L'ÉTAT
ET LES QUARTIERS

Extrait de la publication

DU MÊME AUTEUR

Dictionnaire de la lepénisation des esprits
(avec Pierre Tévanian ;
nouvelle édition entièrement revue, corrigée et actualisée)
L'Esprit frappeur, 2002

Stop quelle violence ?
(avec Pierre Tévanian)
L'Esprit frappeur, 2001

Reconversions militantes
(avec Christophe Gaubert et Marie-Hélène Lechien)
PULIM, 2006

Extrait de la publication

Sylvie Tissot

L'ÉTAT ET LES QUARTIERS

Genèse d'une catégorie de l'action publique

collection **Liber**

SEUIL

Cet ouvrage est publié dans la collection « Liber »
fondée par Pierre Bourdieu,
dirigée par Jérôme Bourdieu,
Johan Heilbron et Yves Winkin

ISBN 978-2-02-113679-1

© ÉDITIONS DU SEUIL, FÉVRIER 2007

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Extrait de la publication

Introduction

Deux solutions semblent s'être imposées pour régler le « problème des banlieues » : l'approche sécuritaire incarnée par la lutte contre la délinquance dans les zones dites de non-droit, et les démolitions des cités HLM. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur à deux reprises depuis 2002, s'est fait le porte-parole de la première option, alors que, cette même année, le ministre de la Cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, annonçait la destruction de 500 000 logements situés en « zones urbaines sensibles ».

Les changements de gouvernement sont bien sûr pour beaucoup dans la nature des solutions mises en œuvre aujourd'hui. De retour au pouvoir en 2002, la droite promeut une approche plus répressive, qui met l'accent sur la responsabilité de l'individu plutôt que sur les facteurs sociaux de la pauvreté, renonçant par ailleurs à améliorer significativement la vie au sein des quartiers d'habitat social pour s'engager dans la destruction d'une fraction non négligeable de ces logements. Si l'élection de 2002 a sans nul doute joué un rôle majeur, il nous semble nécessaire, pour comprendre la forme que prend actuellement la gestion des quartiers populaires, de ne pas s'en tenir au jeu politique *stricto sensu* et de remonter à une rupture selon nous plus déterminante que les alternances des dernières années. Cette rupture correspond à l'émergence, entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990, d'une manière de penser et de traiter les « problèmes sociaux » à partir de la situation de territoires spécifiques, les « quartiers sensibles ». Or, si parler des problèmes de ces « quartiers » est aujourd'hui banal, cela ne l'était pas il y a seulement vingt-cinq ans, à une époque où les inquiétudes se concentraient sur, par exemple, la montée du chômage. Que s'est-il passé de décisif avec la construction des « quartiers sensibles » comme catégorie d'action publique, qui, en recadrant et redéfinissant les politiques sociales sur un certain type d'intervention, a rendu possibles, plus

Extrait de la publication

tard, l'approche sécuritaire et le choix des démolitions ? C'est ce que nous voudrions exposer dans ce livre.

Établir un lien entre une politique dite de la ville qui s'institutionnalise au cours des années 1980[1] et les options prises quinze ans plus tard dans un tout autre contexte peut laisser perplexe. En effet, la politique de la ville, c'est une intervention ciblée sur quelques centaines de quartiers d'habitat social, mais c'est aussi la réhabilitation de milliers de logements HLM, avec pour objectif de refonder la vie sociale sur ces territoires en encourageant la participation des habitants. Il ne s'agit donc pas, en posant comme moment décisif la mise en place de la politique de la ville, d'établir une équivalence entre cette politique, d'une part, et les approches sécuritaires et la destruction des logements instaurées en 2002, d'autre part. Les mots d'ordre ne sont pas les mêmes, et la place donnée à l'intervention publique diffère considérablement. Alors que, depuis cette date, un retrait clair de l'État est engagé, accompagné d'un recentrage sur ses fonctions régaliennes (police et justice), la politique de la ville a toujours reposé sur l'idée de la nécessité d'une politique sociale, renouvelée certes, mais nécessaire. Malgré certaines continuités en matière de politiques du logement, gauche et droite ne s'équivalent donc pas ; l'appel à la « participation » ne se réduit pas à une forme déguisée de contrôle social ; et l'« État animateur » plutôt que centralisateur et redistributeur qu'a voulu mettre en place la politique de la ville ne se réduit pas à une préfiguration de l'« État pénal ».

