

## LA PRODUCTION D'ESPACES PACIFIÉS ? la réforme des "quartiers sensibles" par le développement social urbain

Il est devenu courant aujourd'hui de voir, dans certains territoires, les lieux où se concentrent les problèmes sociaux les plus préoccupants de notre époque. Dans ces quartiers appelés « difficiles », « défavorisés » ou « sensibles », dans ces territoires souvent comparés à des « ghettos », vivaient des populations « cumulant les handicaps » : chômage, précarité, habitat uniforme, délinquance...

La montée en force de cette grille d'analyse de la question sociale est indissociable d'une politique publique née dans la deuxième moitié des années 1970 et baptisée "Développement Social" des quartiers, Développement Social Urbain ou Politique de la Ville<sup>1</sup>. Les dispositifs, leur évolution, leurs effets (ou leur inefficacité) sont depuis longtemps commentés, voire critiqués. Mais ces analyses, aussi documentées soient-elles, n'interrogent que rarement le sens commun sur lequel repose l'action publique. C'est pourquoi il nous semble important, à l'inverse des approches descriptives, évaluatives et / ou normatives de la politique de la ville, de s'arrêter sur son fondement cognitif : le resserrement du regard sur des territoires particuliers. En effet, loin de n'être qu'une simple question technique, le choix de cette focale engage un diagnostic des « problèmes » (matériels ou psychologiques, structurels ou locaux), une représentation des populations concernées (« immigrés » ou « ouvriers », « jeunes », « chômeurs » ou « travailleurs »), des territoires (marqués par la

ressource ou le handicap, le positif ou le négatif), et aussi, de ce fait même, l'espace des solutions possibles.

Pour comprendre cette opération, il faut revenir aux acteurs, nombreux, venant d'horizons professionnels divers, qui, cherchant à transformer les quartiers d'habitat social, ont contribué à produire ce sens commun<sup>2</sup>. Hauts fonctionnaires, élus, chargés de mission, employés municipaux, mais aussi savants et experts, sont, à un moment donné, « entrés en réforme », inventant et imposant de nouvelles manières de penser et de faire<sup>3</sup>.

Parmi ceux que nous avons appelés des *réformateurs*, on trouve aussi des élus et des employés municipaux qui ont mis en œuvre, dans leurs communes, les dispositifs de la politique de la ville. C'est le cas notamment à Montreuil, ville de près de 100 000 habitants de la première couronne parisienne, située dans le département de la Seine-Saint-Denis, qui signe, en 1994, un contrat de ville avec l'Etat<sup>4</sup>. Dès la fin des années 1980, elle reçoit, via la politique de la ville, des crédits supplémentaires pour rénover ses cités. En 1991, des

<sup>1</sup> Pour une chronologie de cette politique, une présentation de ses acteurs et de ses dispositifs, voir par exemple Christian Bachmann et Nicole Leguennec, *Violences urbaines. Ascensions et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de la politique de la ville*, Paris, Albin Michel, 1994 ou Antoine Anderson, *Politiques de la ville, de la zone au territoire*, Paris, Syros, 1998.

<sup>2</sup> Voir Sylvie Tissot, *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, Thèse de doctorat de sociologie, École des hautes études en sciences sociales, 2002.

<sup>3</sup> Sur les réformateurs du tournant du siècle, leurs carrières et leur action, ainsi que les outils méthodologiques mobilisés pour étudier les réseaux dans lesquels ils s'inscrivent, voir le livre coordonné par Christian Topalov. Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, École des Hautes études en sciences sociales, 1999.

<sup>4</sup> Dispositifs expérimentaux lancés en 1988, les contrats de ville sont généralisés en 1991, et se substituent aux dispositifs précédents (notamment les conventions de Développement social des quartiers).

contacts sont noués avec le Premier ministre de la ville, le socialiste Michel Delebarre. Un chef de projet, puis des coordinateurs de projet de quartier, sont recrutés, formant un nouveau service : le Développement social urbain.

La mise en place de ces dispositifs durant la première moitié des années 1990 mérite une attention particulière, car elle marque un tournant dans la manière de se représenter le territoire urbain, ses problèmes et ses divisions. À Montreuil, en effet, dans cette ville communiste depuis 1935, un autre discours a longtemps prévalu sur les grands ensembles, construits en masse depuis la fin des années 1950, et notamment dans les quartiers périphériques : un discours à la gloire des cités HLM. A cette époque, l'édification des cités constitue, avec les centres sociaux, les bibliothèques, les piscines et autres équipements scolaires, un des volets importants du programme qui est alors celui des mairies communistes : construire et aménager des villes modernes pour la classe ouvrière<sup>5</sup>. De la fin des années 1950 au milieu des années 1970, de grandes cités sont édifiées, notamment en périphérie, sur les plateaux du nord, de l'Est et du sud de la ville<sup>6</sup>.

En 1991, d'autres mots d'ordre se sont imposés, ceux-là même que l'on retrouve dans les discours des ministres de la ville, dans les textes officiels de la DIV, mais aussi dans de nombreux reportages médiatiques et ouvrages sociologiques : les grands ensembles sont qualifiés de « ghettos », on évoque le « mal vivre des banlieues », où règne l'« exclu-

<sup>5</sup> Voir par exemple le travail d'Olivier Masclat sur la ville de Gennevilliers. *Rénovation urbaine et immigration : une intégration sous contrôle*, Thèse de doctorat de sociologie, École des hautes études en sciences sociales, 2001.

<sup>6</sup> Le Bel Air, la première grande cité de la ville (560 logements), construite à l'initiative de l'Office public d'HLM, est achevée en 1957. En 1980, le patrimoine de l'Office comprend 6 654 logements, soit plus de 68% des logements sociaux de la ville et 16% du parc de l'habitat montreuillois d'HLM.

sion»<sup>7</sup>. L'enquête que nous avons menée à Montreuil vise à comprendre les raisons pour lesquelles ce sens commun a pu être repris par des acteurs, et dans des lieux, qui en étaient a priori fort éloignés. Cette enquête nous a d'abord amenée, pour dégager les caractéristiques de cette doctrine, à dépouiller les pages du bulletin municipal, notamment celles des années qui suivent la signature du contrat de ville à Montreuil en 1994<sup>8</sup>. À cette date, paraît un reportage qui a retenu notre attention. Intitulé « Quartiers je vous aime », il est composé de cinq articles courant sur cinq numéros<sup>9</sup>. Chaque mois, un quartier est présenté à partir d'entretiens réalisés avec des gens qui y habitent et qui y travaillent. Il s'agit des trois quartiers d'habitat social inscrits dans les premiers dispositifs de la politique de la ville en 1992, puis de deux des trois autres qui s'y sont ajoutés : Bas-Montreuil et Branly-Boissière. C'est en quelque sorte un *diagnostic* des quar-

<sup>7</sup> Sur la transformation de l'image des grands ensembles à Montreuil, voir Sylvie Tissot, « De P "emblème" au "problème". Histoire des grands ensembles dans une mairie communiste », *Annales de la recherche urbaine*, n° 93, novembre 2002

<sup>8</sup> Ces articles sont écrits par des journalistes aux trajectoires personnelles et professionnelles, et par conséquent aux schèmes de pensée, spécifiques. Nous avons néanmoins choisi de les traiter comme des éléments d'un même discours, celui du maire et de son cabinet. D'abord parce que les journalistes des journaux municipaux présentent des propriétés souvent similaires : leur cursus universitaire passe rarement par une grande école ; s'ils travaillent dans des organes de presse relativement peu prestigieux dans le champ journalistique, ils jouissent d'un statut plus stable, car ils font souvent partie du personnel municipal. En contrepartie, leur indépendance par rapport au pouvoir politique est faible. Le cabinet du maire de Montreuil et le service Communication de la municipalité (auquel est rattaché le journal) travaillent en étroite collaboration. D'ailleurs, comme c'est le cas dans la plupart des bulletins municipaux, deux articles du reportage ne sont pas signés, et deux d'entre eux sont écrits par une employée municipale venue d'un autre service (sans formation de journaliste).

