



DE L'EMBLÈME AU « PROBLÈME »

HISTOIRE DES GRANDS ENSEMBLES DANS UNE VILLE COMMUNISTE

La situation des quartiers dits difficiles ou sensibles est devenue un angle d'attaque pour analyser la pauvreté. C'est là, en effet, que se concentreraient une série de « problèmes » : chômage, précarité, échec scolaire, uniformité de l'architecture, délinquance, forte proportion d'étrangers et de jeunes... Toutefois, à remonter quelques décennies dans le temps, ces analyses ne manquent pas de surprendre. Car, à partir de 1954, quand les mécanismes financiers et réglementaires sont mis en place, que le rythme de construction de logements sociaux démarre enfin, l'admiration est quasi unanime. Nombreux sont ceux qui pensent même que de ces « grands ensembles », peut naître une société nouvelle.

Dès le début des années 1960, toutefois, les premières critiques se font jour : la « sarcellite » est montrée du doigt, et une décennie plus tard, en 1973, la circulaire Guichard met fin à la construction des zones à urbaniser par priorité (ZUP). La chronologie est connue : les chocs pétroliers de 1973 et 1979, la crise économique et la montée du chômage, la réforme du logement de 1977, l'arrivée de populations plus pauvres et immigrées, la dégradation d'immeubles souvent construits à la hâte... Pourtant, la représentation de ces grands ensembles ne reflète pas seulement l'évolution de leurs habitants ou du bâti, mais constitue une mise en forme particulière de la question de la pauvreté. Elle doit ainsi s'analyser dans la perspective de ce large mouvement de redéfinition de la « question sociale ».

Cette manière de se représenter les problèmes est étroitement liée à la politique de la ville, née en 1977 avec les opérations Habitat et Vie Sociale (Chevalier, 1996). Pourtant, le succès de cette grille de lecture s'explique aussi par l'histoire des communes qui s'engagent dans les conventions dites de Développement social des quartiers, puis de Développement social urbain et enfin dans les contrats de ville. Il y a une genèse locale du « problème de la ségrégation » tel qu'il est défini aujourd'hui. Nous proposons d'en donner un aperçu à partir d'une enquête dans une commune de proche banlieue, Montreuil-sous-Bois.

Dans cette ville communiste depuis 1935, la gloire des grands ensembles a sans doute été plus forte, et plus

longue, qu'ailleurs. Car les quartiers d'habitat social, comme les centres sanitaires, les bibliothèques, les piscines et les centres de loisirs, ont longtemps été montrés en exemple des conquêtes sociales qui pouvaient être réalisées par les mairies communistes. Au début des années 1990, pourtant, le retournement s'est opéré. Comment expliquer que, là aussi, les grands ensembles soient devenus, sous le nom de quartiers, le filtre à travers lequel les problèmes sociaux sont désormais pensés et traités ?

La fierté perdue des grands ensembles

Le processus d'invisibilisation qui frappe les grands ensembles apparaît d'abord dans les images. En guise de couverture du numéro de janvier-février 1961, un titre : « La municipalité poursuit l'effort d'équipement de la ville », et une photo, celle de la cité du Bel Air juste sortie de terre. L'image est quadrillée de lignes verticales, horizontales, ou obliques. La prise de vue, en légère contre-plongée, renforce la taille des bâtiments, et souligne la technicité, le confort et la modernité. Exceptés des arbres peu fournis sur le devant, et quelques feuillages sur la gauche, toute la place est laissée au monde minéral.

Cette photo n'est qu'un exemple dans l'iconographie produite à la gloire des grands ensembles, aussi bien dans les mairies communistes qu'au Ministère de l'Équipement. Malgré la mythologie qui s'est développée sur la « banlieue rouge », constituée de « fiefs » et de « bastions » en lutte contre l'État, la politique de construction des cités HLM repose en effet sur un relatif consensus. Au moment où le Bel Air « sort de terre », les édiles communistes partagent, avec l'élite planificatrice qui prend les rênes de l'État après la seconde guerre mondiale, un même constat : la faillite du laisser-faire de l'entre-deux-guerres en matière d'urbanisme, la crise aiguë du logement et les impératifs de la reconstruction exigent une politique du logement offensive, centralisée et planifiée. Et de fait, à partir de 1957-1960, date de la construction de cette première grande cité de la ville (560 logements au Bel Air), les ensembles de logement social se