Si la territorialisation de l'action publique constitue, selon nous, la rupture importante, c'est que, à la faveur de la focalisation sur les « quartiers sensibles », s'est opéré un mouvement, en profondeur, de refonte de l'État social. Une fois que ce mouvement s'est engagé

1. La politique de la ville, dont on date habituellement la naissance de 1977 avec les dispositifs Habitat et vie sociale, s'élargit dans la décennie suivante, avec la création de la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) en 1982, la mise en place des conventions Développement social des quartiers (DSQ) à partir de 1984, puis avec la création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) en 1988, et du ministère de la Ville en 1991, qui pilotent des dispositifs nouveaux et plus nombreux : les contrats de ville. Voir, pour la chronologie des dispositifs, Marie-Christine Jaillet, « La politique de la ville en France. Histoire et bilan », *Ressources et territoires*, n° 2, février 2004 ; et Julien Damon, « Objectifs et moyens de la politique de la ville : quelles évolutions », *Regards sur l'actualité*, n° 328, septembre-octobre 2005.

Extrait de la publication

durablement, c'est-à-dire à partir du milieu des années 1990, des solutions concurrentes de la politique de participation sont apparues : c'est ce que l'on observe aujourd'hui avec les politiques sécuritaires. Toutefois, ces solutions voient le jour au sein d'un même cadre de pensée et d'action, qui a éliminé une série de débats possibles, et posé un éventail limité d'options envisageables. C'est la genèse de ce cadre que nous voudrions restituer ici, en montrant qu'au-delà d'un mot – « quartier sensible » – c'est un discours unifié sur les problèmes sociaux qui se met en place, en même temps qu'un programme d'intervention sociale.

En effet, la focalisation sur les « quartiers sensibles » a suscité un ensemble de dispositifs, reposant sur un vocabulaire relativement cohérent et largement diffusé, et constituant un véritable programme : promotion de la « participation des habitants », restauration du « dialogue » et de la « confiance », réalisation de « projets » dans un esprit « citoyen », valorisation de la « proximité » et du « local » comme gage d'efficacité et de démocratie, pratique de la « transversalité » et de la « concertation » entre « partenaires ». Ce programme ne s'ajoute pas aux politiques sociales existantes à l'époque : nous voudrions montrer qu'il se pose en concurrent direct de ces dernières, et qu'il a pour ambition de les rénover radicalement.

Si ce livre parle des « banlieues », il entend donc traiter le sujet de manière originale : il ne s'agit pas de proposer une explication supplémentaire de ce « problème », ni de procéder à un « bilan » des solutions mises en œuvre jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit de mener une enquête visant à répondre à cette question, rarement posée : comment l'attention exclusive consacrée aux quartiers dits sensibles a-t-elle entraîné, entre 1985 et 1995, une redéfinition majeure des politiques sociales ?

Construction d'un « problème social », réforme des politiques sociales

Répondre à cette question implique de ne pas s'en tenir à l'analyse suivante, qui semble aller de soi au premier abord : l'action centrée sur les « quartiers sensibles » s'expliquerait par l'urgence et la gravité des problèmes que connaissent ces quartiers. Ce livre part au contraire de l'idée paradoxale que ce qui est nouveau, ce n'est pas tant le « problème des banlieues » en soi que la manière de comprendre les problèmes sociaux constituée à partir de l'objet

Extrait de la publication

« banlieue ». Ce qu'il faut comprendre, selon nous, ce n'est pas comment une nouvelle intervention publique a été impulsée à partir d'une ségrégation urbaine croissante[1], mais comment la mise en forme spécifique du « problème » s'est traduite par de nouvelles politiques sociales. Autrement dit, on ne partira pas de l'idée que l'anomie, la violence, la galère, le chômage équivalent à une nouvelle question sociale qu'il faudrait analyser en tant que telle[2], mais plutôt du rappel que la priorité donnée à la reconstruction du « lien social », à la valorisation de la « citoyenneté » et à la « participation » pour traiter les problèmes sociaux n'allait pas de soi. Comment cette analyse s'est-elle imposée, alors que d'autres diagnostics (pointant les transformations du système économique, les inégalités sociales croissantes ou encore les formes de discriminations persistantes) sont devenus impensables ou inaudibles ?

La question des « quartiers sensibles » n'est pas spontanément appréhendée de cette manière, et l'approche choisie peut surprendre ou dérouter. En effet, les quartiers d'habitat social ont subi des évolutions incontestablement nouvelles, et souvent préoccupantes. Après le départ de nombreux ménages de classes moyennes, encouragés à accéder à la propriété privée, la population n'a cessé, de manière globale, de se paupériser. Les grands ensembles construits dans l'urgence au milieu des années 1950 pour répondre à l'urbanisation des Trente Glorieuses se sont bel et bien dégradés tandis que les immigrés, longtemps exclus, accédaient au logement social au milieu des années 1970 et que, dès le début des années 1980, jusqu'à novembre 2005, des « émeutes » éclataient dans ces quartiers, révélant un fort contentieux des jeunes avec les forces de police. Plus de chômeurs, plus de pauvres, une ségrégation ethnique plus grande dans certaines fractions du parc social, un cadre de vie dégradé, et une violence accrue : n'y a-t-il pas des raisons objectives de s'inquiéter ?