<sup>9</sup> Montreuil-Ruffins (*Montreuil-Dépêche*, n° 147, mai 1994) ; La Noue (n° 149, juillet 1994) ; Branly-Boissière (n° 150, septembre 1994) ; Bas-Montreuil (n° 152, novembre 1994) ; Bel Air-Grands Pêcheurs (n° 151, octobre 1994).

tiers qui nous est présenté dans ce reportage, où il s'agit à la fois de décrire les « problèmes » et de vanter l'action du nouveau service.

## **DES POPULATIONS « A PROBLEMES » : DES JEUNES ET DES IMMIGRES**

Les individus décrits et interviewés dans le reportage de *Montreuil-Dépêche* peuvent être regroupés dans deux grandes catégories : les jeunes et les immigrés. 68 personnages sont évoqués par les journalistes<sup>10</sup>, et la quasi totalité est définie par deux critères d'identification : l'âge et l'origine « ethnique ». Les cinq reportages sont en effet traversés par une idée directrice : le conflit principal qui structure la vie dans ces quartiers oppose les jeunes au reste de la population. Parmi les 68 personnes, 18 peuvent être classées comme « jeunes ». Ce type de personnages apparaît dans trois reportages sous une forme individualisée, mais il est présent dans les deux autres sous la mention du seul substantif « jeune ». A La Noue, on parle d'« une bande de jeunes », puis d'« un noyau de jeunes » [M. D., 07/94]<sup>11</sup>. Au Bel Air-Grands Pêcheurs, un premier paragraphe est intitulé « les jeunes ». L'article parle de « certains jeunes », « des jeunes », ou d'« une toute petite minorité de jeunes », puis évoque les « 16-25 ans » et les « 12-15 ans » [M. D., 09/94].

Le reportage de 1994 ne marque pas la première apparition des « jeunes » dans le discours municipal. S'ils sont désignés ici comme « problème », c'est à la suite d'un long

processus qui remonte au début des années 1980. En 1981, un Service municipal de la jeunesse est créé. Jusqu'alors, l'action en direction de la jeunesse était centrée sur les centres de loisirs accueillant les moins de 11 ans, les activités destinées aux plus âgés se limitant aux colonies de vacances. Des activités permanentes fonctionnent désormais de manière décentralisée sur le territoire de la ville, pour une tranche d'âge constituée en cible de l'action publique : les 12-18 ans. Parallèlement, le Conseil communal de prévention de la délinquance<sup>12</sup>, mis en place en 1983, investit quatre thématiques, parmi lesquelles : « les jeunes ».

Si les jeunes sont appréhendés comme une population à « problèmes », comment leur situation est-elle décrite dans le reportage ? Les jeunes apparaissent nombreux, mais fondus au sein d'une masse homogène. La description est sommaire. Ils sont décrits uniquement par leur âge, c'est-à-dire par un chiffre, ou par une dénomination vague telle que « jeunes » ou « garçon ». Le prénom est la seule qualification utilisée, et il n'est jamais suivi d'un nom de famille. Aucune activité scolaire ou professionnelle précise n'est mentionnée. Les jeunes expriment leur rejet du système éducatif, du chômage, des licenciements, ou des « stages bidons ». Pourtant, cette situation n'est présentée qu'à travers ses conséquences sur la vie et l'environnement du quartier : inactivité, réunion au bas des immeubles. Les journalistes parlent de « désœuvrement » et de « galère » [M. D., 09/94]. L'identité sociale des jeunes est étroitement liée au *quartier*, et déconnectée à la fois du monde scolaire et du monde du travail.

<sup>10</sup> Nous avons retenu, dans ce comptage, ceux qui apparaissent de façon « individualisée » (par un nom ou une caractéristique quelconque comme l'activité ou le fait d'avoir été interviewé).

<sup>11</sup> Nous renvoyons aux différents articles entre crochets, avec cette convention : M. D. pour *Montreuil-Dépêche*, suivi du mois et de l'année de publication.

<sup>12</sup> Il s'agit d'un dispositif mis en place en 1983 suite à un rapport commandé au maire socialiste d'Epiney-sur-Seine, Gilbert Bonnemaïson (*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française, décembre 1982), qui préconise la mise en place, sur la base du partenariat, de structures réunissant les clubs de prévention, le commissariat, les élus.

À côté des jeunes, surgit une autre catégorie, celle des adultes. « On observe parfois des réactions déjà brutales, entre les tout jeunes et les adultes », lit-on dans le reportage sur Branly-Boissière [M. D., 09/94]. Au sein des adultes, se distingue une sous-catégorie fortement représentée, les retraités. Les retraités, qui forment un électorat particulièrement convoité par les élus, sont, de manière générale, très souvent cités et photographiés dans *Montreuil-Dépêche*. Ils apparaissent dans quatre des cinq reportages, sous le terme de retraités, ou, à Branly-Boissière, d'« anciens » [M. D., 09/94],

Les critères de description des adultes s'opposent traits pour traits à ceux des jeunes. Les journalistes mentionnent le prénom des adultes, mais aussi le nom de famille, souvent précédé d'un « Madame » ou d'un « Monsieur ». L'activité professionnelle est évoquée pour 26 adultes sur 50, mais avec une représentation socio-économique des adultes particulière. Le spectre des professions visibles exclue en effet presque totalement les ouvriers. Le personnel municipal forme la catégorie la plus nombreuse (7 personnages), suivie par les enseignants (3) et les artisans-commerçants (5). Les journalistes ne mentionnent en effet qu'un coiffeur (donc en fait un artisan), consacré « meilleur ouvrier de France » [M. D., 09/94].

Or, s'il est vrai que la proportion des ouvriers dans la population de la ville chute de 27,7% entre 1975 et 1982, elle reste, en 1990, avec les employés, la catégorie la plus importante (la population compte 31% d'ouvriers et 31% d'employés), avec une faible baisse depuis 1982 (la proportion est alors de 33%). Les ouvriers sont particulièrement nombreux dans les quartiers qui font l'objet de ce reportage : en 1997, ils forment 40% de la population du Bas-Montreuil, 38,9% à Branly-Boissière, 34,5% à Montreuil-Ruffins, 30,4% au Bel Air-Grands Pêcheurs et 29% à La Noue. Pourtant,

le mot « ouvrier » n'apparaît qu'une seule fois, pour désigner ce coiffeur.

Le discours sur la ville et ses problèmes fait voir de manière frappante l'effacement du groupe ouvrier. Mais cet effacement ne date pas de la mise en place des dispositifs de la ville en 1994; il prend ses racines dans l'évolution idéologique du Parti communiste, accentuée encore par le contexte particulier de cette ville. À Montreuil, le Parti communiste ne cesse de décliner<sup>13</sup>. Mais surtout, en 1992, le député-maire Jean-Pierre Brard, instituteur rapidement devenu permanent du Parti communiste, dauphin du précédent maire, rend sa carte : refusant d'apparaître comme le candidat du parti, cherchant des alliances avec d'autres organisations, il reste toutefois affilié au même groupe parlementaire. Cette stratégie politique passe par une forte prise de distance par rapport à ce qu'il reste de la rhétorique communiste longtemps centrée, dans les villes dirigées par ce parti, sur l'accès de la « classe ouvrière » ou des « travailleurs » à la ville moderne.

