

## Généalogie des régies de quartier

BERNARD EME

**Organisation économique** de proximité, inventée par des acteurs de la société civile au début de la décennie 1980, la régie de quartier se voulait initialement une entreprise de service pour le quartier, autogérée par les habitants pour favoriser la gestion politique de l'espace public et contribuer à l'insertion socio-professionnelle des habitants, insertion dont les processus participaient selon les responsables à la coproduction de cet espace public. À la différence d'autres organisations socio-économiques d'insertion par un travail aidé (les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion), l'insertion dans les régies était subordonnée à une approche politique large de gouvernance des services urbains. En cela, elles se revendiquaient des mouvements qui excédaient la seule problématique de l'insertion et qui cherchaient à coproduire les politiques publiques faisant appel aux procédures de démocratie locale<sup>[1]</sup>.

Malgré l'évolution des pratiques et des discours au cours des deux dernières décennies, que ce soit sous la contrainte des contingences économiques, sociales, politiques ou que ce soit à travers les rapports à la puissance publique qui visaient la légitimation de l'autonomie des régies et de leur réseau (le Comité national de liaison des régies de quartier : CNLRQ) cette visée fut toujours celle des régies jusqu'à se revendiquer de l'économie solidaire au début des années 1990. Rabattues très souvent sur leur seule fonction d'insertion par les acteurs politico-administratifs, elles ont tenté de se construire des principes de justification et de légitimation qui, au cours du temps, ont renvoyé à trois référentiels successifs<sup>[2]</sup> : le « tiers secteur » au tout début des années 1980, « l'économie locale et communautaire » des années 1985 au début des années 1990 et, depuis 1992 et 1993, l'« économie solidaire » qui a coïncidé avec un processus autonome de labellisation des régies et le dépôt d'une marque collective « Régie de quartier » à l'INPI.

[1] Cette contribution fut alimentée par les travaux conduits au sein de l'équipe Sociologie économique et démocratie du LSCI (Iresco-CNRS), en particulier ceux que nous avons menés avec Laurent Gardin et Marie-France Gounouf. Voir B. Eme (avec la collaboration de L. Gardin et M.-F. Gounouf), « Le travail, creuset de lien civil », in *Plan urbain, Les régies de quartier. Expérience et développements*, Plan urbain, La Documentation française, Paris, 1994 ; E. Bucolo, B. Eme, L. Fraisse, L. Gardin et M.F. Gounouf, *Entre solidarité locale et commerce équitable, l'économie solidaire en Île de France*, SED-LSCI/Préfecture de région Île-de-France/Mire/DIES, ronéo Iresco-CNRS, 2003.

[2] B. Jobert et P. Muller, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 1987 ; A. Faure, G. Polet et P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 1995.

**Bernard Eme est sociologue, maître de conférences associé à l'Institut d'études politiques de Paris et chargé de recherche dans l'équipe Sociologie économique et démocratie du Laboratoire de sociologie du changement des institutions (SED/LSCI).**

Cette contribution voudrait éclairer la *généalogie* des régies de quartier comme l'une des facettes de la construction des organisations d'économie solidaire et de leur légitimation partielle par la puissance publique. Elle éclaire par ailleurs le passage d'une culture de la conflictualité où les acteurs se construisaient principalement leur identité dans les luttes, les oppositions, les conflits, à des cultures coopératives fondées sur la pacification<sup>[3]</sup> et produisant des identités davantage marquées par le pragmatisme de l'action. Ainsi, ces acteurs des régies ont progressivement construit un référentiel normatif concernant le système d'acteurs qui serait nécessaire à la création et à la consolidation des régies de quartier (les habitants, les villes et les bailleurs) selon un souci de démocratie locale sur les territoires des quartiers d'habitat social. Mais ce système d'acteurs nous semble brouiller, non sans travers et effets négatifs, les frontières entre les systèmes politico-administratifs institués et les acteurs de la société civile : élus et acteurs des institutions appartiennent tout à la fois aux instances de décisions politiques et à des régies qui négocient avec ces instances et qui bénéficient de leurs décisions. Enfin, il nous semble que cette analyse suggère qu'il ne s'agit pas d'opposer les espaces publics vécus et construits par les habitants à travers leurs cultures et leurs styles de vie aux espaces publics de délibération rationnelle ou de reconnaissance de leurs actions : les espaces publics vécus comme espaces où les ressources culturelles et de la solidarité sont mises en œuvre sont aussi conditions de possibilité d'espaces publics de proximité où peuvent se déployer des procédures démocratiques de délibération et de prise de décision ainsi que des formes de reconnaissance morale des individus et des groupes.

### **De l'autogestion territoriale à l'économie solidaire**

Les régies de quartier ne sont pas tombées d'un ciel quelconque, elles ont une histoire qui façonne encore pour partie leurs pratiques, elles se sont construit des références axiologiques communes, des méthodologies et des outils d'intervention spécifiques, une culture de réseau particulière. Dans la tension entre les visées générales et les expériences locales, il nous faut replacer les régies de quartier dans leur histoire et leur appartenance à un regroupement qui n'ont pas été sans discontinuités, sans changements ou sans inflexions. Au regard de la problématique de l'économie solidaire, que nous disent cette histoire et ces expériences ?

[3] M. Gauchet, « Essai de psychologie contemporaine. Un nouvel âge de la personnalité », *Le Débat*, n° 99, mars-avril 1998.

### **Le développement social urbain et les régies de quartier**

La généalogie des régies de quartier nous oblige à nous référer à l'un des champs d'émergence des pratiques d'insertion par le travail, champ qui a été l'objet de politiques publiques : ce champ d'activité est celui de l'urbain ou du développement urbain qui, après les champs du travail social et de la formation-emploi<sup>[4]</sup>, constituera l'un des trois socles de l'insertion par le travail. La discrimination positive ne concerne plus seulement des personnes, mais désigne par des procédures d'experts et administratives des espaces particuliers<sup>[5]</sup> : les quartiers d'habitat social dits « en difficulté » ou « sensibles » ou encore « défavorisés » ; on parle de relégation<sup>[6]</sup> ou, dans le langage des chercheurs, de « *quartiers d'exil*<sup>[7]</sup> », qui donneront lieu à des politiques de développement social des quartiers, puis à des politiques de la ville en articulation avec des mesures sur les politiques d'insertion, de logement, d'emploi, de formation, etc. Dans un premier temps, ce qui paraît lisible est constitué par de nouvelles méthodologies ou technologies d'intervention territoriale, pionnières dans l'approche de la gestion urbaine.

C'est en 1972 que l'on peut situer l'origine de ces politiques urbaines avec la création du Club habitat et vie sociale (HVS) qui tente d'articuler les actions portant sur le bâti, l'urbanité et le social tout en légitimant de nouvelles méthodologies d'intervention fondées sur la globalité du territoire, la transversalité des actions et des acteurs ainsi que le décloisonnement entre les secteurs d'activité et les domaines sectoriels d'intervention<sup>[8]</sup>. Ce sera l'un des référentiels d'action des politiques urbaines articulées aux actions d'insertion qui commencera à prendre corps avec les opérations « Habitat et vie sociale » en 1977. Une politique volontariste en direction des quartiers d'habitat social s'esquisse : « *la priorité reconnue à l'aspect social des problèmes posés et l'accent mis sur la participation active des habitants à la définition des projets constituent la caractéristique essentielle des interventions*<sup>[9]</sup> ». Malgré une difficulté récurrente de mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui du fait de la dénéga-tion politico-administrative à son égard, la *participation des habitants* est au cœur des premières coproductions socio-urbaines réalisées par les acteurs sociaux et des administrations. Comme le notent certains acteurs, cette démarche ressemble à celle mise en œuvre pour les *Model Cities* aux USA par ses principes de globalité, de transversalité et de participation des habitants<sup>[10]</sup>. L'évaluation des limites de ces opérations conduit à la mise en œuvre d'une nouvelle politique en 1981, suite au rapport Dubedout<sup>[11]</sup>, celle du développement social des quartiers qui, entre 1984 et 1989, sera inscrite dans les premiers contrats de plan État-région.