multiplient à Montreuil. En 1990, le patrimoine de l'OPHLM, qui forme 68 % des logements sociaux de la ville, comprend 7500 appartements, qui logent plus de 20 000 personnes sur les 94 768 qui habitent Montreuil. Fierté de la municipalité, les grands ensembles le sont aussi des militants communistes qui souvent y habitent, et qui vivent l'édification des cités, autour desquelles se développent les cellules du parti, comme une conquête sociale pour l'ensemble de la classe ouvrière. Les premiers habitants des cités HLM qui viennent d'un habitat sombre, exigu et insalubre goûtent, eux, la lumière, le confort et la modernité.

Les grands ensembles ne disparaissent pas des pages du bulletin municipal. Mais progressivement la prise de vue grandiloquente disparaît au profit d'un regard plus intimiste, avec une série de plans rapprochés sur des petites rues à faible circulation. Naguère au centre des photos, les cités s'effacent, ou



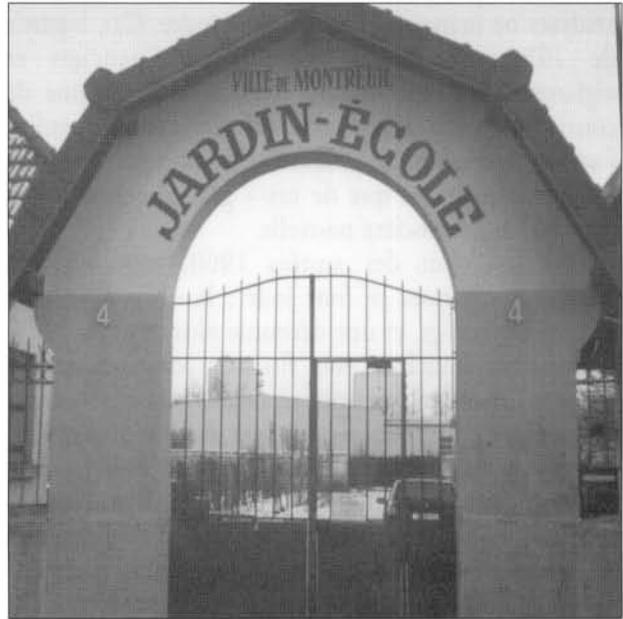
Le groupe Bel-Air en 1961
© Bulletin municipal de Montreuil

passent au second plan, à égalité avec la nature, les pavillons et les habitants. Sur la couverture du numéro de novembre 1992, les points de verdure des parcs publics et des jardins pavillonnaires, ainsi que les petits immeubles du parc privé deviennent prédominants.

Les mots aussi en disent long. « Ségrégation » apparaît la première fois dans le bulletin municipal en 1972 à propos du surloyer, taxé de « mesure anti-sociale et de ségrégation¹ ». Il est par la suite utilisé pour défendre les grands ensembles contre les attaques et les critiques que, déjà, leur adressent les gouvernements de droite. Et plus généralement pour dénoncer le désengagement de l'État dans la production de logement. Les journalistes de la ville renversent la rhétorique gouvernementale en affirmant que la ségrégation n'est pas due aux grands

ensembles, mais à la crise du logement et à l'insuffisance des constructions : « Les mal logés vivent dans des logements vétustes, insalubres alors que des milliers de logements neufs restent vides, le prix des loyers étant inabordable pour ceux qui cherchent un appartement. Voilà la véritable ségrégation sociale organisée par le pouvoir »².

En 1981, le bulletin municipal parle d'opérations de construction qui doivent : « éviter la monotonie du paysage pavillonnaire continu et les grands ensembles étendus, avec ce que cela suppose souvent de ségrégation sociale »³. À partir de cette date, les grands ensembles apparaissent progressivement comme les lieux de la ségrégation. Ce n'est cependant qu'à partir de 1990, date de l'émeute de Vaulx-en-Velin, à plusieurs reprises commentée dans le bulletin municipal, que l'on voit apparaître, avec le terme nouveau « d'exclusion », l'idée que les problèmes sociaux se calquent sur le périmètre des cités HLM⁴.



