

TYPLOGIE

# LES QUATRE MODES LOCAUX DE RÉGULATION SOCIALE

Joëlle Bordet \*

QUATRE IDÉAUX TYPES DE RÉGULATION DE LA VIE SOCIALE DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ PEUVENT ÊTRE IDENTIFIÉS. ILS METTENT EN SCÈNE DES MODALITÉS DIFFÉRENTES DES RAPPORTS ENTRE ÉLUS, TECHNICIENS ET HABITANTS, MAIS AUSSI AU RÉFÉRENT DE LA LOI ET DU POLITIQUE.

Lors de la révolte des jeunes de novembre dans les quartiers défavorisés, les médias ont, de fait, plutôt renforcé une vision simplifiée des populations et des quartiers d'habitat social. Les provocations policières, les situations sociales, les peurs de l'avenir n'ont pas été les facteurs invoqués de façon centrale pour expliquer les violences. Au-delà de cette stigmatisation et de cette condamnation morale des jeunes et des familles, les réalités de ces quartiers, leurs difficultés et leurs ressources, les modes de régulation sociale mis en œuvre par les élus et les pouvoirs publics sont d'une grande diversité. Très souvent, les politiques de la ville ont généré des processus d'appropriation des dispositifs multiples. Pour une part, cela est positif car les modalités de ces dispositifs et leur souplesse technique ont permis une appropriation locale. Pour une autre part, la perte de l'intention initiale visant au développement social et urbain (DSU) de ces quartiers, visée éminemment politique, s'est perdue. La politique de la ville est devenue davantage

une technique, un ensemble de modalités de financements publics, et n'a plus tenu une intention générale au-delà de la réparation immédiate des effets de l'exclusion des statuts sociaux et de la précarisation. Les buts poursuivis n'ont alors plus été très lisibles, ni les actions évaluables.

Cette technicisation de la mise en œuvre de la politique de la ville, les difficultés de soutenir des buts clairement énoncés, le renoncement au DSU à partir des années 90, ont laissé la place à l'émergence d'un dessein sécuritaire au niveau de l'État, dès 1996. Aujourd'hui, cette situation contribue largement à favoriser une reprise en main très autoritaire de l'État sur les plans à la fois technique et politique. Le gouvernement actuel, au nom de cette approche moraliste et stigmatisante des quartiers, vise à encadrer les populations les plus pauvres



\* Psychosociologue, maître de recherche au Centre scientifique et technique du bâtiment, laboratoire Mutations techniques et sociales



par des mesures où la dimension punitive et de rééducation comportementale est très présente. Au-delà de ces mesures et de ces choix politiques fortement centralisateurs et sans nuances, les réalités des modes actuels de régulation sociale et de démocratie locale au sein de ces quartiers et de ces villes sont très différentes. Comment vont être prises en compte ces mesures définies par l'État, portées sur le plan local par les préfets ? Comment cela va-t-il venir se combiner, influencer, ou se mettre en tension avec les choix politiques et techniques locaux ? Nous ne pouvons pas le savoir. Pour mieux appréhender les effets de ces politiques, nous proposons d'identifier quatre idéaux types de régulation sociale qui, aujourd'hui, sont à l'œuvre dans ces quartiers. Dans la réalité des sites, les caractéristiques des idéaux se combinent. Si une tendance est toujours dominante, elle peut être à l'œuvre avec d'autres modalités de régulation sociale, à la fois pragmatiques, techniques et politiques. Elles sont en lien étroit avec les identités des villes, leur politique, le rapport établi de longue date avec les populations, en particulier celles issues de l'immigration. Les idéaux types ont donc leurs limites et sont davantage des indicateurs de tendances et des enjeux à travailler.

