussi des "métiers flous" dans l'équivalent britannique de la politique de la ville et en particulier autour du courant du Neighbourhood Management sur lequel nous avons concentré finalement notre attention.

Le principal résultat de l'enquête, saisi de manière synthétique est alors qu'il y a bien aussi des métiers flous autour du Neighbourhood management dans les villes que nous avons étudié. Même si certains éléments de contexte sont passablement différents (le statut des agents des collectivités locales britannique, l'existence de professions constituées à la place des "corps" français, la diffusion de la culture du résultat et des indicateurs, ...), un certain nombre de caractéristiques atypiques du travail se retrouvent dans la fonction publique britannique : en particulier la pluralité des rendre compte et la précarité des emplois.

1) Des positions institutionnelles ambiguës des animateurs de programmes

La question de la multiplicité des appartenances des cadres intermédiaires a déjà été évoquée précédemment. La prégnance de l'usage du terme "accountability" dans le contexte britannique contribue à rendre encore plus visible les tensions dans lesquelles les agents sont pris. Nous illustrerons cette situation à travers deux exemples sans doute extrêmes mais révélateurs de tendances que l'on retrouve dans de nombreuses situations professionnelles.

Le multi rattachement d'une chargée de mission Neighbourhood management

Au sein des locaux de l'équipe chargée de mettre en œuvre le housing market renewal, nous avons rencontré une chargée de mission en charge du "Neighbourhood management". Recrutée avec un profil étude pour mener une analyse de la perception d'un quartier par leurs habitants, elle a ensuite inscrit cette étude comme le point de départ d'une action de mobilisation collective des habitants du quartier avant d'avoir été localisée pour des raisons pratiques au sein des locaux de l'équipe area development framework. Son positionnement apparaît particulièrement ambigu.

En premier lieu elle se présente comme responsable du Neighbourhood management. En fait, il y a un programme national Neighbourhood management pathfinder sur ce thème. La ville de Sheffield a postulé à deux reprises, mais n'a pas été retenue. Le projet intéressait cependant fortement un responsable administratif "with a bit of vision". Il a décidé malgré tout de créer une action de ce type. Trois sites ont été retenus dont le sien. L'intervention n'est pas la même selon les sites, l'un a obtenu un budget et une équipe a été créée pour cela alors que la personne rencontrée était isolée. Le lien avec le programme national a été maintenu : la personne a participé à des groupes d'échange, des formations associées et elle a défini son

action en référence aux modèles de ce programme national. Le lien entre les trois sites expérimentaux de Sheffield est assuré par des réunions de travail d'un groupe qui s'appelle Neighbourhood arrangement pour marquer son originalité par rapport au programme national.

Elle a été recrutée sur cette fonction, parce qu'elle avait une expérience dans la recherche. Et sa première activité a été de faire une enquête sur les attentes de la population et sur les usages de l'espace qui a en particulier montré la sous utilisation d'un parc au sein de ce quartier. Par la suite elle définit son activité de manière proche de la gestion urbaine de proximité. Elle contribue en particulier à coordonner l'intervention de plusieurs acteurs (Ville logements sociaux) sur l'entretien des espaces publics ou à faire remonter dans les services municipaux les attentes de la population.

It started with a lot of improvement of paths and open spaces and now that project has become more about management of the environment. Looking at how public space was managed inside, we realised that there were four or five different services working in public spaces, they didn't talk to each other, each of them was working in different standards and different priorities and in different ways so it was like a jigsaw, very complex, so when people have an issue about a street light that was broken or a piece of land that wasn't handled it took two years to bring all the different services together and work as a group and interact.

PH These four or five were they all Sheffield City Council agencies?

MP They are Sheffield Homes, a lot of land belongs to Sheffield Homes and parks but we managed to do last year incredibly was developing an area plan for picking litter in which we took the area, you saw the area, it is like that, different services was picking litter about bits of land across the whole area and last year we divided the area in four and we give each quarter to develop the service respectively of the land, which is a difficult way of changing the way the services within the same family structures, and it's been unbelievably difficult, but that's a typical neighbourhood management challenge so now the area is a lot cleaner

We have this meeting with officers, people say 'I am a planner' and I say 'I am a neighbourhood management co-ordinator'

PH Does that undermine your position in that meeting because people don't have a clue...

MP It does because also it's not seen, it's differently perceived as a skill so when the planner thinks he's the only one that knows, and I'm kind of a specialist about everything and nothing, so I go to meetings about education and then after half an hour I'm working on crime and then I'm working on whatever and they find it hard to understand that I'm not specialist in anything and that is quite hard, that is difficult for people. For example I sit on a lot of the committee, the one on children and young people, the one on crime and housing and the one on culture and in each of those.

En deuxième lieu son action rencontre le système des comités de quartiers qui existe sur toute la ville. Ces comités sont organisés autour de réunions publiques et de la mobilisation d'élus

affectés à un territoire. Son action d'écoute de la population est mis en relation avec ce système qui existe sur tout le territoire et elle tire un petit budget pour financer des actions par ce canal.

The experience was different in different areas, in this area the elected members are ok, they are not very confrontational, if you are doing something and they think you're doing ok they will... they just let you do it, they don't interfere much, and this is partly because there is so, there has been so much work and there is so much good work in the area, I have been reporting to them but I've never heard them object to any ideas and luckily they gave a little bit of funding to my project so that we can do some, it was £8000 for the area just to do a little bit of work.

En troisième lieu, après avoir travaillé de manière isolée, elle a maintenant ses locaux au sein de l'équipe du market renewal. Si elle présente son activité comme indépendante de cette équipe, elle est bien inscrite dans l'organigramme de ce service. Par ailleurs cette proximité transforme aussi directement sur son activité. Elle a été mobilisée pour organiser des réunions de communication sur les projets de rénovation urbaine et elle participe à l'organisation des relations avec la population pour la mise en place d'un nouveau supermarché.

For example for the supermarket and the leisure centre, one of the things that came out of the survey is that people feel they have no idea who to ask for information about the area, "we don't know how the area's going to look like in 5 years, 10 years time", so I work with them making sure that information is there.

B When you're working with local groups do you ever find yourself torn between neighbourhood management and housing market renewal, are there times...

MP No because the housing market renewal master plans have been developed with consultation in the past, at the end of September that I organised. We did a big marquee and showing all the plans and projects for the future and talking to people and describing what was going to happen and it was very interesting because there was one person that was working on the master plan five years ago and she said she's seen a huge change in attitude in the population, they wanted to be involved and they wanted to say what they needed .

En quatrième lieu, au sein de cette équipe elle est rattachée à une sous unité intitulée "liveability". Cette unité de deux personnes correspond à des financements externes de durée limitée, et différents de ceux du market renewal. Ce programme est par ailleurs rattaché aux services logement alors qu'elle est rattachée aux services du Neighbourhood renewal.

Il résulte de cela une assez grande difficulté dans la définition de l'activité qui est soumise à de multiples contraintes et n'est orientée que par une idée générale de redonner la parole aux habitants et de coordonner l'offre de service à leurs destinataires.

Le délicat positionnement de l'animatrice du partenariat stratégique de Sheffield

La responsable de l'équipe propre de coordination du partenariat stratégique se trouve au croisement de deux tentatives parallèles et concurrentes de coordination de l'action publique, elle doit alors rendre des comptes à des partenaires différents et au quotidien défendre la spécificité de son intervention qui ne va pas de soi.

Rendre des comptes à différents partenaires

Yes, well the local strategic partnership isn't an organisation in many respects, it is genuinely a partnership and is the sum of all its parts and without all of those parts we wouldn't stand at all so it's not like a council or the police or health service, those are all very important partners within it but in many respects in a forum for a joint strategic planner for the future. Sheffield First partnership has a main board at the middle and then it has what we call a family of partnerships that focus on specific aspects of our work. The relationships of many of the partners are fuzzy and that clearly has an impact on my role at the centre of that and the roles of each of the people that support these, because they each have somebody that supports them, they vary with the exact nature of the role that supports these and sometimes it's added onto a job that somebody has already, other times it's a dedicated person, but again they're at different levels.

F What is the administrative staff ?

It's difficult, I've just completed an audit of what's supporting this, it's actually really difficult to do in any scientific way because a number of the partnerships are either supported by people who just do it as part of their day job, so culture and sport, there is no dedicated support it's just the people working in cultural services for the council and they haven't been able to quantify what time that takes. In others there are people like children and young people, there is a dedicated partnership manager but they also have some corporate responsibilities for the council, and on the whole but not exclusively, mostly the people that support this are located within the council, the majority of them employed by the council but we also have some instances where, like health and well being that is funded by the primary care trust, employed by the health service but located within a council team, so there are quite a few instances of that kind of relationship. In terms of my post in the middle I am legally employed by the council, I'm accountable to the board but day to day I'm managed by the the Chief Executive to the council.

B Does that mean you can set your own agenda?

Yeah absolutely, it's one of the reasons I like this type of role.

F Do you have a long term contract?

I have a permanent contract. So all of my terms and conditions, other than reporting, are standard council terms and conditions and I've worked in this type of environment for a long time in another council.

F So you are more or less a local civil servant?

Legally I am but out of the nine years that I've worked for a local authority only two of those have I worked properly within the council as a council director, all of the rest, the other seven years I've worked in this kind of role where I've been employed by the council but not actually accountable to the council for my actions. And the other thing is that my post is funded by a range of contributions from council, health service, the police and the universities, the college, the chamber of commerce and also some of our private sector partners. So it's quite a wide range that fund my post. I'm absolutely clear I work for the partnership not the council, and while occasionally I do things corporately for the council it is by agreement that I do those, not an assumption that I will do them but I think there is an ability to do that when you're at a senior level, it's not quite so easy when you're much more junior and you're based within a service area, it's not so easy for them to understand how your accountability is different.

The orange (colour of the wall of the office) was my predecessor's attempt to say 'we're not part of the council' so when you come you come in here and we're in the town hall and people would walk in and go 'oh orange' and it is the most wonderful way to say we're not part of the council' it leads you into...

I do a number of pieces of work which are corporate for the council, I have the same with the police, I do them because I see the value to the partnership in doing them, what can I do corporately for you that's going to assist the partnership? So there isn't just...

F How emerge the strategies ?

The partnership does do some of its own consultation but they have to be realistic in thinking about how much we can do separately on our own but there is a wealth of consultation information out there and you can bring that together and collectively analyse it. There's the evidence base, so what do the statistics tell me about what are the issues in Sheffield? And the other dimension is national priorities, we try constantly to make sure that the local priorities are the ones that get priorities as opposed to national priorities but you can't just completely ignore them. First partnership and other local strategic partnerships, it's the holder, the keeper of the city performance so we set the city priorities in conjunction with all of our partners and then we have to co-ordinate the achievement of those policies and the actions we need to deliver in order to achieve those priorities and we will be responsible for the negotiation with government about what our priorities are through the local area agreement process and then the performance management and assessment of that at the time.

F And what about money ?

Increasingly local strategic partnerships do have a role in terms of funding but at the moment that is what I would call fun money, it's the short term funding that comes to an area. (from central government). It's not core budgets, so the council and the police and health will still get their core budget. That pot of money is about 44 million for Sheffield, that's currently what it will be.

Part of the history of where local strategic partnerships came from in this country was the neighbourhood renewal fund which was a specific funding stream. What tended to happen in some areas, particularly where there hadn't been a strong history of partnership was that

people then started coming to the table because they wanted to spend their bit of the money and the areas that did that on the whole ended up being not particularly strategic and it became about how we spend a pot of money, not what's our strategy for this place, and therefore how do we spend the pot of money, we started with the pot of money and I think personally that is not particularly helpful so whilst I think there should be influence over funding for a local strategic partnership, I think if we simply limit its role to a specific pot of money, however big that pot may be, that actually they do limit it in some way and even at the moment 44 million funding, it's still a drop in the ocean compared to the public money that comes into the area and I would rather that we were influencing the strategy and the spend on all of our partners rather than focussing just on one bit of money.

The partnership, back to this issue of it not really being an organisation, we can't be legally accountable for that funding. So whilst the decision making takes place here, the accountable body, the one that has to manage it financially is the council and that does create issues because obviously the council has its financial management processes and you have to find ways in which the decision making can be taken here but that it will be supported by legal decision making at the council and that's where it can get a bit messy, but we had it working very well with certain types of funding before so I think it can happen, but clearly you can legally you could have a position whereby the partnership will say it wants to spend that money one way and the council cabinet will say 'we want to spend it differently' and legally that could happen. What you hope, by the way you do your partnership and the way you consult and engage on decisions that you wouldn't end up in that position.

Clearly the key aspect about any successful partnering groups is managing relationship with the council. Some council behave very badly in partnership and I've experienced it. Some councils just want to railroad partners and in many instances partners let them. Sheffield has taken a very mature approach to partnership I think but it's not without its tensions and we're constantly having to work at that relationship. I've put quite a bit of effort into working with the councillors so they understand what the partnership is.

La nécessité de trouver ses marques

Cette ambiguïté se traduit aussi par des tensions avec les membres des professions établies et un partage des tâches qui isole ces personnes.

Qualification transferable skills / professions

Its not a regulated industry based on a professional route or qualification. There's no qualification in the field. There are relevant, crossover subject areas . To be a local government officer, what do you need to have done? It's the same in many respects. But there isn't a particular qualification. A job say in employment and training related side of regeneration my background requires me to have this experience and knowledge and transferable skills and adaptable flexible approach, I guess.

Gi So you sell your CV on the efficiency of your qualifications?

A number of component parts over the years. I've done direct training qualifications, I've done counselling qualifications, I've done this and that psychometric testing... not that I've

particularly pursued that, but you go on courses and you add that to your CV. To get into these particular professions, you list your educational background, your school, your university degree and so on and then you list a variety of courses that you could have been on post employment to make your CV sellable. Alongside your list of duties and responsibilities that you've carried out and that make you an appealing candidate to be short-listed for the post. You land the interview; you sell yourself and make your case. But they don't say, "do you have such and such diploma in relation to regeneration."

