

Emilie Biland

Laboratoire de Sciences Sociales, EHESS-ENS Paris

La politique du coin de la rue.

Ethnographie des comités de quartier d'une commune communiste de banlieue parisienne¹.

Cahiers du Grip, 1, 2005, p. 12-19, www.grip.free.fr/cahiers/1/bilandcg1.pdf

« If we can get to know these people intimately and understand the relations between little guy and little guy, big shot and little guy, and big shot and big shot, then we know how Cornerville society is organised. On the basis of that knowledge it becomes possible to explain people's loyalties and the significance of political and racket activities. »
William Foot Whyte, *Street Corner Society*

Devenue mode politique, la « démocratie participative » suscite toutes les exégèses. Au supposé besoin de participation des citoyens fait écho la demande réelle de conseils adressée par les élus aux universitaires, sociologues, philosophes, politistes. A l'intersection des champs politiques et académiques, deux types d'appréciations semblent s'opposer. Faut-il voir dans ces dispositifs l'espoir de résoudre la « crise de la représentation » qui frapperait depuis vingt ans nos sociétés démocratiques ou dénoncer l'inanité de ces artifices imaginés par le pouvoir politique pour se légitimer ? Etudier de manière ethnographique les comités de quartier de Gennevilliers, commune populaire de taille moyenne de proche banlieue parisienne, demande de tenir à distance ces deux types de jugements. Enquêter à l'échelle locale sur ce dispositif emblématique doit permettre d'éclaircir le « flou » (absence d'accord sur les termes, grande diversité des expérimentations) caractéristique de cette thématique et pour une large part garante de son succès. Pourquoi un tel dispositif a été mis en place à un tel moment (en l'occurrence au milieu des années 1990) par un type donné d'acteurs (la « municipalité »), voilà ce que nous cherchons à comprendre.

Gennevilliers, dirigée par une municipalité majoritairement communiste depuis le milieu des années 1930, fait ou a fait partie de la « banlieue rouge ». S'intéresser à ses comités de quartier conduit à s'interroger sur l'actualité de cette expression, sur les tentatives mises en œuvre pour maintenir une manière communiste de diriger la ville ou pour au contraire s'en éloigner. Cette scène particulière de la vie politique locale apparaît ainsi comme un lieu pertinent pour observer la manière dont se structurent et se transforment les relations entre ceux,

¹ Cette contribution est tirée de mon mémoire principal (« Politiques des quartiers. Communisme municipal et démocratie participative en banlieue parisienne ») présenté en vue du DEA de sciences sociales (ENS/EHESS) en octobre 2004 et réalisé sous la direction de M.Offerlé.

élus et fonctionnaires, qui dirigent la ville et ceux qui y vivent, pour étudier le mouvement de recomposition des réseaux² municipaux.

MILITANTS ET ELUS COMMUNISTES, AUX ORIGINES DES COMITES DE QUARTIER

Pour comprendre comment les quartiers ont été construits comme des espaces politiques (au double sens de lieux pertinents pour l'activité politique et d'objets de politiques publiques), il faut revenir sur les formes antérieures de politisation à l'échelle infra-communale et analyser comment le modèle de structuration politique et sociale de l'espace local mis en place dans les années 1960 entre en crise dans les années 1980.

Avec la construction des grands ensembles, c'est un mode particulier de relations entre les politiques publiques et les pratiques politiques, caractéristique du communisme municipal en banlieue, qui s'est cristallisé. En s'« établissant »³ dans les nouveaux grands ensembles, les familles ouvrières, souvent originaires de province, se trouvent promues, matériellement et symboliquement : elles bénéficient d'un confort inédit ; elles accèdent aussi aux lieux privilégiés de l'ancrage local et politique (les cellules du parti, mais aussi, les associations de parents d'élève et de locataires, les activités périscolaires et festives) et deviennent la « communauté de référence »⁴. L'immeuble est alors l'échelle pertinente de la politisation des individus et des groupes, politisation qui repose sur l'investissement d'élus et de militants, ancrés localement (ils habitent les immeubles municipaux nouvellement construits) mais aussi professionnellement (ils sont métallos, communaux ou enseignants) et politiquement (à proximité du parti communiste).