Jardin-école des pêcheurs (1927) en face de la cité Bel-Air (1961)
© A. Querrien

Ce faisant, le mot change de sens. Les populations qui sont victimes de la ségrégation ne sont plus les exclus du logement social ; ce sont ceux qui y vivent.

L'apparition de « ghettos »

Au début des années 1980, il est devenu difficile pour les municipalités communistes de faire des grands ensembles les emblèmes de leur action. Les crédits de l'État se raréfient, le rythme des constructions se ralentit,

1. Le bulletin de Montreuil, janvier 1972.

2. Le bulletin de Montreuil, n° 10, août 1973.

3. Montreuil-Dépêche, numéro spécial, octobre 1981.

4. Montreuil-Dépêche, n° 108, novembre 1990.

5. Sources : Photo socio-démographique des quartiers, Montreuil, août 1997 et Programme local de l'habitat de la commune de Montreuil-sous-Bois, janvier 1991.

et les premiers signes de vieillissement apparaissent. L'image glorieuse des grands ensembles n'est plus relayée avec autant d'enthousiasme : de nombreux militants délaissent les cités pour accéder à la propriété, ou alors cessent de militer. Mais si l'image des grands ensembles se renverse, c'est aussi parce qu'arrivent, dans les cités, de nouvelles populations. Les ménages de la classe ouvrière les plus qualifiés et de la classe moyenne quittent en masse les grands ensembles à la fin des années 1970, laissant la place à des ménages plus pauvres, et à des ménages étrangers qui, auparavant, en étaient exclus (Pinçon, 1976).

À Montreuil, la population étrangère, en constante progression, passe de 9,7 % de la population totale en 1968 à 18 % en 1982. De nombreuses cités construites grâce au financement du 1 % 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. À la fin des années 1980, les étrangers sont concentrés dans des zones d'habitat ancien et dégradé, mais surtout là où se trouvent les immeubles de logements sociaux. Parmi les 11 quartiers de la ville, ceux qui comprennent les plus grandes cités comptent, au sein de leur population, 17,1 % d'étrangers (La Noue) 22,4 % (Paul Signac), 18,2 % (Bel-Air Grands Pêcheurs) 22,7 % (Branly-Boissière), avec des îlots qui comptent de plus fortes proportions (39,5 % pour la cité des Grands Pêcheurs et 32,67 % pour la cité de l'Amitié)⁵. Les taux de chômage sont, pour les mêmes quartiers, respectivement de 11 %, 13,6 %, 13 %, et 11,9 % : la localisation des chômeurs suit de près celle des étrangers, c'est-à-dire le collectif ancien sans confort et l'habitat social.

Comment l'arrivée de ces populations est-elle vécue par la municipalité ? Si les communistes participent pleinement à la forme que prend l'aménagement des villes en extension pendant les Trente Glorieuses, ils en partagent aussi le projet : construire du logement pour les classes salariées en voie d'ascension sociale. Un projet qui est aussi pour les municipalités un pari électoral et politique : s'allier le soutien des catégories supérieures de la classe ouvrière en les faisant accéder à la ville moderne. À la différence des premiers habitants des cités, les ménages précarisés et/ou immigrés n'apparaissent pas comme des électeurs potentiels, comme une source d'énergie militante, et comme le creuset d'une nouvelle forme de sociabilité. Ils sont de fait appréhendés comme des « charges ».

La politique qui se met en place dans ces cités HLM n'est pas non plus étrangère à la montée en puissance, chez les bailleurs, de pratiques visant à une « répartition équilibrée » en termes de composition sociale, mais aussi « ethnique » (Toubon, 1997). Ces pratiques s'inscrivent toutefois dans la continuité des efforts mis en œuvre, dès la décennie précédente par de nombreuses mairies, pour freiner la concentration

spatiale des étrangers (Masclat, 2001). Ainsi, dans le bulletin municipal de Montreuil, les mots « ghettos » et « ségrégation » servent, dès la fin des années 1960, à mettre en forme une question qui préoccupe les élus locaux du parti communiste : la concentration de travailleurs immigrés d'origine maghrébine et africaine dans leurs villes. En octobre 1969, des maires communistes de la région parisienne et d'élus de Paris réclament une « répartition plus équitable de la population immigrée » (Vieuguet, 1975).