Si tout cela est vrai, pourquoi interroger cette catégorie de « quartier sensible » ? Tout simplement parce que la question des

1. Comme le font Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, qui voient dans la politique de la ville une réponse à une situation objectivement nouvelle : la question des banlieues. Ce faisant, ils ne prennent pas en compte les processus de mise en forme de ce qu'ils appellent une « nouvelle question sociale », sur lesquels repose la politique de la ville (Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994).

2. Pour une analyse de ces transformations, voir Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

« quartiers » n'est pas le simple reflet d'une situation « objective ». Son apparition est le fruit d'une mise en forme de la question qui aboutit à une « réforme », c'est-à-dire à des modes d'intervention portés par une diversité d'acteurs réunis autour d'une même vision de la société, de ses espaces urbains et de leurs divisions, et autour d'un ensemble cohérent d'arguments et de mots d'ordre[1].

Il apparaît d'autant plus important de restituer la genèse de ce cadre de pensée que les choix qui ont été faits dans ce cadre ont eu des effets très réels sur l'action publique menée aujourd'hui, ainsi que sur la persistance du chômage et de la précarité, sur les conditions de vie des habitants et, par conséquent, sur les territoires eux-mêmes. L'approche dite constructiviste revendiquée dans ce livre, loin de s'éloigner de la réalité sociale, a pour objectif de contribuer à une meilleure compréhension de la situation des quartiers populaires. On ne peut sans doute pas comprendre les émeutes de novembre 2005 sans revenir sur la définition donnée du « problème des banlieues » depuis vingt ans et les solutions auxquelles cette problématisation a abouti. Ainsi, quand bien même un réflexe nous inciterait à aller voir sur le « terrain » pour comprendre les évolutions actuelles, circonscrire l'enquête à ces territoires est insuffisant : il faut aussi étudier les diagnostics qui ont été formulés sur eux, les choix qui ont été faits pour eux, les dispositifs qui les ont transformés, les mesures prises et les mesures écartées qui ont influé sur leur devenir ; tout cela produit du réel, dont la compréhension nécessite d'enquêter au sein d'univers sociaux divers, et parfois fort éloignés du monde des « banlieues ».

Orienté vers la production de connaissances scientifiques, ce travail a aussi une dimension critique. En effet, dans la mesure où il met au jour les logiques qui ont conduit à telle problématisation et donc à tels choix politiques, ce livre « dénaturalise » les discours, souvent tenus pour évidents, qui ont fondé ces choix. Il porte sur eux un regard décalé, qui souligne leur contingence sociale : selon nous, en effet, ces discours ne décrivent pas seulement la réalité, ils en proposent une certaine interprétation. La situation dans les banlieues exigeait-elle la mise en œuvre de ces solutions « nouvelles », nécessitait-elle un tel « renouvellement » des modes d'action publique traditionnels ? Si visée critique il y a

1. Sur cette approche centrée sur la construction des problèmes sociaux, voir Herbert Blumer, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, n° 67, 2004, p. 185-199.

dans ce livre, elle consiste non pas à clore le débat en condamnant les « mauvaises » interprétations et en énonçant les « bonnes », mais à l'ouvrir. Notre intention est la suivante : retracer la genèse de réformes qui, en étant présentées comme nécessaires, se retrouvent soustraites à la discussion collective contradictoire, et, par là, permettre à d'autres analyses d'être prises en considération.

Qui sont les réformateurs des quartiers ?

Nous l'avons dit, la manière dont on définit un « problème social » a des effets très réels. La représentation légitime du monde social, de ses divisions et de ses problèmes est par définition un enjeu politique[1], et nous avons choisi d'analyser cet enjeu à partir d'une enquête sociologique auprès de ceux qui sont engagés dans cette activité de production symbolique du monde. Ce livre entend ainsi restituer, selon une démarche déjà adoptée par plusieurs travaux de sociologie et de sciences politiques, la genèse d'une catégorie d'action publique, en étudiant les acteurs sociaux qui l'ont promue, la manière dont ils se sont organisés, leurs alliés et leurs adversaires, leurs échecs et leurs succès[2]. Ce terme de « réformateurs » nous a semblé pertinent bien que, contrairement aux « réformateurs du nouveau siècle[3] », les défenseurs des « quartiers » ne soient pas désignés, et ne se désignent pas, comme tels. Le terme a, selon nous, des vertus heuristiques en ce qu'il définit des acteurs pris dans une activité à la fois cognitive (construction de cadres d'analyse des « problèmes sociaux »), sociale (fabrication d'un réseau pour les promouvoir) et, aussi, « militante ». En effet,

1. Pierre Bourdieu, « Espace social et genèse des "classes" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, juin 1984, p. 3-12.

2. Voir par exemple le travail de Vincent Dubois sur la culture comme objet d'intervention publique, Vincent Dubois, *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999. Sur les acteurs engagés dans la construction du « problème des banlieues », en particulier dans le monde politico-administratif, voir Françoise de Barros, « Genèse de la politique de Développement social des quartiers : élément de formalisation d'"un problème des banlieues" », mémoire pour le DEA d'organisations et politiques publiques, université Paris I, 1993-1994 ; et Dominique Damamme et Bruno Jobert, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45/1, 1995, p. 3-30.