Adult skills and learning is the section of the Sheffield city council and people on that work on community and adult education. But they're not necessarily again professionals. They've no particular qualifications. They come from community work, social work and different backgrounds and gain local government jobs in the field. They're lower down on the pecking order in terms of sustainability. They're constantly chasing the latest piece of grant or short piece of funding without any long-term prospects.

In as far as you've got transferable skills, my next job could be something unrelated if I could find that.... If they see the transferable skills and I see the attraction of what that next job is if there's a match there to be made, that's what will happen. Rather than it being rooted in any professional qualification that I've got.

But there are all sorts of pitfalls with partnerships. It's a skill in itself to facilitate and maintain a partnership because - they're notoriously many partners, say for example in the employment related field. Whilst I advocated in the mid 90's the creation of this job brokerage project and partnership working, I was very idealistic. I knew that in many ways left to run its course, it wouldn't really work. Most of the key partners, most of them internally think well, we should be leading this. This is what we do. This is what we should be leading.

BNDFC

2) Des formes d'emplois intermédiaires

Soit que les mêmes difficultés conduisent aux mêmes solutions, soit qu'il y ait des effets de mode ou de contagion par diffusion de bonnes pratiques, un certain nombre d'initiatives ne sont pas sans rappeler les nouveaux métiers de médiation que l'on a vu fleurir autour de la politique de la ville française. On retrouve à la fois des prestations comparables de médiation sociale ou de facilitation des contacts avec des populations cibles éloignées des institutions et des formes d'emplois dans lesquelles les prestataires du services sont aussi d'une certaine manière les cibles des interventions.

Neighbourhood wardens

Les Neighbourhood warden semblent correspondre aux ALMS destinés à mêler des fonctions de services à la population à des activités de conseil à la police pour la sécurité des quartiers. L'existence de tels emplois a été évoquée à trois reprises au sein de l'enquête. Cependant dans les trois cas le maintien de la dimension relationnelle de la fonction semble être fragile. Dans le cas des médiateurs issus de l'association Manor and Castle, le passage des agents de l'association au bailleur social s'est traduite par une restriction de leur mission à une tournée des logements inoccupés et à la chasse aux squatters. Notre interlocutrice d'une autre société de logement social a décrit des évolutions comparables. Enfin dans le cas de Kirklees, le mouvement de retour au droit commun a conduit à les rapprocher d'autres "wardens" comme ceux qui sont chargés des parcs, ce qui laisse aussi présager une réduction des fonctions de contact avec la population.

Le passage au droit commun pour les neighbourhood wardens à Kirklees

That was initially funded through the home office in 2001. They piloted it in four areas. Through neighborhood renewal funding, we supported a number, more wardens in other areas. They were initially based within Kirkles council housing, but that was subject to a restructure. They are now paid through the council's budget but they are now based within the council as well. I think there were about thirty Neighbourhood warden but there was a rationalization. Ones that we funded, there were about twelve but at the same time there was also town center wardens, park wardens. They were all brought together in the same service.

BA We've come across a case where the term // warden is actually ambiguous; In some case they just look after the property of the housing association.

That was one of the concerns when they moved into the council. Residents were concerned that they would lose that kind of local focus because they did do quite a lot of community work and also youth work. In that way; they did build quite strong relationships within the neighborhood that they worked in. And there was concern that when they went over to the council, and over to the Primary Care Services, that all they would be doing, //picking, cleaning the graffiti off of walls, that kind of thing... I think they have gone towards that, but they still have quite strong relationships with communities and particularly with tenants and residents associations.

Learning assistants et School assistants

Dans le cas de Burngreave New deal for communities, des personnes issues des différentes communautés sont-elle salariées en partie pour assurer des formations dans leur communauté (en particulier l'apprentissage de l'anglais) et d'autre part pour se former eux-mêmes avec une bourse d'étude. "Its not false but it's intermediary labour market intervention. To create the opportunity to lead to a successful outcomes both in qualifications that they study and to ultimate employment outcome" (bndc).

A team of 18 local people make up our learning assistants. They help and support you into adult education develop new skills meet new people and help yourself to a better future. We've encouraged over 2500 learners into education and training since March 2003.

The learning assistants are kind of a base starter - as much half student, half worker. They are half time on promoting the learning and half time on their own personal education. Because of the journey that they've come up through the economic migration. Or whatever reason. They're a mixture of ethnic backgrounds and language speakers. they are mainly teaching English as a second language or promoting or sign posting people to English as a second language provision. It's more about advocacy and promoting adult learning.

Some are going to university. Some are even graduates. They're not meant to be. There's a delicate issue apparently that I've inherited, bit of a dispute. This is about the third group of these learning assistants and seemingly they're the best group that they've ever had. But that tends to be because they're further down the road in terms of their own journeys as well, you know.

In addition to that there's a classroom assistance project. It's an intermediary labour market project. So they employ 14 classroom assistants to work in a range of schools across the city offering extra level of input into a school as a classroom assistant. Again they pursue their own training. They work in schools. Within the lessons. Alongside the teaching staff. Teachers supervise them.

And outside school you have Study group support which does very much that role. Particularly Pakistani based community group have 50 young people wanting to use the Vestry hall Fridays, Saturdays and Sundays kind of homework support and an extra level of input over and above what they're doing in the classroom. With the school. That's not in my field but it's another project that I'm aware of. There is also the preschool, after school, club, some are play schemes, where they call them for the 6 weeks of the summer holidays are covered and other holidays I believe as well. It's more about playing than about learning but there is an increase in the amount of learning in that indirectly.

Gateway workers, family support officer

Dans le cas de Kirklees, des services d'accueil social sont accomplis par des personnes situées à la frange du public cible.

GI In France we have had a lot of people, we are part of the community and partly pay to do some kind of social work, a woman who goes to see other women for example. Do you also pay this kind of people?

That's one of our bigger programs. It's within this block and it's probably about a third of our program. The main idea behind the program is that the council in 2005- 6, the central govt changed the goal posts about who could receive social care support from local authorities. So there was a whole raft of people who within a year's time would no longer be eligible for support from social services. So a lot of our allocation this time went into trying to develop a community and voluntary sector alternatives to social care. There were parts of the program around increasing volunteering, befriending schemes, local transport schemes where people would pick people up and take them to activities within their community. So the breakfast program is massive. It's spotted community groups. It helps strengthen community groups, help address issues with their facilities so they can support people with disabilities and special care needs. It's about plugging local people into local activities. And there was also a post created called a gateway worker. Where a gateway worker, which is probably quite similar to what you were mentioning.

GI Can you describe it?

The people who were no longer eligible for mainstream social services or new people that contacted the council asking for support and weren't eligible were referred onto a gateway worker who would go out and spend a couple house assessing them, find out what their needs were, what needs needed addressing, and then look at what structures were available locally that could help them. So it's not about reducing isolation but also about signposting to see if someone can help them. Helping them access benefits to pay for them, services they may have previously received. Those gateway workers have been mainstreamed through the budget process that just been passed.

Kirklees neighbourhood

De telles fonctions de facilitation du contact avec la population peuvent dans d'autres situations être soit traitées sur le mode bénévole comme dans le cas de Manor and Castle

(family support workers) ou de certains organismes de logement social (tenancy liaison officers) soit être professionnalisé et entrer dans les tâches plus complexes des "liaison officers" des organisations de logement social.

3) Une précarité professionnelle

Le focus group organisé à l'université de Sheffield Hallam (avec un groupe d'étudiants d'un cycle de formation continue de régénération urbaine) a permis de permettre de confronter directement les parcours professionnels saisis de manière synthétique et de faire valider par les membre du groupe la spécificité de ces parcours. Il vient compléter les quelques expériences de professionnels de la régénération urbaine et du neighbourhood management que nous avons recueilli au fil des entretiens de Sheffield et de Kirklees.

En premier lieu, la durée des emplois est largement déterminée par les sources de financements externes. Et même si les contrats sont de longue durée, ils ne le sont pas plus que le financement en arrière plan. Cette caractéristique se retrouve pour les agents des organismes créés ad hoc pour mener un programme particulier et des associations qui courent des contrats successifs. Mais, plus remarquable, cela concerne aussi des individus qui sont inscrits dans un service municipal mais dont l'emploi est directement lié à un financement externe.

Exemple 1

I worked for the Sheffield city council in the employment unit. I was on a long-term contract, but it was a self-financed part of council. So we had to win the money by tendering and by selling our services. To insure that our job continued in that sector. So that was not council funded in any way. The council supported the concept but didn't give us any council funding. It was quite an interesting sort of We sat alongside the same sort of thing as the urban and regeneration team as well and it was funded very much by Objective One.

Now, I work for Manchester city council. However I am funded through the neighbourhood renewal ... fund. So our jobs are only secure for as long as the long as the neighbour renewal fund which while they're here has been ongoing. Every year we've had a discussion in the Partnership to say that what we do is actually worth it. We always have to show the impact of our work. In relation to show much we're getting paid. And if the cost benefit wasn't enough, then our contract could be cut.

Focus group

Exemple 2

I work for one of the nine housing market renewal pathfinders. I work as a program officer. I look after tenders that come in. People who are bidding for the programs, say heritage, placements in a certain area. We'll get several people coming in to put bids in, to see if they can get the work and I go through the bids to see if it's cost effective, if it's going to meet our objectives. Say to people what housing market renewal really is. It's aims and objectives. And it covers quite a large area.

We have to submit to fund our job so that may have an effect on who stays in employment. But we just merged with some other organisations. We've merged with the northern region and also the regeneration department of the local authority. So we're going through a bit of structural change for the moment. Hopefully, we'll have job at the end of it. So we're a bit like that at the moment. But we're separately funded so if we get, if we're successful with the bid then we are okay until 2011. Things could go wrong due to the changing governments as well. I think probably housing market renewal may just be made into something different.

Focus group

Exemple 3

In my history if you like I went from that one year contract to a job at Coventry city council and they apologized at the interview when they wanted to appoint me; I'm sorry but we can only offer you a two year contract; And I told them that that was already twice as much as what I was used to and so that 's progress.

GI Now you're on a two-year contract?

Well actually my contract says permanent, but 10 years funding when that's finished unless there's succession strategy and inherited organisation or alternative funds that inherits all of that, then I guess it is a short-term contract. I suppose that if I had started working 7 years ago I'd have at least known that I had 10 years in front of me.

bndc

Ils côtoient alors dans les services des agents dont les contrats sont stables. La ligne de partage colle alors aux fonctions occupées, les domaines plus classiquement établis que la régénération (ingénieurs, planners) seront plus sur des emplois stables.

La confrontation des statuts d'emplois dans le même service

I work within the planning department of the city council as a development officer. I did a degree in urban development. In my job, it varies through acting as client on major regeneration projects Producing planning entry planning guidance and regeneration of actual grounds in certain areas of the city. So there's an engagement with the community and obviously there's working with the regional development agency. So it's mainly dealing with the physical regeneration.

So obviously it's not a structured requirement. We'll be sitting alongside planning colleagues, so as you were saying, in some cases although we're high profile, we're perhaps the poor relation in terms of core funding. And that's the personal viewpoint of my colleagues who work in the same sector. So as I said there's no such a requirement. So again it's the ongoing funding of that. It seems that the council is now squiggling around to find funding external funding especially to continue our jobs. We were funded previously through. ...Objective one. European funding. And obviously I was objective one and now it's going to be through something called Lakby. Which I think Lakby, and that again goes against the security of our posts, they are only for one year. They are only guaranteed for one year so again there's that insecurity of not knowing for exactly how long whereas colleagues in planning have jobs for life. Yes there are planners who have evolved into this work. There are also engineers who have over the years ended up working for regeneration. So they are in our team as well.

Focus group

En retour l'activité des membres de professions, sinon leur statut se trouve modifiée par le contact avec les nouvelles formes d'intervention de financement liées à la régénération urbaine.

I'm a transport professional. I'm a member of the Institute of Transport and Logistics. And I work for the transport executive in West Yorkshire called Metro, that works on behalf of the by West Yorkshire and local authorities. So I'm a little on the periphery of the urban regeneration activity, but transport 's becoming increasingly aligned with urban regeneration and it's partly urban regeneration coming to us because of our rep that we have some capital funds and because we have delivery mechanisms. We have a proven track record in delivering. But I think we're also coming towards urban regeneration because we see that as being able to deliver our objectives as well. So we work very closely with planners and particularly the urban regeneration officers within the districts. But we also find ourselves working with people from the health sector, the education sector, in fact all aspects of public service delivery.

Focus group

Tout ceci crée un rythme de remise en cause des emplois très serré, certaines personnes rencontrées n'ont jamais été au-delà d'une année d'emploi, deux ans est considéré comme un emploi de longue durée. Les agents peuvent alors être directement concernés par la recherche de contrats permettant de pérenniser leur activité.

Les annonces d'emplois sont faites dans des journaux nationaux (The Guardian) ou dans des sites internet spécialité (regen .net). Cependant la plupart des membres du focus group ont évoqué le rôle du bouche à oreille sur des marchés locaux qui sont relativement réduits. Le

recrutement se fait non sur des tests de compétence mais sur la base des expériences accumulées dans le CV. Le nombre relativement limité des emplois de ce type dans une région limitée conduit les individus à évoluer sensiblement dans le contenu de leur activité et fait jouer les effets d'interconnaissance directe dans le recrutement.

I think that just on Manchester contacts, I've only been working in Manchester regeneration for a very short time. But the people who have been working in regeneration seem to know each other so well. There's a whole network. They've all worked in Manchester, they've seen all the structures change and have moved up. It's similar in Sheffield where the same people progress and progress very quickly up the ladder because of exactly what you said about those in authority or those who live there that are obviously making the decisions because they know them. I'd say about 90% of the people who work for renewal structure come by word of mouth or they've previously worked for the colleague ...

Focus group

Certains parcours peuvent se construire de manière plus thématique, comme celui d'un animateur de Burngreave new deal for communities qui est parti d'une expérience fondatrice d'agence pour l'emploi spécialisée, a développé un parcours à l'international (lié à des circonstances personnelles) et a approfondi la même démarche sur plusieurs sites, cherchant au passage à se trouver une formation qu'il trouvera de manière détournée parmi une offre non directement adaptée à ses besoins.