« Nos municipalités, grâce à leur action et au soutien actif de leur population, présentent un remarquable bilan de réalisations dans tous les domaines [...]. Mais la réduction constante des crédits accordés aux communes par le gouvernement, sa volonté de leur faire supporter des charges qui incombent à l'État, rendent la gestion des affaires communales de plus en plus difficile, d'autant que les besoins de nos populations sont sans cesse croissants. Dans ces conditions, la concentration de travailleurs immigrés dans certaines villes ne correspond ni aux intérêts de la population locale,



Une ville connue pour ses foyers d'immigrés
© M. Nascimento/REA

ni à ceux des immigrés. En conséquent, nous exigeons une répartition équitable de travailleurs immigrés dans les différentes communes de la région parisienne ». Position commentée par ces quelques mots dans un ouvrage de vulgarisation du programme : « Les élus communistes condamnent les ghettos qui conduisent au repliement, à l'isolement par nationalité ».

Ces thématiques sont reprises à l'identique dans les numéros du bulletin municipal montreuillois des années 1970. En 1970, la déclaration des élus communistes est partiellement reproduite, et commentée⁶. Dans un article de 1972, le journaliste explique que les travailleurs immigrés sont systématiquement orientés vers « les départements de la banlieue, et plus particulièrement vers les villes gérées par des

6. « Pour la liquidation des bidonvilles », *Le bulletin de Montreuil*, janvier 1970.

7. *Le Bulletin de Montreuil*, mars 1972.

municipalités démocratiques »⁷. S'exclamant « Halte aux ghettos ! », il déclare : « Nous disons que la concentration des travailleurs immigrés dans les municipalités démocratiques de la banlieue est préjudiciable aux intérêts de la population locale, comme à ceux des immigrés eux-mêmes. Elle constitue un fardeau insupportable pour les villes ouvrières ».

Les « travailleurs immigrés » sont ainsi présentés comme des victimes (de « l'exploitation »), mais aussi comme des charges (comme le sous-entend le mot « fardeau »), dont la justice exige de se répartir le poids. La question de la répartition s'inscrit dans un discours revendicatif – les élus réclament une amélioration des conditions de vie des immigrés. Mais au-delà de cette indignation, l'objectif de peuplement est clairement posé. Après la publication du recensement de 1975, un article est publié dans le bulletin municipal de Montreuil, qui déclare qu'un « seuil » est « dépassé » : « Le recensement fait aussi ressortir que la population immigrée est passée de 9 348 personnes à 14 367 (soit en pourcentage de 9,79 % à 14,96 %) alors que la municipalité considère que le seuil qui ne devrait pas être dépassé se situe aux environs de 10 % afin qu'existent les meilleures conditions d'une bonne cohabitation entre les diverses communautés »⁸.



La cité Bel Air en janvier 2003
© A. Querrien

Les thématiques du ghetto et de la répartition spatiale des étrangers subissent une certaine transformation. Les grilles de lecture du parti communiste tendent à disparaître. « L'exploitation » est moins souvent évoquée, et à partir du milieu des années 1980, on ne parle plus de « travailleurs immigrés », mais « d'immigrés »⁹. Si la municipalité déclare toujours lutter pour de meilleures conditions de vie, son combat est désormais mené au nom de « l'intégration républicaine », de la « citoyenneté », et contre le « repli communautaire ». Quant à la politique de peuplement, elle prend désormais pour cible les cités HLM dans lesquelles les organismes HLM, et la mairie cherchent à introduire une plus grande « mixité sociale ». Dans le ralliement des mairies aux bienfaits de la territorialisation de l'action publique, ce terme a sans

doute joué un rôle important. Promu par un certain nombre de dispositifs législatifs et réglementaires mis en place depuis la loi Besson de 1990, le mot d'ordre de la mixité sociale prend corps, à Montreuil, dans une charte communale du logement. Signée en 1997, celle-ci recommande l'accueil d'un minimum de ménages modestes, mais préconise dans le même temps l'arrivée de ménages sociologiquement plus diversifiés dans les trois zones urbaines sensibles de la ville. Ce document vient ainsi légitimer le mélange de critères « ethniques », sociaux et démographiques qui sont alors pratiqués dans les attributions.