3. Sur cette notion, Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

Extrait de la publication

le travail qu'ils opèrent et qui renvoie à des intérêts spécifiques liés aux champs dans lesquels ils évoluent est en même temps vécu et exprimé sur le mode de la « cause ».

Le matériau empirique de l'enquête a été réuni à l'aide de deux méthodes : les entretiens et la recherche documentaire (rapports commandés dans le cadre de la politique de la ville ou par le Commissariat général du Plan ; organigrammes des administrations de la politique de la ville et du ministère de l'Équipement ; dépouillement de la revue *Ensembles* de la CNDSQ puis de la Délégation interministérielle à la ville de 1984 à 1995, de la revue *Esprit* et du bulletin municipal de Montreuil de 1960 à 1995). C'est ainsi que s'est dégagé un « réseau de réformateurs » au sens où des acteurs, engagés au sein d'institutions variées, pris dans les enjeux de champs spécifiques, ont été amenés, à un moment donné, à entretenir entre eux d'étroites relations. Tous ne se connaissent pas personnellement, mais ils se croisent dans les mêmes institutions, fréquentent les mêmes colloques, conférences et réunions publiques, écrivent dans les mêmes revues et ouvrages collectifs, se retrouvent au sein des mêmes commissions, sont sollicités par les mêmes médias et, enfin, parlent la même langue. Comprendre comment ce réseau a pu se construire, dans quels lieux, au sein de quels univers sociaux, à quelles occasions, et sur quelles bases, a constitué le fil directeur de notre enquête.

La position dominée des premiers animateurs de la politique de la ville explique la diversité des alliés qu'ils ont dû trouver afin d'imposer leurs propres mots d'ordre au sein d'une administration longtemps imprégnée par la *doxa* planificatrice qui a présidé à la construction des grands ensembles après la Seconde Guerre mondiale. Pour instaurer une politique de réhabilitation qui substitue la concertation à la planification, qui ne soit pas centrée uniquement sur le « bâti » mais fasse sa place au « lien social », le soutien de quelques hauts fonctionnaires de gauche acquis à la réforme des politiques sociales a été important. Sociologues, statisticiens, intellectuels et experts, en fournissant le ciment théorique du problème des « quartiers sensibles », ont également joué un rôle crucial. Marquée, en juin 2005, par la nomination du sociologue Azouz Begag, auteur d'un livre sur les « quartiers sensibles », comme ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances, l'histoire est longue des relations entre sociologie urbaine et politiques publiques, et notre enquête fournit matière à réflexion sur un tournant important de cette histoire.

Caractérisé par une grande diversité, le réseau des réformateurs ne forme pas un groupe durable et cimenté par des règles du jeu et des normes communes, comme le serait un « champ » au sens de Pierre Bourdieu. Cela ne signifie pas pour autant que l'on s'engage « librement », au-delà de toute contrainte sociale, dans la réforme. Cela ne signifie pas non plus que ces acteurs évoluent dans un espace dépourvu de tensions, de contradictions et de luttes. Ils sont, en effet, en interaction avec des individus qui contestent leurs analyses, en proposent d'autres, ou encore subissent passivement, parfois avec scepticisme et amertume, leur projet de réforme. Ainsi, au moment où des sociologues promeuvent la thèse de la « dualisation » de la société, des chercheurs en soulignent les écueils, et s'attachent à décrire la ségrégation sociospatiale à partir d'autres échelles que le quartier. On rencontrera aussi des syndicalistes opposés à la « modernisation » des services municipaux promue par les équipes de la politique de la ville. Dans le cadre de la réforme des quartiers, des jeunes embauchés sur des contrats « emplois-jeunes » réalisent leur mission d'« arpenteurs » dans les « quartiers » avec un très fort sentiment d'inutilité et de dévalorisation. On évoquera enfin le désenchantement qui a régné au sein de certains conseils de quartier dont la création a été impulsée par la politique de la ville.

Le consensus qui se met en place avec la réforme des quartiers autour de certaines options d'action publique n'est donc jamais total. Bien plus, si le réseau d'acteurs parvient à faire naître un consensus, celui-ci se construit dans la concurrence pour établir la définition légitime du « problème des banlieues ». C'est tout l'enjeu de la période 1985-1995, sur laquelle est centrée l'enquête[1]. En effet, cette période ne correspond pas à un simple

1. Les années 1985-1986 ouvrent l'histoire de la réforme des quartiers. 1986 correspond à l'alternance politique, dont on montrera l'impact sur les stratégies réformatrices au sein du champ bureaucratico-politique, mais le milieu des années 1980 marque aussi le début de réflexions et de travaux savants sur la ségrégation et les « quartiers ». La pertinence de cette date et de la fin de la période, 1995, est confirmée par l'analyse des discours menée sur les différents corpus et plus particulièrement par le repérage d'une série de mots constituant progressivement une véritable nébuleuse sémantique : « quartiers difficiles », « banlieues », « cités », « ségrégation », « ghettos », « banlieues », « exclusion ». Toutefois, il faut noter qu'on ne peut associer à cette date une première occurrence significative du mot « quartier sensible », catégorie générique qui ne sera jamais exclusive d'autres termes souvent utilisés comme synonymes. Enfin, en raison des opportunités de l'enquête menée en 2000 et 2001, les parties consacrées à Montreuil débordent cette période.