Suivre un seul mot dans les pages du bulletin municipal, « ségrégation », suffit pour montrer cette évolution. Dans la première moitié des années 1970, la ségrégation est évoquée pour dénoncer l'insuffisance de logements sociaux, pour incriminer la politique du gouvernement, et notamment de son ministre de l'Équipement Olivier Guichard, qui met, en 1973, un frein à la construction de grands ensembles. Les victimes de la ségrégation sont clairement désignées : ce sont les « travailleurs », les « ouvriers » ou encore la « population ouvrière ». Au début des années 1990, la ségrégation est devenue synonyme d'exclusion, et ceux qui y habitent ne sont plus définis par

<sup>13</sup> Au premier tour des élections législatives de 1956, Jacques Duclos est élu avec 53,79% des voix ; en 1988, Jean-Pierre Brard en obtient 37,83%. Le même Jacques Duclos obtient, aux élections présidentielles de 1969, 41,26% des suffrages, et André Lajoie en 1988 16,19%.

leur appartenance à ces groupes, mais avant tout en fonction de leur âge et de leur origine.

La présence de ce second critère s'explique d'abord par l'évolution de la population étrangère à Montreuil, en constante progression durant les dernières décennies. Elle passe de 9,7% de la population totale en 1968 à 18% en 1982. De nombreuses cités construites grâce au financement du « 1% »<sup>14</sup> apporté par les grandes entreprises automobiles comme Renault (dont l'usine de Billancourt est située à l'autre bout de la ligne de métro qui mène à Montreuil) sont habitées par des ouvriers étrangers. En outre, leur répartition s'est modifiée. Depuis la fin des années 1980, ils sont concentrés dans des zones d'habitat ancien et dégradé, mais surtout là où se trouvent les immeubles de logements sociaux. Ainsi, en 1997, le pourcentage d'étrangers sur la ville est de 18,8%, et il est de 32,9% dans le Bas-Montreuil, de 22,7% à Branly-Boissière, de 18,2% au Bel Air-Grands Pêcheurs, et de 17,1% à La Noue<sup>15</sup>.

La présence d'étrangers dans le logement social est donc un phénomène nouveau<sup>16</sup>. Mais elle fait l'objet d'une analyse dans laquelle la proportion d'étrangers, du fait de leurs *différences*, devient une des principales grilles d'analyse, de mesure et d'interprétation du

<sup>14</sup> Il s'agit du pourcentage, initialement prévu, de la masse salariale que les entreprises doivent cotiser pour le logement de leurs salariés. Si l'expression est restée, ce pourcentage est aujourd'hui plus faible.

<sup>15</sup> Ces chiffres sont tirés des documents municipaux suivants : *Programme local de l'habitat de la commune de Montreuil-sous-Bois*, janvier 1991 et *Photo socio-démographique des quartiers*, Montreuil, août 1997.

<sup>16</sup> Les immigrés sont en effet, pendant fort longtemps, exclus du logement social. Les travaux de Michel Pinçon montrent que, en 1948, 14,2% des actifs de l'agglomération de Paris sont logés en HLM. Parmi les actifs français, le pourcentage est de 15,3 et pour les étrangers de 5,5. Michel Pinçon, *Les HLM. Structure sociale de la population logée. Agglomération de Paris - 1948*, Paris, Centre de sociologie urbaine, 1976.

« problème des quartiers ». On en trouve une illustration dans le reportage de *Montreuil-Dépêche*. Les journalistes insistent en effet sur un autre conflit : celui qui met en cause les « immigrés » et les « étrangers ». La catégorie d'immigrés n'apparaît à travers des individus précis qu'à Montreuil-Ruffins, mais le terme générique est utilisé dans les reportages sur Branly-Boissière (« les immigrés » [M. D., 09/94]) et sur le Bas-Montreuil (un paragraphe est intitulé « Les étrangers un faux-problème ? » [M. D., 10/94]). À Branly-Boissière, est-il dit, « certains habitants adultes tiennent des propos excédés (ou excessifs) envers les jeunes et... les immigrés » [M. D., 09/94]. Les trois points de suspension révèlent une certaine réticence vis-à-vis de la catégorie d'« immigrés », ce qui peut expliquer qu'elle soit absente des autres reportages, ou présente de façon euphémisée par le biais du mot « cultures », comme dans cette phrase : « Dialogue [...] Selon les uns, il n'existe plus depuis longtemps. Entre voisins, génération ou cultures » [M. D., 05/94].

Comme le discours sur les jeunes, la description des immigrés trace en creux un portrait des « autres ». D'ailleurs, les adultes et les retraités en butte avec les jeunes sont bien souvent les mêmes qui vont se plaindre des immigrés ou des étrangers. Leurs caractéristiques ont même une dimension « ethnique ». Aucun ne porte un nom d'origine maghrébine ou africaine, et dans le Bas-Montreuil, le journaliste interviewe un retraité de 80 ans, « auvergnat d'origine » [M. D., 11/94]. Parmi les récriminations contre les immigrés, on trouve l'idée, exprimée par Louisa, habitante de Montreuil-Ruffins, selon laquelle « les immigrés d'aujourd'hui n'ont pas la même façon de vivre que nous ». Les « immigrés » dont se plaignent aujourd'hui les habitants sont clairement désignés : c'est l'immigration récente, en provenance d'Afrique. Après avoir interviewé Louisa, immigrée, mais, précise-t-elle « pas d'Afrique », le journaliste, sans transi-

tion, évoque « deux Africaines » qui passent dans la rue [M. D., 05/94].

Les frontières des catégories restent mouvantes, mais les déplacements n'en sont pas moins frappants. Jusqu'en 1986, dans le bulletin municipal, on parle de « travailleurs immigrés »<sup>17</sup>. L'expression perd alors son premier mot, pour se retrouver couplée, plus ou moins explicitement, à un autre : « jeunes ». Dans le reportage de 1994, les deux populations, les jeunes et les immigrés, se recourent en grande partie. Les jeunes tendent à former une catégorie ethnicisée. Les prénoms ont des consonances que n'ont jamais les prénoms ou les noms des « adultes » ou des « retraités » interrogés : Nasser, Aïssa, Hamza, Mamoud ou Rachid. Parfois, certains habitants parlent, explicitement ou implicitement, des enfants d'immigrés : « Je crois que les mères négligent leur éducation [des jeunes]. Avec les nouvelles immigrées, nous ne parlons pas », explique Marie-Rose, habitante de Montreuil-Ruffins [M. D., 05/94],

Ce reportage, et surtout les grilles d'analyse mobilisées par les journalistes pour rendre compte de la situation dans ces quartiers, le montrent clairement : la construction d'un problème social n'est pas compréhensible indépendamment des efforts mis en œuvre par des acteurs pour imposer une certaine vision du monde social, qui est, indissociablement, une certaine *division* du monde social. Et du renouvellement des discours, frappante dans cette ville longtemps dirigée par des communistes, ressort un phénomène majeur : l'effacement des divisions de classe au profit de l'âge et de l'« origine ethnique », qui participe finalement à ce que Stéphane Beaud et

Michel Pialoux ont appelé « l'invisibilisation du groupe ouvrier »<sup>18</sup>.

## UN PROBLEME DE « DIALOGUE »

Ces deux populations, les jeunes et les immigrés, sont plus ou moins explicitement désignées comme sources de nuisances : bruit, troubles et délinquance. Des reproches violents sont lancés par les habitants, auxquels les journalistes donnent largement la parole sans pour autant prendre position sur les responsabilités des uns et des autres. Même si elles sont relatées, les accusations sont toujours euphémisées : un journaliste parle, par exemple, d'« attitudes excessives » [M. D., 09/94].

Ce discours s'explique par les exigences de l'écriture journalistique, relais d'une parole politique qui doit incarner l'intérêt général, et se situer au-delà des intérêts particuliers. Mais dès lors que les auteurs des articles ne se prononcent pas sur le fond des tensions sociales, comment rendre intelligibles les problèmes ? L'analyse développée par les journalistes est la suivante : les problèmes prennent leur source dans le manque de dialogue.