[4] B. Eme, « Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 103, 1997 ; B. Eme, « Participation sociale et formes plurielles d'insertion », in J. Defourny, L. Favreau et J.-L. Lavielle, *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998.

[5] R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.

[6] J.-M. Delarue, *Banlieues en difficulté : la relégation*, Syros-Alternatives, Paris, 1991.

[7] F. Dubet et D. Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Seuil, Paris, 1992.

[8] Une alliance objective se noue entre ces acteurs et ceux qui prônent une « action sociale globale » depuis le milieu des années 1960. Dans les années 1970, cette alliance lie la direction de l'Action sociale, certains segments de l'État penchés sur l'urbain et le Plan.

[9] Circulaire interministérielle du 3 mars 1977, cité par C. Bachmann et N. Leguennec, *Violences urbaines*, Hachette Littérature, Paris, 2002, p. 268.

[10] J.-C. Toubon, « Les *Model Cities* aux USA. Une politique globale pour les quartiers dégradés aux USA », *Cahiers de l'IAURIF*, in S. Body-Gendrot, *Ville et violence. L'irruption de nouveaux acteurs*, PUF, 1993, Paris, p. 210.

[11] H. Dubeout, *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1983.

L'approche contractuelle entre toutes les instances politico-administratives et les autres acteurs devient l'axe fondateur des actions urbaines qui, en 1988, trouvent leur pleine légitimation dans l'institution d'une politique de la ville.

### ***Des luttes urbaines à la cogestion de l'espace public***

C'est dans ce cadre global qu'il faut replacer l'invention des régies de quartier à la fin des années 1970 dans le quartier de l'Alma Gare à Roubaix, invention qui sera « redécouverte » en 1985 par des chercheurs et des praticiens et donnera lieu à l'émergence de ces entreprises sociales d'insertion par le travail, ancrées dans les quartiers et visant la gestion démocratique des services urbains par les habitants, les bailleurs et les municipalités. L'insertion par le travail est ici inséparable de cette gestion, mais aussi de la transformation du monde vécu (*Lebenswelt*) des personnes qui travaillent sur leur espace familial de vie et d'habitat. C'est cette transformation des mondes vécus qui entraîne l'efficacité technique des régies : en permettant la recréation du lien social ordinaire de civilité<sup>[12]</sup>, des relations de respect et d'attention à l'autre, les régies créent les conditions sociales premières pour que les dégradations cessent et que le quartier devienne un bien commun à l'ensemble des habitants. D'autre part, ce ne sont pas les personnes dans leur singularité qui font l'objet des actions d'insertion, mais des acteurs collectifs plus ou moins cristallisés en regroupements – les habitants des quartiers d'habitat social. Le même paradigme d'action, *celui de la participation des habitants* que les opérations HVS avaient mis au cœur des interventions urbaines, se retrouve mis en œuvre. Enfin, cette régie croise par son action les multiples dimensions de la vie des quartiers et s'institue comme une organisation intermédiaire ou médiatrice entre les habitants et les institutions.

Loin d'être fondée sur la coopération des acteurs, la première expérience de régie de quartier dans le quartier populaire de l'Alma Gare se développe sur fond de conflits, les *luttes urbaines*, portant sur les conditions de l'aménagement urbain des quartiers sensibles, dégradés, que ce soit sous forme de rénovation ou que ce soit par des actions de réhabilitation. Les habitants et les associations menées par des militants résistent à des opérations conçues sans eux où se dévoilent des intérêts fonciers, financiers et politiques qui font l'impasse sur les mondes vécus des « courées » du Nord et sur les relations de solidarité qui en structurent la vie quotidienne. Dit autrement, la modernisation urbaine doit prendre en compte ces mondes vécus et non les détruire. Des militants créent un Atelier populaire d'urbanisme (APU) qui obtiendra des soutiens humains

[12] P. Pharo, *Le civisme ordinaire*, Librairie des Méridiens, Paris, 1985.

et logistiques du ministère de l'Équipement, principal allié des acteurs locaux.

Ce n'est pas la lutte des modernes contre les anciens, de la modernisation contre le maintien des cultures passées, mais la lutte pour une modernisation qui intègre les mondes vécus des « courées » et se charge de son histoire en faisant participer les habitants à la réhabilitation. En filigrane, nous pouvons lire la tension entre les rationalités technico-instrumentales qui tentent de s'imposer aux acteurs du quartier et la rationalité d'expériences particulières, fondées sur des valeurs culturelles vécues au quotidien et refusant la domination du pouvoir politico-administratif et de tous les savoirs d'expertise qui l'accompagnent. L'histoire de l'aménagement urbain peut être lue à travers cette grille qui met en tension la modernisation selon une rationalité fondée sur le progrès technico-instrumental et les mondes vécus des habitants qui ne veulent pas payer cette modernisation du prix du sacrifice de leurs cultures et de leur propre volonté<sup>[13]</sup>.

Mais elle peut aussi être lue à travers une conflictualité fondée sur une attente morale de reconnaissance et renvoyant à des principes de justice<sup>[14]</sup>. Ces habitants ne se sentent pas pris en considération, reconnus dans leurs attentes, respectés dans leur dignité ; ils n'ont guère droit à la parole ou selon des procédures qui entravent la liberté de parole et restreignent leur droit à participer aux affaires publiques locales ; ils doivent le plus souvent admettre le bien fondé d'un aménagement urbain sur lequel ils n'ont aucun droit ou aucune prise quelconque. Ils font l'expérience de formes de « mépris social », formes qui sont des atteintes à leur intégrité et à leur autonomie de sujet<sup>[15]</sup>.

Les acteurs forts sont des militants syndicaux chrétiens et de l'extrême gauche qui, non sans rivalité, tentent d'imposer leur référentiel respectif d'action, une partie des habitants qui a été mobilisée à travers l'Association populaire des familles<sup>[16]</sup> puis à travers l'Atelier populaire d'urbanisme qui joue le rôle d'un véritable *espace public*, à la fois de mobilisation, de revendication et de contestation, mais aussi d'échanges sur des formes alternatives d'aménagement permettant le maintien sur place des habitants et le relogement de ceux qui le désirent. Ces acteurs sont soutenus par le Plan construction du ministère de l'Équipement<sup>[17]</sup> qui fournira des financements pour mettre à disposition de l'APU une équipe d'architectes et de sociologues qui joueront un rôle important en se faisant d'abord les avocats de la « cause » des habitants, puis en assurant une fonction de médiation institutionnelle avec les acteurs municipaux et les sociétés d'aménagement.

De 1978 à 1981, les principaux problèmes antérieurs sont résolus avec le relogement de 40 % de la population, la destruction et la recons-

[13] J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, 2 tomes, Fayard, Paris, 1987.

[14] A. Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, Le Cerf, Paris, 2000.

[15] *Ibid.*

[16] Ces associations se transforment en Confédération syndicale du cadre de vie (CSCV) en 1975.

[17] A. Mollet (dir.), *Quand les habitants prennent la parole*, Plan construction (Bilan thématique), Paris, 1981.

[18] J. Delors et J. Gaudin, *Pour la création d'un troisième secteur, comment créer des emplois*, Centre de recherche Travail et société, université de Paris 9-Dauphine, Paris, 1979.

