

Université Montpellier 1  
Faculté de Droit et de Science Politique



Universitat Autònoma de Barcelona  
Institut de Govern i Politiques Publiques



THESE DE SCIENCE POLITIQUE  
Présentée et soutenue publiquement par  
Nicolas FERRAN  
Le 8 janvier 2015

LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE DANS LES EXECUTIFS  
MUNICIPAUX MONTPELLIERAINS [1977-2011]  
[RE]CONFIGURATIONS CLIENTELAIRES D'UNE OFFRE MUNICIPALE

JURY :

Quim BRUGUE	Professeur, Université Autonome de Barcelone, co-directeur de thèse
Jean-Yves DORMAGEN	Professeur, Université Montpellier 1, co-directeur de thèse
Jean-Pierre GAUDIN	Professeur, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, rapporteur
Guillaume MARREL	Maître de conférences, Université d'Avignon, rapporteur
Laura MICHEL	Maître de conférences, Université de Montpellier 1, co-encadrante
Joan SUBIRATS	Professeur, Université Autonome de Barcelone, président du jury

Quim BRUGUE

Jean-Yves Dormagen

*« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur. »*



## SOMMAIRE

Chapitre 1 : La démocratie de proximité sous Georges Frêche : genèse et dépolitisation d'une offre municipale

Section 1 : La « vague rose » et ses ressacs : les ressorts sociopolitiques de l'implantation socialiste dans la ville de Montpellier

Section 2 : La démocratie locale soluble dans le présidentialisme municipal

Chapitre 2 : Les adjoints de quartier. Configuration oligarchique du gouvernement municipale et contrôle socialiste des territoires

Section 1 : Les adjoints de quartier et la redéfinition de la configuration exécutive municipale

Section 2 : Les adjoints de quartier et le contrôle politique des territoires : institution d'un rôle déconnecté du marché cantonal

Chapitre 3 : Les adjoints de quartier. La difficile notabilisation d'acteurs politiques privés de ressources clientélares

Section 1 : L'adjoint en charge de la démocratie de proximité. Configuration clientélaire d'une offre municipale

Section 2 : La délégation de quartier : usages sociaux d'un rôle exécutif privés de biens matériels

Chapitre 4 : Quand l'administration se saisit de la proximité : une remise en cause des pratiques clientélares

Section 1 : La reconfiguration *Mandrouiste* de la démocratie de proximité

Section 2 : Les Coordonateurs de Territoire. Une tentative d'autonomisation d'acteurs administratifs vis-à-vis de la tutelle politique.

Chapitre 5 : le nouvel adjoint en charge de la démocratie de proximité : usages de la délégation au service d'une entreprise politique

Section 1 : La délicate intronisation auprès des comités de quartier

Section 2 : Usages des crédits de proximité au service d'une entreprise politique