Des comités de quartier sont créés au cours des années 1970, qui jouent un rôle d'accompagnement des transformations urbaines en cours. Faire exister les quartiers permet à la mairie d'affirmer une présence incontournable vis-à-vis des autres propriétaires fonciers, industries et bailleurs privés, dont on ne contrôle que très mal la politique de construction et de peuplement. Les comités des années 1970 s'appuient sur l'intrication des réseaux partisans et municipaux, politiques et extra-politiques, au travers duquel la ville communiste se construit. A travers eux, l'acteur municipal affirme, face à un appareil partisan qui s'adapte mal au renouvellement de ses militants⁵, sa capacité à organiser ses propres réseaux. Le rassemblement de ces réseaux au sein d'un même dispositif s'inscrit dans la logique de « lutte contre le

² Sur l'intérêt de la notion de réseaux pour les approches localisées du politique, voir Sawicki F., *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Belin, 1997.

³ Elias N., Scotson J.L., *Logiques de l'exclusion*, Fayard, 1997. Ce modèle permet aussi de comprendre le maintien aux marges des populations arrivées plus tard et de manière moins légitime (en particulier, les familles maghrébines relogées de la cité de transit). Cf. Masclat O., *La gauche et les cités. Un rendez-vous manqué*, La dispute, 2003.

⁴ Retière J.-N., *Identités ouvrières. Histoire sociale d'un fief ouvrier (1909-1990)*, L'Harmattan, 1994, p.149.

⁵ Pour beaucoup issus des classes moyennes et des fractions intellectuelles des classes supérieures, ces « nouveaux militants » entretiennent des relations difficiles avec les anciens, qui détiennent toujours les postes clés. Pudal B., *Prendre parti*, Presses de la FNSP, 1990 et Lacorne D., *Les notables rouges*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1980.

pouvoir ». Le groupe local, tel qu'il est construit par les réseaux municipaux et partisan, se structure « contre », contre le pouvoir économique, incarné par les dirigeants des entreprises présentes dans la ville, contre le pouvoir politique de la droite gouvernementale. La municipalité apporte son soutien aux luttes syndicales des usines, mais contre le pouvoir politique central, c'est elle qui a l'initiative. Le mouvement de centralisation et de planification des premières décennies de la 5^e République fait figure de menace ; la réforme de la fiscalité locale de 1977 est un des principaux enjeux qui mobilisent les dispositifs municipaux de quartier. Ces premiers comités s'essoufflent cependant bien vite. Leur création est intervenue à une période charnière du communisme municipal. Dès le début des années 1980, les bases politiques, économiques et sociales sur lequel celui-ci reposait vacillent.

Les années 1960 et 1970 correspondent, pour la plupart des élus municipaux et des habitants les plus assidus des comités de quartier contemporains, à une période de formation. Dans les entretiens menés avec eux, le souvenir d'un passé enchanté domine. Le présent et ses difficultés ne cessent alors de souligner l'écart avec ce temps de la jeunesse et des « copains ». Dans leurs discours, la thématique de la crise est récurrente, qui associe les difficultés nationales du parti communiste aux menaces pesant sur l'hégémonie locale (à Gennevilliers, l'abstention atteint régulièrement 50%, le FN, et plus récemment les partis d'extrême-gauche, 20%), ainsi qu'aux transformations économiques (déindustrialisation) et sociales (précarisation), sur lesquelles ceux qui dirigent la ville estiment avoir peu de prise. Tout se passe comme si ceux qui « tiennent » la ville avaient le sentiment de la perdre. Le parti communiste traverse à la fois une crise de reproduction (les effectifs militants diminuent et vieillissent, sans qu'une nouvelle génération prenne la relève) et une crise de représentation : les militants, souvent âgés, anciens ouvriers, se reconnaissent de moins en moins dans les positions défendues nationalement par l'appareil partisan et localement par les élus municipaux, plus jeunes, et pour la plupart membres de classes moyennes de la fonction publique. Les prises de position des militants « de base » en faveur de « l'ordre » et de la sécurité sont en outre significatives du décalage entre les classes populaires stabilisées et les classes populaires en situation plus précaire.