[19] B. Eme, « Éléments de contribution à une analyse des différentes conceptions d'un nouveau secteur d'activités », in B. Eme, L. Favreau, J.-L. Laville et Y. Vaillancourt (dir.), *Société civile, État et économie plurielle*, Crida/Crises, Université du Québec à Hull, université du Québec à Montréal, CNRS, 1996.

[20] Avec cette notion de tiers secteur, nous avons une problématique conceptuelle antérieure et concurrente de celle de l'économie solidaire pour rendre compte de ce vaste champ d'activités ni publiques, ni marchandes. Dans son rapport, Alain Lipietz a tenté une synthèse stratégique en faveur d'un « tiers secteur d'économie sociale et solidaire ». A. Lipietz, *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment*, La Découverte/La Documentation française, Paris, 2001, p. 13. Nous nous permettons de renvoyer à notre synthèse, Eme B., *op. cit.*, 1996 ; B. Eme et J.-L. Laville, « Pour une approche pluraliste du tiers secteur », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 11, n° 2, automne 1998 et vol. 12, n° 1, printemps, 1999 ; B. Eme et J.-L. Laville, « Qu'est-ce que le tiers secteur ? », *Revue du MAUSS*, n° 16, second trimestre 2000.

[21] C. Bachmann et N. Leguennec, *Violences urbaines*, Hachette Littérature, Paris, 2002, p. 289.

[22] C'est cette association qui est l'auteur d'un texte : « Pour un pool de gestion dans une économie généralisée de quartier », in A. Mollet (dir.), *op. cit.*, 1981.

truction des îlots insalubres, l'équilibre atteint entre logements individuels et espaces de socialisation. Des habitants ont accepté la rénovation plutôt que la réhabilitation. La question de l'aménagement urbain n'est plus primordiale. Mais tout n'est pas résolu.

En effet, cet aménagement urbain débouche sur d'autres problèmes (l'emploi, la gestion des logements et des espaces du quartier) qui créent de nouveaux litiges avec la municipalité ; les habitants et les associations s'en emparent, processus qui va conduire à la création institutionnelle de la régie de quartier en 1980 : celle-ci vise une autogestion territoriale du quartier et la maîtrise du développement socio-économique et culturel de celui-ci. En opposition à l'action sociale qui, selon ces acteurs, se substitue à la vie sociale des habitants et qui émette les interventions publiques, il s'agit selon les promoteurs de la régie de mettre en œuvre un dispositif de gestion concertée de la vie sociale ; ce dispositif favorise l'intégration des actions économiques et des actions sociales tout en se modelant sur le « tiers secteur », modèle de référence que venait de développer Jacques Delors au centre d'études « Travail et société » de l'université Dauphine<sup>[18]</sup>. Entre le secteur public et le secteur marchand, ce nouveau secteur devait développer des biens et des services socialement utiles et permettre l'insertion des personnes du quartier par un travail, c'est-à-dire favoriser leur accès à l'emploi, mais aussi leur socialisation quotidienne<sup>[19]</sup>. Les principales caractéristiques de la représentation socio-économique du tiers secteur consistaient dans la régulation locale des offres et des demandes de biens et de services, mais aussi d'emplois, dans l'organisation démocratique des rapports sociaux de travail qui devait entraîner l'autonomie et l'initiative des individus, dans la reconnaissance locale d'activités utiles socialement, mais non satisfaites par l'économie marchande et par l'économie publique<sup>[20]</sup>.

Dans ce foisonnement d'idées et de pratiques, l'innovation majeure est celle de l'invention de la « régie de quartier » dont l'acte de naissance date de 1980. Comme le rappellent les auteurs de *Violences urbaines* : « *Son origine tient presque au hasard. [...] Un concierge craque et démissionne. Il ne peut plus supporter, dit-il, de voir les halls saccagés et d'être lui-même sans cesse agressé. L'APU décide qu'on se passera de concierge. Dans chaque entrée, un locataire assurera l'entretien et un autre les gros et les petits travaux. Ces petites équipes, directement gérées par l'APU, sont animées par un coordinateur qui veille à la continuité et à la qualité du travail* »<sup>[21]</sup>. Les pratiques d'insertion fondées sur l'entretien des espaces habités par les habitants dans une organisation autogérée de quartier viennent de naître. Cette nouvelle organisation socio-économique est ainsi considérée par l'Association de gestion, d'information et de recherche (AGIR<sup>[22]</sup>) comme « une entreprise de service » où c'est

«un collectif d'habitants et d'animateurs gérant les espaces communs» qui la constitue<sup>[23]</sup>. Le nom de régie de quartier ne doit rien au hasard : «Le nom qui a été donné à cet outil est "Régie de quartier", un peu comme on parle de régie technique au théâtre : l'instrument d'une mise en scène, l'outil technique d'une évocation<sup>[24]</sup>...» Régie de spectacle, elle est l'outil de la mise en scène des habitants dans leur espace de vie, de la présentation d'eux-mêmes dans leur vie quotidienne ; elle anime la gestion du quartier qui, dans le spectacle de la vie ordinaire, répond avant tout aux demandes sociales des habitants.

La régie de quartier s'occupe plus particulièrement de l'entretien des espaces collectifs et des travaux que nécessite le bâti : ces activités permettent la création d'emplois d'insertion pour les personnes du quartier tout en favorisant leur implication dans les affaires publiques locales. Travail et citoyenneté, insertion et participation sont liés comme deux volets indissociables d'un même projet. Autonome institutionnellement, la régie doit sans cesse interpellier les acteurs politico-administratifs locaux par rapport à la gestion politique de l'espace public, gestion dont les principaux acteurs sont les habitants. Cette caractéristique qui fonde l'originalité technicienne de la régie de quartier, caractéristique qui sera reprise dans le milieu des années 1980 dans la création d'une nouvelle génération de régies de quartier, est fondamentale dans l'histoire des régies : pour «dynamiser la vie sociale [...], développer l'urbanité», ces organisations sont des outils d'une gestion politique de l'espace public par les habitants eux-mêmes en tension avec la sphère politico-administrative locale et les professionnels. Les multiples activités économiques et techniques (jardinage, gardiennage, équipes d'entretien) ne relèvent pas seulement d'une gestion professionnelle ; elles sont incluses dans «la mise en place de l'animation d'une "gestion collective" de l'espace public» ainsi que de «la gestion collective des mètres carrés sociaux non privés». De même, les processus d'insertion sont référés à la coproduction de l'espace public et des services publics par les habitants et la sphère politico-administrative locale. L'objet premier de la régie est bien cet espace public, terme qui disparaîtra des discours des futures régies de quartier dans les années 1980. La régulation des actions passe par une tension, l'instauration d'un rapport de force et de négociation, avec les acteurs politico-administratifs et institutionnels. L'horizon normatif est celui d'une maîtrise politique de l'espace public par les habitants en tension avec ces acteurs.

Progressivement ce rôle d'interpellation de la régie va se transformer en fonction d'intermédiaire permettant des rapports contractuels entre les acteurs politiques, institutionnels et la vie du quartier : d'une visée d'autogestion, la régie passe insensiblement à des pratiques de

[23] A. Mollet (dir.), *op. cit.*, 1981, p. 254.

[24] Plan construction et habitat, Régie technique, Alma Gare, *Cahier du Plan construction et habitat*, p. 3.

cogestion de l'espace public du quartier, pratiques qui impliquent une animation inter-institutionnelle entre habitants, élus et bailleurs. La conflictualité ou le rapport de force qui ouvre le chemin de la négociation fait progressivement place aux interpellations négociatrices constamment à l'œuvre dans la coopération locale des acteurs. Ce sera l'un des principes de la redécouverte des régies de quartier en 1985 alors que la régie de quartier de l'Alma Gare devait déposer son bilan en 1987.