### **RÉGULATION TECHNIQUE**

Cet idéal type a pour objet central de traiter et contenir les problèmes sociaux, voire l'ensemble de la vie sociale, par une approche essentiellement technique. Les buts politiques, leur affirmation et leur lisibilité sont très peu affirmés. Les responsables politiques sont garants de cette régulation sociale, mais n'affirment pas d'utopie ou de but de changements sociaux. La construction de la demande sociale se réalise dans cette perspective, pour créer des dispositifs pertinents pouvant répondre à la résolution de problèmes repérés. La sollicitation de

l'ingénierie, par exemple les consultants, est grande et tient un rôle important dans ce lien entre le technique et le politique. Dans ce contexte, il est difficile de mettre en œuvre un travail en profondeur avec les habitants. Ils sont au mieux consultés, parfois associés de très près aux travaux, et deviennent parfois des techniciens à distance des autres habitants. C'est un problème particulièrement rencontré lorsque les élus sont peu présents. Lorsqu'ils s'impliquent davantage, le sens de l'action, sur le plan politique, s'affirme et d'autres modes de conflictualisation émergent. Dans cet idéal type, les élus définissent les orientations, sont garants de l'ensemble de la gouvernance et de la mise en œuvre de moyens, mais les premiers interlocuteurs des habitants sont les techniciens. Ils ont la charge de mettre en œuvre les dispositifs techniques, de générer des actions pertinentes et d'en rendre compte aux élus. Le lien avec les habitants s'instaure dans des structures comme les comités de quartier, dans une relative distance avec les travaux mis en œuvre par les techniciens, dans les équipements publics, dans les services de la ville, ou dans les partenariats inter-institutionnels à visée d'actions collectives territoriales. Ces mises à distance peuvent, à terme, créer des incompréhensions et des cultures très différentes de l'action publique entre les élus et les techniciens. Elles peuvent rendre d'autant plus difficiles une lisibilité et un dialogue avec les habitants.

### **RÉGULATION CLIENTÉLISTE**

Ce mode de régulation est souvent utilisé pour résoudre des problèmes urgents de façon pragmatique. Dans nombre de situations, face à des risques de violences ou à des difficultés de lisibilité des rapports de force, des élus, souvent en contradiction, ou sans lien avec les techniciens, ont cédé à des revendications immédiates ou à des demandes de prestations par des jeunes. Dans toutes ces situations, les techniciens, en particulier



ceux de la jeunesse, ont perdu de la crédibilité. Plus les institutions sont faiblement légitimées, ainsi que leurs représentants, plus il existe un risque de développement d'accords clientélistes. Dans ces dynamiques, la loi en tant que référent commun ne fait plus tiers dans les dynamiques sociales et ne permet plus de construire des conflits politiques et sociaux. Si ces pratiques ont rarement fait système, elles peuvent s'observer dans certains cas. Les élus et le maire sont alors au cœur du système de régulation sociale, ils l'établissent et le gèrent en lien avec des partenaires locaux : personnes d'influence, leaders ayant le pouvoir sur les quartiers. Les techniciens exercent des missions techniques, souvent périphériques à l'action globale. Ils sont soumis au choix des élus, et doivent respecter des accords tacites ou énoncés avec certaines personnalités locales. Le référent de la loi s'éloigne, les rapports à la justice sont souvent très distants.

### RÉGULATION PARTICIPATIVE

Dans un certain nombre de villes, face à la dépolitisation des populations, au développement d'une opinion publique populiste et des retraits individualistes, de façon relativement volontariste, les élus tentent de renforcer l'implication des habitants dans la vie de la ville et des quartiers. Cette volonté, largement portée par les élus et par le maire, est actuellement mise en œuvre sur plusieurs registres :

- l'appareil municipal se transforme et les élus développent l'action territorialisée. Elle s'organise autour d'équipes de projets. Les équipes de projets territorialisés ont pour mission de construire la demande sociale avec les habitants, de contribuer à l'implication de ces derniers dans la vie locale et dans le système de décision. Les techniciens, en lien direct avec les élus, mettent en œuvre ces dynamiques avec les

habitants. Cette évolution s'inscrit dans la dynamique de la politique de la ville se référant au DSU.