Extrait de la publication

élargissement de dispositifs dont les principes auraient déjà été posés dans les années antérieures ; elle est importante parce qu'elle voit la montée en force de la catégorie de « quartier sensible », sa consolidation institutionnelle, politique et savante[1], mais au prix d'une lutte entre plusieurs options possibles, dont on cherchera à expliquer l'issue. Car, même si tous les réformateurs prônent une action dans le cadre de territoires circonscrits (les « quartiers »), certains y voient le lieu de possibles mobilisations et de ressources inutilisées, tandis que d'autres insistent sur leurs handicaps et leurs problèmes. Or ces deux représentations (l'une positive, l'autre négative) engagent deux politiques différentes de la participation : faut-il donner plus de pouvoir aux habitants, ou bien craindre les revendications qui peuvent s'exprimer, et cadrer les projets dans lesquels ils sont susceptibles de s'engager ?

Finalement, on montrera dans ce livre comment, durant la période étudiée, une vision moins conflictuelle de la réforme s'est imposée. Des acteurs aux positions multiples et puissantes ont joué un rôle dans ce tournant : c'est le cas notamment de la revue *Esprit*, dont les animateurs ont fortement contribué à élargir le réseau, et à forger la doctrine de la politique de la ville au moment où celle-ci devient opérationnelle. L'alliance nouée entre les réformateurs de quartier et les défenseurs d'une « modernisation » des services publics, et la réappropriation de cette mission par la politique de la ville, constituent par ailleurs un autre élément explicatif majeur.

Sciences sociales, politique urbaine et gauche française

Ce livre, en restituant les étapes, les lieux et les modalités de la construction d'un réseau réformateur, vise à dégager les facteurs d'explication de son émergence. Nous poserons l'hypothèse d'une combinaison de trois histoires. L'histoire des sciences sociales

1. Dont le livre montrera l'ampleur, malgré le caractère « inachevé » de la politique de la ville que mettent au jour un certain nombre de travaux consacrés à cette politique publique : Patrick Le Galès, « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, n° 2, 1995, p. 249-275 ; Jacques de Maillard, « La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée. Institutions, réseaux et apprentissages », thèse de science politique, université Bordeaux IV, juin 2000.

Extrait de la publication

d'abord, avec l'apparition de protagonistes dans le champ de la sociologie urbaine, la constitution de nouveaux paradigmes explicatifs autour de la thèse de l'« exclusion » et l'emprise plus grande des médias sur la diffusion de la connaissance scientifique. Mais la réforme des quartiers doit aussi se comprendre dans la prolongation d'une deuxième histoire, celle de la réforme urbaine. Celle-ci naît au début du siècle, quand se met en place un projet d'aménagement rationnel et planifié de la croissance des villes, sur la base d'une forte intervention de l'État et de l'appui de la science, projet qui s'incarne, après la Seconde Guerre mondiale, dans la planification urbaine et la construction des grands ensembles[1]. La contestation radicale de la planification, la décentralisation, mais aussi la demande de nouveaux savoir-faire vont offrir l'occasion à des réformateurs de s'imposer.

La réforme a aussi partie liée avec une troisième histoire, celle de la gauche et notamment de sa transformation au début des années 1980 : élection de François Mitterrand en 1981, institutionnalisation d'un certain nombre de mots d'ordre issus de Mai 68 et portés par la gauche non marxiste (PSU et une frange du PS), abandon des politiques keynésiennes et engagement dans une politique dite « de rigueur », déclin et « refondations » au sein du parti communiste. C'est ainsi que l'investissement dans la « cause des quartiers », où s'actualisent de fortes dispositions militantes développées à la fin des années 1960 et dans les années 1970, ne résulte pas de simples intérêts liés à des recompositions professionnelles ; il se constitue sous la forme d'un d'intérêt spécifique, « intérêt au désintéressement » selon les mots de Pierre Bourdieu, dont il s'agit ici de montrer les conditions sociales d'émergence. La combinaison de ces trois histoires explique pourquoi notre livre repose sur plusieurs enquêtes : dans les administrations centrales, chez les savants et les experts, ainsi qu'au sein d'une commune de la région parisienne, Montreuil.

1. Sur ce projet, Susanna Magri et Christian Topalov, « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 28/3, 1987, p. 417-451.

