Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique*

Catherine Daniel

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/1661>

DOI : 10.4000/travailemloi.1661

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2009

Pagination : 77-79

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Catherine Daniel, « Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique* », *Travail et Emploi* [En ligne], 120 | octobre-décembre 2009, mis en ligne le 18 février 2011, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/1661> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/travailemloi.1661>

L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique

Sylvie Tissot

Lu par Catherine Daniel (*)

Adossant son propos au cas de la ville de Montreuil, la sociologue Sylvie Tissot, dans son ouvrage *L'État et les quartiers* (Éditions du Seuil, 2007), analyse l'évolution des catégories utilisées, particulièrement au sein de l'action publique, pour penser les « problèmes » et les « solutions » relatifs aux quartiers dits sensibles. Les glissements sémantiques et changements de concepts influent à leur tour sur l'action publique et la place de l'État social : l'auteure montre notamment comment ils préparent l'option sécuritaire en glissant de la notion de quartier en danger à celle de quartier dangereux. La construction savante de la politique de la ville s'effectue par le contact entre acteurs sociaux et intellectuels, avec, au centre la revue *Esprit* (1). Elle s'appuie également sur l'apport des statisticiens. Elle est enfin étroitement liée à l'histoire militante des années 1970 et 1980.

À travers des entretiens et des recherches documentaires, il ne s'agit pas pour Sylvie Tissot d'observer les « quartiers sensibles », mais les outils qui permettent peu à peu de les penser, par conséquent les créateurs et utilisateurs de ces outils, promoteurs de la catégorie « quartiers sensibles » de l'action publique, à savoir les acteurs sociaux dans leur activité cognitive, sociale et militante. L'hypothèse de l'auteure est que cette catégorie des quartiers sensibles se tient au carrefour de l'histoire des sciences sociales, de l'histoire de la réforme urbaine et de l'histoire de la gauche. La politique de la ville va se construire concurrentiellement et non cumulativement aux autres politiques sociales. Elle connaîtra une rupture au milieu des années 1980 correspondant à la territorialisation des « problèmes ».

Divisé en six chapitres, l'ouvrage de Sylvie Tissot aborde la naissance du problème social (les « quartiers sensibles »), l'institutionnalisation de la politique de la ville qui s'en suit et la construction savante puis statistique du « problème des banlieues ». L'auteure met à nu ces mécanismes à travers l'analyse du cas de la ville de Montreuil puis élargit son champ à la rencontre entre la réforme des quartiers et celle de l'État (dite « modernisation »), convergence qui va

donner naissance au groupe professionnel particulier des spécialistes du lien social.

Dans cette note le cas de Montreuil n'est pas exposé en tant que tel mais cité en résonance avec les thèmes abordés.

Élargissement du fait divers au fait social

Si le « rodéo » des Minguettes de 1981 demeure un fait divers local, les « émeutes » de Vaulx-en-Velin de 1990 prennent une dimension de problème social national. Le quartier lui-même accède au rang de protagoniste, les noms des victimes (personnalisation) s'effaçant dans la presse au profit d'articles de fond (problématisation). La mort d'un jeune de Vaulx-en-Velin est l'occasion d'une montée en généralités (*les* jeunes et non plus *un* jeune, *la* banlieue et non plus *cette* banlieue, *etc.*) et d'incrustation dans une histoire des banlieues, au lieu de rester à l'état de fait divers. L'émeute correspond à une vision organique de l'évènement, détachée des actes des personnes, produit d'une hystérie ou d'une fièvre. L'émergence du quartier à problèmes désigne *de facto* une population à problèmes : ses habitants. Bientôt le vocable « quartiers » seul, devenu générique, suffira à définir un territoire à problèmes. L'évènement devient menaçant pour la société dans son ensemble et non plus pour le seul quartier, dont les « pathologies » deviennent collectives et ethnicisées puisque les travailleurs immigrés y sont plus présents qu'ailleurs. Leur concentration devient synonyme de concentration de problèmes. À Montreuil la ségrégation sociale passe de l'ordre structurel à l'ordre spatial : dans les années 1970 les logements sociaux sont considérés insuffisants au regard des besoins des classes populaires, dans les années 1990 ils sont jugés trop concentrés et à l'origine des « ghettos », contraires à l'idéal de « mixité sociale », dont la formulation même détermine des « seuils » (de pauvres, de familles nombreuses, de logements sociaux, d'étrangers, *etc.*) qui, dépassés, mettraient en danger l'équilibre recherché. Dans le même temps, les travailleurs étrangers sont devenus « les immigrés » et les classifications socio-économiques, dans les reportages, cèdent la place aux seules classifications d'âge (les jeunes). Cette vision évacue les problèmes de redistribution, de logiques économiques, de pauvreté. La politique des grands ensembles, menée en période de pénurie de logements, jugée gaulliste par la gauche et socialo-totalitaire par la droite, est rejetée au nom de la mixité sociale. Lieux de promotion de la classe ouvrière, les cités HLM sont désormais considérées comme à l'origine des « problèmes ». Parallèlement à l'assimilation territoire/population, apparaît une délégation de l'État planificateur et interventionniste.