- De nouvelles structures, lieux de concertation et de décision, sont développées, des conseils de quartier animés par les élus et les techniciens, des conseils locaux de jeunes, des processus ponctuels comme des Assises de la ville ou des Assises de la jeunesse. Ceci construit une nouvelle approche du dialogue, des façons d'entendre autrement les enjeux.
- Au sein de la ville, de nouvelles structures partenariales associant l'ensemble des institutions et des associations prennent de l'importance. Ainsi, les conseils d'environnements sociaux liés à l'institution scolaire et les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) jouent un rôle dans les orientations et dans les coopérations inter-partenariales. Face aux enjeux actuels, des CLSPD, dans certaines villes, ont permis un dialogue avec la direction de la police et de la justice.

Pour être pérennes, les expérimentations associant les élus, les techniciens et les habitants doivent contribuer aux transformations de l'action et de la représentation publique, ainsi qu'au fonctionnement des institutions ; sans quoi elles risquent d'intervenir à la marge et de s'épuiser. L'équilibre des relations élus - techniciens - habitants constitue un enjeu central. Des rapports d'instrumentalisation trop forts, ainsi que des rapports d'autonomie trop grands entre ces trois entités peuvent limiter ces transformations. Un dialogue, l'établissement de rapports conflictuels mais légitimes, nécessitent une vigilance de tous. L'exercice d'un regard réflexif et d'identification du sens de l'action favorise souvent cet équilibre.

Cet idéal type se combine souvent de façon étroite avec l'idéal type de régulation technique. Face aux enjeux et à l'affirmation d'un propos poli-



tique très explicite de la part du courant politique libéral-sécuritaire, nombre d'élus tentent de dépasser les limites de la régulation technique par une implication collective nouvelle des citoyens eux-mêmes et par l'émergence d'une visée politique commune. Ils ont pour but un renouvellement de la démocratie et d'un destin collectif et individuel plus émancipateur.

### RÉGULATION SÉCURITAIRE

Les projets politiques sécuritaires sont actuellement en fort développement au niveau local, mais aussi au plan national. Il est plus compliqué de caractériser cet idéal type, car ce mode de régulation sociale est en cours de formation. Cependant, l'analyse de certaines mesures mises en œuvre depuis plusieurs années par un courant politique très affirmé au niveau national et local permet de s'en approcher. La régulation sécuritaire vise d'abord à répondre aux attentes de la population, souvent en grande difficulté sociale, dans les quartiers en majorité d'origine française, et ne supportant plus à la fois leurs conditions sociales et le voisinage des populations les plus défavorisées, en particulier les personnes issues de l'immigration. Des sentiments comme la peur, le refus, l'impuissance sont à l'œuvre dans ces positions... Pour mettre à distance ces soucis, nombre de personnes construisent des représentations stigmatisantes et des boucs émissaires de leurs difficultés ; les personnes issues de l'immigration, en particulier les jeunes, mais aussi leurs familles, en sont les premières cibles. Le ras-le-bol, les difficultés à envisager l'avenir, cette colère par rapport au chômage, à la déqualification locale sont à l'œuvre au sein des populations et divisent les habitants de ces quartiers.

L'exploitation de ces situations est le fait de courants politiques d'extrême droite depuis de nom-

breuses années. Aujourd'hui, les courants politiques libéraux-sécuritaires s'adressent prioritairement à ces mêmes populations et prennent en compte les mêmes phénomènes : l'insécurité et le désordre social, l'immigration et les modes de vie des personnes issues de l'immigration, la moralité des familles et leurs responsabilités. Le courant libéral-sécuritaire prend appui sur ces opinions mais combine plus étroitement une mise en scène des opinions publiques et la mise en place d'un appareil technique maîtrisé. La visée politique s'exerce par une forte présence sur le champ des opinions publiques et par une intervention technique au service immédiat des buts politiques. Dans cette dynamique, les professionnels sont instrumentalisés par les responsables politiques. Il ne s'établit pas de dialogue sur le sens de l'action, en particulier avec les professionnels de proximité, en lien avec les habitants. L'action mise en place ne peut pas être de l'ordre de la médiation, mais davantage de mesures prédéfinies en fonction de critères d'efficacité et de lisibilité externes aux personnes concernées. Dans cette dynamique, les habitants les plus défavorisés sont objet des actions produites mais ne sont pas concernés comme sujets.