Pour construire ce diagnostic, deux opérations sont réalisées. D'abord, les conflits sont psychologisés : dans les articles de *Montreuil-Dépêche*, ces derniers ne sont plus l'expression de relations antagonistes entre des groupes sociaux, mais le résultat de l'ignorance et du silence qui régne entre les individus. Comment cette opération est-elle possible ? Par un autre déplacement : le regard des journalistes de *Montreuil-Dépêche* opère en quelque sorte un mouvement de caméra qui, des populations en conflit, se déplace vers le quartier en tant que tel. Celui-ci devient de ce fait une entité dotée d'une personnalité propre et le

<sup>17</sup> La dernière occurrence de cette expression se trouve dans le numéro d'avril 1986. En 1987, on parle des « populations immigrées ».

<sup>18</sup> Stéphane Beaud et Michel Pialoux *Retour sur la condition ouvrière*, Paris, Fayard, 1999.

ressort du problème est renvoyé au quartier lui-même, érigé en facteur explicatif.

Avec cette déclaration d'amour en guise de titre d'articles (« Quartiers, je vous aime »), les territoires sont d'abord présentés comme la cible d'élan affectifs. Mais ils apparaissent aussi comme des sujets. Dans les propos des journalistes, le quartier constitue à plusieurs reprises le sujet des phrases, parfois même le sujet d'un verbe d'action, comme dans les deux phrases suivantes : « Parfois desservi par une image négative, mêlant manque de vie de voisinage et insécurité, le quartier de La Noue a du mal à mettre en avant ses atouts. Il n'en manque pourtant pas » [M. D., 07/94] ; « S'étirant entre Paris, Saint-Mandé et Bagnolet, ce quartier [Bas-Montreuil] hésite entre passé et présent » [M. D., 11/94]. Cette forme lexicale est d'autant plus frappante qu'elle intervient souvent sous le titre de l'article, en « chapeau ». Le quartier n'est plus seulement un support de vie ; il devient un sujet doté d'une identité, qui s'offre, par là même, à des descriptions homogénéisantes. Ainsi, évoquant les jeunes de Montreuil-Ruffins, le journaliste écrit : « Le quartier, la cité, sont à la fois le lieu de vie incontournable et la cause de certains de leurs problèmes » [M. D., 05/94].

En dernier ressort, ce qui caractérise le quartier, c'est un manque de communication entre les populations. Un journaliste parle d'« un manque de dialogue évident entre adultes et jeunes » [M. D., 09/94]. Au Bel Air-Grands Pêcheurs, « il semble que la difficulté première des gens d'ici est d'arriver à dire, à parler » [M. D., 09/94]. On parle, pour Montreuil-Ruffins, d'un dialogue qui n'existe plus « entre voisins, générations, ou cultures » [M. D., 05/94]. Ce « manque de dialogue » n'est plus une *conséquence* des relations sociales qui s'y développent. Il devient une caractéristique essentielle du quartier, et donc la *cause* de la situation.

Dans le reportage, les journalistes n'évoquent pas seulement les tensions sociales. L'état matériel (manque d'équipements, dégradation des bâtiments, mauvaise insonorisation, uniformité de l'architecture, urbanisme inhumain) est abordé dans tous les numéros. « Les bâtiments en mauvais état, des conteneurs d'ordures qui envahissent des espaces verts et trônent près du centre commercial », écrit le journaliste à propos du quartier La Noue. Les habitants insistent sur le manque d'équipements publics : « Il n'y a pas de bureau de poste, pas de mairie-annexe, les écoles sont toujours situées en périphérie de la cité » [M. D., 07/94].

Mais en dernier ressort, ce n'est pas l'état matériel du quartier qui intéresse les journalistes. Les récriminations concernant le bâti et les espaces extérieurs sont présentées comme de simples symptômes d'un mal plus profond, qui se situe *ailleurs*. A La Noue, on dénonce l'urbanisme sur dalle parce qu'il laisse libre un espace investi par les jeunes : « petit à petit, les adultes ont abandonné une présence sur la cité, récupérée par un noyau de jeunes désœuvrés qui pouvaient s'avérer violents » [M. D., 07/94]. À Branly-Boissière, on se plaint de « l'architecture. Il y a trop de familles nombreuses entassées, les cloisons sont en carton, c'est trop bruyant » [M. D., 09/94]. À La Noue, les habitants accusent l'environnement, euphémisme sous lequel certaines populations sont accusées d'être responsable de « l'image négative » dont souffre le quartier.

Là encore, les conflits qui sont évoqués à demi mots ne sont pas explicités par les journalistes, qui insistent sur la dimension psychologique des problèmes. La conséquence la plus grave des dégradations matérielles, c'est finalement, selon eux, la mauvaise réputation du quartier, car cette mauvaise image est présentée comme le début d'une spirale : la formation d'un état d'esprit négatif.

On ne peut comprendre ce déplacement du matériel au psychologique sans le rapporter à l'histoire des mairies communistes. Car ce changement dans les représentations des « problèmes » est aussi un moment de mutation de l'action urbaine. La lutte pour les équipements, un des principaux chevaux de bataille de ces mairies après la deuxième guerre mondiale, passe au second plan, notamment du fait des restrictions budgétaires actées par les gouvernements de droite, puis de gauche à partir de 1983. Dès 1977, en effet, la réforme Barre entérine le retrait déjà amorcé de l'Etat dans le secteur du logement ; les aides à la construction de HLM diminuent drastiquement : c'est la fin de l'aide dite « à la pierre »<sup>19</sup>.

Ces restrictions touchent de plein fouet Montreuil, qui connaît, alors, comme de nombreuses communes de la petite couronne parisienne, une désindustrialisation rapide. Dans ce contexte, et notamment à partir de 1985, la mairie donne la priorité à la rénovation de l'habitat ancien plutôt qu'à la construction de logements neufs ; une nouvelle stratégie se met en place : revaloriser certains segments de la ville en attirant des industries de pointe et des populations plus aisées<sup>20</sup>.

C'est aussi dans ce contexte qu'il faut comprendre le resserrement de l'analyse sur des territoires appréhendés non plus comme le support d'une politique de construction d'équipements, mais comme la cible même de l'action. La manière dont, dans le reportage de

1994, le quartier devient une entité en soi, est un indice de ce déplacement.

Et c'est le registre de discours des habitants — celui de l'affect, que ce soit l'exaspération, le désespoir, l'attachement, l'amour — qui va d'abord donner de la consistance à la catégorie. Tout se passe comme si les plaintes se transformaient en un état mental propre au quartier, qui affecterait tous les habitants et entretiendrait les problèmes. On parle de « sentiment d'abandon », de « sentiment de démission », de « manque de confiance » [M. D., 07/94]. L'environnement dégradé devient finalement, sous la plume des journalistes, le *signe* d'un état psychologique dégradé. Encore une fois, ce déplacement ne peut s'opérer que parce que les journalistes passent des problèmes des habitants à l'état du quartier lui-même : la psychologisation des problèmes et la construction du quartier comme catégorie d'action publique semblent aller de pair.

## ENTRE LES RESSOURCES DES QUARTIERS ET LES HANDICAPS DES HABITANTS

Ce diagnostic dessine déjà en creux les solutions. Si la communication est absente, et l'état psychologique mauvais, il faut renouveler la vie sociale dans les quartiers. Mais l'éventail des solutions possibles est également lié à la place et à la représentation des habitants dans la doctrine du DSU.

La réforme des quartiers sensibles, telle qu'elle s'invente dans la deuxième moitié des années 1970, se construit sur une image positive des habitants. A cette époque en effet, les premiers dispositifs qui ciblent les quartiers d'habitat social se construisent, en opposition à l'autoritarisme des politiques planificatrices, en se réclamant de la décentralisation, de la transversalité et du partenariat. Qu'il vienne de hauts fonctionnaires proches du catholicisme social, de professionnels de l'urbain issus de la

<sup>19</sup>Voir sur cette réforme Pierre Bourdieu, Rosine Christin, « La construction du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, mars 1990, p. 65-85.