### **Autonomie des régies de quartier et contraintes politico-administratives**

Les régies de quartier suivantes seront l'aboutissement d'une *expérimentation* où seront impliqués, dans un rapport d'alliance précaire et des tensions feutrées le plus souvent, des acteurs politico-administratifs des nouvelles politiques urbaines<sup>[25]</sup>, des chercheurs<sup>[26]</sup> et des professionnels de terrain. Mais, l'expérimentation ne se traduit pas par une logique innovante de projet<sup>[27]</sup> qui se fonderait sur du consensus. Parmi les acteurs politico-administratifs qui appartiennent à des administrations de mission ou à des services périphériques de l'État, des distinctions peuvent être faites entre les « *innovateurs déviants* » qui jouent le jeu de la « *démocratie radicale*<sup>[28]</sup> », de la démocratie directe ou de la démocratie participative ; et les « *innovateurs pionniers*<sup>[29]</sup> » qui s'affranchissent des règlements formels en soutenant plus que tout l'aventure intellectuelle, technologique, organisationnelle des régies dans une vision de la transformation des modes d'intervention urbains. Ces deux types d'acteurs sont en tension diffuse avec les « *pionniers légalistes* » qui tentent d'introduire l'innovation et de la ranger dans une rationalité administrative acceptable. De même, parmi les chercheurs et malgré les affinités, on peut distinguer entre « *innovateurs déviants* » et « *innovateurs pionniers* » qui parviennent à formuler des propositions communes et consensuelles. L'expérimentation est un ajustement constant entre des logiques d'action collectives innovantes ; elle n'est pas une logique, une aventure commune ou communautaire ou, encore, sur un autre registre, consensuelle, mais une pluralité de logiques en tension permanente qui exige *une créativité de l'accord. La créativité est tout autant dans chaque logique que dans la quête de la rencontre entre les logiques en dehors des normes bureaucratiques.* Les régies de quartier seront marquées par cette approche pluraliste dans l'innovation, en même temps que par leur quête d'autonomie à l'égard des pouvoirs politico-administratifs, quête davantage portée par les innovateurs déviants. Leur légitimité réside dans ce double aspect qui les fait tout à la fois « *plastique*<sup>[30]</sup> », s'adaptant à de multiples registres d'action, et portées par une frange d'acteurs visant une forme d'autonomie radicale qui s'ancre dans la

[25] La commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), le Plan urbain, le Plan construction.

[26] Principalement, Acadie et le Cerfise.

[27] L. Boltanski et E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999.

[28] J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, Paris, 1997.

[29] N. Alter, *La gestion du désordre*, L'Harmattan, Paris, 1990.

[30] D. Behar, *Les régies de quartier, apothéose ou métamorphose de l'expérimentation sociale ?*, Acadie/Plan urbain, ronéo, Paris, juin 1994.



démocratie directe ou participative. Cette ambivalence fondera aussi l'envers du décor, cette fragilité qui les oblige à un « *agir créatif* » constant<sup>[31]</sup> et qui ne permet pas, au-delà du réseau qui les rassemble (le CNLRQ) de les regrouper sous une seule catégorie d'action nommée sociologiquement.

Par cette expérimentation, il s'agit de réinventer des entreprises sociales qui articulent l'insertion par un travail, la gestion des services de quartier et l'implication des habitants tout à la fois comme travailleurs et comme coresponsables des décisions politiques et stratégiques. Trois finalités majeures et constantes dans les discours qui dévoilent les valeurs des régies. Pour les acteurs politico-administratifs, la légitimation de la participation des habitants passe par le soutien à ces innovations socio-économiques dont la souplesse d'intervention n'a pas la même lourdeur que les politiques urbaines mises en œuvre et qui peinent déjà à appliquer les principes qui les fondent. Ce *small is beautiful* permet de valider le monde désirable de la participation habitante que les politiques programmatiques et les résistances de certains acteurs ne semblent mettre en place que très difficilement. C'est une partie « moderniste » des segments de l'État, en alliance avec des chercheurs, qui va tenter de *rendre lisibles* ces expérimentations en leur donnant une *traduction* sociopolitique ; il s'agit de valider et de légitimer ce « modèle réduit » des politiques urbaines qui, sur une base territoriale, articule insertion et participation des habitants, action sociale et intervention économique. Le changement des politiques publiques passe par l'expérimental, la mise en œuvre de « modèles réduits » dans une problématique de diffusion et d'essaimage d'un type d'entreprise sociale. Ce changement passe aussi par une évaluation des chercheurs qui sont tout à la fois les aiguillons de l'innovation (soutien, appui, accompagnement) et les analyseurs du changement (analyse socio-économique et technique) : on décèle ici un *mélange des genres* qui, d'une certaine façon, préside souvent à ce type d'expérimentation. La pratique et la théorie constituent un ménage parfait ; nous sommes dans l'univers du théorico-pratique où se jouent au sein des mêmes personnes ou des mêmes groupes l'articulation du soutien à la pratique et l'énonciation des présupposés théoriques, les principes pratiques de faisabilité et les procédures d'évaluation. L'évaluation était en fait une théorisation qui se faisait au fur et à mesure de l'avancée même des régies et de leur développement. La modélisation va se réaliser à travers une recherche menée par Acadie et le Cerfise à partir de la fin 1987 sur « *l'implication directe d'habitants dans la gestion urbaine* » dans quelques pays européens<sup>[32]</sup>. D'une certaine façon, la modélisation passe par la confrontation avec les expériences étrangères qui dérangent, bousculent, mais aussi permettent de mettre en ordre.

[31] H. Joas, *La créativité de l'agir*, Cerf, Paris, 1999.

[32] M. Anselme et D. Behar, *Gérer le quartier : un avant-goût de démocratie ?*, Cerfise/Acadie, Plan urbain, ronéo, Paris, novembre 1990.

Mais les régies de quartier, avec le soutien des chercheurs et sur leur incitation, vont se donner une assise *autonome* pour éviter d'être instrumentées par les acteurs publics, voire d'être un dispositif inscrit et validé dans les politiques publiques. Le comité national de liaison des régies de quartier est créé en octobre 1988, première étape de cette volonté d'indépendance, après une journée d'information sur les régies tenues à Meaux, ville d'implantation de la régie phare de cette expérimentation. Le CNLRQ se veut « *un mouvement d'acteurs* » qui développe des « *procédures d'accompagnement* » de l'ensemble des acteurs sur les deux registres du professionnalisme et du militantisme. Bien que leur poids quantitatif soit finalement assez faible à cette période, les régies vont se trouver au cœur des enjeux des politiques urbaines qui, en 1988, deviennent des « politiques de la ville »<sup>[33]</sup>. Certains organismes puissants, comme la Caisse des dépôts et consignations, tentent de les modéliser alors qu'en réaction le CNLRQ, avec l'appui des chercheurs, veut garder une approche expérimentale et préserver le souci du qualitatif faisant contrepoids à l'extension quantitative et mesurée des régies. La puissance publique, à travers la politique de la ville, est tentée de les instrumentaliser, voire de les réglementer, tout en les reconnaissant dans une série de textes officiels. De même, dès le début de l'année 1991, UNFOHLM crée des chargés de mission insertion par l'économie qui peuvent avoir une influence sur le développement des régies et sur les relations de ces dernières avec les offices. Pour faire bref, les régies de quartier se trouvent au centre d'enjeux institutionnels concernant la gestion territoriale des quartiers d'habitat social où s'affrontent des conceptions différentes : d'un côté, un produit modélisé, reproductible porté par la Caisse des dépôts et consignations et certaines grandes institutions ; de l'autre, un dispositif expérimental confronté aux jeux et enjeux de la démocratie locale.