Comment se construit une réforme ?

Dans cette commune limitrophe de Paris, trois quartiers d'habitat social font l'objet d'un dispositif de la politique de la ville, et c'est une équipe municipale longtemps communiste, engagée depuis le début des années 1990 dans une « refondation » politique, qui va promouvoir la réforme des quartiers. L'enquête à Montreuil présente plusieurs intérêts. Elle met d'abord en évidence l'impact des transformations auxquelles les politiques locales et les municipalités de gauche ont été confrontées. Mais l'attention portée à ce site s'imposait aussi dans la mesure où l'élaboration d'une politique ne se réduit pas à la diffusion d'une doctrine nationale vers ses « périphéries » : elle passe par une série de réceptions et de reformulations qui nécessitent, pour être comprises, un travail sociologique localisé. L'enquête dans la commune de Montreuil ne constitue pas pour autant une partie séparée. Notre livre s'organise au contraire en combinant différentes échelles, afin de dégager les modalités pratiques de construction d'une réforme. Le passage d'un site à un autre fait voir toute l'étendue des réseaux. Il permet en outre d'analyser le travail pratique réalisé par les réformateurs, et notamment ces chefs de projet, souvent d'anciens militants, issus du travail social ou du milieu des bureaux d'études. Dotés d'un certain capital culturel et social, ils ont pu valoriser leur expérience de « terrain » pour briguer des positions plus solides, notamment dans les administrations de la politique de la ville, et y produire un discours plus général.

Plus globalement, il s'agit, dans ce livre, de mettre en évidence les logiques diverses qui ont conduit à la naissance d'une réforme de l'État, processus dont on restituera la dynamique au cours de six chapitres. Le premier est consacré aux émeutes de Vaulx-en-Velin, en 1990. Si l'on a tendance à voir dans les émeutes des événements, au sens où ils révéleraient des problèmes méconnus et modifieraient le cours de l'histoire, nous insisterons, dans ce chapitre, sur ce qui constitue un « événement » non moins important : la mobilisation massive de la catégorie de « quartier » comme catégorie explicative. Et il s'agit là d'un phénomène majeur et durable, puisque les « émeutes » de novembre 2005 ont confirmé l'ancrage de cette catégorie dans les institutions comme dans les structures mentales. Après avoir fait apparaître les enjeux

Extrait de la publication

qui en découlent en termes d'action publique, nous dégagerons, dans les cinq chapitres suivants, les conditions sociales qui ont rendu possibles l'émergence et la diffusion de la catégorie de « quartier sensible ». Le chapitre II en dégage une étape cruciale : l'alliance nouée entre les chargés de mission de l'administration de la politique de la ville et certains intellectuels. Dans le chapitre III, on montrera comment des statisticiens participent également à la construction de la réforme en lui donnant une assise théorique. Le chapitre IV est centré sur la réappropriation de ces nouvelles catégories au sein d'une municipalité, et notamment par des communistes en rupture avec leur parti. À chaque étape du processus, les alliances se consolident, tandis que se fixe le contenu de la réforme. En lien avec les sociologues, les animateurs de la politique de la ville reprennent le paradigme de l'« exclusion », ainsi que le modèle du « cumul de handicaps » utilisé par certains statisticiens. L'alliance entre réformateurs des quartiers et réformateurs de l'État (dont les positions et les intérêts sont initialement loin de se recouper) va conduire les premiers à se réapproprier la doctrine « modernisatrice » (chapitre V). Enfin, au-delà de cette consolidation administrative et savante, outre les alliances politiques et les dispositifs institutionnels qui se mettent en place, la réforme se construit autour d'un groupe professionnel, revendiquant, avec le Développement social urbain (DSU), le monopole d'une expertise particulière : la gestion du lien social dans les « quartiers » (chapitre VI).

Extrait de la publication

CHAPITRE 1

DU « MAL DES GRANDS ENSEMBLES » À LA QUESTION DES « QUARTIERS SENSIBLES » : NAISSANCE D'UN PROBLÈME SOCIAL

Nous ne sommes pas en novembre 2005 mais quinze ans plus tôt, en octobre 1990. Les événements qui se déroulent alors, loin de Clichy-sous-Bois et du « 93 », dans une commune de la banlieue lyonnaise, Vaulx-en-Velin, prennent aujourd'hui un air de déjà-vu : des jeunes qui fuient la police et trouvent la mort en bout de course. L'enchaînement des événements n'est que très légèrement différent : le 6 octobre 1990, le jeune Vaudais handicapé ne périt pas dans un transformateur EDF, mais sur une moto qui se renverse au niveau d'un barrage de police. La colère des jeunes, contrairement à ce qui se passe en novembre 2005, reste circonscrite à Vaulx-en-Velin, mais on évoque des affrontements violents avec la police, suivis d'un incendie et de pillages au centre commercial. Une chose, surtout, rassemble les deux événements : l'usage, pour les décrire, les commenter et les analyser, de mots et de grilles de lecture extrêmement similaires. Les émeutes, progressivement détachées de leurs événements déclencheurs, sont rapportées au problème général des « banlieues » ou des « quartiers sensibles », décrit comme un problème social nouveau, spécifique et *révélateur* du fonctionnement de la société dans son entier.