Un parcours spécialisé dans l'action sur l'emploi

Well I kind of evolved from a number of things in the past. I was back in time a kind of training officer as a caseload worker with that old employed people. The training enterprise council type provision like in the early 90s. A team leader and project manager out of that.

I became a project manager of a provision for inner city Coventry in the hill field's area. it was very much about training and employment. In the city; it was a one stop shop, a range of independent services, rooted in a partnership a community based partnership called hill fields partnership but it was again rooted in Coventry city council's community economic development section as opposed to city development director which was where the regeneration professionals were, of which many as I referred to earlier came from a town planners background. There were two departments. One oversaw, administered the SRB (Single regeneration budget) type funding. It was SRB and then I bid for European money.

All of my work was geared to employment and skills. I developed, well I invented the concept but it's very commonplace now, but a jobs brokerage service, a jobs brokerage. This was the mid 90s when these terms weren't quite so handed around as they are now. But it was all about rooting it into forming consortiums of partnerships so that there would be one point of contact. For example an inward invested employer into the city of Coventry could be met

by somebody a representative, a range of services that they would be interested in accessing. So I did this project management on this job's brokerage and probably invented the phrase, like being a broker, insurance broker, representing a number of companies, a number of policies and so on. I was the demand and supply. I was the matcher. So as I was a kind of project manager, I devolved from a background of being a caseload worker to having a hundred adults or long term unemployed to place them in employment and training. To actually targeting the demand and supply relationship to working much more with employers, to identify any opportunities for the creation of training. That's what led to this work with employers and this inward investment team around a jobs brokerage service.

So when I moved to Italy in 1999 for a job at the international training centre of the ILO. My wife moved also at the time and was doing training and development as an organisational trainer for what was called the UN staff college, which was based on that site. My networking and contacts led to doing employment and training related consultancy. I did start to branch out and do occupational classification project for Kosovo.

GI: It wasn't too difficult to sell your previous skills to an international organisation?

I get that kind of work from them, because I was there. When I left for example because I didn't doorstep them, I didn't walk in on them, I wasn't available locally, the business quickly dried up you know. Because they probably do have a lot of associates that having trained as consultants would have like to do many of the jobs that I got to do that were even outside of my skills base or background. Because I had those transferable skills and I was on hand. Therefore I got to do business development services, which was a spin-off from that, evaluation missions to identify good practices and provision of business development services, and microfinance and training.

Different partnerships were put together packaged. Some of projects I worked on were European Union funded ones. They're just ILO or UN programs and so on.

After I had a period of relocation to Merseyside. For personal reasons to relocate back to the UK which meant I had to stop doing some of the international work. Then I had a period of transition, of unemployment as it called or resting, and then I had to get a day job. Through an agency I came here temporarily and then succumbed to apply for the permanent post. That's what brought me here. And Now I am the regeneration manager for the employment and skills priority area.

So there's the Burngreave opportunities project which is like a job search. Job net project that takes people from quite far back in the work business agenda, They're not job ready and they need a lot of job support towards going for prerecruitment training related training to get them job ready, and to assist in barrier breaking exercises to achieve job outcomes. And there's apprenticeships for all which is a customized training provision that does this job from day one possibly with a wage subsidy as a starting point and identifies appropriate training and other barrier breaking issues. There's this create an enterprise support in business project which is about business development services and start-ups . There's a burngreave learning campaign, which employs 18 learning assistants who promote concepts about adult learning and educational journeys for people. So you've got a whole journey catered for within those projects.

Le marché du travail semble relativement fluide et ne suscite pas trop d'inquiétudes. Plusieurs personnes rencontrées en fin de contrat ont ainsi exprimé le choix de chercher un autre emploi de ce type plutôt que d'intégrer un service plus classique d'une ville. Cependant, le marché du travail sur un territoire donné est relativement limité et l'évolution sans mobilité est difficile.

If you want to stay in Sheffield, the tricky thing is to progress. There is quite a small concentration of jobs in Sheffield itself which makes progress impossible unless you actually move elsewhere in the country.

To move is a very expensive thing to do. If it's only for a two year fixed term contract, are you going to chance it? Or potentially move to the private sector.

I think also, going back to how we're having to move about to look for jobs, I think one of the other difficulties is how they have the local structures that are in place and manage regeneration so moving from one area to another is very difficult because there 's different local government structures, different ways of working, different ways of building streams. So moving into a different area is not so easy. If you don't have an appreciation of the local regeneration landscape and how it functions.

Focus group

Cette relative sécurité dans la mobilité risque d'être mise à mal si les programmes gouvernementaux sont amenés à fortement être réduits, ce qui interdirait de rebondir d'un site vers un autre. L'enquête de l'academy for sustainable communities ne met en effet pas en évidence de manque structurel d'employés dans ce secteur et la suroffre pourrait conduire à des difficultés plus importantes pour les individus. Les agents de la régénération urbaine qui ne semblent pas chercher à tout prix une inscription dans l'administration municipale pourraient alors se tourner vers celle-ci. Ils risquent alors de découvrir que les emplois intéressants sont réservés aux membres des professions instituées.

Exemple 1

I'm looking for a fulltime job at the moment. And most of the advertisements say like a one-year contract. Or two year contract. Like that. If it's just for two years and you have to fight for a mortgage, what is the bank going to say? It is quite scary.

To me, it's scary.

G/ Do you think that this is an expanding field? Or do you feel that there are more jobs being advertised?

There's a lot more short-term jobs in the work than five years ago. Its maybe because I'm looking at more money coming in from the European Community in Sheffield guarantees over 6 years.... That's why I'm thinking there's more....

Focus group

Exemple 2

Just picking up on an earlier point, I've seen the growth in the last few years of urban regeneration teams, regeneration teams, economic regeneration teams, and local authorities. And they've become quite important to them. Local authorities are now much more competitive players in a market trying to boost the economic performance of their local authority district. And the teams have gotten bigger and they've gained more prominence within the local authority. So there does seem to be the opportunities actually within the local authorities or within traditional organisations. And structures. Although having said that most of the people that I do see in regeneration activities do tend to be temp. With a smattering of engineers and transport professionals to an extent. But it does seem to me that they're all skilled professionals.

Focus group

Kirklees offre un exemple d'une évolution possible vers l'intégration. L'administration doit intégrer les individus s'ils ont passé plus de deux ans dans ses services. Les agents se voient alors proposer, au fil des disponibilités, des postes dans l'administration municipale.

4) Les populations concernées

Dans la mesure où, comme on l'a vu dans le premier chapitre, la questions des « nouveaux métiers de la politique de la ville » n'a pas été thématifiée comme telle et où il n'existe pas non plus d'organisation de professionnels centrées sur ces métiers spécifiques, il apparaît particulièrement délicat de trouver des données chiffrées pour mettre en perspective les cas singulier abordés ici.

Le document *Mind the skills gap, the skills we need for sustainable communities*, édité par l'academy for sustainable communities, offre cependant un niveau minimum de données de cadrage.

Ce document cite une étude de 2005 *Labour force survey* qui propose une répartition des professionnels participant à la production des « communautés soutenables » et qui correspondrait pour le cas français au champs large de l'aménagement et du développement.

Profession	
Paysagistes, design urbains, architectes	7 %
développeurs	12 %
ingénieurs	26 %
Spécialistes de l'environnement	2 %
Agents du logement et du social	18 %
Agents de développement de quartier /communauté	16 %
Urbanistes (town planners)	2 %
Régénération et développement économique	3 %
Professionnels du développement soutenable	1 %
Surveyors	12 %
Planificateurs transports	1 %
Total	100 %

Le total de la force de travail associé à ces domaines est de 745 895 individus.

Ceci fait environ selon ce rapport 118 000 individus pour la catégorie « agent de développement de quartier », (les pourcentages sont arrondis). Cependant, comme le note le rapport de l'academy for sustainable communities, cela correspond à une définition beaucoup large que celle évoquée ici car elle inclut les fonctions d'aide à la personne.

Cela fait environ 21 000 agents de régénération et de développement économique, ce qui fait un ordre de grandeur comparables aux 20 000 membres du chartered institute of housing.

Ces instruments de mesure, s'ils permettent d'encadrer le phénomène saisi de manière qualitative ici, ne permettent pas d'avoir une estimation véritable du public concerné. Encore moins qu'en France on ne peut répondre à la question « la politique de la ville, combien de divisions ? » comme le notait le rapport Picard.

Chapitre 6

Contrepoints français

Comment rapporter le matériau collecté en Grande Bretagne à l'expérience française ? Le risque paradoxal serait de rapporter une analyse au plus près de l'actualité et du terrain dans le cas britannique à des données anciennes sur le sujet dans le cas français. En effet, depuis les multiples travaux associés au rapport Brévan sur les métiers de la politique de la ville, ce sujet a été largement délaissé par les chercheurs. D'où le projet de mener quelques éclairages rapides sur les questions d'organisation et de professions dans quelques villes concernées par la politique de la ville en France²⁴. Le matériau a été collecté en partie dans le cadre de la thèse conduite par Vanessa Girard sur ces questions, nous mettrons ici l'accent sur les éléments qui apparaissent pertinents en regard de la situation britannique.

1) L'organisation des services de la politique de la ville : entre micro service communal et gestion intercommunale

En interne, les services de la politique de la ville sont organisés différemment d'une commune à l'autre. Dans la plupart des cas, l'organigramme a été modifié à plusieurs reprises ces dernières années, généralement vers les années 2000, lors de la mise en place du contrat de ville 2000-2006, puis plus récemment, vers 2006-2007, lors du passage au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). D'autres facteurs interviennent dans ce processus. Par exemple, la mise en place d'un nouveau dispositif (CLS, ZFU, PRE...), qui génère normalement le

²⁴ Dans la mesure où la question des métiers est relativement bien balisée dans le cas français ; la plus grande partie de l'effort d'investigation portera sur le cas britannique, et c'est sur cette partie que porte la demande de financement à la délégation interministérielle à la ville. La dimension comparative sera cependant fondamentale, en amont et en aval de ce travail d'investigation. En amont dans la mesure où l'enquête de terrain en Grande Bretagne sera construite autour de la recherche de figures comparables à celles apparues et analysées dans le cas français. On s'attachera en particulier à rechercher des figures équivalentes à celles du « chef de projet », des « médiateurs » qui avaient été recrutés en emplois jeunes, ou des « adultes relais ». En aval, en rapportant les résultats obtenus tant aux observations sociologiques existantes qu'aux évolutions les plus récentes. Une enquête parallèle, plus légère, sera menée sur des villes françaises en contrepoint sur des villes partageant des caractéristiques comparables à celles choisies en Grande Bretagne.

recrutement d'une ou plusieurs personnes. Certaines grandes villes ont décidé de se territorialiser en découpant la carte communale en différents quartiers et en y installant des mairies de quartier. Le but de la territorialisation est de rapprocher le personnel communal des habitants. C'est le cas à Rennes par exemple.

A ces questions internes s'ajoutent celles liées au rôle de l'intercommunalité. En effet, il s'agit de l'une des compétences obligatoires des communautés d'agglomération depuis la loi du 27 février 2002 : elles sont chargées des « dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale) d'intérêt communautaire et dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance ». Elles peuvent aussi avoir un portefeuille intégrant la rénovation urbaine comme pour Plaine Commune.

Rennes

Rennes est la Préfecture du département de l'Ille-et-Vilaine en Bretagne, c'est une ville de 206 229 habitants d'après le recensement de 1999 et son aire urbaine comprend 521 188 habitants²⁵. Rennes Métropole comprend 37 communes. La répartition des compétences entre les deux est compliquée dans ce cas par le fait que la plus grande partie des sites concernés par la politique de la ville se trouvent sur le territoire de la ville centre : seule une n'est pas sur la commune de Rennes mais à Saint-Jacques-de-la-Lande qui est limitrophe. Les nouveaux élus souhaitent faire un audit sur la répartition des compétences et sur l'organisation de la politique de la ville pour clarifier la situation.

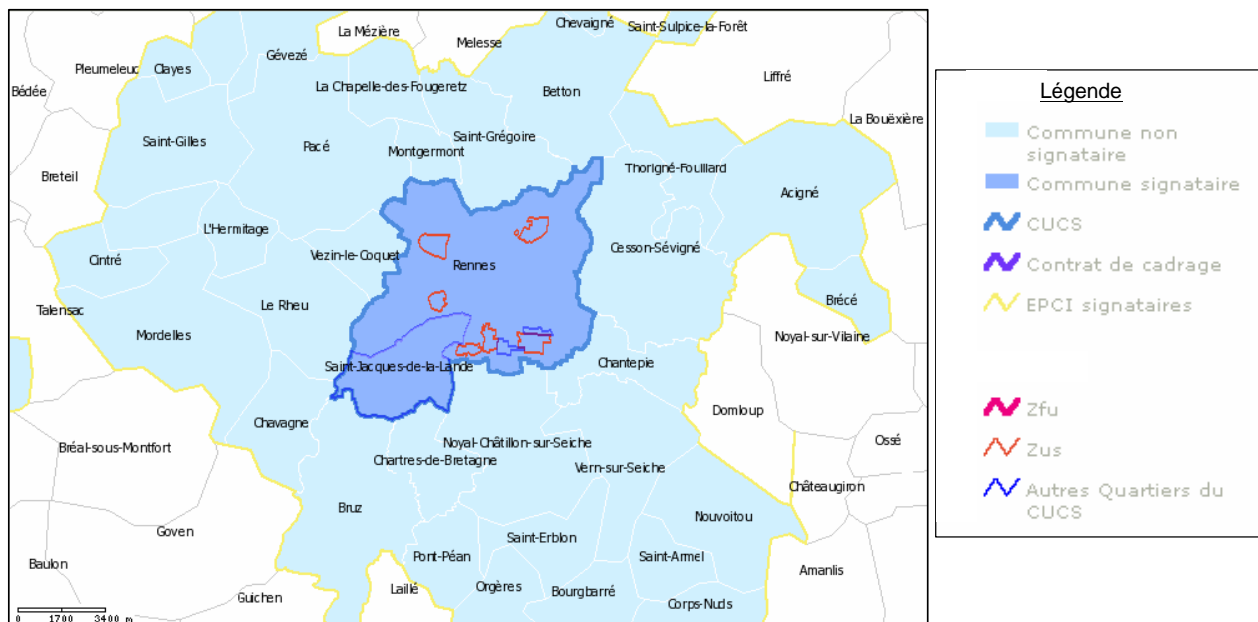
« La mission est très compliquée et malgré ce qui est écrit sur la répartition des tâches entre la ville et l'agglomération, on ne peut pas dire « moi je fais ça et toi tu fais ça ». On travaille au service des habitants, donc après on porte nos idées aux politiques, chacun de notre côté. »

L'agglomération est chef de file en matière de politique de la ville et elle dispose de la compétence habitat, mais elle ne dispose que de 600.000 euros contre 1 million d'euros pour la commune. En terme de moyens humains, même si l'agglomération s'est considérablement

²⁵²⁵ « Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci ». Définition de l'INSEE.