Dans ce contexte de rupture du lien partisan, la politique municipale des quartiers prend désormais la forme d'une politique publique, dotée d'objectifs et de moyens propres qu'un corps de professionnels est chargé de mettre en œuvre (chefs de projet et agents de développement dont il sera question plus loin). D'abord centrés sur les deux quartiers classés comme prioritaires par la « politique de la Ville », les nouveaux schèmes de l'action publique locale (autour des mots d'ordre de partenariat, de développement du lien social, de réhabilitation du bâti) sont, avec la création de nouveaux comités de quartier à l'issue des élections de 1995, étendus à l'ensemble de la ville. Au contraire des comités des années 1970, les dispositifs actuels renoncent à traiter des « grands enjeux », à mener des actions au-delà de la sphère locale. Ils se concentrent sur les problèmes de la « vie quotidienne » (de stationnements gênants, d'espaces verts, et d'animation locale) portés par des « habitants » non revendicatifs et prêts au consensus. Cette définition des comités marque le refus des revendications participatives portées par les listes concurrentes de gauche (telles que l'élection des membres des comités). L'apolitisme est promu,

par les « élus de quartier » en charge des comités, comme la seule attitude capable de répondre aux besoins nouveaux de la population ; il exclut toute possibilité de contestation de la politique municipale et de la stratégie nationale du parti communiste⁶.

LES HABITANTS, BENEVOLES DE LA « PETITE » POLITIQUE

Qui sont ces habitants que la mairie réussit à mobiliser à travers les comités ? Endossent-ils le rôle « apolitique » que la définition officielle des instances les invite à jouer ? L'enquête ethnographique dans deux quartiers (sur les sept que compte la ville) permet d'éclairer les conditions sociales de possibilité de la participation et la manière dont les plus impliqués décrivent leur activité. Organisant deux types de réunion (comité « plénier » trimestriel, largement publicisé avec plusieurs dizaines de participants d'un côté, commission thématique bimensuelle plus confidentielle de l'autre), les services municipaux chargés de la « vie des quartiers » suscitent deux types différents de participation. La participation limitée aux séances plénières apparaît relativement peu « impliquante » (au sens où l'entrée et la sortie sont peu coûteuses). Elle prend la forme d'une interpellation, plus ou moins revendicative, des élus, sur les « problèmes quotidiens » des quartiers pour lesquels les comités ont été créés. Cette forme de participation n'ouvre que rarement accès à la commission, qui fonctionne comme un groupe d'interconnaissance, plus homogène du point de vue de l'âge (entre 40 et 70 ans) et marqué par une plus grande proximité, si ce n'est idéologique, du moins pratique, à la municipalité, dont le tutoiement est un des indices. L'attitude « loyaliste » (de défense des élus) qu'adoptent les membres du groupe d'interconnaissance au cours des comités pléniers apparaît comme une manière de se distinguer de ceux des habitants qui n'ont pas d'autres occasions de rencontrer les élus que ces réunions formelles.

L'intégration à la scène locale constitue un critère déterminant pour l'investissement dans ces dispositifs municipaux. Ceux qui vivent leur engagement sur le mode de l'évidence, cumulent trois types d'affiliation complémentaires qui les prédisposent à s'intéresser aux problèmes du quartier et à décider d'y intervenir. **Affiliation politique à proximité du parti communiste** : anciens membres des cellules, de la CGT, des amicales de locataires ou des organisations de jeunesse, ils ont noué dans les structures partisans autrefois puissantes des liens qui s'actualisent, quoique plus ou moins efficacement, jusqu'à aujourd'hui. Cette socialisation militante a aussi forgé une capacité à la prise en charge du « bien commun », capacité, à la fois objective et subjective, qui rend possible l'investissement dans le quartier. **Proximité à la municipalité** ensuite : être ancien élu, être ou avoir été fonctionnaire communal, avoir des enfants ou un conjoint « à la mairie », participer à d'autres instances municipales (office du tourisme, centre d'aide sociale etc.), voire être locataire de l'office municipal, permet d'être informé de ce qui se passe dans la ville, et de penser que les

⁶ Je remercie G.Mauger d'avoir attiré mon attention sur cet aspect lors de ma soutenance.

dispositifs mis en place par la mairie sont dignes d'intérêt. **Ancienneté dans la ville et le quartier** enfin : le fait d'avoir connu le Gennevilliers d'hier, d'avoir « fait souche » dans la ville (d'y avoir ses enfants et petits-enfants) pousse à avoir son mot à dire sur celui d'aujourd'hui, et à se sentir légitime à le faire.