<sup>20</sup>Voir sur la redéfinition de la politique de l'habitat à Montreuil ou dans des villes aux caractéristiques semblables, Marie-Hélène Bacqué, Sylvie Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L'Harmattan, 1997 et Marie-Hélène Bacqué, Sylvie Fol et Jean-Pierre Lévy, « Mixité sociale en banlieue ouvrière : enjeux et représentations », in Nicole Haumont et Jean-Pierre Lévy, *La ville éclatée. Quartiers et peuplement*, Paris, L'Harmattan, 1998.



deuxième gauche autogestionnaire ou des militants des luttes urbaines, le thème de la participation des habitants devient la marque distinctive de la politique de la ville après 1981<sup>21</sup>. Chez tous ces réformateurs, la participation a été un mot d'ordre au nom duquel ils ont cherché à imposer de nouvelles méthodes, qui vont donner naissance à un nouveau métier. Des bureaux d'études naissent sous l'impulsion des institutions de la politique de la ville pour mettre en œuvre, à partir de 1983, les premières conventions de Développement social des quartiers : la participation a désormais ses experts.

L'idée d'un développement global d'un territoire, au-delà de la multitude des actions sectorielles, se retrouve à Montreuil. En 1993, on peut lire dans le bulletin municipal : « *Dans les différents quartiers de Montreuil, l'action sociale ne peut se résumer en une juxtaposition d'interventions ponctuelles et isolées. Elle passe d'abord par une coordination de toutes les forces vives qui habitent, travaillent, conseillent ou interviennent sur place. C'est en ce sens que depuis près de 2 ans, la ville de Montreuil a mis des interlocuteurs privilégiés à l'écoute de la vie des quartiers : un maire-adjoint et un coordinateur. Dans les secteurs qui en sont dotés, on ne parle d'ailleurs pas seulement d'action sociale mais aussi de développement social. Nuance* »<sup>22</sup>.

Ce que l'on retrouve surtout dans les commentaires des journalistes montreuillois, c'est la positivité du territoire. Dans le reportage de 1994, ces derniers sont présentés comme des territoires « malades », mais qui, dans le même temps, détiennent les antidotes de la dépression. Les journalistes n'évoquent jamais leurs problèmes sans souligner leurs vertus. La structure des articles en témoigne : qu'elle soit binaire (problèmes/atouts) ou ternaire (bien-

être dans le quartier/problèmes/initiatives), elle fait toujours apparaître, à un moment donné, le quartier sous un jour favorable. Les quartiers de Montreuil souffrent de conflits et de manque de dialogue entre les habitants, écrivent-ils, mais le retour à l'équilibre est toujours en germe : « Dans ces quartiers, rien n'est jamais désespéré ; le manque de dialogue n'est jamais total » [M. D., 09/96]. L'esprit d'initiative l'emporte sur le découragement, l'optimisme sur le pessimisme.

Dans cette opération, les habitants sont particulièrement actifs. Les mêmes qui se plaignaient de leur quartier se révèlent capables de se mobiliser. Ainsi, le journaliste ouvre son reportage à La Noue par une visite, « un samedi particulièrement radieux », à ce « rendez-vous convivial » qu'est devenue la brocante. Il poursuit par une série de témoignages sur les problèmes, mais la deuxième partie, signalée par le sous-titre « établir des passerelles », marque un changement de perspective : « pourtant, des initiatives de développement des liens sociaux existent déjà sur la cité » [M. D., 07/94].

Les associations sont valorisées, les bénévoles félicités. A Montreuil-Ruffins, on trouve « une pépinière d'associations », « garantes d'une forte convivialité locale ». L'institutrice de Montreuil-Ruffins « cherche à établir un lien avec les parents. En montant des fêtes ou en organisant des soirées consacrées à la diététique ou au sommeil, avec un succès moins satisfaisant que les ateliers cuisine, souvent bondés » [M. D., 05/94].

D'où vient un tel dynamisme ? D'abord des capacités même du quartier à produire un sentiment d'appartenance commun. Les témoignages de l'enracinement local fusent dans les reportages de *Montreuil-Dépêche*, et notamment de la part des jeunes. « Nés ou arrivés à Montreuil-Ruffins très jeunes, ils y ont leurs racines, et surtout leurs amis » [M. D., 05/94].

<sup>21</sup> Voir le rapport Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, La Documentation française, 1983.

<sup>22</sup> *Montreuil-Dépêche*, n° 137, juin 1993.

Les jeunes affichent des identités «infra-quartiers», qui n'apparaissent pas en opposition au quartier, mais renforcent l'idée d'un fort ancrage territorial. C'est ce que souligne le reportage consacré à La Noue : « *Au Bel Air, les habitants ne se reconnaissent pas tous dans l'appellation Bel Air, selon que leur logement fait partie du patrimoine de l'OPHLM ou de la SCIC, selon qu'ils se trouvent au sud ou au nord de la rue du Bel Air. Cette remarque est souvent revendiquée par les plus jeunes qui marquent ainsi des volontés de territoire. " Ici, à la SCIC, c'est mieux, pas comme au Bel Air ". Au Bel Air OPHIM, on entend l'inverse* » [M. D., 10/94].

Ce sentiment d'appartenance est présenté comme le résultat d'un phénomène mécaniquement généré par l'ancienneté dans le lieu. Dans les reportages, la force de ce sentiment d'appartenance est soulignée par la récurrence des allusions à l'ancienneté. Celle-ci constitue un des principes d'identification les plus couramment utilisés. La date d'arrivée et/ou le nombre d'années de résidence ou d'exercice du métier sur le quartier sont précisés pour 17 des 68 personnages du reportage.

Le quartier produit de l'identité, mais aussi de la convivialité. Par cette notion, maintes fois évoquée dans les articles de *Montreuil-Dépêche*, la vie de quartier rappelle la vie de village, faite de moments festifs, où se crée et se renforce le sentiment d'appartenance à un même territoire et à une même communauté. C'est aussi un cadre de vie, qui, grâce à ses espaces naturels de rencontre, génère naturellement de la sociabilité : « Les habitants des Grands Pêcheurs et ceux du Bel Air sont amenés à se rencontrer dans le quotidien, chez les commerçants, sur le marché, à l'école, au collège, voire à l'église » [M. D., 10/94], écrit le journaliste.

Au « travailleur » et à l'« ouvrier » s'est ainsi substituée une autre figure, celle de l'« habi-

tant » du « quartier ». Si la glorification de l'autochtonie locale n'a jamais été absente de la rhétorique communiste<sup>23</sup>, l'infléchissement n'en est pas moins net. Une autre nébuleuse sémantique fait son apparition avec la question des quartiers : la « démocratie locale », la « proximité » et la « citoyenneté », dont on peut très nettement dater l'émergence dans la première moitié de la décennie 1990. En effet, c'est à cette époque que, le maire ayant rendu sa carte du Parti communiste, s'efforce de reconstituer une rhétorique politique et des réseaux militants : les mots d'ordre de la politique de la ville vont s'offrir comme des substituts particulièrement attrayants, car bénéficiant d'une grande aura médiatique et d'une certaine caution intellectuelle.

Mais si positive que soit l'image des quartiers, le modèle du cumul de handicaps constitue toujours l'horizon d'appréhension des problèmes. Le reportage de 1994 montre en effet clairement que les propriétés naturelles du quartier ne peuvent être actualisées que grâce à une intervention extérieure. D'où vient-elle ? Dans le reportage de *Montreuil-Dépêche*, quatre membres du service Développement social urbain sont présents : le chef de projet et trois coordinateurs de projet de quartier. Des élus sont également cités, mais ils ne sont pas choisis au hasard. On retrouve en fait, parmi eux, les défenseurs de la politique de la ville à Montreuil, bref les nouveaux réformateurs des quartiers.

