Expérimentations et politique de la ville
Des démarches foisonnantes sans réelles stratégies de changement

Michel Bonetti, sociologue, directeur de recherche au CSTB, livre ici quelques éléments de réflexion sur les nombreuses innovations produites par la politique de la ville. Après le tableau nuancé qu'il en brosse, il invite à se demander si la conduite du changement fondée sur la diffusion des expérimentations n'empêche pas la mise en place de stratégies de changement réellement structurées.

Depuis une vingtaine d'années la politique de la ville a constitué un laboratoire d'innovation et d'expérimentation dans une multitude de domaines. La liste de ces innovations est impressionnante : régies de quartier, mission d'insertion des jeunes, femmes-relais, fonction de médiation, maisons de justice, centres administratifs multiservices, éducateurs scolaires, territorialisation des services, coopération entre les acteurs, etc.

Néanmoins cette créativité débordante et ce foisonnement d'initiatives n'a pas globalement permis d'enrayer les processus de dégradation et de paupérisation des grands ensembles et l'aggravation de la ségrégation sociale. Quelles que soient les motivations de cette politique, le fait que l'État en vienne à prôner la démolition massive des quartiers emblématiques de la politique de la ville, constitue un aveu d'échec et un désaveu cinglant pour tous ceux qui se sont investis corps et âmes dans cette inventivité fébrile.

Nous sommes donc confronté à un paradoxe inquiétant, puisque la politique qui a donné lieu au plus grand développement d'innovations semble n'être pas parvenue à modifier en profondeur les dynamiques résidentielles qu'elle se proposait de transformer. Ceci tendrait à donner raison à tous ceux qui sont convaincus que les politiques publiques ne sont pas réellement en mesure d'infléchir le cours des choses et qu'elles sont impuissantes face au déterminisme sociologique et aux lois d'airain du marché.

Mais avant de valider ce point de vue, il convient de s'interroger sur les conceptions qui sous-tendent ces innovations et sur les conditions de leur développement.

LA TRANSFORMATION DES INNOVATIONS EN PROCÉDURES LÉGITIMES

Il faut tout d'abord noter que l'on confond allégrement les notions d'innovation et d'expérimentation. En réalité, la politique de la ville n'a jamais véritablement mis en place des démarches expérimentales, au sens de développement d'innovations dont on évalue précisément la pertinence et l'efficacité. En général les démarches expérimentées avec succès dans certains quartiers sont dupliquées par d'autres acteurs, et sont souvent réinterprétées dans des sens assez différents, même si formellement elles ressemblent aux modèles originaux.

La rançon du succès de certaines innovations conduit à leur reconnaissance officielle et à leur transformation en procédures administratives légitimes bénéficiant de financements attitrés. Mais le prix à payer de cette reconnaissance est leur transformation en fonction des critères de légitimation administrative et de ce fait leur relative standardisation. De plus, l'extension des innovations s'opère à travers les organisations qui ont elles-mêmes acquis cette légitimité administrative alors qu'elles n'ont pas toujours les compétences requises pour les mettre en œuvre. Cette reconnaissance aboutit à généraliser les dispositifs s'inspirant des innovations originelles et à les mettre en place de manière relativement homogène, indépendamment des contextes concernés et de la nature des problèmes à résoudre. On assiste alors à des processus d'instrumentation des innovations.

Le développement des régies de quartier témoigne de cette dérive, puisqu'à l'origine elles visaient à améliorer les services offerts aux habitants, faciliter l'insertion de personnes en difficulté, mais aussi conférer aux habitants une maîtrise de la gestion de leur environnement. Au-delà des intentions, ce dernier objectif est rarement présent dans la création de nouvelles régies, qui sont essentiellement des entreprises d'insertion dont la qualité des prestations tend d'ailleurs à se dégrader quand elles bénéficient d'une situation de monopole. Ces organisations réagissent alors comme toutes les organisations, et on ne saurait blâmer leurs responsables et leurs agents, car ils sont pris dans des logiques d'action qui structurent leur évolution.

DU MILITANTISME À LA SOUMISSION AUX CONTRAINTES ORGANISATIONNELLES

Le processus d'institutionnalisation qui s'opère à travers la transformation des innovations en procédures administratives s'accompagne d'un autre mouvement, qui est le passage de l'action militante à la soumission aux contraintes organisationnelles.