étouffée (en 2002, il n’y avait qu’une personne à l’agglomération alors qu’aujourd’hui elles sont cinq) cela représente beaucoup moins d’agents que pour la ville de Rennes. Ce déséquilibre a été en partie compensé par l’idée d’ajouter aux cinq territoires de la politique de la ville un sixième territoire constitué des 35 autres communes ainsi que des territoires n’étant pas en ZUS et sur lequel des politiques équivalentes à celles menées sur la politique de la ville seront déployées. Il n’en demeure pas moins que la position de la responsable de la politique de la ville à l’agglomération reste délicate.

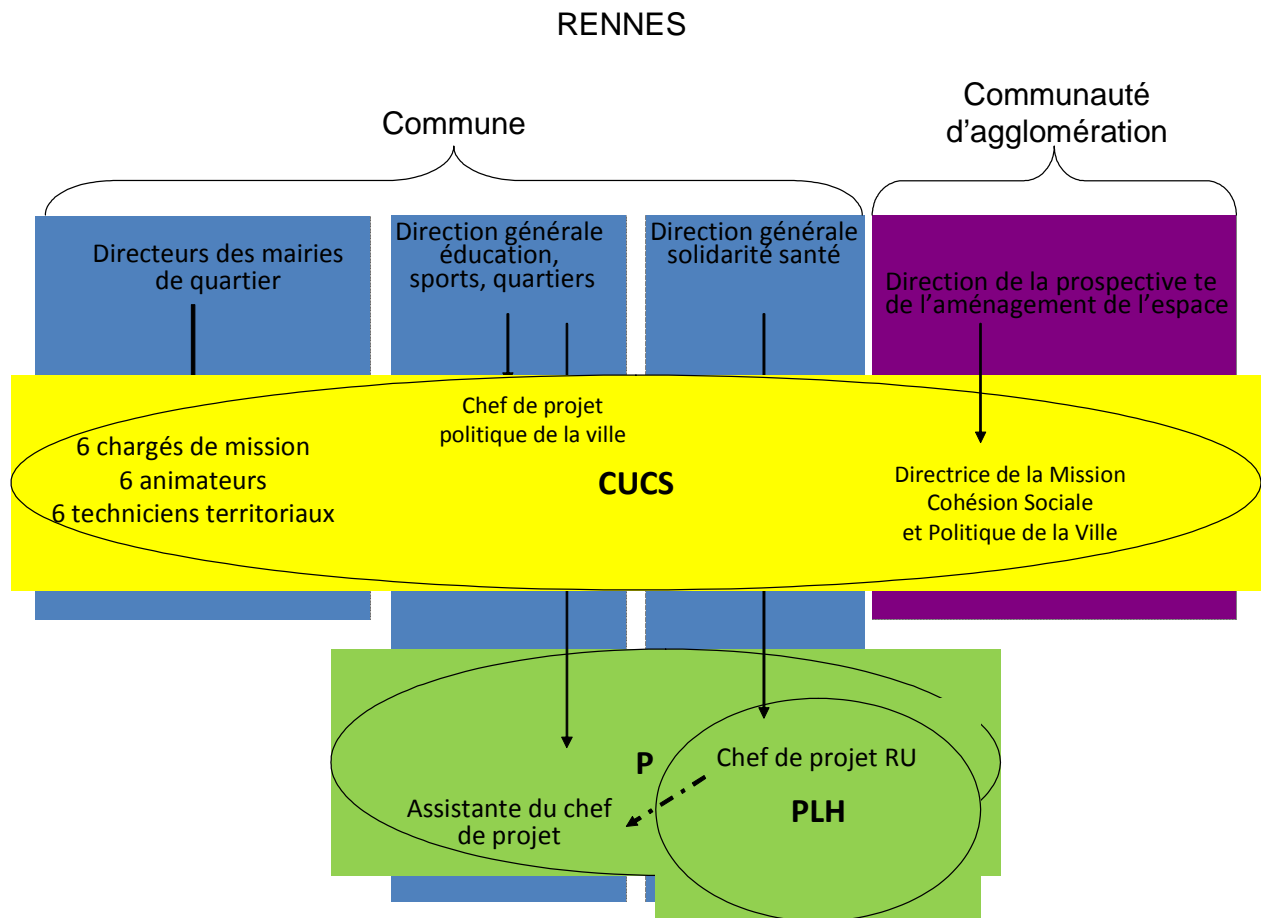
Carte de la communauté d’agglomération Rennes Métropole



Rennes a un PRU

La ville de Rennes est découpée en 12 quartiers, il y a 6 directeurs de quartier qui ont la responsabilité à la fois d’un quartier ZUS et d’un non ZUS. La territorialisation de la ville doit permettre d’avoir une gestion de proximité, directement dans les quartiers. A Rennes, la territorialisation a commencé en 1983 par le centre social. La division en direction de quartier s’inscrit dans une continuité de cette démarche de proximité. Les directions de quartiers ont été créées entre 2001 et 2003. Cette proximité s’observe aussi à la manière utilisée pour rédiger le CUCS : de manière verticale et montante. Des réunions thématiques ont été organisées avec les habitants pour évaluer le contrat de ville. Plus de 500 personnes ont été

mobilisées (conseils de quartier, associations, habitants) pour faire un bilan des actions et discuter des objectifs que l'Etat proposait.



A Rennes, l' élu de quartier est très présent et son rôle très important. Dans chaque mairie de quartier, il y a un directeur de quartier, un chargé de mission politique de la ville, un technicien territorial qui fait le lien entre les demandes des habitants et les techniciens des différents services techniques, un agent d'animation local qui accompagne les habitants et deux ou trois administratifs (secrétaires, accueil...). Mais l'ensemble des services de la mairie n'a pas été recréé dans les mairies de quartier. Par exemple, les directions de quartier n'ont pas leur propre service propreté. Cela peut poser certains problèmes.

« La direction générale n'a pas voulu recréer l'ensemble des services dans les mairies de quartier. Moi, ça me pose problème car je n'ai pas l'autorité pour dire à une équipe de balayeurs de venir ici ou là. Après, c'est ma crédibilité qui est en jeu envers les habitants. Plus on délocalise les équipes, plus c'est coûteux, mais j'aurais aimé avoir une petite équipe propreté. »

Les mairies de quartier font en sorte que les actions menées sur leur territoire soient cohérentes et qu'elles gèrent de la concertation entre les acteurs. Elles font généralement de l'animation mais elles peuvent aussi se mettre en maîtrise d'ouvrage ou en co-maîtrise d'ouvrage avec un partenaire pour monter un projet. C'est le cas par exemple pour le quartier Kennedy qui organise des visites avec le service espace vert de la ville, pour faire découvrir le quartier. Le chargé de mission politique de la ville travaille dans la mairie de quartier, sous la responsabilité du directeur mais il est sous les ordres directs du chef de projet politique de la ville à la mairie centrale. Le directeur de la mairie de quartier et le chargé de mission politique de la ville sont référents, chacun sur une partie du quartier. Ils sont également être référents pour l'ensemble du quartier sur des thématiques. Les conseils de quartiers sont animés par la technicienne.

C'est une tension car notre chef de projet, n'est pas notre responsable hiérarchique. [...] le chef du service politique de la ville organise nos réunions, tout se passe avec lui, alors qu'avec la direction de quartier, c'est une relation autoritaire descendante. Le travail des directions de quartier n'est pas assez impliqué dans la politique de la ville. Les stratégies ne sont jamais discutées ici. »

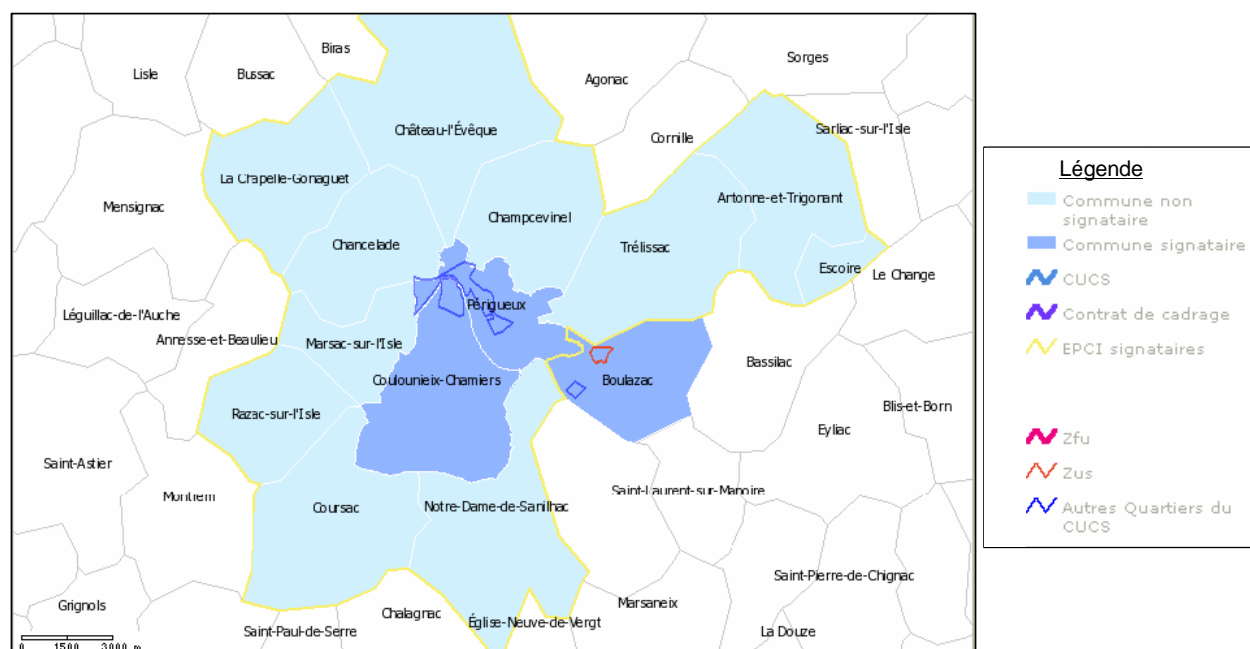
Certains programmes sont rattachés à d'autres services. Par exemple, la réussite éducative n'est pas gérée par le CUCS, elle est financée par la caisse des écoles.

Le projet de rénovation urbaine ne concernant que la ville de Rennes, il est porté par la commune et non par l'agglomération. Rennes Métropole dispose d'un bureau qui suit les études pour le compte de la ville mais uniquement comme prestataire extérieur. La compétence habitat est à Rennes Métropole. Ce sont eux qui ont fait le plan local de l'habitat (PLH) et qui ont défini la mixité sociale. La rénovation urbaine est intégrée au service « éducation, sports, quartiers » qui coiffe en théorie la chargée de mission qui suit administrativement les dossiers. Mais la chef de projet RU est également responsable du service habitat social dans la direction générale solidarité santé. Son assistante dépend donc d'un autre service que le sien.

L'agglomération périgourdine

Périgueux est la préfecture du Département de la Dordogne en Aquitaine, elle comprend 30 193 habitants en 1999. Boulazac compte 6 050 habitants en 1999 et Coulounieix-Chamiers 8 102 habitants.