Or ces catégories ne sont pas que des mots ; elles posent la base de diagnostics spécifiques et dessinent un programme de transformation sociale. C'est ce programme que nous voudrions mettre au jour dans ce premier chapitre. À la faveur de la construction de la catégorie de quartier sensible comme « problème social » se jouent trois phénomènes : l'occultation des violences entre jeunes issus de l'immigration et police ; la définition sur une base ethnique et non pas socio-économique des populations « à problèmes » ; et le recadrage de l'action étatique autour des questions de lien social et de mixité sociale plutôt que d'inégalités ou de redistribution.

Extrait de la publication

L'« émeute de Vaulx-en-Velin » constitue donc un enjeu décisif. Pour le montrer, nous reviendrons non pas tant sur les faits eux-mêmes que sur les discours qu'ils ont suscités. Deux corpus ont été constitués à cet effet : des discours médiatiques (avec les articles de presse contemporains de l'émeute, en octobre 1990) et politiques (avec les débats parlementaires qui portent sur le projet de Loi d'orientation sur la ville de 1991). Nous verrons ainsi que, lors de cette émeute, la catégorie de « quartiers » est associée, pour la première fois de façon massive et consensuelle, à un problème social. La mise en perspective historique permet de l'établir : comparaison entre le traitement médiatique de l'émeute de Vaulx-en-Velin et celui des rodéos des Minguettes de l'été 1981 ; comparaison entre les débats parlementaires au moment du vote de la Loi d'orientation sur la ville en 1991 et ceux qui font suite à la circulaire Guichard mettant fin à la construction des grands ensembles en 1973[1].

UN ÉVÉNEMENT RÉVÉLATEUR : LES « ÉMEUTES DE VAULX-EN-VELIN »

La soudaine prolifération de déclarations et d'analyses consacrées aux « quartiers » en octobre 1990 constitue bien un « événement », mais il est rarement commenté comme tel. Le sort des quartiers d'habitat social restait jusque-là une question mineure, traitée par des acteurs relativement marginaux de l'administration, de l'expertise ou de l'Université : un sujet à éclipse des reportages journalistiques. En 1990, la mort de Thomas Claudio et les rodéos auraient pu garder le statut de fait divers. Or ils attirent l'attention au point que tous les éditorialistes vont y voir l'expression d'une nouvelle « question sociale » engageant l'avenir du pays dans son entier.

1. Nous avons dépouillé les numéros des journaux suivants : quatre quotidiens nationaux (*Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *L'Humanité*) ; deux quotidiens régionaux (*Le Parisien*, *Le Progrès de Lyon*), et trois hebdomadaires (*Le Nouvel Observateur*, *L'Express* et *Le Point*). Nous avons repris ces journaux sur le mois de juillet 1981 et, pour 1990, sur la semaine du 8 au 13 octobre. Les débats parlementaires ont été dépouillés à partir du *Journal officiel*. Pour l'Assemblée nationale, il s'agit des séances des 28, 29, 30 et 31 mai, du 27 juin et du 3 juillet 1991 ; pour le Sénat, des séances des 19 et 20 juin et du 2 juillet 1991. Les débats sur la circulaire Guichard (qui limite la taille des grands ensembles à 1 000 ou 2 000 logements, abaisse la taille des tours et des barres, enfin réduit la part maximale qu'ils peuvent représenter dans les opérations d'aménagement) ont lieu à l'Assemblée nationale le jeudi 17 et le vendredi 18 mai 1973.

Extrait de la publication

De l'événement singulier au problème national

En juillet 1981, des événements similaires à ceux qui se dérouleront en octobre 1990 ont lieu dans le quartier des Minguettes, près de Lyon : dans la ville de Vénissieux, pendant la nuit du 8 au 9 juillet 1981, puis de manière ponctuelle jusqu'à la fin du mois, des voitures sont volées et brûlées. Pourtant, ces événements ne suscitent pas le même intérêt. Seul *Le Progrès de Lyon* suit, de façon continue, les rodéos de 1981.