C'est au nom de valeurs qui les conduisent à adopter une position critique vis-à-vis des organisations dans lesquelles ils interviennent que des acteurs promeuvent des pratiques ou des dispositifs innovants. Nous avons maintes fois été frappé de constater combien ces acteurs particulièrement dynamiques avaient souvent besoin de

se positionner en opposition, voire en rupture, par rapport à leur champ professionnel et non pas comme contribuant à le faire évoluer « de l'intérieur ». Lorsque leurs pratiques innovantes ont un certain succès, elles sont ressaisies par des agents et des organisations qui, après une phase pionnière, tendent à se soumettre à des logiques professionnelles et organisationnelles assez classiques. On l'a vu avec les médiateurs de nuit qui, après une phase d'exaltation liée à la découverte et à l'apprentissage d'un nouveau métier très valorisé, résistent mal aux difficultés liées à la précarité, au travail de nuit, à la peur d'être agressés, et renoncent ou réclament des conditions de travail « normales », ce qu'on ne saurait d'ailleurs leur reprocher. De même, les organisations qui les emploient sont soumises à des règles et des modèles qui rendent très difficile la gestion de ces situations, et ce d'autant plus que ces organisations gèrent également du personnel de droit commun.

PROTHÈSES POUR FAIRE L'ÉCONOMIE DE LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS ?

Nous l'avons vu, face aux carences de ces organisations l'on invente de nouvelles pratiques, de nouveaux métiers, que l'on introduit dans ces organisations en créant de nouveaux services ou que l'on greffe en extériorité. C'est le cas notamment des fonctions de médiateur, d'assistant de sécurité ou d'assistant d'éducation, créées pour compenser l'absence de rôle de médiation des conflits dans de nombreuses organisations confrontées aux tensions sociales avec les usagers.

Comme la critique des organisations publiques est portée par des acteurs extérieurs et soutenue par des instances de l'État également extérieures (aussi bizarre que cela puisse paraître), ils inventent « naturellement » des dispositifs qui ne touchent pas fondamentalement à leur fonctionnement mais qui s'efforcent d'en corriger les effets.

D'un certain point de vue, ces innovations conduisent à faire l'économie d'une transformation du fonctionnement des organisations, car elles agissent à leur périphérie. Les organisations de leur côté acceptent, voire sollicitent la mise en place de ces dispositifs, car ils leur apportent des moyens complémentaires qu'elles gèrent en maintenant un fonctionnement dual. Mais elles ne sont pas interpellées dans leur fonctionnement structurel.

C'est notamment le cas pour le développement des démarches d'amélioration de la gestion urbaine, où l'agglomération lyonnaise a joué un rôle moteur. Dans le cadre des conventions de gestion urbaine, les partenaires apportent aux collectivités locales et aux bailleurs des financements complémentaires qui permettent un renforcement des moyens de gestion. Mais ces procédures ne sont pas fondées sur une analyse des modes de gestion existants et la mise en place de processus de transformation des modes d'organisation. Elles n'ont donc pas nécessairement d'influence en retour sur les modes d'organisation.

UN DÉVELOPPEMENT DES EXPÉRIMENTATIONS DÉPENDANT DE L'ÉTAT

Un autre phénomène paradoxal vient du fait que les expérimentations naissent souvent d'initiatives locales, mais elles ne se développent que dans la mesure où elles sont légitimées par l'État et transformées en procédures. Ce fut le cas de la gestion urbaine de proximité, qui n'a commencé à devenir un véritable enjeu qu'à partir du moment où le ministère de l'Équipement et la Div ont reconnu cette question comme devant faire l'objet de démarches spécifiques.

Or le soutien financier de l'État est généralement limité et les acteurs locaux consacrent des moyens beaucoup plus considérables au traitement de ces problèmes dans leur fonctionnement courant. Tout se passe comme s'ils ne s'autorisaient pas à dégager une partie infime de leurs moyens pour développer de telles initiatives. Cette frilosité semble due à une culture légaliste et normative, où les responsables des organisations ne dérogent pas aux modes de fonctionnement en vigueur sans y être expressément invités par les instances régaliennes. C'est aussi l'expression d'une forme de dépendance aux injonctions de l'État.

Au final, ces processus de création et de diffusion des innovations se mettent en place en fonction de l'intérêt et des capacités des acteurs, et pas nécessairement en fonction de l'acuité des problèmes à traiter. Dans chaque quartier, on voit ainsi se développer une diversité d'initiatives éclatées, qui reflète la diversité des centres d'intérêt des différents acteurs. Ces initiatives ne s'inscrivent donc pas dans des stratégies concertées de changement, où chaque initiative serait un outil au service de cette stratégie. On peut donc se demander si la conduite du changement fondée sur la diffusion des expérimentations n'empêche pas la mise en place de stratégies de changement réellement structurées. ■

Michel BONETTI