Qui sont-ils ? Il s'agit avant tout d'élus en panne d'affiliation partisane : c'est le cas du maire, mais aussi d'une élue sans étiquette ou d'une autre, venue du Parti socialiste et partie au Mouvement des citoyens dirigé par Jean-Pierre Chevènement, peu développé sur la ville. C'est enfin le cas d'une troisième, en froid avec la section du parti communiste. Leur position dans le jeu politique local éclaire

<sup>23</sup> Voir, par exemple, Annie Fourcaut, *Banlieue rouge*, Paris, Editions ouvrières-Presses FNNSP, 1986.

les raisons de leur engagement dans la réforme. Tous bénéficient du soutien du maire, et comme lui, vont chercher dans la thématique de la démocratie locale et de la citoyenneté d'autres principes idéologiques. Le maire renforce aussi le clan des réformateurs en donnant plus de place, en 1995, à des élus désormais appelés « acteurs de la vie locale ». De 6 en 1988, ils passent à 14 en 1995, et, contrairement aux « élus sans étiquette » de la majorité précédente, ils deviennent les porte-parole d'un registre de justification faisant intervenir le « terrain », la « proximité », et se réclament d'un lien privilégié avec les « quartiers ».

C'est le même discours que l'on va retrouver chez les « élus de quartiers », dont trois (sur les quatre élus présents dans le reportage) sont interviewés et qui, depuis 1991, se voient attribuer, en plus de leur délégation, la charge d'une portion de la ville. Les journalistes ne cessent, eux aussi, de vanter les liens qu'ils entretiennent avec le quartier: l'un deux y habite et la seconde y a travaillé.

Dans cette refondation politique, les élus s'allient le soutien d'experts, d'ailleurs cités à plusieurs reprises dans le reportage. Ces derniers sont issus des bureaux d'études spécialisés dans la mise œuvre des dispositifs de la politique de la ville et, à ce titre, ils soulignent la capacité du quartier « à problèmes » à retrouver sa positivité. « Plutôt que de rupture à La Noue, je préférerais parler de dialogue en friche », explique un anthropologue qui a rendu un rapport sur ce quartier à la mairie [M. D., 09/94], insistant aussi sur l'identité générée par le quartier : « des plus jeunes aux anciens ont besoin de connaître la mémoire du quartier, c'est aussi comme cela que l'on s'y attache », explique-t-il [M. D., 07/94].

Armé de nouvelles références, ce groupe d'élus fait l'écoute des habitants le fondement de la légitimité politique, à l'inverse des élus

traditionnellement affiliés aux partis, accusés d'être gagnés par l'autoritarisme et la bureaucratie<sup>24</sup>. Ils s'engagent activement dans les conseils de quartiers et, dans le reportage de 1994, insistent sur la modestie de leur rôle : écouter, informer (« la médiation », insiste une élue). Ils s'effacent devant ce qui est l'essentiel : l'élaboration de projets venant des habitants eux-mêmes.

Néanmoins, le discours sur la démocratie locale et l'écoute des habitants fonctionne toujours, dans le même temps, comme une légitimation de compétences réformatrices qu'il s'agit d'imposer contre les autres élus. C'est pourquoi le registre thérapeutique imprègne la prose des journalistes. Les habitants, derrière lesquels les élus semblent se retirer, sont toujours présentés comme la cible d'une action dont ces nouveaux spécialistes revendiquent la nouveauté et la pertinence : la mise en place de nouveaux dispositifs, contrats de ville, conseils de quartier ou autres institutions de la citoyenneté, comme le Comité des citoyens (mis en place en 1993 pour diriger la campagne législative du maire), ou le Conseil consultatif de la vie locale (chargé, en 1995, de coordonner les conseils de quartier).

Cette posture renforce l'approche psychologisante des problèmes si bien que la figure du malade à soigner reste le filtre à travers lequel sont considérés les habitants : ces derniers souffrent d'un manque de confiance en eux, lié avant tout à un manque d'écoute. Une élue explique : « certains habitants se sentent abandonnés, surtout au Bel Air, ils ont besoin de reprendre confiance en eux, et envers les institutions » [M. D., 10/94].

Pour légitimer leur action, ces défenseurs de la démocratie locale ne peuvent qu'insister sur leur rôle dans la renaissance des quartiers.

<sup>24</sup>Voir, sur ce point, le livre du maire, sorti au même moment : Jean-Pierre Brard, *Paroles d'un maire*, Paris, Syros, 1994.

Dans cette perspective, il est exclu que les habitants puissent s'en sortir par une mobilisation autonome. Et on comprend alors le sens de la métaphore médicale : d'un malade, on attend de la patience et de la bonne volonté, et non pas une révolte contre la maladie.

Mais si l'image du quartier «ressource» s'efface au profit d'habitants dont il faudrait soigner les « handicaps », c'est pour une autre raison : la peur de l'émeute qui s'est répandue après la mort d'un jeune homme à la cité des Morillons en 1993. Provoquant la panique chez les élus, cet événement a accéléré la mise en place du service Développement social urbain, et la progressive occultation du conflit dans la définition de la participation à promouvoir.

De fait, l'action des habitants telle qu'elle est valorisée dans le reportage de 1994 ne naît jamais d'une opposition à une institution ou à des individus, mais toujours dans les limites strictes du quartier. Et surtout ce quartier est présenté comme un espace « neutre », garant d'égalité, dans lequel tout habitant, quelle que soit son origine, peut se fondre. C'est l'idée qui se dégage de l'ensemble des reportages : au-delà des affrontements, les habitants, aussi différents soient-ils, partagent un même attachement à leur quartier. L'article sur le quartier Bel Air-Grands Pêchers se termine sur cette phrase : « Tous s'accordent sur un point : c'est au parc des Beaumonts que l'on aime surtout se mettre au vert. [...] et ce n'est pas un péché que d'avouer que leur quartier, malgré ses problèmes, ils l'aiment quand même, sacrément bien » [M. D., 10/94]. Et l'article sur le Bas-Montreuil s'achève ainsi : « Interrogés sur leur quartier, les habitants ont tous formulé des critiques. Tous, une fois exprimé leur mécontentement, manifestent leur attachement » [M. D., 11/94].

Les journalistes de *Montreuil-Dépêche* valorisent leur volontarisme, à condition qu'il soit modéré, et tourné vers l'espace du quartier :

*« Il faut qu'on bouge nous-mêmes, on ne peut plus attendre ; il faut réclamer qu'on s'occupe de notre quartier, c'est trop urgent, mais c'est aussi à nous de le montrer ». Cette phrase à quelques nuances près est l'expression la plus entendue dans les quartiers Bel Air et Grands Pêchers ».*

C'est sur cet appel à la bonne volonté et à la prise en charge des problèmes que commence l'article [M. D., 09/94]. Ce qui prôné, c'est donc une mobilisation «positive», comme celle des jeunes qui s'avèrent soudain capables de lancer des « initiatives », mais toujours sur le quartier, et jamais en direction des institutions. Après avoir abordé les problèmes posés par les jeunes, l'article consacré à Montreuil-Ruffins se poursuit ainsi : « *Pourtant, les jeunes du quartier ont maintes fois fait la preuve de leur créativité ou de leur solidarité. Après le meurtre d'un jeune il y a deux ans, les "grands frères" ont spontanément sillonné les rues du quartier, discutant avec les plus jeunes, les exhortant à ne pas perdre leur calme. D'autres ont organisé des campagnes pour les droits civiques, poussant leurs cadets à s'inscrire sur les listes électorales. Un groupe d'adolescents a récemment monté un débat sur le Code de la nationalité... Aujourd'hui, des jeunes préparent un " voyage pour la paix " au Proche-Orient* » [M. D., 05/94].

Comme les habitants des quartiers, les jeunes ont une double image. Plongés dans la galère et l'oisiveté, rivés à leur cité toute la journée, on les voit soudainement capables d'une intense activité, porteurs d'initiatives foisonnantes sur le quartier.

Mais en décrivant cette métamorphose, il ne s'agit pas seulement de faire montre d'optimisme. Ce faisant, une frontière se dessine entre les comportements négatifs (la délinquance et la révolte) et ceux qui sont valorisés (l'action citoyenne en faveur de la paix sociale). C'est précisément cette attitude, faite de modération, de bonne volonté, de respect des institutions mais aussi de dynamisme à tonalité managériale (les «projets»), autrement dit cette participation raisonnable, que, aux yeux des élus, les chefs de projet doivent faire advenir.