Finalement, ces grands ensembles sont devenus les lieux où se concentrent des populations considérées comme un frein à la mixité sociale, alors que celle-ci est devenue un gage d'harmonie et une solution aux problèmes sociaux.

De la planification à la revalorisation

Le renversement de l'image des grands ensembles ne s'explique pas seulement par la modification de la composition sociale. En découle aussi la mise en cause du modèle de planification qui en était à l'origine. Dès la fin des années 1960 en effet, la planification est décrétée en crise (Rouso, 1987). Les orientations plus libérales des années Pompidou puis Giscard, la crise économique et la montée d'un puissant mouvement en faveur du « cadre de vie » convergent pour condamner l'aménagement volontariste de la ville. Les politiques urbaines, tant nationales que locales, se redéfinissent alors autour d'autres orientations, sous l'effet de nouvelles contraintes.

La ville de Montreuil, comme de nombreuses villes de la petite couronne de Paris, subit de plein fouet la crise économique et les restructurations industrielles (Bacqué, Fol, 1997). Entre 1976 et 1982, 6 000 emplois industriels disparaissent. À partir du début des années 1980, la ville cherche à favoriser le développement des PME du tertiaire, sources d'emplois plus qualifiés. Des politiques de communication sont élaborées en direction d'entreprises spécialisées dans les technologies de pointe. Pour modifier l'image de la ville, la municipalité redéfinit également sa politique de l'habitat. La construction des cités cède la place à des opérations de construction de petite dimension, ainsi qu'à la promotion d'un cadre de vie susceptible d'attirer une nouvelle population de salariés du tertiaire (Lévy, 1992). Une Opération Programmée

8. *Le bulletin de Montreuil*, n° 26, septembre 1975.

9. La dernière occurrence de l'expression « travailleurs immigrés » date de 1986. « Les conditions de vie des travailleurs immigrés dans certains foyer sont inacceptables », peut-on lire dans un article intitulé « Pour la dignité des hommes », *Montreuil-Dépêche*, n° 58, avril 1986.

d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) démarre en 1985 dans le Bas-Montreuil, alors érigé en vitrine de la ville. Cherchant par cette politique à résorber l'habitat insalubre, la ville s'ouvre plus largement à l'activité jusque-là freinée des promoteurs immobiliers.

Les motivations ne sont pas seulement économiques. Il s'y mêle des calculs politiques liés au déclin électoral du parti communiste. Dans cette ville qui n'a été dirigée depuis 1935 que par des maires communistes, élus régulièrement au premier tour avec près de 60 % des voix, dans cette circonscription où les députés sont eux aussi tous communistes depuis 1962, la désaffection ne cesse de croître. Certes, la conquête de la mairie ne semble pas mise en cause. En 1965, la mairie est conquise avec 60 % des voix. En 1989, le score est analogue (58,6 %). La victoire reste acquise au premier tour jusqu'en 1995.

En revanche, les scores du PC sont en forte baisse aux élections présidentielles et législatives. Le système d'encadrement de la vie sociale, par des effectifs militants importants, sur une organisation développée en sections et en cellules, et sur un nombre important d'associations « satellites », est en train de s'effondrer. Face à cette situation, le maire élu en 1984 finit par rendre sa carte en 1992, et s'efforce d'élargir son électorat : les nouveaux venus dans la ville constituent un électorat convoité.

Cette politique n'est pas sans conséquence sur le peuplement de la ville (Bacqué, Fol, Lévy, 1998), mais aussi sur la représentation de la pauvreté. Si l'arrivée des classes moyennes est désirée, c'est bien aussi que la concentration des classes populaires est devenue indésirable. L'option prise au milieu des années 1980 prépare ainsi le ralliement à l'idée que le problème de la ségrégation est lié à la présence trop forte, dans certaines zones, des populations les plus défavorisées.