Les comités de quartier se rapprochent des instances « traditionnelles » du communisme municipal : ils reposent, comme autrefois les dispositifs partisans, sur l'intrication des identités locales, professionnelles et politiques. Il n'est donc pas étonnant que ceux qui s'y investissent appartiennent pour la plupart aux fractions stables des classes populaires, sur lesquelles s'adosse le communisme municipal depuis plusieurs décennies. La participation aux comités apparaît comme une réassurance de l'appartenance aux réseaux locaux. L'implication peut être un moyen de conserver un « capital d'autochtonie »⁷ que le retrait du marché du travail, ainsi que l'évolution de l'offre politique (fin des cellules, déclin des organisations parapolitiques), laissent en jachère. Cependant, les comités ne constituent qu'une manière bien imparfaite de pallier la déliquescence de modes anciens de sociabilité politico-locale et de militantisme. Si certains « vieux militants » (souvent des femmes, autrefois engagées dans les organisations, de parents d'élèves, de locataires, relevant de la « politique ordinaire ») y trouvent un espace de conversion, les militants communistes autrefois les plus reconnus (les hommes, ouvriers qualifiés) en sont absents.

Tous les participants ne cumulent pas ces trois formes d'affiliation à la scène locale. Pour un deuxième groupe, certes moins nombreux, la participation apparaît comme un moyen d'intégration locale. Pour eux, qui appartiennent à des fractions plus fragiles des classes populaires, ou aux petites classes moyennes, qui sont arrivés plus récemment dans la ville, le comité est une ressource pour s'établir. Mais cette intégration est permise par la possession de capitaux, acquis en particulier au fil d'engagements associatifs ou syndicaux, qui bien qu'éloignés du milieu communiste peuvent s'y convertir à un moment où celui-ci proclame son « ouverture ».

Les relations entre les participants à la commission s'organisent, dans une certaine mesure, à partir de ces différents degrés d'intégration au milieu municipal. Les étiquettes d'« anciens » et de « nouveaux », au travers desquels les enquêtés se livrent à un commérage réciproque, renvoient à l'implication antérieure dans d'autres réseaux municipaux ou partisans. L'antériorité de l'intégration au milieu municipal constitue une ligne de clivage entre les participants. Au cours de ces expériences passées, se sont forgées des normes d'action collective que les nouveaux venus (les « femmes maghrébines » en particulier) sont réputés ne pas suivre. C'est finalement autour de la définition de la bonne manière d'être « acteurs de quartier » que se structurent les conflits.

C'est dans ces moments de conflits qu'il devient important de se nommer, de dire qui l'on est et ce que l'on fait. On utilise alors le terme de bénévole : l'engagement dans le comité de quartier est assimilé à la participation associative, se distinguant tout à la fois du monde du travail et du monde (de la) politique. La référence au bénévolat véhicule deux normes complémentaires : une norme de bonne

⁷ Retière J-N., « Autour de l'autochtonie. Réflexion sur la notion de capital social populaire », *Politix*, 63, 2003, p.132.

entente et une norme de volontariat, au sens propre du terme. Les querelles font apparaître la fragilité de la croyance de l'amitié qui unit les membres et dévoilent le fait que l'appartenance au groupe fonctionne bien souvent comme une sociabilité « par défaut », faute de mieux.

La définition officielle des comités incite les participants à se démarquer du politique, de même que les élus présents lors de certaines réunions qui contribuent à dépolitiser les enjeux et les décisions pour les rendre incontestables. La dénégation de la dimension politique de leur engagement repose sur l'appropriation subjective du rôle d'« habitant » qui leur est assigné. Dans un contexte de déstructuration du lien partisan, le bénévolat, centré sur le « faire », comme le militantisme « de base », apparaît comme une façon de faire face aux doutes politiques qui saisissent les militants communistes, comme une manière de gérer leur incapacité subjective à prendre en charge des problèmes relevant de la « grande politique ». Mais la dépolitisation des instances ne leur permet pas de retrouver la compétence politique perdue.