### **LE DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN OU LA PROMOTION DE LA « BONNE PARTICIPATION »**

Dans le contrat de ville signé en 1994 entre l'État et la ville de Montreuil, il est explicitement prévu de « transformer les quartiers d'habitat social par un projet global, de développer la citoyenneté locale et de redynamiser la vie sociale dans les quartiers ».

C'est ce même objectif qui ressort du reportage de *Montreuil-Dépêche*. Le travail du DSU doit porter sur le cadre de vie, mais en dehors de toute action massive en termes d'aménagement urbain. Le développement des équipements (une meilleure signalétique et un meilleur éclairage public à La Noue) est présenté comme nécessaire, mais dans l'esprit des journalistes, l'enjeu dépasse la simple amélioration des conditions de vie matérielles. Il consiste plutôt à modifier « l'état d'esprit » du quartier. Finalement, il s'agit moins d'améliorer l'environnement physique que de créer des occasions de (re)susciter la participation et favoriser la rencontre des habitants autour d'un projet dont ils peuvent se sentir acteurs. Un expert, sociologue cette fois, embauché également par la municipalité et cité dans le reportage, le dit clairement : « Sans ces conditions, il serait presque vain de lancer des grands travaux de remise en état des lieux

dégradés avant d'avoir terminé de recréer ces liens sociaux » [M. D., 07/94].

Si le cadre matériel est laissé de côté, ce n'est pas seulement que la période de la planification et de la construction massive est terminée ; c'est aussi l'indice du conflit de compétences lié à l'entrée en scène de nouveaux spécialistes de la ville, les acteurs du Développement social urbain : malgré leurs efforts, l'urbanisme et notamment la réhabilitation des cités restent du ressort d'une des plus puissantes directions de la municipalité (la direction de l'Urbanisme), et des organismes HLM.

En 1994, un article de *Montreuil-Dépêche* commente en ces termes l'ouverture d'un local pour le DSU dans le quartier Jean Moulin : « Objectif : développer l'information et les rencontres des habitants, professionnels du quartier et les élus municipaux, de faire émerger et soutenir les projets visant à améliorer le cadre de vie et la vie sociale du quartier »<sup>25</sup>.

Les deux thématiques ne sont pas dissociées. Le cadre de vie est englobé dans la vie sociale ; en retour, la vie sociale a un effet bénéfique sur le cadre de vie. Comme l'explique plus clairement encore une des premières élues de quartier, interviewée dans *Montreuil-Dépêche* : « Ce quartier est un exemple de complémentarité entre l'intervention urbaine et l'intervention sociale. Vivre dans une cité n'est pas que s'occuper du bâti. [...] Nous ne pouvons pas régler les grands problèmes comme celui du chômage, mais nous pouvons aider au développement et à l'épanouissement des relations sociales. Il faut retisser les liens entre les habitants »<sup>26</sup>.

Le reportage de 1994 insiste sur le rôle des permanences que tiennent les élus et les coordinateurs dans les antennes de quartier, et qui favorisent le dialogue. Cette sociabilité est

<sup>25</sup> *Montreuil-Dépêche*, n° 148, juin 1994.

<sup>26</sup> *Montreuil-Dépêche*, n° 142, décembre 1993.

elle-même présentée comme une solution aux problèmes des quartiers : « *Parce que le quartier où l'on se sent bien, c'est celui où des liens se nouent entre les habitants, où ensemble, on s'implique dans la gestion des problèmes collectifs. Concrètement, le coordinateur et l'élu jouent ce rôle de caisse de résonance, de relais, pour permettre de développer, ou retrouver une vie sociale forte* »<sup>27</sup>.

« Renouer le lien social » tel est l'objectif du nouveau service, peut-on lire dans le bulletin municipal<sup>28</sup>. Là encore, le travail du DSU est présenté sur le modèle de l'action médicale. Les coordinateurs de projet de quartier endossent le rôle de médecins ou de psychologues. Au Bel Air-Grands Pêchers, le paragraphe qui leur est consacré s'intitule « la difficulté de dire » [M. D., 10/94]. Grâce à eux, des personnes qui ne se parlent plus vont petit à petit se rencontrer, communiquer et finalement se réconcilier. Au Bel Air-Grands Pêchers, depuis deux ans, la coordinatrice du DSU et la maire-adjointe « sont à l'écoute des attentes des habitants », car insiste-t-on plus loin, elles « avaient déjà compris le rôle incontournable de l'écoute à privilégier ici ». Cette dernière répète plus loin, à propos du Développement social urbain : « chacun s'écoute ».

Si le changement est possible, c'est grâce aux chefs de projet, mais aussi à des événements organisés par ces derniers, qui jouent le rôle d'électrochocs. Ces événements, dont l'effet est avant tout symbolique et psychologique, font renaître la « confiance », terme récurrent des reportages. Le même expert confirme le propos du journaliste, expliquant : « La brocante est peut-être l'un des meilleurs exemples de ce qu'il faudra faire afin de reconquérir la confiance des habitants du quartier de La Noue vis-à-vis de leur propre environnement urbain » [M. D., 07/94],

Les chefs de projet reprennent-ils à leur compte le discours municipal officiel ? L'un d'entre eux, évoquant les réunions organisées sur le quartier Montreuil-Ruffins aux débuts du DSU, en 1992, explique : « *On a fait des réunions en invitant tous les habitants. Dans les bottes aux lettres, paf! Tous les habitants étaient invités aux réunions de quartier. Quand on repérait des gens qui pouvaient être dans une logique de projet ou dans une logique de réflexion un peu d'intérêt général, pas seulement de questions-réponses à Vélue sur un petit problème particulier, on leur proposait de venir au groupe des acteurs sociaux en disant : peut-être effectivement que ces gens-là peuvent être forces de propositions, être entendus par les services, entendre eux-mêmes ce que disent les services* »<sup>29</sup>.

Pour lui, il s'agit d'abord de repérer les habitants qui semblent prêts à travailler dans l'esprit du Développement social urbain sur des projets « modestes » qui soient acceptables par la municipalité et les organismes HLM (et plus particulièrement l'Office public) : c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles de répondre à la définition de la « bonne » participation. Distinguer entre les formes légitimes et illégitimes de participation prend ainsi sa place parmi les tâches explicites du DSU. À la bonne participation, tournée vers l'intérêt général, et marquée par la bonne volonté, s'opposent l'intérêt particulier et la revendication égoïste. Et de fait, quand ce chef de projet de Montreuil doit évaluer un projet, c'est d'abord en fonction de « l'intérêt général ».

Si les chefs de projet mobilisent les principes de classement qui fondent le discours municipal, c'est d'abord parce que ces principes leur permettent de disqualifier des pratiques qu'ils associent au fonctionnement traditionnel de la municipalité communiste. En effet, étrangers au réseau communiste, n'habitant générale-

<sup>27</sup> *Montreuil-Dépêche*, n° 137, juin 1993.

<sup>28</sup> *Montreuil-Dépêche*, n° 135, avril 1993.

<sup>29</sup> Entretien au Service Développement social urbain, Montreuil, 17 mai 2000.

ment pas à Montreuil, les chefs de projet bénéficient de la volonté du maire de se constituer un réseau et des mots d'ordre alternatifs au PCF. Mais ils se heurtent directement aux positions acquises par des directions et des services longtemps tenus en main par des membres du Parti communiste. Ces principes jouent donc bien comme des ressources pour s'opposer, et donc s'imposer, au sein de la municipalité. On comprend alors pourquoi, interrogé sur ses débuts à Montreuil, un coordinateur dénonce ainsi le comportement de certains habitants. Il raconte : « *La population restait extrêmement passive, si ce n'est quand ils voyaient qu'il y avait un truc complètement incohérent qu'on leur faisait. À deux, trois reprises, c'était le cas, auquel cas, paf, c'est une pétition, et puis après, c'est le bras de fer. [...] C'est la logique pétitionnaire, dont on n'a jamais réussi à sortir* »<sup>30</sup>.