Carte de la communauté d'agglomération périgourdine

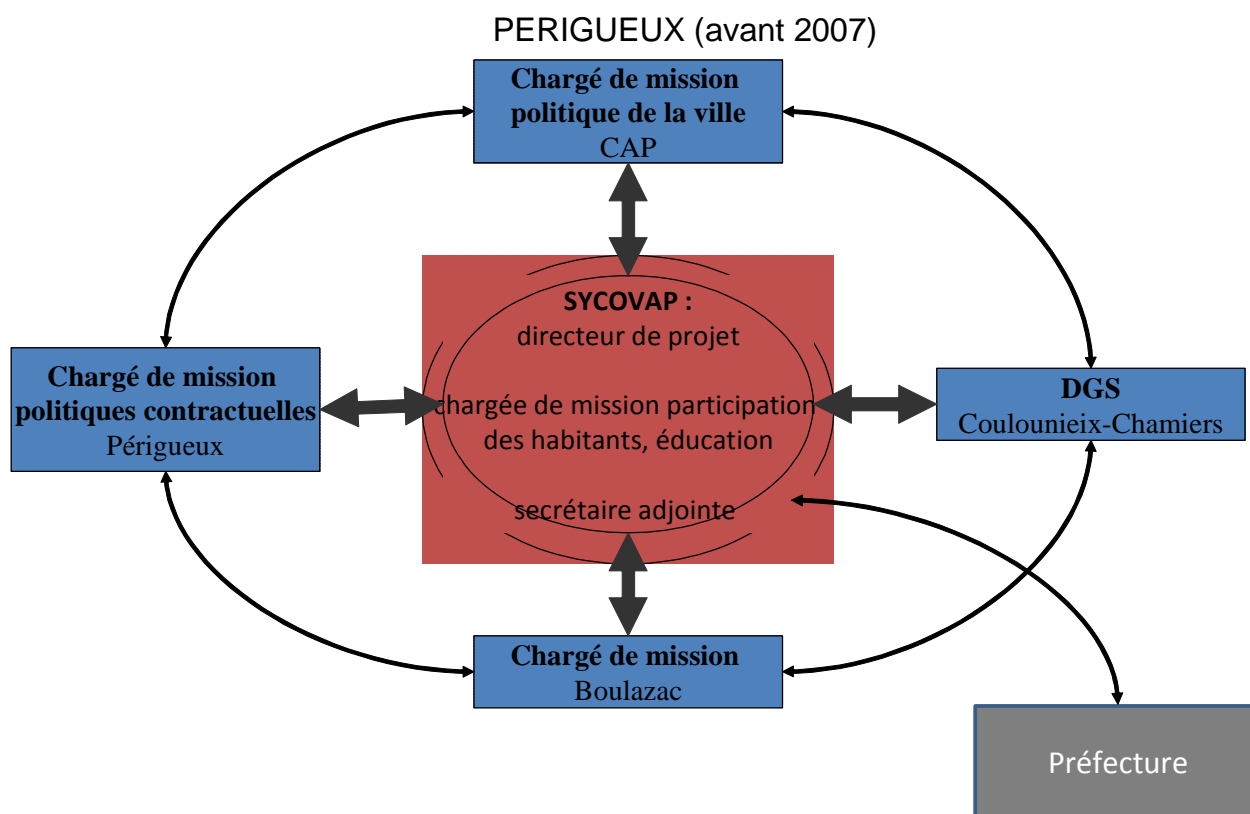


Périgueux et Boulazac ont un PRU

La taille plus réduite de la population concernée n'interdit pas une certaine complexité institutionnelle. La communauté d'agglomération, née en 2000, compte deux villes signataires d'un CUCS : Périgueux et Coulounieix-chamiers. Mais Boulazac, commune limitrophe de Périgueux, qui est en dispositif politique de la ville depuis 1989 et la première inscrite en politique de la ville ne fait pas partie de la communauté d'agglomération. Par ailleurs Boulazac et Périgueux ont un dossier de rénovation urbaine, Coulounieix-Chamiers n'en a pas.

Ainsi, comme Boulazac ne fait pas partie de l'intercommunalité, la communauté d'agglomération périgourdine (CAP) ne pouvait donc pas être la structure porteuse du contrat de ville. Pour lever cette difficulté l'idée d'un syndicat mixte a été retenue, le SICOVAP (syndicat intercommunal de mise en œuvre du contrat de ville de l'agglomération périgourdine). Il s'agit de la structure porteuse du CUCS. Le SICOVAP a une double fonction :

- une instance de concertation, de coordination et de suivi (bilans intermédiaires) des actions engagées.
- une instance de gestion des fonds en provenance de l'Etat pour les actions transversales gérées directement. Les autres crédits seront directement versés à chacune des quatre collectivités afin qu'elles puissent financer leurs actions.



Le SICOVAP fonctionne de manière collégiale, les trois maires se réunissent décident ensemble d'objectifs communs. Le SICOVAP lance un appel à projet, une ou deux fois par an, sur des thématiques précises. Les projets sont donc présentés aux trois communes qui donnent leur avis, tant sur l'aspect technique que sur l'aspect financier. Le comité des financeurs va ensuite analyser chacune des demandes voir si elles sont financièrement viables. Ensuite les projets sont présentés au Préfet qui acte le lancement.

L'agglomération a rempli ses obligations en terme de compétence en donnant une définition de l'intérêt communautaire en matière de politique de la ville très large pour laisser une grande marge de manœuvre au SICOVAP et aux communes. Elle participe financièrement à des études générales, par exemple, sur les attentes et les besoins des jeunes ou sur la petite enfance... mais elle a des difficultés à travailler sur des thématiques sensibles comme la pauvreté, les quartiers sensibles ou la délinquance, car les maires y sont réfractaires.

« [Le SICOVAP] c'est une structure juridique qui ne fonctionne qu'avec un directeur général qui avec un secrétariat travaille sur les convocations. En fait le SICOVAP ne sert qu'à collecter les subventions et à les répartir. C'est tout ce que c'est. »

Francis Idrac, le Préfet de la Région Aquitaine, a dirigé la Délégation Interministérielle à la Ville de 1994 à 1996. Préoccupé par les problèmes urbains, il décide de consacrer l'axe 4-2 au soutien du « développement durable des quartiers sensibles » lors de l'arrivée des fonds FEDER 2007-2013. Le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) a contacté la CAP pour attirer son attention sur le fait que ces crédits allaient faire l'objet d'un appel à projet.

« Personne n'est vraiment légitime pour prendre la main [sur le FEDER] c'est pas évident. Donc on se dit, ou bien la CAP y va toute seule, c'est quand même dommage, ou bien l'idéal c'est qu'on y aille tous ensemble et que le SICOVAP soit le chef de file. »

Finalement, la CAP a proposé de prendre la gestion du SICOVAP et de recruter un chargé de mission à la fois pour le CUCS et pour le suivi du dossier FEDER qui serait au service de l'ensemble des collectivités. L'arrivée des fonds européens permet un retour de la collaboration entre les communes et le recrutement d'une nouvelle personne mise au service des trois communes, comme l'était l'ancien chef de projet du contrat de ville. Pour l'ensemble des acteurs, il était perçu comme essentiel puisqu'il apparaît nécessaire pour nos acteurs d'avoir une personne dont l'action de fédérer et de générer des initiatives est « légitime ».

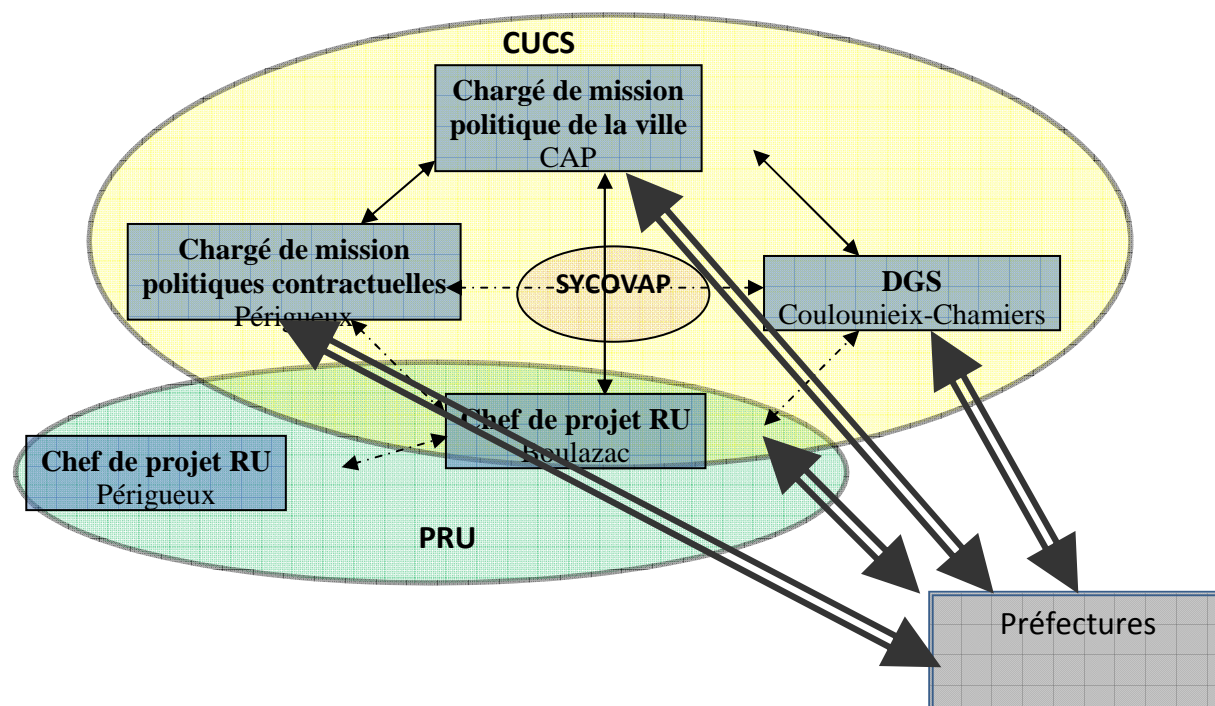
« Périgueux maintenant, il n'y a plus de politique de la ville. Enfin, c'est-à-dire dédiée en tant que telle, il n'y a pas la figure emblématique du chef de projet. »

« [La politique de la ville], c'est suffisamment important pour qu'il [le maire] veuille avoir la main et le regard sur ce qui ce fait. C'est super pour le chef de projet, mais il y a une vraie différence avec le chargé de mission, c'est cette liberté là, ce rapport au politique

qui est différent. D'un coté, on parle d'égal à égal. De l'autre, il y a une dimension hiérarchique. »

La mise en réseau des acteurs de la politique de la ville passe également par le chef de projet qui crée des liens mais participe également à la construction d'une action cohérente sur l'ensemble du territoire. Depuis le départ du chef de projet, la majorité des acteurs se sentent isolés, sans rapports profonds avec les autres chargés de mission politique de la ville des communes voisines. Au final, la cohérence des actions mises en place à l'échelle de l'agglomération est assurée davantage par les chargés de mission des Préfectures de département et de région.

PERIGUEUX (après 2007)



S'il n'y a plus de chef de projet politique de la ville pour l'agglomération périgourdine, deux chefs de projet rénovation urbaine ont été recrutés à Boulazac et Périgueux. A Boulazac, la chef de projet RU est également chargée de mission politique de la ville.

« Par rapport aux grandes villes, enfin moi je le vois par rapport aux dossiers de rénovation urbaine, je suis toute seule et quand je suis en réunion à Paris avec d'autres personnes qui traitent d'autres dossiers de rénovation urbaine, des fois ils sont 8 ou 10, que sur la rénovation urbaine. »

Son poste est financé grâce à l'ANRU car il s'agit d'une petite collectivité qui n'a pas les moyens d'avoir une personne par dossier. Elle a une trentaine d'années. Elle est arrivée au moment où le dossier de rénovation urbaine était présenté devant le comité des financeurs. Elle a donc dû remanier le dossier en fonction des indications techniques qui avaient été données lors de la première évaluation. La rénovation urbaine lui prend beaucoup de temps.

« Ensuite l'ANRU c'est beaucoup de gestion, assez lourde au niveau administratif, au niveau des réunions qui sont demandées, au niveau du comité pilotage, des revues de projet, on s'active. »

L'ANRU fonctionne avec les délégués territoriaux et délégués territoriaux adjoints qui sont, en Aquitaine, le Préfet de département et la Direction départementale de l'équipement (DDE). Dès 2005-2006, Francis Idrac a souhaité que la rénovation urbaine soit retenue au titre de grand projet (1 des 10) dans le Contrat de Plan Etat Région (CPER). Dès lors que la rénovation urbaine a été inscrite dans le CPER, l'interlocuteur de l'ANRU devenait alors plutôt le Préfet de région que le Préfet de département ou la DDE.

Seule sur le projet de rénovation urbaine de Boulazac, la chef de projet gère aussi le suivi du relogement des habitants et l'application de la clause d'insertion. Pour la politique de la ville, elle rencontre les associations et elle les aide à mettre en place leur dossier. En théorie, la mairie lance un appel à projet et elle attend l'arrivée de projets, mais à Boulazac, les petites associations de bénévoles demandent son aide dans l'élaboration du dossier. A la fois animatrice, technicienne du montage de dossier, elle fait le lien entre les différents partenaires : elle oriente les bénévoles vers les institutions compétentes, ce qu'elle appelle de « l'animation de réseau » car cela permet de maintenir un rapport étroit entre les directeurs d'institutions sociales et des associations. Elle suit les opérations en cours.

« Quand c'est le centre social, c'est facile, on a un directeur, un professionnel du montage de dossier. Mais quand c'est des petites associations, des bénévoles. C'est déjà bien, quand ils sont pleins d'ardeur, c'est de l'animation. Après on ne peut pas leur en demander plus. Là il y a un boulot pour les aider à monter le dossier. »

A Périgueux, l'interlocuteur de la politique de la ville a un rôle plus large, il est chargé des politiques contractuelles de la commune. La ville a aussi un chef de projet rénovation urbaine.

Ce dernier est en lien avec la politique de la ville puisqu'il est rattaché à un service qui dépend des services techniques, mais qui est autonome, qui s'appelle « Etude et prospective urbaine et sociale ». Il travaille en transversal avec les services de la mairie puisqu'il y a trois maîtrises d'ouvrage pour le PRU de Périgueux : la communauté d'agglomération, le ville et l'office HLM. Il est chargé de toute la phase en amont de la rédaction de la convention. Il est le « facilitateur », son rôle est de s'assurer que les projets avancent normalement et que les financements arrivent. Il participe également à la politique générale de l'habitat sur la ville.

« Alors au quotidien, [...] il y a deux facettes [à ce travail], les politiques ont une volonté, et ce qui est voulu, ce n'est pas toujours possible. [...] Il ne faut pas leur masquer la réalité, on doit pouvoir leur dire dans leur bureau, leur dire la solution petit 1, elle a l'avantage petit A mais elle a l'inconvénient petit B. Il ne faut pas oublier de leur préciser l'inconvénient. L'autre partie du boulot, je dirai que je suis toujours en train de mettre une goutte d'huile à l'endroit où ça coince »

A Coulounieix-Chamiers, la politique de la ville est gérée par la DGS. N'ayant pas de programme de rénovation urbaine, ils n'ont pas eu la même opportunité de financement d'un poste en catégorie A que Boulazac et la commune ne dispose pas de fonds propres suffisants.

« On ne peut pas se permettre d'avoir 36 catégories A. En même temps, on ne peut pas faire l'impasse non plus sur le fait qu'il y ait des problématiques graves sur ces quartiers et se sont toujours des quartiers qui sont à la limite de l'explosion. »

La DGS consacre environ un quart de son temps environ à la politique de la ville, selon les semaines. Elle admet que cela est largement insuffisant mais elle ne peut pas faire autrement. Elle travaille en réseau davantage avec la commune de Boulazac que celle de Périgueux.