Écho médiatique comparé des rodéos des Minguettes (1981) et de l'émeute de Vaulx-en-Velin (1990)

Dans la semaine qui suit, on ne trouve d'articles sur les rodéos des Minguettes que dans *Le Progrès de Lyon* et dans *Le Figaro*. Au cours du mois de juillet 1981, huit éditions du quotidien de la région Rhône-Alpes lui consacrent un ou deux articles. Les rodéos font quatre fois leur apparition en « une », mais toujours en titre décalé, à gauche, à droite, ou en bas de la première page, jamais en grand titre central. *Le Figaro* évoque en une phrase, dans son édition du 23 juillet 1981, les « événements "chauds" du 21 ». Et *Le Monde* publie deux articles, le 14 et le 23 juillet, sur la question.
En 1990, tous les journaux s'emparent immédiatement du sujet. À partir du lundi 8 octobre 1990 et dans la semaine qui suit, les émeutes font trois fois la « une » du *Monde*, trois fois celle de *Libération*, quatre fois celle du *Figaro*, deux fois celles de *L'Humanité* et du *Parisien*. Les hebdomadaires *Le Nouvel Observateur*, *L'Express* et *Le Point* annoncent l'événement en couverture, et le traitent sur deux ou trois pages intérieures, en les accompagnant de photos.

Mais le traitement n'est pas seulement plus important. De 1981 à 1990, les commentaires ont gagné en *généralité*. En 1981, les rodéos des Minguettes sont présentés comme des événements locaux, que les journalistes cherchent à expliquer à partir de la situation locale : la ZUP (Zone d'urbanisation prioritaire), la ville de Vénissieux, ses habitants ou les policiers qui y travaillent. La référence à des phénomènes plus globaux – qu'il s'agisse de la délinquance ou du mal des grands ensembles – vient en second lieu.

En 1990, c'est d'emblée un problème général qui est évoqué. Dans son édition datée du mardi 9 octobre, le journal *Le Monde*

Extrait de la publication

titre « L'émeute de Vaulx-en-Velin ». Les pages intérieures, centrées sur le récit des faits, les acteurs de l'événement et les versions contradictoires de l'accident, développent un registre particulier. Le propos se détache des acteurs singuliers pour évoquer des *entités collectives* : des territoires (les « quartiers ») et les pouvoirs publics (la « politique de la ville »). D'emblée, ces « quartiers » qui font l'objet d'une « politique de réhabilitation » (évoquée dès le chapeau de la « une ») sont érigés en protagonistes de l'événement, au même titre que Thomas Claudio, les émeutiers et les policiers, puis à leur place.

Ce passage du cas particulier à la catégorie générique ressort de tous les gros titres des autres articles du corpus. Les lieux du décès et de l'émeute, Vaulx-en-Velin, sont présentés comme l'illustration d'un problème général, celui de la banlieue difficile, du quartier en cours de réhabilitation.

La montée en généralité dans le traitement médiatique de l'émeute de Vaulx-en-Velin

« Et la banlieue modèle s'embrasa… », titre *Le Nouvel Observateur*, enchaînant par le « chapeau » suivant : « On l'avait pourtant "réhabilitée", rendue plus vivable, cette cité-dortoir près de Lyon… » (n° 1353, 11-17 octobre 1990). L'article du *Point* (n° 943, 15-21 octobre 1990) est intitulé « Ces banlieues qui font peur à la France », titre suivi de ces deux phrases : « La révolte de quelques centaines de jeunes exclus de la banlieue lyonnaise est un sérieux avertissement pour Rocard et sa politique des "cages d'escalier". Et elle pose le problème des villes à deux vitesses. »

Dans *L'Express* (11 octobre 1990), la présentation est différente. Le journaliste titre : « Les révoltés du Mas-du-Taureau ». Pourtant, dès le « chapeau », il s'éloigne de l'événement pour mettre en scène le quartier : « La mort dramatique d'un jeune motard peut-elle, seule, expliquer les émeutes de Vaulx-en-Velin ? Pourquoi un quartier rénové et – croyait-on – exemplaire a-t-il soudain explosé ? »

Les articles de trois hebdomadaires sont structurés de la même manière. Un ou deux paragraphes sont consacrés au récit des événements ; un représentant des pouvoirs publics est cité, généralement le maire de Vaulx-en-Velin, puis le regard se déplace des individus aux territoires. L'article du *Point* fait voir le même déplacement : « Les vrais accusés, ce ne sont pas les policiers, mais "ces villes qui provoquent le désespoir", comme le constatait François Mitterrand mercredi matin en conseil des ministres. »

Extrait de la publication

Pour Albertine
Proust et le sens du social
Jacques Dubois

Critique de la raison journalistique
Les transformations de la presse économique en France
Julien Duval

Profession : instituteur
Mémoire politique et action syndicale
Bertrand Geay

La Croyance économique
Les économistes entre science et politique
Frédéric Lebaron

La Nouvelle Vague et le cinéma d'auteur
Socio-analyse d'une révolution artistique
Philippe Mary

La Double Absence
Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré
Abdelmalek Sayad

La Liberté avant le libéralisme
Quentin Skinner

Histoire de la qualité alimentaire (XIXe-XXe siècle)
Alessandro Stanziani

La Signification sociale de l'argent
Viviana A. Zelizer

Réalisation : Nord Compo à Villeneuve-d'Ascq
Achevé d'imprimer par Didot
Dépôt légal : février 2007. N° 91485 (00000)
Imprimé en France

Extrait de la publication