En opposition à la participation constructive qu'il veut mettre en œuvre, ce chef de projet s'en prend à un modèle d'action collective tourné, selon lui, exclusivement vers la contestation, et qui incarne à ses yeux la stérilité et la passivité.

Son attitude extrêmement critique par rapport au fonctionnement traditionnel de la ville et son adhésion aux catégories du DSU ne s'expliquent pas seulement par sa position de « transfuge » au sein de la municipalité (selon l'expression d'un de ses collègues), mais aussi par sa trajectoire militante et professionnelle. Comme ses deux premiers collègues, ce coordinateur de projet de quartier est un ancien travailleur social issu du militantisme de l'après 1968 : les deux premiers sont éducateurs, lui est animateur. Ces professionnels venus de l'action sociale (qui sont, de plus, des hommes) s'imposent ainsi grâce à des compétences acquises dans le travail d'encadrement des populations les plus pau-

vres, et, parmi ces populations, ceux qui, après les émeutes, apparaissent les plus menaçants : les jeunes.

Pourquoi viennent-ils rejoindre les rangs des réformateurs des quartiers ? D'abord, la décentralisation a affecté les crédits affectés au travail social. Mais surtout, le travail de délégitimation d'une profession désignée comme agent du contrôle social, puis accusée d'incarner l'« archaïsme » ou de « lourdeur » de l'Etat-providence, rend particulièrement attractif ce métier, le Développement social urbain, qui se veut « moderne », « innovant », « transversal »<sup>31</sup>. En outre, ces travailleurs sociaux sont souvent d'anciens militants. Parmi les trois premiers membres du service montreuillois, l'un a milité au Parti communiste, un autre dans une organisation maoïste et le dernier au Parti socialiste. Engagement auquel ils ont renoncé à la fin des années 1970, au début des années 1980 au plus tard. Le DSU offre alors un lieu de reconversion de dispositions militantes toujours fortes, mais désormais rétives à tout discours trop contestataire, et axées sur la recherche de changements tangibles et immédiats.

Le ralliement des chefs de projet au discours municipal impulsé par le maire n'est sans effet. Tout un travail de conversion aux formes légitimes de l'action collective peut alors s'opérer, notamment dans les moments où les coordinateurs aident les habitants à élaborer des projets. Cette partie du travail est loin d'être négligeable, dès lors qu'un tiers du budget de l'équipe DSU de 1994 à 1998 (dont la moitié est consacrée au financement de l'équipe) se transforme en subventions pour des projets montés par les services municipaux, et/ou par les habitants. Parmi ces subventions figurent, pour quasiment la moitié, des crédits du Fond d'action sociale et la diffusion des normes du DSU apparaît alors

<sup>30</sup>Entretien au Service Développement social urbain, Montreuil, 17 mai 2000.

<sup>31</sup> Sur ce point voir Michel Autès, *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 1999.

d'autant plus efficace que les coordinateurs jouent le rôle d'intermédiaires entre les habitants et le FAS qui n'accorde de subvention qu'avec l'avis positif du DSU.

Dans ce cadre, le discours réformateur fonctionne comme autant d'injonctions à la « bonne volonté » et à la « mesure ». La réalisation d'un budget permet l'apprentissage des règles gestionnaires, tandis que l'argumentation des projets se construit sur un discours qui se doit de se détacher de l'intérêt particulier au profit de la vie en commun et de l'ensemble du quartier.

Il ne faut pas négliger les effets de ce travail sur les habitants qui sont en contact avec le DSU. Un véritable ethos est promu, reposant sur un discours ponctué de références obligées. Une coordinatrice raconte par exemple la visite d'un habitant désireux « d'aller faire du foot avec les jeunes qui squattent le hall ».

*« Quand il se retrouve avec le dossier de demande de subvention à remplir, il a non seulement besoin d'une aide administrative, mais il y a aussi des aides en termes de contenu des projets : "Oui, OK, vous faites du foot, parce que c'est bien de faire du foot, les jeunes aiment le foot, ça défoule, etc. Mais qu'est-ce que ça apporte d'autre ? Ah, c'est le respect des règles du jeu, de l'esprit d'équipe"... >><sup>2</sup>.*

## CONCLUSION :

À lire simplement ces cinq articles du bulletin municipal d'une ville de la région parisienne, on mesure la force qu'a prise le sens commun réformateur sur les quartiers dits sensibles. Cette manière particulière de poser les problèmes (au niveau de territoires étroitement circonscrits) et d'envisager les solutions (par un renouveau de la sociabilité) repose d'abord

sur une certaine représentation du monde social et de ses divisions : les « quartiers » sont désormais moins « populaires » ou « ouvriers », que peuplés d'« immigrés » et de « jeunes ».

Mais avec le resserrement sur l'espace du quartier, se jouent d'autres phénomènes, comme l'occultation, dans le diagnostic des « problèmes », des mécanismes structurels, notamment macro-économiques, ainsi que de toute réalité conflictuelle<sup>33</sup>. En mettant en scène un petit nombre de partenaires (la municipalité et les habitants), sur un espace étroitement circonscrit (le quartier), la doctrine du Développement social urbain permet d'évacuer la figure de l'adversaire au profit d'une action consensuelle. On voit ainsi comment, à Montreuil, la participation, premier mot d'ordre de la politique de la ville, se trouve redéfinie, impliquant finalement moins la mobilisation massive des habitants que leur engagement dans des initiatives modestes et des projets dépourvus de charge contestataire.

Il ne suffit pas de repérer les contours d'un consensus. Il faut surtout dégager les conditions sociales de son émergence. Seule une enquête sur les lieux où il est mis en œuvre, auprès des acteurs qui le reprennent, permet de comprendre comment, avec la politique de la ville, a pu s'imposer une certaine grille d'analyse des problèmes sociaux. Ce qui explique le succès de l'action du DSU en faveur de la « démocratie locale » et de la « citoyenneté », ce n'est pas seulement sa pertinence par rapport à la réalité des « quartiers », mais surtout les ressources qu'elle apporte à un certain nombre d'acteurs. Des ressources pour

<sup>32</sup>Entretien à l'antenne de quartier Bel Air-Grands Pêcheurs, 16 novembre 1999.

<sup>33</sup>Voir, sur les approches de la ville en termes de dualisation, Edmond Préteceille, « De la ville divisée à la ville éclatée : questions et catégories de la recherche », in Nicole May, Pierre Veltz, Josée Landrieu et Thérèse Spector, *La ville éclatée*, La Tour d'Aiguës, Editions de l'Aube, 1998. Voir aussi la critique adressée par Robert Castel à la notion d'exclusion dans *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.



surmonter les recompositions qui affectent divers milieux, que ce soient les politiques urbaines (fin de la planification et des constructions massives de grands ensembles), l'action sociale (et plus précisément le travail social), ou la vie politique (déclin du Parti communiste). Des ressources aussi pour donner sens à des trajectoires militantes heurtées, marquées par le désengagement. Pour les chefs de projet par exemple, tout se passe comme si la politique de la ville faisait se rejoindre dispositions militantes et reclassements professionnels, dans un métier vécu sur le mode de la vocation mais soumis à l'impératif de l'action efficace et réaliste.

La genèse politique et militante de l'engagement réformateur montre les ressorts qui sont à l'origine de l'élaboration d'une doctrine urbaine et sociale reposant sur une vision pacifiée et pacificatrice de l'action à mener en direction des populations et des territoires les plus défavorisés. Ce travail monographique laisse évidemment pressentir que l'adhésion à ce discours et les effets sociaux des dispositifs restent variables selon le jeu politique local, les trajectoires militantes des acteurs, et, finalement, la place plus ou moins grande laissée au registre dénonciateur.