Apports des intellectuels et des statisticiens à la théorisation

Historiquement, l'institutionnalisation de la politique de la ville, amorcée en 1977 avec les opérations Habitat et Vie sociale, a lieu antérieurement aux événements de Vaulx-en-Velin avec la création de la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) en 1982 et de la Délégation

* DARES, mission animation de la recherche.

(1) Revue fondée en 1932 par Emmanuel Mounier et reflétant à ses débuts l'orientation personnaliste (recherche d'une voie entre capitalisme et marxisme en réaction à la violente crise économique des années 1930, remettant l'individu, la « personne », au centre de la réflexion et de l'expérience) de son fondateur. Interdite en 1941, la revue reparait après la guerre et assure de plus en plus nettement un rôle de carrefour intellectuel.

interministérielle à la ville (DIV) en 1988. La DIV est alimentée par différents ministères mais n'a pas elle-même de position administrative forte. L'institutionnalisation passe par les liens politiques entre les animateurs et chargés de mission issus de la recherche et les partis et élus de gauche. Dans le même temps, la décentralisation, la remise en cause de l'État planificateur s'intéressant au marché global du logement et la montée du « local », dessaisissent des ministères comme l'Équipement de leurs dossiers. Le tournant de la rigueur, la perte du cadre keynésien et des effets bénéfiques attendus d'une relance font de la politique de la ville une position de refuge et un lieu de réflexion, surtout pendant les périodes de cohabitation. Mais il devient nécessaire, outre de la médiatiser (la nomination de Bernard Tapie au ministère de la Ville de 1992 à 1993 est un élément de médiatisation), de lui assurer une caution scientifique.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le Plan fait appel au milieu de la recherche dans le cadre de la reconstruction. Dans les années 1965-1975, se constitue un noyau de chercheurs influencés par Henri Lefebvre(2), Michel Foucault(3) et Louis Althusser(4). Après 1968 émerge une critique de la planification : le progrès social est regardé comme une discipline, une normalisation. Les militants du PCF sont particulièrement visés. La crise économique de 1973, année du premier « choc pétrolier », amène la réduction des crédits. Le financement de la recherche connaît à nouveau une embellie avec la gauche à partir de 1981. La recomposition du champ de la sociologie urbaine a lieu dans la période 1985-1995. Dans la lignée d'Alain Touraine(5), François Dubet(6) dans *La Galère* (1987) instaure les « jeunes de banlieue » comme acteurs d'un mouvement social non réductible à la lutte des classes. Le sociologue est en empathie avec son sujet : de l'expérience singulière est tiré un récit généraliste, le « vide » ressenti dans les banlieues devient anomie comblée par la délinquance. Les jeunes de banlieue exclus sont la figure inversée de la banlieue ouvrière structurée et intégratrice. À Montreuil dans les années 1980 par exemple, le déclin du PCF, la perte du rattachement à un programme, la désynchronisation entre histoire locale et histoire nationale (en 2000, le découpage chronologique d'une exposition sur Montreuil « saute » les révolutions), l'effacement des périodes de luttes ouvrières, le rejet du passé industriel de la commune, la substitution de la réparation à la planification sont en phase avec l'évolution nationale de la politique de la ville. De ces analyses sont exclus les rapports