Bibliographie

Table des matières

Résumé

## INTRODUCTION GENERALE

Mars 2008, l'élection d'Hélène Mandroux à la tête de l'exécutif municipal constitue un « évènement » dans l'histoire politique montpelliéraine. Elle est la première femme à occuper ces fonctions depuis la Révolution, et l'une des rares en France à diriger une ville de plus de cent mille habitants. C'est aussi et surtout la première fois que les électeurs se sont prononcés en faveur d'une liste d'union de la gauche privée de son leader socialiste historique, aux commandes depuis trente ans, Georges Frêche. Ce passage de témoin est amplement commenté par la presse locale, par ses soutiens comme par ses adversaires. Elle est la « marionnette » de Georges Frêche, cantonnée dans « l'ombre du bâtisseur » qui contrôle toujours la ville et ses réseaux depuis l'hôtel de région ; mais c'est également un nouveau « style de gouvernement », animé par une femme « simple et discrète », « proche de ces concitoyens et attentive à leurs besoins ». Les discours officiels tranchent avec ceux de son prédécesseur : la « proximité » et le « vivre ensemble » sont élevés au rang de valeurs cardinales de la nouvelle municipalité, en rupture avec les projets urbanistiques d'envergure des équipes précédentes. Les mois qui suivent l'installation de l'exécutif confirment cette tendance. Début 2009, mille à deux mille personnes assistent systématiquement aux sept réunions publiques organisées dans les quartiers de la ville. Sur la scène, Hélène Mandroux, son adjoint en charge de la démocratie de proximité et les adjoints de quartier prennent successivement la parole. Les mots d'ordre de la nouvelle municipalité en matière de proximité s'enchaînent : « l'humain dans l'urbain », « révolution démocratique », « démocratie participative », « jurys citoyens », « budgets participatifs », « crise de la représentation », « experts citoyens », « codécision », etc. Pour le montpelliérain que j'étais, informé de la vie politique municipale, il semblait bien se passer quelque chose dans ma ville natale. S'offrait à moi un terrain d'enquête potentiel pour observer une question qui me paraissait essentielle : celle des effets de la participation citoyenne sur le travail des élus et les conditions de réalisation de la « codécision » avec les citoyens. Au gré de mon immersion dans le quotidien la démocratie participative montpelliéraine ainsi que dans la littérature scientifique portant sur le sujet, j'ai été conduit à réajuster mon interrogation originelle : plutôt que de me lancer dans l'évaluation de dispositifs participatifs spécifiques – les conseils de quartier – et leurs effets sur la décision, j'ai préféré interroger les ressorts de production des enjeux participatifs et de mobilisation des dispositifs matériels dans la construction des leaderships politiques municipaux. Par cette redéfinition de l'objet, nous avons pu lever une

partie du voile de la « nouveauté démocratique » promue dans les discours officiels pour mettre à jour les usages clientélares de cette offre municipale.

## §1 Question de Recherche : le rôle des élus dans l’usage des dispositifs participatifs

- 1) La loi relative à la démocratie de proximité de 2002 : un contexte législatif et politique favorable à la concertation citoyenne

En 2002, le parlement vote la loi dite de démocratie de proximité. Ce texte, inspiré du rapport Mauroy remis en 1999 au gouvernement Jospin, oblige les communes de plus de 80 000 habitants à opérer une division de leur territoire en quartiers, à y installer des conseils consultatifs citoyens et à désigner, parmi les membres du conseil municipal, des adjoints de quartiers chargés d’assurer la liaison avec les nouvelles instances citoyennes. Ce type de dispositif avait déjà été initié dans certaines villes françaises dès les années 1990. Le vote de ce texte s’inscrit dans un contexte politique législatif diffus de promotion et d’encadrement légal de la participation citoyenne locale<sup>1</sup>. Bien qu’ils ne remettent pas forcément en jeu la centralité du représentant dans la décision finale – ils ne prévoient généralement qu’une consultation des citoyens – ces dispositifs incarneraient la diffusion d’un « paradigme délibératif<sup>2</sup> » au sein des politiques publiques. Dans le sillage de l’expérience du budget participatif de Porto Alegre, une grande variété d’outils participatifs sont donc mis en place depuis les années 1990 par les autorités locales tels que les assemblées citoyennes<sup>3</sup> [en Suisse et Nouvelle Angleterre], les référendums, les fonds de quartier, les budgets participatifs<sup>4</sup>, les jurys citoyens<sup>5</sup>, le développement communautaire<sup>6</sup>, les commissions consultatives, les ateliers

---

<sup>1</sup>Bévort (Antoine), *Pour une démocratie participative*, Presses de Science Po, 2002 ; Neveu (Catherine), *Citoyenneté et espace public. Habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Villeneuve d’Ascq, Les Presses Universitaires du Septentrion, 2003 ; Rui (Sandrine), « Quand l’individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l’engagement et effets de la participation institutionnalisée », in Carrel (Marion), Neveu (Catherine) et Ion (Jacques) (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d’action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L’Harmattan, 2009, p. 77-88. ; Falise (Michel), *Démocratie participative : promesses et ambiguïtés. Réflexions nourries de l’expérience lilloise*, La Tour-d’Aigues, Editions de l’Aube, 2003.