Le quartier comme lieu de la réparation

Le fait de penser les « problèmes » à l'échelle des quartiers, pose dans le même mouvement le cadre dans lequel vont être pensées les solutions. Parallèlement à l'image du quartier sensible qui s'impose dans les débats et dans les représentations publiques dans les années 1980, mais plus encore après les émeutes de 1990 et 1991, émerge celle du « vrai quartier », présenté comme l'espace naturel de la « citoyenneté », le lieu privilégié d'un rapport nouveau entre élus et habitants, entre personnel municipal et habitants, l'espace possible d'une vie à la fois plus « démocratique » et plus « harmonieuse ».

Ainsi, à Montreuil, les quartiers sont désignés, à partir du début des années 1990, comme les lieux où sévissent les problèmes les plus préoccupants. Mais ils

deviennent, à la même époque, les lieux mêmes où ces problèmes peuvent être soignés.

Pressions financières et pressions médiatiques

La promotion du « quartier » est d'abord une conséquence de l'adhésion, relativement tardive comme de nombreuses villes communistes, à la politique de la ville. À Montreuil, un contrat de ville est signé avec l'État en 1994, mais pour des raisons d'abord financières. En 1990, 68 % des logements sociaux ont été construits avant 1976¹⁰. Une grande partie du patrimoine a vieilli. Depuis plusieurs années déjà, les réhabilitations s'annoncent massives et coûteuses, alors même que les recettes locales et les subventions nationales se réduisent.

En 1987, une réhabilitation de grande ampleur est lancée sur une des plus grandes cités de la ville (1200 logements), construite entre 1962 et 1967, Montreuil-Ruffins. Les financements s'avèrent vite insuffisants, et la ville se présente à un concours organisé par la mission Banlieues 89, le Ministère de l'Équipement, la Délégation Interministérielle à la Ville et l'Union des HLM. Rempporté par Montreuil, il apporte le complément nécessaire à l'opération et l'accès aux crédits du Fonds Social Urbain créé en 1984 en vue de réhabiliter les cités d'HLM.

Les ressources de la politique de la ville ne sont pas seulement financières. Les élus y cherchent aussi de nouvelles manières de faire pour conjurer le spectre des émeutes qui hante les esprits depuis les événements de Vaulx-en-Velin, de Sartrouville et de Mantes-la-Jolie en 1990 et 1991. L'assassinat d'un jeune de Montreuil par un commerçant en 1993 laisse les élus particulièrement démunis, alors que le réseau d'encadrement de la jeunesse, étroitement lié au réseau communiste, ne cesse de se défaire. L'intervention de nouveaux acteurs, sur d'autres modes, en direction des jeunes des classes populaires, apparaît comme une nécessité. La politique de la ville connaît alors une accélération notoire. Le service Développement Social Urbain (DSU) devient une direction de la municipalité. Et au premier chef de projet, s'ajoutent bientôt six coordinateurs de projets de quartier, assistés à partir de 1997 de plusieurs emplois jeunes.

Les armes du développement social urbain

Mais bien avant le début des réhabilitations, dès les années 1980, les méthodes promues par la politique de la ville (la territorialisation, la transversalité, le partenariat), sont importées au sein même de la

10. Programme local de l'habitat de la commune de Montreuil-sous-Bois, janvier 1991.

municipalité, pour traiter un certain nombre de nouveaux « problèmes » : la sécurité, la jeunesse, la toxicomanie.

L'attention nouvelle ou plus grande dont ces problèmes font l'objet n'est pas seulement le fait d'une soudaine prise de conscience. Elle doit beaucoup à certains acteurs de la ville, soit qu'ils essaient de s'intégrer à la municipalité, au nom de nouvelles compétences, soit qu'ils aillent chercher, à l'extérieur, d'autres principes de légitimité.