Au travers des activités d'animation de quartier (carnavals, lotos, plantations d'arbres dans les squares etc.) dont ils sont les principaux organisateurs, les participants se rassurent quant à leur capacité à peser sur les élus et sur les affaires locales. Ils font aussi figure d'« habitants modèles » qui mettent leur dévouement au service de la politique municipale de la fête. Pourtant, les animations, qui révèlent leur incapacité à mobiliser les enfants et les jeunes, font peser une menace sur le capital social et symbolique dont ils jouissent à l'intérieur du groupe des participants. Les personnes les plus proches du pouvoir municipal ne semblent pas être pour autant intégrées à la société locale : ce qui domine, c'est l'impression du repli sur soi et d'incapacité à faire valoir les ressources qui assuraient autrefois l'emprise sur l'espace local. En ce sens, les comités sont fragilisés par les processus de désaffiliation qui touchent les classes populaires.

LES PROFESSIONNELS DE LA POLITIQUE DES QUARTIERS, UN PERSONNEL MUNICIPAL EN PORTE-A-FAUX

Chose nouvelle par rapport aux dispositifs antérieurs, les comités des années 1990-2000 sont encadrés par des fonctionnaires municipaux. Ces professionnels de la « politique des quartiers » se trouvent dans une position problématique tant du point de vue de l'administration communale que dans leurs relations avec les élus et avec les habitants. Leur position de fer de lance de la modernisation de l'administration communale, chargé de mobiliser les autres services autour des notions de « projet », de « transversalité » et « partenariat » est bien difficile à tenir. La relation aux habitants est elle aussi ambiguë, entre encadrement et familiarité. En sollicitant tel habitant pour participer à une activité, ou en refusant de soutenir le projet de tel autre, les agents de la direction « vie des quartiers » définissent les conditions dans lesquelles on peut se consacrer aux autres et la bonne manière d'exercer son dévouement. Mais l'entretien de relations interpersonnelles entre habitants et agents

municipaux remet en cause l'univocité du rapport de domination, ainsi que la séparation entre sphère personnelle et sphère professionnelle. Il existe bien une forme d'inscription locale de ces cadres municipaux, qui fréquentent régulièrement les lieux culturels de la ville, ou militent dans les organisations syndicales locales. Pourtant, très peu d'entre eux habitent Gennevilliers. Ici réside sans doute une des lignes de clivage les plus importantes entre ces membres des classes moyennes, qui peuvent faire le choix d'habiter ailleurs, et la population populaire, souvent contrainte à l'immobilité.

Dans les interactions quotidiennes, on peut observer en actes le partage des rôles entre élus et fonctionnaires, entre ce qui relève, ou non, du politique dans l'animation des comités. Il s'agit de maintenir un cadre d'interaction avec la « population » qui protège les fonctionnaires. Se présenter comme technicien, dire que l'on ne prend pas de décision, c'est une manière de garder les demandes à distance, de maintenir les « bonnes relations » qui font la compétence professionnelle de l'agent de développement. La neutralisation politique de la relation entre professionnels et habitants n'est pas seulement une exigence du rôle. Elle évite aussi aux cadres municipaux d'avoir à prendre publiquement la défense d'options municipales sur lesquelles ils ont eux-mêmes des doutes. Mais les techniciens sont loin d'être apolitiques : leur trajectoire personnelle et militante, la manière dont ils définissent leur travail de « proximité » au politique, et les relations qu'ils entretiennent au jour le jour avec les élus municipaux, témoignent des possibilités de « transgression »⁸ que permet leur position professionnelle. Tenir à distance le politique permet de faire de la politique « au sens noble », loin des calculs politiques, et d'agir, en particulier, pour la cause participative. Les cadres utilisent les arguments de l'expertise professionnelle pour faire avancer leur conception de la participation des habitants : chargés de donner des outils à ceux qui décident, ils peuvent, dans une certaine mesure, peser sur leur décision et donc contribuer à la « production du politique ».