En réaction, les régies de quartier se donnent une charte en juin 1991<sup>[34]</sup> qui, deuxième étape de leur autonomisation, les dotent de règles et de procédures spécifiques dont la mise en œuvre créera aussi une certaine distanciation entre les régies et les chercheurs. Une rupture est consommée car ces derniers se méfient d'une charte qui, d'une certaine façon, modélise et encadre le dispositif dont ils voulaient garder l'empreinte expérimentale. Cette charte est articulée avec la *marque collective Régie de quartier* qui, enregistrée à l'INPI en 1991 et détenue par le CNLRQ, constitue une procédure exceptionnelle dans ce type d'expériences et prend d'autant plus de sens qu'elle signe l'appartenance identitaire au mouvement des régies de quartier. De manière autonome des pouvoirs publics, le CNLRQ peut ainsi attribuer son *label* aux régies qui adhèrent à la charte et au réseau. Dans les années 1991-1993, la charte, le label, la procédure d'expertise préalable à la création des régies de quartier et

[33] En décembre 1990, un ministère d'État chargé de la ville est créé donnant politiquement une pleine légitimité à ces actions urbaines.

[34] La charte nationale des régies de quartier a été adoptée par l'assemblée générale du CNLRQ du 22 juin 1991.

le Manifeste des régies de quartier constituent autant d'outils d'autonomie identitaire que de protection contre les tentatives d'instrumentation.

La stratégie des régies ne cessera de renforcer cette autonomie au regard des politiques publiques, une autonomie négociée et contractuelle qui tente de les préserver d'un statut législatif et réglementaire, d'une fonction d'outil au sein des politiques de la ville. On peut ainsi se reporter, comme à un des exemples significatifs de cette politique de contractualisation, au protocole d'accord entre la délégation interministérielle à la ville et le CNLRQ relatif à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville<sup>[35]</sup>. Le CNLRQ fait reconnaître dans le cadre de ce pacte de relance pour la ville la singularité de son positionnement pour éviter d'« être seulement l'instrument » de la politique de la ville ; il fait légitimer la revendication de participer « à la construction d'une économie solidaire qui rompt avec la seule logique de redistribution de l'État-providence<sup>[36]</sup> » et tente de visibiliser les principales valeurs portées par les régies de quartier.

En même temps, les régies sont l'objet de tentatives de captation de leur potentiel par des acteurs locaux (les bailleurs d'habitat social et les municipalités) qui cherchent à en faire des outils de leurs propres politiques locales. C'est que dans les années 1985-1989 elles furent conceptualisées comme des entreprises sociales *co-administrées et cogérées* par trois types d'acteurs : les organismes bailleurs, les municipalités et les habitants. Les tensions peuvent désormais se déployer entre des régies davantage inscrites dans les logiques des bailleurs ou des municipalités et celles qui revendiquent l'équilibre de pouvoir avec les habitants. De même, compte tenu de la « plasticité » des interventions des régies de quartier<sup>[37]</sup> en fonction des options de leurs dirigeants et des projets qu'ils impulsent selon des directions spécifiques, de la spécificité des contextes locaux, de l'éclatement des orientations culturelles des acteurs des régies au-delà des textes fondateurs qui les rassemblent, de la diversité identitaire des acteurs des régies, des tensions ne peuvent que s'exprimer qui dévoilent des particularismes forts au sein d'un même regroupement d'acteurs. S'inscrivant dans les nouveaux réseaux des années 1980 qui ont beaucoup moins d'unité identitaire que les anciennes fédérations associatives (celles-ci sont confrontées, elles aussi, à un éclatement identitaire et à la difficulté d'articuler le pragmatisme local des actions avec une synthèse idéologique, culturelle ou politique qui constituerait une identité commune), les régies de quartier doivent sans cesse lier des modes d'action qui insistent sur le particularisme des situations locales et des acteurs qui visent des actions plus générales et communes, des modes d'action qui tendent à un changement progressif et négocié avec les autres acteurs et des modes d'action plus radicaux qui

[35] Loi n° 96-316 du 6 mai 1996.

[36] Protocole d'accord entre la délégation interministérielle à la ville et le CNLRQ relatif à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville.

[37] D. Behar, *op. cit.*, 1994.

prônent des changements à caractères plus alternatifs et cherchent à faire reconnaître des règles spécifiques aux orientations politiques et sociales des régies. En quoi, la question de l'appartenance des régies de quartier à l'économie solidaire ne peut, sans doute, pas recevoir de réponses générales et globales : c'est plutôt en fonction des pratiques que sont établies des types différents de régie dont certains peuvent effectivement se revendiquer du référentiel d'action de l'économie solidaire.

Nées dans les années 1985-1986 dans le sillage d'une expérience fondatrice d'autogestion urbaine d'un quartier, l'Alma Gare à Roubaix, les régies de quartier ont ainsi été officiellement reconnues par les pouvoirs publics qui les citent dans des textes officiels ; en revanche, elles n'ont jamais été réglementées de manière spécifique comme les entreprises d'insertion ou les associations intermédiaires : « *il n'existe pas de texte réglementaire ou législatif pour définir une régie* » (acteur du CNLRQ). Comme nous le disions, cette autonomie s'est construite à un moment donné en se fondant sur des textes de référence et sur une procédure de « label ». Quels sont les registres argumentatifs de ces textes ? Que nous disent-ils de l'identité des régies, des valeurs et des règles qu'elles se donnent comme désirables et souhaitables ? Autrement, quelle identité en valeur s'attribuent-elles ? Comment se définissent-elles par rapport à l'économie solidaire et comment définissent-elles celle-ci ?

### **L'identité en valeur à travers les textes référentiels**

Ces outils discursifs (charte, label déposé, Manifeste) constituent un dispositif de légitimité et de protection, mais aussi de régulation interne ; ils renvoient tout à la fois à la légalité des formes et des procédures ou des labels (où se trouvent engagées des règles et les valeurs du mouvement) qu'à une image (la « marque ») civique identitaire. Grâce à ces outils dont elles se dotent et qui constituent une forme d'affirmation identitaire peu usitée dans ces milieux professionnels, les régies de quartier peuvent apparaître comme davantage autonomes des pouvoirs publics que les autres organisations d'insertion. De même, « *la procédure d'expertise préalable à la création des régies* », contrôlée par le CNLRQ, constitue tout autant un dispositif de régulation impliquant une certaine normalisation et institutionnalisation qu'un outil de légitimation.

### **La régulation interne**

Cette charte nationale des régies de quartier est tout d'abord un outil politique interne au réseau qui, à travers son préambule, « *propose un mode d'adhésion clair aux régies de quartier* » et qui doit servir « *à l'attribution de la marque collective Régie de quartier détenue par le*