C'est le cas par exemple d'un certain nombre de travailleurs sociaux, qui pour fuir les difficultés matérielles et la crise de légitimité qui affecte leur métier, cherchent de nouveaux débouchés professionnels. Alors que, depuis le début des années 1970, une série de critiques pointent du doigt le caractère répressif, puis inefficace et coûteux du travail social, les éducateurs sont soumis, suite à la décentralisation, à un contrôle accru de la part des conseils généraux et, souvent, à une baisse des budgets. Les dispositifs de prévention mis en place après la commission Bonnemaison de 1982 conduisent, quant à eux, à une plus grande intervention des maires dans le domaine de la délinquance et de la sécurité. Dans ce contexte, un certain nombre d'éducateurs quittent le travail social pour aller reconvertir leurs compétences professionnelles (et parfois leurs dispositions militantes) dans les dispositifs de la politique de la ville. Jugés plus « modernes », ils ouvrent en outre des perspectives de carrière plus valorisantes.

Pendant les années 1980, la scène montreuilloise connaît une autre évolution, liée à la remise en cause d'un fonctionnement municipal structuré par des décennies de gestion communiste. Recrutement sur des critères moins politiques et plus professionnels, relâchement des liens avec les syndicats, rationalisation budgétaire, tout cela vient bouleverser l'ordonnement de carrières qui passaient souvent par l'engagement militant, et la lente progression des échelons. Là encore des « innovateurs » vont tirer



La proximité des cités (ici les Ruffins) et des pavillons
© A. Querrien

profit de cette période de recomposition en imposant d'autres manières de faire, et notamment les mots d'ordre de transversalité et de territorialisation.

En 1981, le service municipal de la jeunesse est créé. En 1983, est mis en place un conseil communal de prévention de la délinquance, dont un des groupes de travail porte sur la jeunesse. Les initiateurs et les animateurs de ces dispositifs seront tout naturellement mis à la tête du service Développement social urbain créé en 1991. Le rôle qu'ils joueront pour éviter tout « débordement » après la mort du jeune en 1993 leur donnera un surcroît de légitimité.

Mais tout en profitant de moyens d'action et de crédits supplémentaires, la municipalité est amenée à reprendre les présupposés même de la politique de la ville, à savoir la pertinence du quartier comme échelon d'appréhension et de traitement des problèmes. Dans un reportage consacré à la venue à Montreuil du ministre de la ville Michel Delebarre en 1991, le journaliste explique : « Pour en venir au cœur du problème, le député-maire réaffirmait la volonté montreuilloise de supprimer les ghettos sociaux ou ethniques et avant que d'avoir à les déplorer, de prévenir les problèmes qui ont dû être affrontés dans d'autres communes »¹¹.

Le rapport rédigé par le nouveau directeur du DSU à l'occasion de cette visite, consacre toute une partie à « la problématique du quartier ». Les quartiers, conçus comme territoires cumulant les handicaps (et notamment les problèmes liés aux jeunes et à la sécurité), sont devenus une catégorie de l'action municipale.

Une rhétorique nouvelle pour des « ex-communistes »

Si la politique de la ville se propose de cibler l'action publique sur des territoires bien particuliers et étroitement circonscrits, c'est que les quartiers sont considérés comme les lieux d'engendrement possible d'une vie meilleure. Or cette valorisation du quartier va être mise au service de la réorientation politique et idéologique du maire.

De fait, le rapprochement avec d'autres formations politiques de gauche (comme les Verts) et la mise en place d'une intense politique de communication ne suffisent pas à compenser la perte des ressources traditionnellement fournies par le parti communiste, dont le maire a rendu la carte. Les ménages plus aisés qui arrivent dans la ville semblent lui préférer les Verts, avec qui le maire se brouille. Le manque de financements et de militants se fait sentir lors des campagnes électorales. Et surtout, la majorité municipale se retrouve en panne de discours politique.

Dans ce contexte, la thématique des « quartiers », la promotion de la « démocratie locale », le souci de la « proximité » avec les habitants offrent de nouveaux principes de légitimité au maire mais aussi à un certain nombre d'élus, en froid avec la section du parti

communiste, partis du parti socialiste vers le Mouvement des Citoyens, ou tout simplement sans appartenance partisane. Ces derniers vont alors s'attacher à faire de l'idéologie et des conflits partisans des repoussoirs, pour valoriser la proximité avec les habitants. Ils seront les premiers « élus de quartier ».