<sup>2</sup>Blondiaux (Loïc) et Sintomer (Yves), « L’impératif délibératif », *Politix*, n°57, 2002, p. 17-35.

<sup>3</sup>Lang (Amy), « But is it for real? The British Columbia Citizens’ Assembly as a model of State-Sponsored Citizen Empowerment », *Politics and Society*, 35, n°1, 2007, p. 35-69.

<sup>4</sup>Sintomer (Yves) *et al.*, *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, La Découverte, Paris, 2008.

<sup>5</sup>Blanco (Ismael), « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », in Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri) et Sintomer (Yves) (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte, 2005, p. 161-178.

<sup>6</sup>Diamond (John), « Revitalisation urbaine et participation communautaire. Les leçons de l’expérience britannique », in Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri) et Sintomer (Yves) (dir.), *op.cit.*, p. 101-115.

d'urbanisme, les commissions extra-municipales, les conférences de consensus<sup>7</sup>, les sondages délibératifs<sup>8</sup>, les débats publics<sup>9</sup>, etc.

En France, on assiste depuis le début des années 1990 à l'introduction dans le droit positif de mesures plus ou moins contraignantes visant à instituer des procédures de concertation avec les habitants. C'est notamment le cas de trois textes clés qui, en dépit de leur flou procédural et des nombreux impensés quant au contenu de la participation, inscrivent la concertation citoyenne comme un principe de bonne gouvernance. C'est le cas de la loi d'orientation des villes en 1991, celle sur l'administration territoriale en 1992 qui prévoit la création de commissions extramunicipales ou la tenue de référendum consultatif, ou encore de la loi Barnier en 1995 qui fait de la concertation une étape obligatoire pour tout projet touchant à l'environnement, concertation animée par la nouvelle Commission Nationale du Débat Public. Le tournant des années 2000 est le théâtre de nouvelles séquences législatives. En 1999, la loi Voynet relative à l'aménagement du territoire et au développement local crée les conseils de développement, représentatifs de la « société civile » et chargés d'accompagner les politiques publiques conduites au sein des agglomérations. Enfin, la loi SRU [Solidarité et Renouvellement Urbain] qui introduit l'obligation de concertation dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. On le voit, la loi Vaillant de 2002 sur les conseils de quartiers est une pierre de plus à l'édifice institutionnel encore fragile de la concertation citoyenne.

L'enchaînement de ces séquences législatives depuis les années 1990 cristallise par ailleurs le passage d'initiatives ascendantes de promotion de la concertation dans les années 1960 et 1970, portées notamment par les acteurs associatifs locaux, à un mouvement d'institutionnalisation descendant dans lequel les responsables politiques nationaux et locaux – aux textes de loi s'ajoutent de nombreuses initiatives menées par les collectivités territoriales en faveur de procédures de concertation dans les projets d'aménagement<sup>10</sup> – cherchent à formaliser des procédures de participation. A cet égard, la loi de 2002 est symptomatique de ce basculement. Des travaux récents destinés à dresser une généalogie de la démocratie participative ont montré que la question de l'organisation de la participation

---

<sup>7</sup>Boy (Daniel), Donnet Kamel (Dominique) et Roqueplo (Philippe), « Un exemple de démocratie participative : la conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue Française de Science Politique*, 50, n°4, 2000, p. 779-810.

<sup>8</sup>Fishkin (James), « Toward deliberative democracy: Experimenting with an ideal », *Citizen Competence and Democratic Institutions*, 1999, p. 279-290.

<sup>9</sup>Blatrix (Cécile), Blondiaux (Loïc), Fourniau (Jean-Michel), Hériard Dubreuil (Bertrand), Lefebvre (Rémi) et Revel (Martine) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, novembre 2007.