*CNLRQ*». Il crée le fondement de l'identité des régies de quartier, identité qui permet une appartenance au réseau. Mais cet outil est aussi, par rapport aux acteurs politico-administratifs et aux autres réseaux de l'insertion, un outil stratégique qui se trouve prendre forme dans une marque déposée, distinctive, certifiant une certaine qualité et constituant une protection. Il fonde un pouvoir du réseau sur les régies et par rapport aux autres acteurs. Par l'article 8 et 9 qui bouclent ce texte sur son préambule, la transparence des régies à l'égard du réseau est la règle, supposant d'accorder, de maintenir ou de retirer le label sous la condition d'un débat argumentatif devant le conseil d'administration du CNLRQ, imposant des modes de contrôle et la vérification des principes, permettant l'usage du label et de la marque collective pour les adhérents « *conformément au règlement d'utilisation déposé à l'INPI* ». L'expérimentation ne peut se faire que sous le contrôle légaliste du CNLRQ, les acteurs déviants et les « pionniers » doivent entrer dans le rang sous la contrainte de la légitimation du réseau du CNLRQ dans les rapports socio-politiques. Bien évidemment, entre les textes et les pratiques, il y a un fossé qui permet des accommodements : la force du réseau est aussi son développement quantitatif qui favorise des ajustements sur les valeurs et les modes de fonctionnement. En même temps, comme les normes et les règles sont posées, on peut à tout instant mesurer les écarts, alors que dans le même temps ils peuvent ne pas être sanctionnés. Les normes et les règles permettent d'apprécier les régies les unes par rapport aux autres, d'en confronter les principes et les modes de fonctionnement, de savoir à des moments cruciaux les énoncer et les rendre visibles. Ces textes constituent un réservoir de valeurs, de règles et de normes où puiser la légalité en cas de conflits, où ancrer un savoir réflexif par rapport aux pratiques et aux routines quotidiennes, où fonder sa légitimité si le sens vient à se tarir dans les pratiques quotidiennes ; ils sont le texte référent qui fait autorité et autorise les filiations, ils sont les actions déjà mises en forme : ils sont un texte performatif tant ils enlacent, comme nous allons le voir, les différents registres de justification des actions (au sens des économies de la grandeur<sup>[38]</sup>), les multiples aspects de la vie quotidienne et leurs rapports.

### **La cité civique**

La charte nationale des régies de quartier est un texte particulièrement complexe qui articule des logiques elles-mêmes complexes selon différents niveaux. En suivant l'argumentation des économies de la grandeur<sup>[39]</sup>, il articule plusieurs registres de justification renvoyant à des cités différentes, soit en s'opposant à des pratiques et des acteurs, soit en

[38] L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.

[39] *Ibid.*

affirmant des positions dans le champ politique urbain ou dans celui des pratiques d'insertion.

Tout d'abord, la « *cité civique* » est conçue à travers le modèle de la démocratie locale, participative ou directe qui se trouve en tension avec la démocratie représentative lorsque celle-ci se donne comme seule légitime<sup>[40]</sup>. On y entend l'approfondissement de la démocratie locale qui pourrait ne pas être vraiment démocratique, l'effectivité de la participation des habitants qui pourrait n'être pas pleine et entière, une représentation véritable des habitants qui pourrait ne pas l'être compl tement, etc.

Cette cité civique, comme l'énoncent Boltanski et Thévenot, ne renvoie pas tant ici au collectif et aux formes r glementaires et représentatives (le légal) permettant d'exprimer « *la volonté collective* » qu'à la participation des habitants qui doit être garantie et qui leur donne « *dignité politique* »<sup>[41]</sup>. Le collectif n'est au fond que le garant de cette participation des habitants à la démocratie locale. Derrière cette participation, c'est le « *partenariat* » qui met en contact les différents acteurs, sans différence de rang social ou de statut, tandis que l'association loi 1901 est l'outil politique de la participation de ces acteurs et de leur rencontre. En arrière plan, c'est la *reconnaissance* des habitants comme acteurs d'une démocratie effective, quotidienne qui est l'enjeu, reconnaissance qui ne semble jamais réalisée dans les actes et les pratiques politiques ; ils ne sont jamais mis en position d'avoir à affirmer leurs revendications, leurs identités, leurs attentes, leurs volontés : ils disparaissent de l'espace public alors qu'ils sont parfaitement capables d'exprimer les problèmes de leur quartier et de la ville. D'autre part, ce registre civique renvoie à d'autres finalités que la participation des habitants, en particulier, celles de « *l'insertion des personnes les plus en difficulté* » des quartiers qui constitue l'un des finalités principales des régies de quartier. Cette solidarité civique est celle de la « *communauté* » d'habitants envers ses membres qui vivent des situations difficiles.

### **Une  conomie locale et communautaire**

Ensuite, la cité marchande où « *la viabilité économique du projet a pour base les conditions de prix du marché* » permet une « *démarche d'entreprise en vraie grandeur* » se démarquant des entreprises trop sociales de l'insertion par un travail. Il ne s'agit pas tant de s'enrichir, de faire des profits, mais surtout de passer « *avec succès l'épreuve marchande*<sup>[42]</sup> » au regard des acteurs politico-administratifs (« *ce n'est pas un dispositif public* »), des autres acteurs de l'insertion et des acteurs de l'économie de marché. Souci de distinction et de démarcation par rapport aux premiers et seconds acteurs, souci de rivalité mimétique par rapport aux troisièmes lorsque, en outre, les régies apportent à la collectivité d'autres

[40] « *La participation directe des habitants comme salariés et au sens le plus large comme acteurs* », la reconstruction « *de nouveaux modes de démocratie dans la gestion du local* », « *la participation effective des habitants au projet* », « *les processus de construction de nouvelles formes de démocratie locale* », « *la dimension politique du dispositif Régie de quartier* », la structure associative permettant d'assurer « *une véritable représentation et participation des habitants* », « *la maîtrise du développement social par les habitants eux-mêmes* ».

[41] Les registres de la cité civique renvoient davantage au « *civique représentatif* » qu'au « *civique participatif et direct* », ce dernier pouvant être vu comme une combinaison qui par moments est celle de la cité civique avec la cité domestique et à d'autres celle de la cité civique et de la cité par projets.

[42] L. Boltanski et E. Chiapello, *op. cit.*, 1999, p. 64.

dimensions, civique d'une part, de projet social et communautaire d'autre part. Cette cité marchande est, dès le départ, une cité qui s'hybride à d'autres cités. Dans l'article 1, les régies sont définies explicitement comme des dispositifs articulant « *une double démarche d'entreprise en vraie grandeur et de développement social et communautaire* ». Elles articulent la dimension entrepreneuriale et la dimension des cultures et des identités de quartier où l'on retrouve les « *relations personnalisées* », la « *proximité entre les choses et les gens* », les « *attaches spécifiques comme gages de liens durables* » qui caractérisent la cité domestique<sup>[43]</sup>. Sous une autre perspective théorique, ce sont les « *mondes vécus* » particuliers des gens, leurs styles de vie, leurs formes de solidarité et leurs cultures qu'il s'agit de conforter.

C'est que cette cité marchande est essentiellement locale (« *l'entreprise Régie de quartier se situe dans le champ de l'économie locale* »), c'est-à-dire qu'elle articule paradoxalement les dimensions du marché qui supposent le détachement à l'égard de toute forme d'attache en privilégiant la coordination par le marché sous le principe de l'intérêt, et celles de la cité domestique où les attachements sont forts et peuvent se dérouler dans le registre de la familiarité et du don. Cette cité marchande locale renvoie non pas au calcul égoïste des intérêts poursuivant la maximisation de leur intérêt personnel, mais à un calcul collectif permettant « *d'aborder cet enjeu capital de la maîtrise des coûts (loyers, charges, fiscalité locale, prix...)* ». De même, reprenant les premiers jalons théoriques de l'économie solidaire<sup>[44]</sup>, cette « *entreprise en vraie grandeur* » peut créer des services de proximité « *dans une logique de mobilisation conjointe de l'offre et de la demande* », c'est-à-dire par une construction sociale qui met en débat dans des espaces publics les acteurs d'une offre de service et ceux qui cherchent à énoncer leurs demandes sociales. Les actions ne sont pas coordonnées par le seul marché, mais par un processus volontariste de formulation publique des offres et des demandes et de leurs ajustements volontaristes.