Mais la codification de ce nouveau rôle professionnel est rendue délicate par la coexistence de deux générations de cadres municipaux. Les plus âgés ont une quarantaine d'années ; bacheliers, ils ont d'abord été animateurs auprès d'enfants et de jeunes. Titulaires depuis le milieu des années 1980, ils n'en revendiquent pas moins, à travers la figure du dévouement et de l'engagement total, une exemplarité qui en ferait des fonctionnaires pas comme les autres. Les plus jeunes ont pour la plupart un DESS dans le domaine de la politique de la Ville. Entrés sur le marché du travail par le dispositif des « emplois jeunes », et toujours « contractuels », ils insistent sur le décalage entre leurs aspirations (un statut de fonctionnaire de catégorie A) et la réalité de leur travail (de « super-animateurs »).

Le rapport au « terrain » est aux habitants est un autre facteur clivant entre ces deux générations. Valoriser la dimension « humaine » du travail permet d'opposer des qualités que seule l'expérience procure aux connaissances que l'école apprend. C'est une manière, pour les plus âgés, dotés d'un capital scolaire moins important ou moins légitime (car issu de la formation continue), d'affirmer leur capacité à exercer le métier qu'ils ont contribué à inventer. Les nouveaux venus n'ont pas la même

⁸ Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Belin, 2003.

décontraction dans leurs relations aux habitants, du fait de leur inexpérience certes, mais aussi de la distance sociale plus grande qui les séparent de ces derniers. La dévalorisation du travail de leurs aînés apparaît comme un moyen d'imposer une définition du métier qui corresponde aux ressources dont ils disposent. En un sens, la première génération d'agents de développement défend un métier, basé sur des savoir-faire acquis par l'expérience, transmis et pratiqué de manière collective, tandis que les nouvelles recrues tentent de faire reconnaître leur activité comme profession, adossée sur des compétences spécifiques, attestées par une formation universitaire, et reconnue par un statut qui en régle l'accès.

Si tous se disent ancrés à gauche et vivent leur métier « sur le mode du don de soi et de la volonté de changer le monde »⁹, leur rapport aux élus et à l'héritage communiste est sensiblement différent. Les plus jeunes se considèrent comme les garants de la non politisation des comités, tandis que les plus anciens considèrent qu'ils doivent contribuer à la repolitisation des classes populaires. Plus ouvertement critiques vis à vis de la politique municipale, ceux-là adhèrent à la logique de professionnalisation bureaucratique, en accord avec les perspectives que leur ouvre leur capital scolaire. Ceux-ci envisagent plutôt une entrée en politique. La possibilité de convertir leur capital professionnel en capital politique représente une opportunité pour ces fonctionnaires insérés depuis longtemps dans les réseaux politiques locaux, qui vivent leur carrière professionnelle sur le mode de la proximité, pratique et idéologique, avec les élus.

Depuis 2002, la ville de Gennevilliers met en œuvre un nouveau dispositif participatif, qui retient l'échelle de la ville plutôt que celle du quartier. Du point de vue des élus, les comités ont quant à eux échoué « faire nombre », alors que ce critère quantitatif est devenu un critère déterminant de l'adhésion de la population à la politique municipale. Cette évolution correspond aux transformations nationales de la politique de la Ville. Elle est significative de la prise de distance de la municipalité actuelle vis à vis de la politique urbaine de ses prédécesseurs : il ne s'agit plus tant de promouvoir et de stabiliser les classes populaires que d'attirer les classes moyennes. Elle renvoie enfin à la démobilité des élus, qui mettent en avant l'effet de contrainte qu'exerce sur leur travail politique le quartier, espace socialement hétérogène, qui cristallise les tensions entre les milieux intégrés et les publics qui posent problème à la municipalité. Le nouveau dispositif est pris en charge par des spécialistes de la communication publique, et non plus par ceux de la politique de la Ville. Le maire, et non plus les élus de quartier, l'encadre politiquement. Les « assises de la ville » reposent sur le débat plutôt que sur l'action, et sur des liens plus faibles que les comités. Les comités de quartier, dont les marges de manœuvre sont amoindries et dont le rôle se trouve limité au festif, se démobilisent.

⁹ Comme l'observe aussi S.Tissot à propos des chefs de projet de Montreuil. « Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique », thèse de sociologie, EHESS, 2002, p.432.