La catégorie de quartier prend une place centrale dans cette rhétorique. Au même moment, elle s'incarne dans des dispositifs qui vont participer directement à la reconstitution d'un réseau de militants qui vise à prendre la place des cellules communistes. En 1995, des conseils de quartiers sont largement impulsés par le maire et son cabinet. Un conseil communal de la vie local est créé, alors que depuis quelques années déjà existe un comité des citoyens.

Mais la référence au quartier est d'autant plus efficace qu'elle prend place au sein d'un lexique enrichi, où figure une série de mots d'ordre, conçus comme les antidotes de la ségrégation : participation, citoyenneté, démocratie locale. Cette rhétorique politique vient renforcer, en retour, le quartier comme catégorie d'appréhension des problèmes. Avec l'équipe du développement social urbain, les élus de quartier ne sont pas seulement présentés comme les fers de lance de la citoyenneté, de la démocratie locale et de la proximité, mais aussi comme les acteurs privilégiés de la lutte contre l'exclusion.

Cette enquête à Montreuil donne un aperçu des conditions de la montée en puissance de la catégorie de quartier. Celle-ci est utilisée à la fois pour envisager les problèmes de notre époque, et pour mettre en place de nouveaux modes d'action. Ces derniers s'inventent ailleurs, dans les administrations de la politique de la ville, mais bien avant dans les réseaux de catholiques sociaux de l'après-guerre, au cours de luttes urbaines de la seconde moitié des années 1970, mais aussi dans les bureaux d'études ou les centres de recherche.

La réforme des quartiers dits sensibles s'invente donc dans des milieux formés par une toute autre histoire, et avec d'autres références politiques que les mairies communistes, et qui, par l'effet de cette conjonction de courants divers, ne cessent de se transformer. Néanmoins elle n'aurait sans doute pas connu ce succès sans les bouleversements qui affectent le fonctionnement des communes depuis la décentralisation, sans les mutations des partis de gauche et notamment du parti communiste, ainsi que les conditions de travail des métiers de l'urbain et du social dans les années 1980 et 1990.

Sylvie Tissot

11. *Montreuil-Dépêche*, n° 120, décembre 1991.

RÉFÉRENCES

Bacqué M.-H., Fol S., (1997), *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L'Harmattan.

Bacqué M.-H., Fol S., Lévy J.-P., (1998), « Mixité sociale en banlieue ouvrière : enjeux et représentations », in Haumont N; Lévy J.-P., *La ville éclatée. Quartiers et peuplement*, Paris, L'Harmattan.

Chevalier G., (1996), « Volontarisme et rationalité d'État. L'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, XXXVII.

Lévy J.-P., (1992), « Politiques locales de l'habitat et valorisation des quartiers anciens », *Les Cahiers de l'IATEUR*, « Les politiques de l'habitat en France et en Allemagne », n° 12-1.

Masclat O., (2001), « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine. Gennevilliers, 1950-1972 », *Genèses*, n° 45.

Pinçon M., (1976), *Les HLM. Structure sociale de la population logée. Agglomération de Paris – 1968*, CSU.

Rouso H., (1987), *La planification en crises (1965-1985)*, Paris, IHTP/Éditions du CNRS.

Toubon J.-C., (1997), « Le logement des minorités : accès au logement social et recherche de la diversité », in Rallu J.-L., Courbage Y., Piché V. (dir), *Old and new minorities. Anciennes et nouvelles minorités*, Paris, John Libbey Eurotext-INED.

Vieuguet A., (1975), *Français et immigrés. Le combat du PCF*, Paris, Éditions sociales.

Sylvie Tissot, sociologue, est chercheuse au laboratoire Cultures et sociétés urbaines du CNRS (IRESCO). Elle a récemment soutenu une thèse à l'école des hautes études en sciences sociales: Réformer les quartiers, enquête sociologique sur une nouvelle catégorie de l'action publique, préparée sous la direction de Christian Topalov.

<sylvie.tissot@laposte.net>