« Qu'est ce qu'il vaut mieux, un beau chef de projet sur le papier, co-validé par l'Etat et la région, qui en fait n'a aucun pouvoir ou très peu ; ou un bon chef de projet DGA qui à la confiance du maire qui sait mettre une politique volontariste du maire et donc qui a une oreille ou même un pouvoir d'orientation de politique de droit commun de la commune sur le sport, l'animation, la culture ? »

Dans l'agglomération de Périgueux, la politique de la ville est gérée par une seule personne au sein des communes, celle-ci n'étant pas à plein-temps sur les dossiers du CUCS. Le chef de projet du SYCOVAP était l'élément fédérateur, il assurait la coordination de l'ensemble des

actions ainsi que la cohérence des projets à l'échelle des trois communes. L'équipe du SYCOVAP a été dissoute à la fin du contrat de ville 2000-2006.

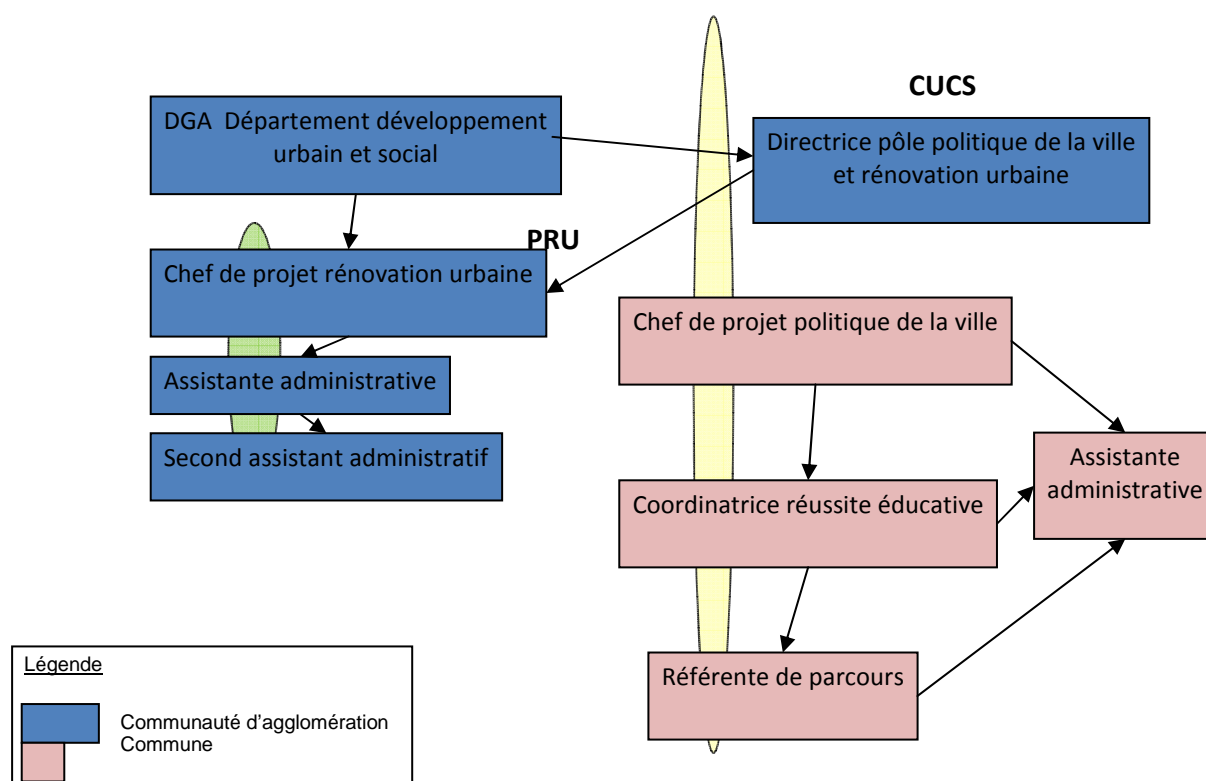
Villetaneuse

Villetaneuse est une commune de Seine-Saint-Denis de 11 376 habitants. Elle fait partie de la communauté d'agglomération de Plaine Commune avec les communes d'Aubervilliers, de La Courneuve, d'Épinay-sur-Seine, de l'Île-Saint-Denis, de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Denis et de Stains. L'intercommunalité est compétente en matière de politique de la ville et de rénovation urbaine. Cependant l'importance des problèmes de développement social dans le département rend les rapports entre les communes et l'intercommunalité plus compliqués. En effet, les communes ont toutes signé un CUCS, Plaine Commune est aussi signataire d'un CUCS communautaire. Villetaneuse est en dispositif politique de la ville depuis 1994. A partir du contrat de ville 2000-2006, il y a eu un travail surtout consacré au développement de territoires, dans la mesure où on avait un contrat de ville intercommunal ainsi qu'un grand projet de ville intercommunal (GPV) également, avec Epinay-sur-Seine.

La commune est organisée autour de plusieurs services : service « politique de la ville », le service « vie des quartiers et citoyenneté », le service « jeunesse », le service des « sports », le service « enfance, enseignement, restauration, entretien », le service « logement état civil » et un service « d'administration générale ». Dans le service « politique de la ville », jusqu'à l'arrivée de sa responsable en 2005, il n'y avait toujours eu qu'une seule personne en poste, en plus du chef de projet. On ne parlait pas de « service » politique de la ville mais de « mission ». La chef de projet politique de la ville municipale est passée chef de projet rénovation urbaine communautaire, elle a changé d'employeur mais elle est restée sur le même territoire. En 2005 a été créé le pôle vie associative, car jusqu'en 2004, il n'y avait quasiment aucun projet porté par des associations dans le cadre de la programmation politique de la ville.

« On est vraiment sur un tissu associatif assez..., assez réduit, avec des associations de bénévoles exclusivement. Donc avec l'aspect juridique que ça peut engager, et la nécessité de les accompagner vraiment de façon très soutenue, dans le montage des dossiers... »

VILLETANEUSE



Fin 2005, début 2006, une coordinatrice du programme de réussite éducative a été recrutée. Le programme avait été conçu par l'ancienne chef de projet et par la nouvelle responsable du service à son arrivée. Elle a donc été rattachée directement à son service. Elles sont restées à deux toute l'année 2006. A partir de mars 2007, le service a pu embaucher une assistante administrative, co-financée par la Préfecture (la responsable étant fonctionnaire territoriale, son poste ne pouvait être co-financé, la Préfecture a accepté de financer un autre poste de contractuel). Depuis le 1^{er} octobre 2008, il y a aussi une référente de parcours pour le PRE ; elle est chargée d'accompagner les familles, ce qui était fait auparavant par la coordinatrice réussite éducative. En 2008, un poste d'adulte relais a été créé par une association Villetaneusienne. L'équipe politique de la ville s'est donc largement étoffée depuis 2006. La signature du CUCS a permis à la responsable du service de se repositionner dans la hiérarchie de la mairie.

« Le CUCS, indique vraiment clairement le rôle de coordination qui incombe au chef de projet, en terme de lien entre les différents dispositifs contractuels. Donc cette position a été réaffirmée pour moi au sein des services municipaux [...] j'ai été identifiée par le maire et par le directeur général des services d'interlocutrice pour tous les programmes

contractuels politique de la ville. [...] Je pense que dans l'idéal de l'idéal, le chef de projet ici devrait avoir un rôle un peu de DGA, pour pouvoir vraiment demander aux services de bosser dans tel sens, et d'être vraiment le porteur légitime d'une vision globale. »

La politique de la ville a permis de créer de nouveaux services, notamment le service vie des quartiers, avec le pôle vie associative, la médiation, la prévention de la délinquance, et l'accès aux droits. Ce sont des services qui étaient, au départ, financés la politique de la ville et qui aujourd'hui sont pris en charge à 100 % par la commune avec du personnel municipal. Ce service comprend un responsable, un responsable du pôle vie associative, deux médiateurs et deux secrétaires. La politique de la ville mène des actions avec les services sport, jeunesse, vie des quartiers, enfance... Le CUCS municipal est complété par un CUCS communautaire. Il a été signé en 2007 mais il n'a plus de financements propres. C'est un CUCS d'agglomération qui doit mettre en cohérence les actions portant sur les thématiques transférées à l'agglomération : habitat, rénovation urbaine, emploi, développement économique...

« La rénovation urbaine occupe tellement de dynamique et de moyens, qu'aujourd'hui sur la politique de la ville, on ne peut pas dire qu'il y a une politique de la ville d'agglomération. [...] Il n'y a pas de plus-value d'agglomération en terme d'actions ou en terme de moyens. Il y aurait pu y avoir une plus-value d'agglomération, en terme de méthode, d'évaluation, de pilotage, etc.»

La communauté urbaine intervient, mission obligatoire, sur le volet CUCS. Le CUCS communautaire a bénéficié de crédits (350 000 - 400 000 euros) la première année, pour une programmation de l'agglomération. Mais les équipes politique de la ville sont rattachées aux communes, sauf pour La Courneuve et l'Ile-Saint-Denis, où le cadre est un peu particulier. Ces crédits attribués directement au niveau communautaire ont permis d'inciter les communes à faire des actions dans le domaine économique en abondant les budget dans ce sens. Mais les crédits de l'Etat n'ont pas été reconduits l'année suivante

« L'Etat nous a dit : "Vous n'aurez pas d'argent supplémentaire, l'argent des actions qui concernent vos deux axes sont à prendre sur l'enveloppe des villes". »

La situation était délicate, la communauté est difficilement en position de prendre une partie de l'argent attribué aux villes pour le leur redistribuer. Plaine Commune a donc dégagé

170 000 euros, sur ses fonds propres en 2008 pour maintenir une intervention associée à ces dispositifs.

La communauté d'agglomération a aussi en charge le programme de rénovation urbaine. Plaine Commune a signé un contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU). La direction de la rénovation urbaine est aujourd'hui constituée de 30 personnes. Cette direction a deux ans. Cette intervention s'explique par l'histoire de l'intervention urbaine sur le secteur. Il y avait trois groupements d'intérêt public (GIP) intercommunaux. Il y avait un GIP sur Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, sur une partie de Saint-Denis. Un second GIP couvrait l'autre partie de Saint-Denis, Pierrefitte et Stains, et un troisième regroupait une partie d'Epinay et de Villetaneuse. Il y avait dix personnes, les directeurs des GIP ne font plus partie de l'équipe aujourd'hui, mais le reste de l'équipe a été rattaché et a ainsi constitué la direction de la rénovation urbaine. Les équipes se sont renforcées par le recrutement de plusieurs personnes supplémentaires pour pouvoir gérer les 24 conventions ANRU, avec 1,5 milliards d'euros correspondant.

« [La rénovation urbaine], c'est venu naturellement [à l'agglomération], on avait les compétences. On avait déjà la compétence aménagement, et on avait la compétence espaces publics. Dans les espaces publics, il y a à la fois la propreté, l'entretien, et la voirie, les maîtrises d'ouvrages, et puis les espaces verts, tout ce qui est conception d'espaces verts, et entretien d'espaces verts. Donc naturellement. Et puis l'habitat. L'habitat, c'est arrivé en 2007, la compétence habitat. Pas logement, habitat. »

Cependant, malgré la concentration des moyens et du contrôle, le parti a été pris de localiser les équipes de mise en œuvre dans les villes et de les associer directement à celles-ci. Les équipes de Plaine Commune sont localisées dans chaque ville puisqu'elles travaillent en lien étroit avec les maires, porteur politique du projet RU. Les chefs de projets rénovation urbaine ont été choisis par le jury de sélection mais, au final, ce sont les maires des communes qui avaient le dernier mot. Cela constitue des petites équipes d'intervention locales. A Villetaneuse, La chef de projet rénovation urbaine dispose d'une assistante, cadre A et d'un assistant cadre B.

Cette localisation dans les villes génère le risque d'une perte de maîtrise par la communauté sur ces équipes du fait de leur proximité au quotidien des services municipaux et des élus.

Cette tendance est contrebalancée par une activité d'animation des chefs de projet situés dans les différentes villes (réunions régulières).

Le Blanc-Mesnil

Le Blanc-Mesnil est une commune de Seine-Saint-Denis de l'arrondissement du Raincy, de 51 500 habitants. Comme la plupart des communes du département, elle n'est membre d'aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La commune est donc seule à gérer son CUCS et les autres dispositifs de développement urbain.

Les services de la ville sont découpés en cinq directions opérationnelles : direction de l'éducation, direction du temps libre et des finances, direction de la santé et des relations internationales, direction de la solidarité et la direction du développement social et territorial. Nous nous intéresserons particulièrement à cette dernière, puisqu'elle contient la politique de la ville et la rénovation urbaine. Le Blanc-Mesnil est dans le dispositif des contrats de ville depuis 1994. Le premier contrat de ville concernait uniquement le quartier nord du Blanc-Mesnil. Il n'y avait qu'un chef de projet, jusqu'en 1996 où une adjointe a été recrutée. Ensuite, l'équipe de la politique de la ville s'est étoffée au fil des programmes nationaux que la ville a jugé bon d'intégrer dans son action.

En 1998, 1999, une personne a été recrutée sur les opérations de renouvellement urbain. En 2000-2001 est créé l'atelier santé ville. En 2002-2003 est recrutée une personne chargée de la gestion urbaine de proximité. En 2002-2003, la ville obtient une zone de redynamisation urbaine avec un chargé de mission. Depuis le 1^{er} septembre 2008, une personne travaille sur les questions de parentalité et de discrimination.