L'analyse actuelle des actions mises en place sur le plan local met à jour les caractéristiques suivantes :

- il s'agit prioritairement d'affirmer une présence visible pour les personnes témoins, spectatrices des difficultés et des violences. La transformation des processus générant ces violences devient plus secondaire. L'efficacité est essentiellement appréhendée par une analyse quantitative de l'intervention. Il s'agit davantage d'encadrer et de contenir les processus de violence plutôt que de les transformer en prenant en compte ce qui les génère dans les dynamiques sociales, techniques et institutionnelles.



- Des situations de violence, d'insécurité, de difficultés de respect des lois, comme celle de l'obligation scolaire, ne sont plus analysées dans leurs dynamiques conflictuelles, en prenant en compte les difficultés à l'œuvre générant les processus. Elles sont imputées à la responsabilité directe de ceux qui les produisent, en fonction d'une approche morale. Cette approche ouvre très vite à un jugement des conduites et des cultures, à l'ethnisation. Ce mode d'analyse des situations conduit à une approche punitive et rééducative des problèmes sociaux. Il s'agit alors d'encadrer ces phénomènes par des réponses de plus en plus punitives et criminalisantes. Ceci met en question des acquis éducatifs et judiciaires créés depuis de nombreuses années et met en tension les acteurs dans les institutions.

- L'approche sécuritaire des problèmes sociaux vise à rendre responsables les personnes défavorisées de leur situation. De plus en plus, les groupes sociaux ne sont plus appréhendés dans leurs dynamiques collectives, mais comme une collection d'individus. Cette approche est liée à une visée libérale du capitalisme et à une restriction importante du rôle des acteurs tiers représentants des institutions. Les mesures prises actuellement dans plusieurs villes renforcent l'interpellation individuelle et le rapport duel entre les représentants des institutions et les personnes concernées. Pourtant, face à l'exclusion, les solidarités et les ressources sont souvent collectives. Ce choix risque d'affaiblir les capacités de transformation des situations sociales difficiles pour les habitants eux-mêmes en lien avec les acteurs publics. Ces changements modifient profondément les choix éducatifs et sociaux développés depuis 1945 et viennent prendre de front les valeurs, les compétences professionnelles et les acquis développés.

À l'issue de la révolte des jeunes des quartiers défavorisés de novembre, il est intéressant de se demander en quoi et comment ces modes de régulation sociale, dans leurs combinaisons complexes, ont influencé ces événements et leur régulation. Nous faisons l'hypothèse que ces modes de régulation n'ont pas influencé de façon centrale les événements de violence eux-mêmes. Par contre, le travail mené précédemment, les types de régulation sociale développés au cours des années, ont fortement créé les conditions de sortie des violences. Nos analyses montrent ainsi plusieurs modes de sortie : dans certaines villes, les professionnels, les élus, les responsables associatifs se sont mobilisés plusieurs jours et nuits. À l'issue de ces événements, ils ont dialogué, essayé de comprendre, de partager ce qu'ils avaient vécu. Aujourd'hui, ces villes visent à intensifier leur démarche de dialogue avec les jeunes et les adultes, et de renforcer les actions de médiation. Dans d'autres, les mesures sécuritaires sont renforcées, en alliance avec les nouvelles dispositions de l'État : certaines villes aspirent à mettre en place le contrat de responsabilisation des parents dans les modalités d'autorité prévues par les institutions nationales, le rôle des jeunes eux-mêmes est intensifié. Dans la plupart des villes, les élus se mobilisent d'avant-garde sur ces thèmes, le mode de la régulation technique, plus indépendant du politique, tend à être moins présent.

Dans tous les sites, ces révoltes constituent un événement important qui re compose et modifie les modes de régulation sociale, ainsi que les relations de coopération entre les élus, les professionnels et les habitants. Observer ces changements représente un axe de travail, la définition de ces idéaux types peut aider à construire les significations de ces observations. ● [bordet@cstb.fr](mailto:bordet@cstb.fr)