sociaux conflictuels et les mobilisations organisées. Dépolitisée, la question sociale est coupée de tout mécanisme d'exploitation lié au travail et rabattue sur le territoire. L'orientation prise en 1967 par la revue *Esprit* (engagement antitotalitaire, défense des droits de l'homme, rapprochement avec la revue *Commentaires*) se renforce en 1989. La revue consolide théoriquement le lien entre exclusion et banlieues : la situation des banlieues est présentée comme une expression paradigmatique de l'exclusion (le mot *exclusion* est employé à Montreuil en 1990 dans le journal du député maire de la ville). De la ségrégation à l'exclusion, les travailleurs étrangers sont analysés en fonction des problèmes qu'ils posent et non plus en fonction des problèmes qu'ils rencontrent, et deviennent eux-mêmes un problème hors contexte social, leur concentration constituant un facteur de cumul de handicaps. Cette démarche converge avec l'évolution des élus et acteurs de terrain exposée plus haut. La jonction entre la DIV et la revue *Esprit* se concrétise lors des entretiens de la ville co-organisés par la revue et la DIV début 1990, qui produisent une grille d'analyse des banlieues. La question sociale y est traduite spatialement avec effacement des conflits sociaux. C'est la ville qui est au centre de la réflexion, non plus le monde du travail. La solution n'est plus située dans la société mais dans le territoire circonscrit.

Dans le même temps la DIV sollicite la statistique (compter et chiffrer les quartiers et leurs difficultés), ce qui aboutit à unifier dans la catégorie « quartier sensible » des réalités singulières, catégorie créée alors que préexistent des mesures de la pauvreté. C'est donc autre chose que l'on cherche à mesurer. Une mission « Ville » est créée à l'INSEE. Les chiffres rendent les réformes opératoires mais la rationalisation statistique a aussi pour but de dissiper les fantasmes sur les banlieues. À l'origine le quartier permet d'aborder la pauvreté là où elle se trouve, puis « quartier » se substitue à « pauvreté » et devient objet de connaissance : les indicateurs portent sur les écarts quartiers/reste du territoire. Avec l'apparition de tableaux de bord en 1996, les statistiques deviennent une instance d'évaluation de la politique publique de la ville, nationalement. Le taux d'étrangers apparaît dans la liste des indicateurs de handicap. Une enquête nationale lancée par la DIV en 1991 établit une cartographie des quartiers. Cette quantification n'est opérante qu'autant que les élus locaux se l'approprient, ce qui se traduira, à Montreuil, par le renversement du regard sur les quartiers d'habitat social (voir *supra* l'idéal de mixité sociale).

Interaction avec la réforme de l'État

La convergence entre réforme de l'État et réforme des quartiers se traduit notamment par une action en réseau qui percute l'organisation du travail municipal et fait émerger des professionnels du lien social.

L'opposition classe ouvrière/dominants ayant disparu au profit de l'opposition exclus/inclus, la lutte contre l'exclusion va fusionner avec la

(2) Henri Lefebvre, philosophe et sociologue (1901-1991), est l'un des fondateurs de la revue *Espaces et sociétés*

(3) Michel Foucault, philosophe (1926-1984), s'est entre autre intéressé au pouvoir, aux dynamiques collectives et aux institutions sociales.

(4) Louis Althusser, philosophe (1918-1990), est un acteur important du courant structuraliste.

(5) Alain Touraine, sociologue.

(6) François Dubet, sociologue.