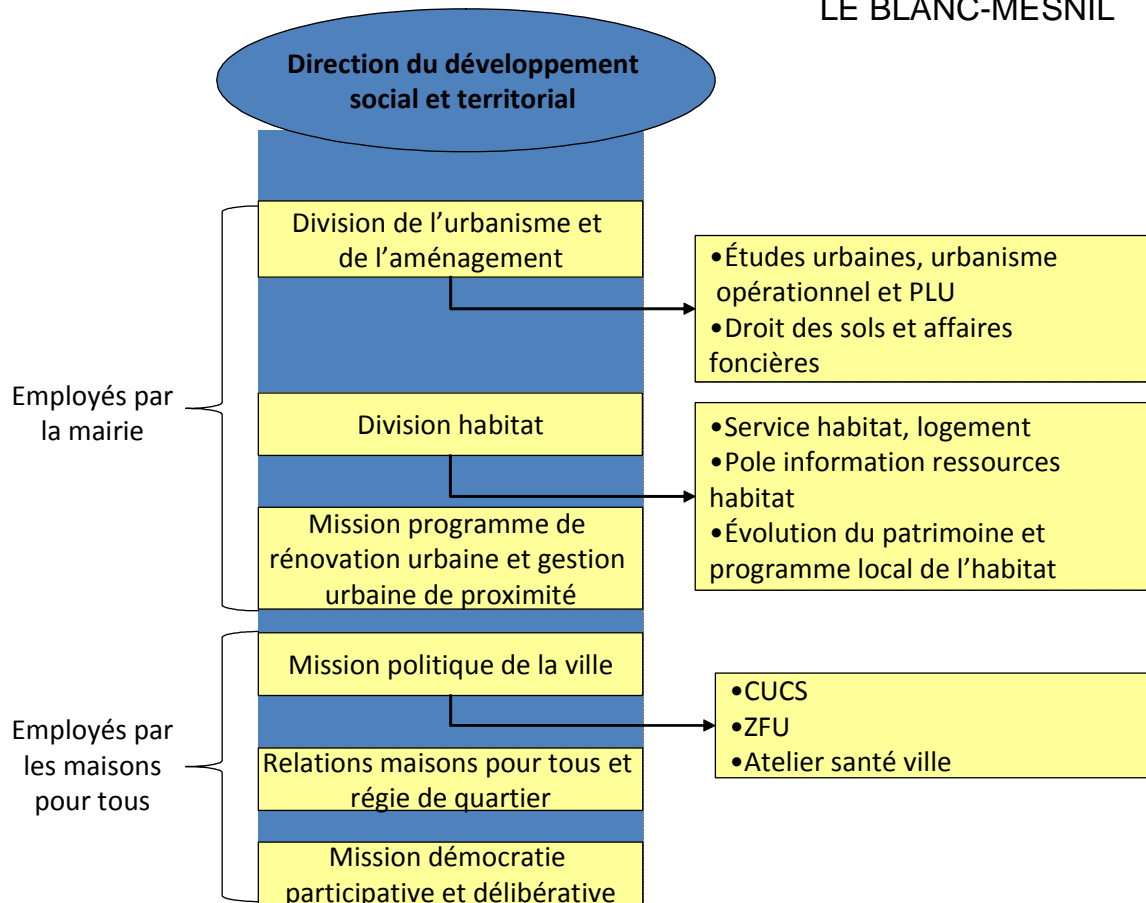
Début 2003, il y a un poste de directeur général adjoint du développement social et territorial. Le développement social et territorial c'est l'urbanisme, l'aménagement, l'habitat ainsi que l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville et du programme de rénovation urbaine : l'atelier santé ville, la zone franche urbaine, la gestion urbaine de proximité, le CUCS, la démocratie participative. L'habitat concerne tous types de logement : collectif, individuel, social, privé. Dans ce service, il y a un service logement qui gère les demandeurs de logements sociaux. Le développement social et territorial comprend également la coordination des « Maisons pour tous », ce sont les équipements de proximité de la commune ; une dizaine

de professionnels travaille dans ces lieux. Ce sont des pôles de service public ainsi que des équipements, qui ont un statut de centre social.

« Social et territorial, c'est-à-dire qu'il y a un vrai choix de faire que les acteurs de l'aménagement, de la transformation, de l'urbain, de l'habitat, du hard, on va dire..., travaillent aux côtés et avec les acteurs du volet plus social. »

« On a une approche plutôt territoriale que thématique. »

LE BLANC-MESNIL



Dans chacun des dispositifs, il y a un chef de projet, soit seul, soit avec une petite équipe. Le chef de projet rénovation urbaine a une petite équipe. Ils sont quatre au total : il y a une chef de projet avec trois personnes dont un chargé de mission GUP.

Le personnel de la politique de la ville et de la rénovation urbaine n'est pas salarié de la mairie, mais de l'une des trois Maisons pour tous qui ont le statut d'association. Hormis la chargée de mission démocratie participative qui travaille dans la maison de quartier Jaurès,

autres salariés de la politique de la ville sont situés dans un bâtiment à côté de la mairie, au dessus du service dédié à la rénovation urbaine.

« En fait il y a trois Maisons pour tous sur le territoire. Et en fonction de notre date d'arrivée, on va dire...on est affecté à l'une ou l'autre. C'est vraiment administratif. Pour moi il n'y a pas de différence, vous voyez, [...] on apparaît dans l'organigramme de la ville, on est dans des locaux de la ville. »

Contrairement à eux, le personnel des divisions de l'urbanisme et aménagement, et de l'habitat est salarié municipal.

Conclusion

Si on met ces exemples en perspective des cas britannique étudiés, la première conclusion qui s'impose est que les partages des rôles dans le cas français ne sont pas, comme dans le cas britannique d'une clarté absolue. Les facteurs expliquant ces zones de recouvrement ou ces ambiguïté de rattachement ne sont pas les mêmes, là où dans le cas britannique la principale force centrifuges est à chercher du côté des financements de projets ad hoc par l'Etat, en France, ce sont des facteurs, plus divers qui s'entremêlent.

En premier lieu, dans les trois cas étudiés et pour des raisons différentes, le principe de responsabilisation de l'EPCI ne se traduit pas immédiatement dans un partage des rôles qui va de soi. Le déséquilibre entre la ville centre et les autres communes de l'agglomération dans la répartition des zones d'intervention, ne rend pas facile le partage des tâches dans le cas rennais, le fait que l'un des plus important site de la politique de la ville ne soit pas dans l'EPCI périgourdin ne facilite pas non plus le partage des rôles. L'intervention de l'EPCI de plaine commune dans le domaine de la rénovation urbaine offre plutôt un contre exemple, toutefois on note aussi des difficultés d'articulation entre la volonté d'avoir des équipes de mise en œuvre au plus près du terrain et celle de maîtriser l'ensemble du dispositif.

En second lieu, si le diagnostic de la municipalisation de la politique de la ville et de l'intégration progressive à la fois des agents concernés n'est pas invalidé, il reste encore diverses modalités d'intervention de l'Etat. Pour la mise en œuvre des CUCS, on a vu comment la préfecture a pu s'imposer dans l'agglomération de Périgueux lorsque l'outil de coordination entre les villes s'est délité. La politique de rénovation urbaine ne contribue pas à

la clarification des rôles. Le rattachement direct à la ville et non à l'agglomération de certaines interventions ne vient pas simplifier le problème précédent. En outre les partages entre les fonctions CUCS et RU sont aussi parfois emmêlés : rattachement de la chargée administrative des dossiers à un service et de la chef de projet rénovation urbaine à un autre à Rennes, financement d'une partie de poste attachée au CUCS sur le budget RU dans l'agglomération périgourdine. Il faut ajouter à cela aussi, le poids de l'Etat dans la définition des programmes de rénovation urbaine.

Ces zones de recouvrement ou de relative indéfinition des rôles ne contribuent pas à stabiliser les positions des individus, il n'est pas étonnant, comme dans le cas britannique de voir les postes associés aux actions sociales communautaires moins stabilisés que des postes dans des fonctions plus classiques d'aménagement ou d'urbanisme. Ceci peut être mis en relation avec l'absence de normalisation des parcours des individus.

2) La diversité des profils des professionnels

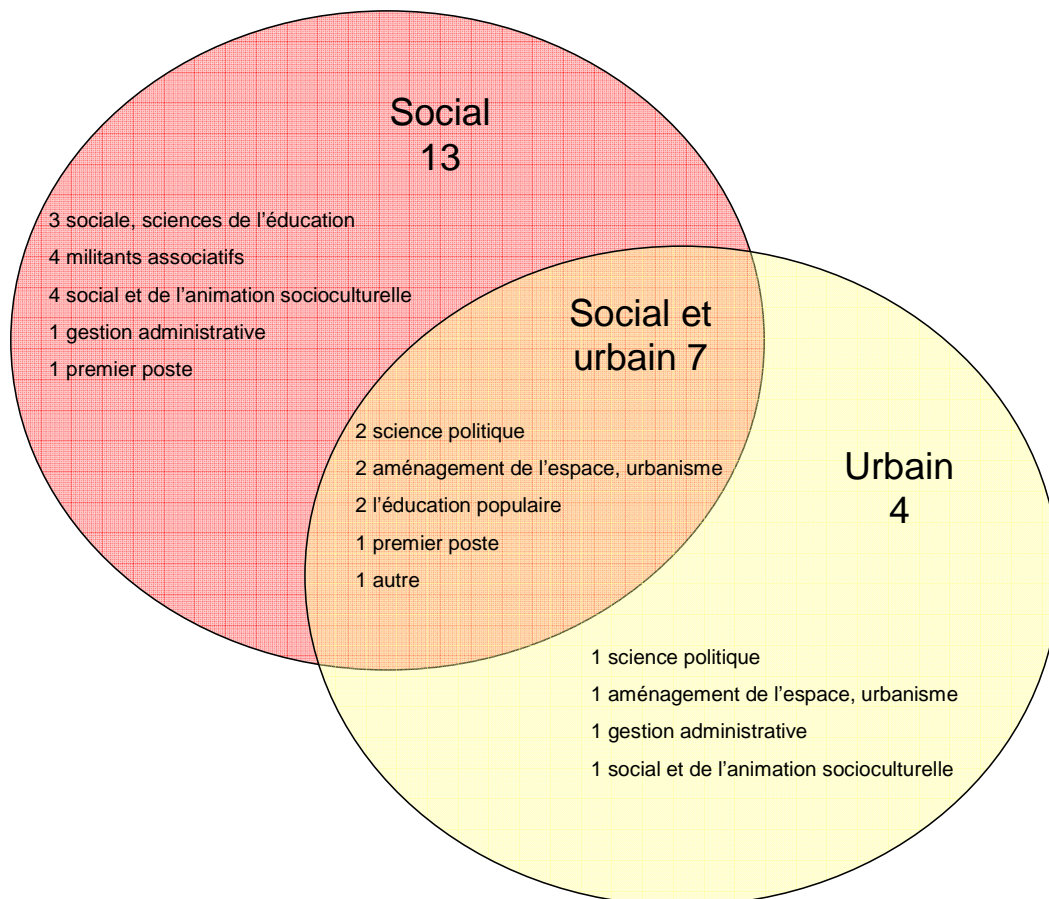
Nous avons rencontré l'ensemble des professionnels de la politique de la ville dans les sites autres que Rennes et pour Rennes l'ensemble des agents en fonctions transversales et le personnel de deux mairies de quartiers. Et nous avons, après avoir cherché à comprendre l'organisation demandé aux personnes de donner les grandes lignes de leur parcours professionnel, ceci débouche sur un ensemble de 25 parcours. Le groupe constitué selon cette procédure ne constitue pas un échantillon représentatif de la population des professionnels de la politique de la ville. A ce titre toute appréciation de l'importance relative de telle ou telle catégorie doit être prise avec la plus grande prudence. En revanche, contrairement à de nombreuses enquêtes qui ont été faites sur la base de réponse volontaires, cette procédure permet de toucher des personnes qui ne se seraient pas définies d'elles-mêmes comme professionnels de la politique de la ville et à ce titre permettent sûrement de donner un tableau de la diversité des profils concernés. Dans la mesure où les sites sont connus, il apparaît très difficile de rendre anonymes les présentations des profils professionnels et comme ces récits intègrent toujours des données publiques (les postes occupés) et des données privées (certaines motivations de mobilité) nous avons pris le parti de ne pas reproduire ici le matériau recueilli. Nous donnerons seulement quelques remarques générales.

Le premier fait qui s'impose à la lecture de ces 25 parcours, c'est l'extrême diversité de ceux-ci et l'impression baroque offerte par la collection. Cela peut se traduire en creux par le fait que quasiment aucun ne correspond à un schéma aussi simple que parcours complet dans des collectivités locales, ou parcours complet dans le champ de la politique de la ville. Cela peut s'exprimer en plein par la présence d'individus étant passé par des domaines largement éloignés du secteur (infirmières, directeurs d'orchestre, membre du GIGN). Les analyses plus approfondies des entretiens conduisent à différencier alors des explications des ces parcours étonnant par des logiques d'engagement et de choix (plutôt pour des arrivées anciennes) ou par le fait que l'arrivée dans le secteur de la politique de la ville soit un pis aller (plutôt pour des arrivées récentes).

Le second élément frappant est la validité, près de 20 ans après, de certaines remarques de Jacques Ion (1990). Celui-ci avait mis en avant les profils de militants (que l'on peut repérer à un passage professionnel dans une association) et ceux liés à l'animation socio-culturelle. Ces profils sont encore aujourd'hui présents, ce qui peut s'expliquer à la fois comme le maintien

des plus anciens dans le domaine et comme la perpétuation des mêmes mécanismes de sélection des individus.

Cependant peu de militants associatifs ou animateurs socioculturels exercent aujourd'hui un métier de l'urbain.



Les postes de direction peuvent être occupés concurremment par des personnes qui ont eu un parcours réussi dans le secteur ou par des personnes qui occupent ce poste, comme n'importe quel poste de l'administration des collectivités locales. Ce dernier profil, qui témoignerait d'une certaine manière d'une banalisation de la politique de la ville reste peut présent dans le

groupe de référence et traduit souvent la nécessaire multi compétence dans des petites organisations.

Le partage des fonctions entre l'urbain et le social se retrouve aussi dans les profils de formation.