Dans ces articulations, il faut en même temps invalider les fausses alliances ou les douteuses harmonies : le « *projet économique* » qui est celui d'une « *entreprise en vraie grandeur* » doit être « *transparent* » ; il joue cartes sur table et « *ne peut en tout cas s'appuyer sur l'unique mise en place d'un dispositif de traitement social du chômage* » ou de simple « *relais* » de ces politiques. Comme il le sera dit plus tard, le projet d'entreprise ne peut s'adosser à une « *logique de redistribution* », à « *une logique d'assistance* », et moins encore à une logique qui pourrait privilégier les statuts du travail dérogatoire et la précarité. Le registre est celui de l'opposition à l'usage obscur des politiques publiques ou à l'instrumentalisation des régies par celles-ci. D'un point de vue stratégique,

[43] L. Boltanski et L. Thévenot, *op. cit.*, 1991, p. 20.

[44] B. Eme, « Les services de proximité », *Informations sociales*, n° 13, août-septembre 1991.

le texte affiche les régies comme un dispositif « *qui n'est pas un dispositif public, mais la résultante d'une volonté partenariale locale* ». Les régies de quartier ne sont pas un outil des politiques instituées ; elles sont l'œuvre de multiples acteurs appartenant aux différentes sphères du politico-administratif (collectivités locales), du social institué en liaison avec les politiques (l'organisme logeur), à la société civile (les associations, les habitants), aux professionnels (les travailleurs sociaux, qu'ils dépendent d'associations ou de collectivités locales)<sup>[45]</sup>.

En même temps, il y a des relations de négociation qui doivent s'envisager si les régies ne veulent pas se retrouver isolées. Si le traitement social du chômage est disqualifié, les champs de l'insertion par l'économie et de la politique de la ville s'inscrivent dans l'horizon stratégique des régies de quartier : d'une part, par le souci de l'insertion des personnes en difficulté, « *les régies de quartier montrent en cela qu'elles sont l'une des structures d'insertion par l'économie telles que définies dans le rapport Alphandéry* ». Stratégiquement, et bien que se démarquant d'une simple logique d'insertion par le travail, il ne s'agit pas de se couper de l'émergence d'une dynamique en création qui voie les structures d'insertion par le travail légitimées et reconnues par un travail de concertation et la création d'une instance (CNIAE) qui fait l'interface entre les pouvoirs publics institués et les acteurs de la société civile<sup>[46]</sup>.

D'autre part, il s'agit de s'articuler à la politique de la ville qui, comme champ de valeurs et de pratiques, correspond davantage à la logique globale de développement territorial des régies de quartier. D'une certaine façon, les régies de quartier tentent, par rapport aux pouvoirs publics, de faire le pont, par leur ancrage concret, entre les politiques d'insertion par le travail et les politiques de la ville. Si les politiques de la ville incluent les politiques discriminatoires d'insertion, elles peuvent trouver dans les régies de quartier un dispositif particulier qui allie les deux versants de manière intentionnelle et pragmatique. Le gouvernement de Michel Rocard ne s'y trompera pas, voulant dans chaque quartier dit en difficulté une régie de quartier, souhait qui ne trouvera jamais à se réaliser. Plus encore, anticipant les reconfigurations des politiques de quartier aux politiques de la ville, le texte promeut des évolutions où le développement communautaire se déploiera à une autre échelle spatiale que le quartier « *dans le maintien d'une cohérence physique et sociale* » et dans un processus de « *désenclavement* » et de « *requalification du quartier* » : la régie de quartier, « *en cela, joue pleinement son rôle d'insertion par l'habitat* ». À l'insertion par le travail des habitants, vient se superposer l'insertion par l'habitat inscrit dans une dimension de développement urbain.

[45] CNLRQ, *L'expertise, une aide à la décision*, document CNLRQ.

[46] Le rapport Alphandéry est présenté le 23 juillet 1990. Lors de la présentation du troisième plan emploi en Conseil des ministres du 19 septembre 1990, certaines propositions du rapport Alphandéry sont retenues, en particulier la création d'un Conseil national de l'insertion par l'économie. Voir C. Alphandéry, *Les structures d'insertion par l'économie*, La Documentation française, rapport au ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et au ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Paris, novembre 1990.



Enfin, les régies contribuent à améliorer « *les modes de gestion technique urbaine* ». Dans nombre de textes antérieurs, l'efficacité technique et professionnelle des régies est mise en évidence. Mais c'est que celle-ci est à référer à l'ancrage des régies dans le quartier, à la participation sociale des habitants, à la médiation sociale qu'exercent leurs salariés, au fait que le travail est fait par des habitants du quartier engendrant des processus de reconnaissance qui n'ont pas lieu avec des services techniques extérieurs, ceux des collectivités locales ou des bailleurs, distants par définition, non appréciés par les habitants et dont les effets sont annulés par les vandalismes et le non-respect du travail des salariés de ces services.

### **La reconnaissance au croisement du vécu et du participatif**

Ce texte ne cesse d'articuler les différents registres de justification de l'existence des régies et de leur légitimité : ces articulations qui parcourent le texte croisent leurs multiples dimensions jusqu'à épuiser toute possibilité et à en faire ce que l'on pourrait appeler un système total de significations. Mais qu'est-ce qui donne unité à ces registres quand chaque aspect renvoie à toutes les autres caractéristiques et au tout, quand finalement tout est dans tout ? Ce qui nous semble fonder l'unité des régies de quartier derrière leurs multiples dimensions programmatiques, c'est le communautaire territorial, le local et les liens sociaux dans leur lien avec la démocratie locale. Le registre civique du participatif s'hybride avec celui de la cité domestique dans la « *recréation de lien social sur le territoire, [la] dimension de développement social [...] à partir d'une logique communautaire* ».

Le communautaire local est levier de « *nouveaux modes de démocratie* », eux-mêmes visés par « *recréation de lien social sur le territoire* » et « *la dimension de développement social* ». La production de communautaire local qui, selon certains, pourrait faire barrage à l'avènement de la citoyenneté est dans ce texte condition de la démocratie ; la cité domestique fondée sur l'attachement des êtres à leur espace familial et à leur communauté et sur la valorisation du lien social recréé est support de la cité civique. Il faut apparaître, se connaître, se reconnaître dans l'espace public communautaire et familial pour accéder à l'espace public normatif, celui qui peut être défini par le participatif, la délibération, le débat, la discussion publique, l'argumentation rationnelle, l'épreuve de la reconnaissance publique des individus, de leurs arguments, mais aussi de leur action et de leur personnalité.

De même, l'efficacité des « *modes de gestion technique urbaine* » qui sont territoriaux n'a de chance de se réaliser que si elle est liée aux autres

registres de justification des régies : elle doit se soumettre à une logique domestique de la familiarité et de l'interconnaissance favorisant la participation des salariés comme salariés et induisant le respect par les habitants du travail fait par d'autres habitants ; elle doit être conditionnée par une logique civique participative des habitants aux décisions et aux orientations de cette gestion. Comme le prônaient les chercheurs qui soutenaient l'expérimentation des régies de quartiers, l'« *opérationnalité* » des régies de quartier, leur mise en œuvre efficace dans l'entretien des espaces et la quête de propreté, n'est possible qu'à travers « *la dimension politique* » des régies de quartier. Le civique participatif est pouvoir des habitants et reconnaissance de ce pouvoir quand il s'exerce comme action instrumentale de maintien ou de restauration de la dignité du quartier.

### **L'économie solidaire**

Cette « *singularité des régies de quartier* » qui se différencie politiquement de tout dispositif public, qu'il soit soumis à la seule logique de l'insertion par l'économique ou qu'il soit inféodé aux politiques de la ville, est une « *ligne politique* » constante : en outre, le *Manifeste des régies de quartier* de mai 1993 réaffirme leur « *singularité* » comme acteurs de « *l'économie solidaire* ». De la référence au « *tiers secteur* » dans l'expérience de l'Alma Gare, de la référence au « *développement social et communautaire* » et à l'« *économie locale* » de 1985 à 1992, ils passent dans les années 1992 et 1993 à une revendication d'appartenance à l'« *économie solidaire* ». Comment est définie celle-ci ?