«modernisation» de l'État, qui est incorporée aux missions de la DIV en 1995. L'arrivée de personnalités du PSU et de leur bagage théorique (auto-gestion) au gouvernement en 1989 met en avant, contre la planification technocratique, la citoyenneté et l'efficacité de l'État. L'analyse foucaldienne du pouvoir normalisateur et disciplinaire influence la critique de l'État providence, le recours à la «société civile» et à de nouvelles formes d'intervention de l'État. La réforme de l'État s'appuie plus, en France, sur la démocratie que sur le marché (Thatcher, Reagan) et la ville est perçue comme le lieu d'excellence de la réforme. Cependant, dans un contexte de restrictions budgétaires, cette réforme se réduit à un rétrécissement de l'action de l'État. Les rencontres de la territorialisation, en 2000, scellent l'alliance entre les réformes des quartiers et de l'État, qui se légitiment l'une l'autre : résoudre les problèmes du quartier, c'est répondre au niveau du quartier. Ce mouvement rencontre des difficultés et des résistances du côté des travailleurs municipaux à qui il est demandé, dans le cadre d'un travail en réseau, de se montrer polyvalents. À Montreuil, les services techniques qui se sont constitués dans le contexte de la reconstruction et du développement des infrastructures voient leur activité recentrée sur les réparations quotidiennes des locaux administratifs. Alors qu'ils travaillaient sur des chantiers fonctionnant par corps de métier, ils sont désormais organisés en équipes polyvalentes. La polyvalence met à mal la reconnaissance de la valeur des ouvriers sur la base de leur qualification et de l'appartenance à un corps de métier. Simultanément l'apparition des emplois jeunes recrutés par la mairie à partir de 1997 et immédiatement polyvalents, participe au déclasserement ouvrier.

La constitution de réseaux qui caractérise la convergence des réformes (État et quartiers) aboutit à la création d'un noyau de spécialistes du lien social. Ce seront, dans les années 1960-1970, de hauts fonctionnaires issus du courant de pensée économie et humanisme, association d'origine catholique fondée en 1941, proche des formations démocrates chrétiennes à la Libération puis évoluant vers des positions tiers-mondistes. La génération suivante est constituée en bonne partie de militants qui se professionnalisent. À la fin des années 1970 de jeunes diplômés s'investissent dans le développement social urbain (DSU) : dépasser la démocratie formelle dans une démocratie locale. La continuité entre les catholiques réformateurs et les militants urbains est assurée par l'importance

donnée à la participation des habitants. La valorisation de la proximité des habitants et du terrain convient en effet aux militants urbains, particulièrement de la mouvance maoïste. Un corpus de textes donne son assise théorique à cette professionnalisation en 1991 (*DSU : stratégies et méthodes*). Cependant le fonctionnement en réseau (et non plus par secteur d'intervention) implique le contrôle de la participation des habitants, un travail d'animation et de production d'études : le métier de chef de projet crée une spécialisation dans le «lien social». Créer du «lien social» devient l'objectif du DSU, cadre de vie et organisation sociale formant un seul et même problème. Les «grands» problèmes comme le chômage sont exclus, ainsi qu'il est explicitement indiqué dans le bulletin municipal *Montreuil-Dépêche* en 1993. La conflictualité est évacuée au profit de la convivialité et de l'identité de quartier, les chefs de projets vont «guérir» le quartier. La politique de la ville (modération et bonne volonté) se construit comme alternative au communisme municipal (volontariste et de construction). Le travail social archaïque, normalisateur et disciplinaire pour la gauche, coûteux et inefficace pour la droite, est opposé à l'innovation, la transversalité, la territorialisation.

Vers l'option sécuritaire

Le vocabulaire issu de la politique de la ville (cités, quartiers sensibles) est actuellement employé dans une démarche différente de celle de ses initiateurs. Pour Sylvie Tissot, qu'il s'agisse d'attirer l'attention sur des territoires, de substituer une grille de lecture ethnique à une grille de lecture sociale ou de légitimer le désengagement de l'État, la catégorie «quartier» produit un rétrécissement de l'État social. L'action publique est rabattue, de la redistribution, de la socialisation des ressources et du progrès social vers le lien social. Les problèmes sont individualisés et psychologisés, le quartier est le lieu du manque. Comment dans ce contexte expliquer l'orientation actuelle quasi exclusivement sécuritaire ? Des problèmes comme l'antisémitisme, le sexisme, la violence continuent d'être territorialisés au lieu d'être rattachés à la société dans son ensemble. Le souci de l'exclusion n'en disparaît pas pour autant et une forte opposition se manifeste à l'encontre de l'option sécuritaire. Mais la dépolitisation et la déshistoricisation de la question sociale dans ces quartiers ont facilité l'option policière. L'évacuation des causes sociales des déviances, des problèmes de domination, du chômage, ont ouvert la voie à une gestion pénale de la pauvreté.