Expérience en :	Poste actuel
sociale, sciences de l'éducation	Social
science politique	Urbain et social Social
aménagement de l'espace, urbanisme	Urbain et social Social
l'éducation populaire	Urbain et social
militants associatifs	Social
social et de l'animation socioculturelle	Urbain Social
gestion administrative	Urbain Social
premier poste	Urbain et social Social

Il ressort enfin de la reconstitution de ces parcours que l'articulation entre l'organisation et les parcours professionnels ne peut être abordée à travers des effets directs, en effet les parcours professionnels ont une durée de vie supérieure aux organigrammes. Si l'indétermination organisationnelle n'est pas favorable à une normalisation des profils et à la généralisation de parcours classiques de fonctionnaires territoriaux, la présence dans la durée de personnes porteuses d'une certaine conception de l'intervention publique marque aussi les organisations.

Conclusion

Les causes des métiers flous

La proposition de recherche affichait l'objectif d'aborder la question des causes des formes atypiques d'emploi et de travail, ce que l'on peut appeler les « métiers flous », qui semblent s'être diffusés dans certains domaines de l'action publique en particulier dans ce que l'on appelle en France la politique de la ville. Cette proposition s'inscrivait dans un programme de recherche qui avait déjà conduit à observer des phénomènes comparables dans des secteurs différents (aménagement, action sociale, environnement) ou à suivre de manière approfondie leur évolution dans la durée dans un domaine précis (le développement rural). L'enquête britannique avait pour but dans le cadre de ce programme de faire varier le contexte institutionnel global avec d'autres définitions des politiques publiques mais surtout d'autres partages des rôles entre acteurs (Etat communes en particulier) et d'autres formes d'organisation du travail (poids des professions organisées dans le champ britannique en particulier).

Le résultat central de ce point de vue est le constat qu'il y a bien des métiers flous dans l'équivalent britannique de la politique de la ville. On observe ainsi la présence de pratiques, parcours et statuts atypiques largement équivalents à ceux de ce que l'on a appelé les « nouveaux métiers » de la politique de la ville. Ces positions professionnelles peuvent être regroupées en trois catégories, des administratifs d'organismes partenariaux aux missions ou positionnements ambigus, des agents en charge de l'interface entre les politiques engagées et les populations visées (Neighbourhood managers), et des individus en charge de fonctions de médiation qui sont, comme en France avec les emplois jeunes, à la fois acteurs et cibles de l'intervention publique. L'instabilité des parcours et la précarité des emplois est souvent supérieure au cas français avec en particulier de nombreux emplois dont la durée est définie

par un programme national à durée déterminée. Cette précarité est cependant compensée (hors période de crise) par une fluidité du marché du travail. Ce premier résultat est tout à fait important en soi dans la mesure où il conduit à écarter diverses interprétations sur des spécificités culturelles françaises en la matière.

De manière assez étonnante, alors qu'il y a bien des « nouveaux métiers » ou des positions professionnelles atypiques comparables à celles rencontrées en France, la question n'a pas été thématifiée outre manche. L'hypothèse que la réalité sociologique du milieu professionnel qui l'a porté est une composante de la définition de la politique de la ville ne fait pas de doute en France, tant du côté des chercheurs avec la fascination pour la figure du chef de projet que du côté des administrations avec en particulier le rapport Brévan Picard. Elle n'est pas vraiment discutée en Grande Bretagne, la question étant abordée seulement dans une interrogation fonctionnelle sur la disponibilité des compétences sur le marché.

Si on passe du constat de cette convergence globale à l'analyse des différences, on peut approfondir la question des causes des métiers flous. Le facteur majeur de l'éclatement de l'intervention urbaine britannique semble bien lié aux modalités de financement par le gouvernement qui génère des isolats d'intervention à durée déterminée (Burngreave New deal for communities), renforce l'autonomie d'intervention d'organismes associatifs qui peuvent être éventuellement délégataires directs de fonds, et soutient une activité de partenariats très largement formels (Sheffield First). Ce poids de modes de circulation de l'argent vient confirmer le résultat issu de l'enquête sur le développement rural avec les créations d'emplois associés à la course aux subventions d'organismes divers. On constate aussi, dans le contrepoint français, que ce facteur de déstabilisation qui avaient été progressivement encadré par le mouvement de « municipalisation » de la politique de la ville, retrouvent une certaine actualité avec les interventions de l'ANRU. Par ailleurs, à la différence de la Grande Bretagne, s'ajoute en France les facteurs de complication apportés par la dualité commune intercommunalité. De manière plus spécifique on note que si la formule mixte du médiateur à la fois acteur et cible de l'intervention publique est reconnue pertinente en Grande Bretagne, l'absence de financement spécifiques équivalents à nos « emplois jeunes » réduit grandement sa diffusion.

Deux dimensions institutionnelles spécifiques concernant les formes d'emplois et les modalités de contrôle ne viennent pas remettre en cause cet effet. Les conditions d'emplois ne

suivent pas la ligne du partage entre fonctionnaires et contractuels propre à la France, avec une banalisation plus grande des emplois. Cependant on n'en n'observe pas moins une ligne de partage entre les zones où l'emploi est de fait protégé et celles où, malgré des statuts comparables, les positions professionnelles restent instables. Cette ligne se trouve en particulier entre les membres des professions constituées attachés aux fonctions traditionnelles comme la planification et les métiers flous associés aux pratiques de neighbourhood management. Ce résultat vient contredire l'analyse de Martin Laffin de 1986 qui avait suscité à l'origine le parti de mener une étude sur la Grande Bretagne. Après avoir dressé un tableau des nouvelles formes d'interventions partenariales qui ressemblait fortement à la situation française dans le développement rural ou urbain, il concluait que cette nouvelle forme d'organisation de l'intervention publique était le nouveau terrain de jeu des professions constituées. Ceci à la différence de Jacques Ion qui diagnostiquait en 1990 une réticence des professions constituées et en particulier des travailleurs sociaux à s'engager dans ces nouvelles formes d'action. Le constat sur les terrains d'enquêtes menés est bien de la proximité et non de la différence avec la situation française. Ceci rejoint d'ailleurs les travaux les plus récents de Martin Laffin.

Pour ce qui concerne les formes de contrôle, la Grande Bretagne apparaît comme leader des modalités de contrôle à distance par les indicateurs et de la culture du résultat associée au New public management. En première analyse, cependant, les technologies de contrôle par indicateurs et résultats, si elles ont laissé une certaine orientation professionnelle vers l'efficacité, ne suffisent à réintégrer ces interventions disparates. Et souvent, elles génèrent une paperasserie et une perte d'efficacité qui n'a rien à envier à celle des formes les plus connues de bureaucratie. Certaines formes de coordination plus classiques, en particulier à travers l'inscription de la rénovation urbaine dans les pas de la planification spatiale et du master plan semblent plus pertinentes. Ici aussi un détour par l'étranger qui ne se réduit pas aux collectes de « bonnes pratiques » conduit à aborder avec prudence les doctrines les plus en vogue en France sur le contrôle à travers les indicateurs de performance.

Dans ce tableau général, dans lequel les proximités l'emportent souvent sur les différences, le principal point d'étonnement, concerne les grands organismes associatifs caritatifs ou development trust qui jouent un rôle autonome sans équivalent réel dans le cas français. Ils génèrent des fonds propres par la charité ou par des actions économiques, mais ils sont aussi

mobilisés par les pouvoirs publics pour effectuer des fonctions d'affectation des fonds publics.

Ces deux derniers sujets, le rôle des indicateurs et celui des grands organisations associatives, n'ont été abordé ici qu'incidemment, à la marge d'une recherche portant sur les relations entre formes organisationnelles et formes professionnelles. Ils mériteraient de plus amples investigations.

Bibliographie

- Acadie, (1991), *Le développement social urbain : un nouveau champs professionnel ? Bilan de la bourse d'aide au recrutement des chefs de projet*, mai, 30 p.
- Academy for sustainable communities, *Mind the skills gap*, 2007.
- Bailey N., (2005), « The Great Skills Debate : Defining and Delivering the Skills Required for Community Regeneration in England », *Planning, Practice and Research*, vol. 20, n° 3, pp. 341-352.
- Blanc M., Sipp J. F., (2000) *Les métiers de la ville et du développement social urbain*, Rapport pour la délégation interministérielle à la ville, mars, 34 p.
- Booth Philipp, Green Howard, Paris Didier, « Les politiques urbaines en France et en Grande Bretagne : éléments pour une approche comparative, *Hommes et Terres du Nord*, 1997-1, pp. 2-10.
- Brévan C. and Picard P., (2000), *Une ambition pour les villes de nouvelles frontières pour les métiers ?* Rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la ville,
- Casey R. and Allen, C., (2004), “ Social Housing Managers and the Performance Ethos: towards a ‘professional project of the self ’”, *Work, Employment and Society*, Volume 18, n° 2, pp. 395–412
- Clarke, J. and Newman, J., (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of the Welfare State*, Londres, Sage.
- Demazière D., (2004), « Médiation et médiateurs sociaux : entre nomination et professionnalisation », *Formation emploi*, n° 86, pp. 11-23.
- Dickinson, S., (2005), “ Urban Regeneration in an Era of Well-being”, *Local Economy*, vol. 20, n° 2, pp. 224-229.

- Dourlens C., (1995), « Le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui », *Les Annales des ponts et chaussées*, n° 75, pp. 25-32.
- Donzelot J., Mével C., Wivekens A., *Faire société, la politique de la ville en France et aux Etats unis*, Seuil, 2003.
- Epstein Renaud, « Gouverner à distance », *Esprit*, nov. 2005, p. 96-111.
- Exworthy M., Halford, S., (1999)? "Professionals and Managers in a Changing Public Sector: Conflict, Compromise and Collaboration?", in Exworthy, M. and Halford, S. (Eds), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham, Oxford University Press.
- Furbey, R., Reid, B. and Cole, I., (2001), "Housing Professionalism in the United Kingdom: the Final Curtain or a New Age?", *Housing, Theory and Society*, n° 1et 2 pp. 36-49.
- Ginsbourger Francis, Landrieu Joséé, *Une autre nouvelle économie*, L'aube, 2001.
- Gaudin J. P., (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po.
- Goodchild, B. and Hickman, P. , (2006), "Towards a regional strategy for the North of England? An assessment of 'The Northern Way'", *Regional Studies*, vol 40, n° 1, pp. 121-133.
- Healey P., (1998b), 'Collaborative planning in a stakeholder society', *Town Planning Review*, vol 69, n° 1, pp. 1-21.
- Healey P., (2003), 'Collaborative Planning' in Perspective', *Planning Theory*, vol 2, n° 2, pp. 101-123.
- Healey, P., (1998a), 'Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning', *Environment and Planning A*, vol 30, n° 1 , pp. 1531-1546.
- Horton S., Hondeghem A., Farnham D., (2002), *Competency management in the public sector*, Amsterdam, IOS press.
- Hutton W., Massey, A., (2006), "Professional Ethics and Public Service: Can Professionals Serve Two Masters?", *Public Money and Management*, January, pp. 23-30
- Imrie R., Raco M., *Urban renaissance ? New labor, community and urban policy*, policy press, 2003
- Ion J., (1990), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat.
- Jacquier C., (2003), *Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe, quelles relations mutuelles ?* Note pour la Délégation interministérielle à la ville, novembre, 33 p.
- Jeannot G. (2008), « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaires

des recherches sur l'activités des agents publics », *Revue française de science politique*, vol 58, n°1, pp. 119-136.

Jeannot G., (2005), *Les métiers flous*, Toulouse, Octares, 2005.

Joseph I., Jeannot G., (1995), *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, Cnrs éditions.

Labruyère C., (1999), "La professionnalisation des emplois de service" in Heurgon E., Stathopoulos N., *Les métiers de la ville*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 320-328.

Laffin M., (1986), *Professionalism and Policy: the Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, Tavistock institute of Human relations, Gower Publishing Company Limited.

Laffin M., (1998), *Beyond Bureaucracy: The professions in the contemporary public sector*, Aldershot, Ashgate.

Laffin M., Entwistle T., (2000), « New problems, old professions ? The changing national world of the local government professions », *Policy and politics*, vol. 28, n° 2, pp. 207-220.

Le Galès Patrick, Parkinson Michael, L'inner city policy en Grande Bretagne, *Revue française d'administration publique*, juillet septembre 1994, n° 71, pp. 483-498.

Lascoumes Pierre, Le galès Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, presses de science po, 2004.

Le Galès Patrick, « Politique de la ville en France et en Grande Bretagne : volontarisme et ambiguïté de l'Etat », *Sociologie du travail*, n° 37 (2), 1995.

Lovering J., (1999), "Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the Case of Wales)", *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 379 -395.

Midler Christophe, *L'auto qui n'existait pas*, les éditions d'organisation, 1993.

North, P., (2000), 'Is there space for organisation from below within the UK Government's Action Zone? A test of 'collaborative planning'', *Urban Studies*, vol 38, n° 8, pp. 1261-1278.

Pemberton S., (2006), "Skills to Deliver Regeneration: Building and Releasing Capacity in the Context of Egan: Evidence from Merseyside", *Planning Practice and Research*, vol. 21, n° 2, pp. 267-279.

Pollitt C., (2003), "Joined-up government, a survey", *Political studies review*, vol 1, n° 1, pp. 34-49.

Southern, A., (2001), "What Matters is What Works? The Management of Regeneration", *Local Economy*, vol. 16, n° 4, pp. 264-271

Stewart, M., (1999), 'Local Action to Counter Exclusion', in Policy Action Team 17 (2000)

Joining it up Locally The Evidence Base, 13-78, London, DETR.

Stoker G., (2004), *Transforming local governance, from Thatcherism to New Labour*, Londres, Macmillan.

Sullivan H., Skelcher C., (2002), *Working across boundaries, collaboration in public services*, Londres, Macmillan.

Walker R., (2000), "The Changing Management of Social Housing: The Impact of Externalisation and Managerialisation", *Housing Studies*, vol. 15, n° 2, pp. 281-299

Williams Paul (2002), "The competent boundary spanner", *Public administration*, vol 80, n°1, pp. 103-124.