Selon le Manifeste, la seule solidarité nationale n'est pas suffisante et l'économie solidaire est « *basée sur l'amélioration de la gestion urbaine d'un territoire et sur la redistribution des flux financiers ainsi collectés*<sup>[47]</sup> ». Cette gestion urbaine se réalise « *à partir d'activités économiques de proximité [qui] trouvent leur source dans le maintien et l'amélioration du cadre de vie, la mobilisation et l'implication des habitants*<sup>[48]</sup> » ; elle conjugue « *services de proximité, demande sociale, droit au travail* » et se fonde sur « *la solidarité choisie [...] qui restaure les valeurs de droit et de justice* ». « *Urbanisation à vocation plus humaine* », « *valeurs de convivialité et de solidarité* », « *respect du droit du travail* » complètent le paragraphe sur l'ancrage économique des régies de quartier. « *Entreprises en vraie grandeur* » se donnant comme objectif le « *développement social et communautaire* » (finalité économique) tout en insérant les personnes en difficulté et en recréant du lien social (finalité sociale), « *elles s'engagent sur la participation effective des habitants et des interlocuteurs institutionnels (finalité politique)*<sup>[49]</sup> ». En cela, elles se don-

[47] CNLRQ, *Manifeste des régies de quartier*, CNLRQ, Paris, 1993.

[48] *Ibid.*

[49] *Ibid.*

ment principalement, mais le contenu des textes varie selon les époques, comme « *un dispositif d'accès à la citoyenneté*<sup>[50]</sup> ».

Dans d'autres textes, les déclinaisons programmatiques de l'économie solidaire et de l'appartenance des régies à celle-ci<sup>[51]</sup> sont quelque peu différentes, mais l'on retrouve ces trois axes majeurs. Les activités économiques sont « *un outil au service de la réalisation de son objectif social : insertion et médiation* » et ces activités ont donc un caractère d'« utilité sociale » (la construction du lien social) qui en font des « *activités marchandes non concurrentielles*<sup>[52]</sup> ». Deuxième caractéristique, qui s'ancre aussi sur la nature associative et partenariale des régies (l'outil de la finalité politique), la solvabilité des activités est rendue possible par la mutualisation des ressources marchandes, des ressources publiques et des ressources non monétaires (concours bénévoles). Troisième caractéristique, ces activités ne sont pas définies *a priori*, mais répondent aux besoins insatisfaits en fonction du contexte local. Quatrième caractéristique, les régies développent une économie du territoire, c'est-à-dire une économie de « *circuit court* » où les salaires versés sont réinjectés dans l'économie locale et dynamisent le commerce de proximité, mais où l'implication politique des habitants permet aussi une maîtrise des coûts. Cinquième caractéristique, la régie n'est pas un simple prestataire de services, mais un acteur qui négocie avec les acteurs politiques et institutionnels des « *conventions sur objectifs* » articulant les objectifs de développement social et économique. Enfin, sixième caractéristique, les régies s'inscrivent dans une logique de développement durable tout à la fois au niveau de l'amélioration du cadre de vie et au niveau social en fournissant un cadre pérenne à ses interventions et un statut de droit commun à ses salariés. Ces caractéristiques construisent une économie fondée sur les besoins des hommes ; à laquelle ceux-ci sont associés comme « *usager, producteur et citoyen* ».

### Conclusion

Il nous paraît avec le temps que ces expériences sont, du point de vue de leur organisation, très fragiles. Ce constat nous renvoie au problème essentiel des *régulations*, c'est-à-dire des règles qui, construites et élaborées progressivement, rectifiées sans cesse formellement ou informellement, permettent de coordonner les actions des acteurs tant au plan interne de la structure (le travail et la production, le rapport entre la sphère de production et la sphère des instances décisionnelles, etc.) qu'au plan externe, c'est-à-dire par rapport aux formes institutionnelles dans lesquelles s'inscrivent ces entreprises et qui constituent un ensemble de règles externes qui influent sur leur mode de structuration. Le mot

[50] CNLRQ, « Les organismes d'HLM et les régies de quartier. Implications, représentations, perspectives », *Les cahiers du CNLRQ*, n° 10, Paris, octobre 1995.

[51] « Les régies de quartier au cœur de l'économie solidaire », *Info-réseau, Journal d'information du CNLRQ*, n° 16, février-avril 1999. Cet article constitue une synthèse de l'approche du CNLRQ par rapport à l'économie solidaire à la fin des années 1990.

[52] *Ibid.*, p. 5.

L'économie solidaire, une écologie sociale

Caractéristiques des régies de quartier dans l'économie solidaire	
Systeme d'acteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implication des habitants, des partenaires institutionnels et politico-administratifs.</li> <li>• Systeme de cogestion partenariale (logique de coopération) répondant à une solidarité choisie.</li> <li>• Accès à la citoyenneté pour les habitants, centre de référence du système d'acteurs.</li> </ul>
Caractéristiques des activités	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De proximité et selon des circuits courts de redistribution monétaire.</li> <li>• D'utilité sociale centrée sur la production de lien social et d'insertion.</li> <li>• Réponse à des demandes sociales insatisfaites.</li> <li>• De développement durable (statut de droit commun, pérennité des actions).</li> </ul>
Ressources économiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mutualisation des ressources marchandes, publiques et bénévoles.</li> </ul>

«équilibre» est ainsi très important dans la bouche des acteurs des régies de quartier. Revenant sans cesse, il exprime en fait un équilibre instable, précaire entre des régulations internes qui se percutent entre elles et qui se trouvent confrontés aux régulations externes qui peuvent elles-mêmes entrer en tension.

Pour conclure, nous voudrions insister sur le trépied des acteurs co-administrateurs des régies qui n'est pas sans entraîner des contradictions et des tensions. En effet, au regard des habitants et de leurs associations, les acteurs institutionnels, élus et bailleurs, occupent une *double position* qui n'est pas sans poser la question de l'autonomie de ces entreprises sociales au regard de la sphère politico-administrative locale. Ils sont tout à la fois des acteurs politiques ou institutionnels, extérieurs aux régies, et des acteurs décisionnels dans le fonctionnement interne de celle-ci. Dans leur position première, ils font des propositions aux régies de quartier et négocient avec elles sur des cahiers des charges, des orientations et des modes de fonctionnement ; ils soumettent des marchés publics auxquels soumissionnent les régies ; ils sont responsables de l'espace public dans lequel agissent les régies ; et déterminent les orientations des politiques urbaines ainsi que le fonctionnement des services urbains. Mais, en même temps, comme acteurs coresponsables des régies, ils décident des orientations propres de ces entreprises sociales en tentant de se distancier de leur position d'élus ou de bailleurs. Juges et parties, ils appartiennent à la fois à la sphère politico-administrative qui,

contractuellement, engage des liens financiers, politiques, institutionnels avec les régies et ils appartiennent à la sphère de la société civile qui négocie et contracte avec la première sphère. Ils appartiennent aux espaces publics institués où se décident les politiques publiques, leurs orientations, l'affectation des financements. Simultanément, ils sont des parties prenantes d'un dispositif qui, comme nous l'avons vu, tente de s'instituer de manière autonome des pouvoirs publics. Il peut donc y avoir une certaine ambiguïté pour les villes, et dans une moindre mesure pour les bailleurs, dans leur double positionnement par rapport aux régies, ce qui n'est pas sans remettre en question l'économie solidaire elle-même comme espace autonome des logiques de systèmes (État et économie marchande).