<sup>10</sup>Blondiaux (Loïc) et Sintomer (Yves), *op.cit.*, p. 17-35.

citoyenne à l'échelle du quartier prend racine dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, participant de l'installation de la République<sup>11</sup>. D'autres travaux ont insisté sur l'importance des luttes urbaines des années 1960 et surtout 1970 dans la multiplication d'initiatives participatives portées par les mouvements d'éducation populaire et les courants autogestionnaires. En France, les Groupes d'Action Municipale [GAM] ou les comités de quartiers promeuvent une participation active des citoyens dans le domaine de l'urbanisme, faisant de cette démarche un instrument de transformation sociale<sup>12</sup>. A la démocratie de quartier des années 1970, animée de façon spontanée par les membres de la société civile dans une logique d'interpellation voire de contestation des autorités municipales, succède ainsi au tournant des années 2000 une démocratie de quartier octroyée, orchestrée par les autorités politiques<sup>13</sup>.

Cette institutionnalisation « par le haut » s'est opérée au prix de l'évacuation des principes contestataires qui animaient les premiers comités de quartiers. Les conditions d'élaboration de ce texte de loi ont fait l'objet d'études diverses. Elles font état des nombreuses résistances politiques qui se sont exprimées au cours des débats parlementaires, et se sont cristallisées par une vague d'amendements votés aux assemblées, conduisant à un véritable appauvrissement du texte initial. Parmi ces critiques, celles concernant les modalités de composition, de sélection, de fonctionnement des conseils de quartiers ont été parmi les plus vives. La question de la légitimité démocratique de ces instances s'est révélée centrale pour les parlementaires, dépositaires de l'onction du suffrage et voyant poindre une possible contestation de leur propre légitimité politique. Les disputes sémantiques autour de la notion de « démocratie participative », abandonnée en définitive au profit de celle de « démocratie de proximité », en sont une manifestation<sup>14</sup>. Mais plus encore, les navettes parlementaires entre l'assemblée nationale et le sénat ont accouché d'un texte de loi faiblement coercitif, laissant finalement toute latitude aux maires pour installer les conseils.

---

<sup>11</sup>Bacqué (Marie-Hélène) et Sintomer (Yves) (dir.), *La démocratie participative. Histoires et Généalogies*, La Découverte, 2011.

<sup>12</sup>L'expérience de l'atelier public d'urbanisme de l'Alma Gare à Roubaix illustre également cette tendance. Voir Neveu (Catherine), « Une « petite fabrique de territoire » : quartier et citoyenneté à Roubaix », *Ethnologie française*, n°2, 2004, p. 59-66.

<sup>13</sup>Gontcharoff (Georges), « Le renouveau des comités de quartier », in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 305-327.

<sup>14</sup>Matuszewicz (Régis), « Représentations et pratiques du conseil de quartier : une démocratie participative en devenir sous contrainte », in Guérard (Stéphane) (coord.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan, p. 199-224.

## b) Une lecture critique des effets des conseils de quartiers

La question des effets assignés aux conseils de quartiers a mobilisé l'essentiel des travaux scientifiques et recoupe plus globalement les interrogations relatives aux différents dispositifs de participation citoyenne. Les discours de légitimation des conseils de quartiers mêlent trois types d'objectifs synthétisés dans l'ouvrage collectif dirigé par Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer<sup>15</sup>.

La modernisation de l'administration locale tout d'abord. Il s'agit ici d'améliorer une gestion urbaine considérée comme inefficace notamment par l'intégration du savoir des administrés. Cette modernisation s'accompagne donc d'une reconnaissance du savoir des usagers qui sont amenés à prendre part à l'élaboration, la gestion ou la mise en œuvre des projets – le *new public management*<sup>16</sup>. Le principe de base qui anime ce mouvement modernisateur est celui de la « transversalité », ou « *comprehensiveness* », qui insiste sur le besoin d'une gestion articulée, globale et ciblée territorialement au détriment des modes d'intervention verticaux et parcellisés traditionnels. Le savoir des administrés peut être mobilisé à différents niveaux : le citoyen-consommateur est invité à donner son avis sur la qualité d'accès à l'information, sur les services de proximité à travers des enquêtes, des rencontres ou encore des conseils. C'est bien la réactivité (*responsiveness*) de l'administration dont il est question face aux attentes des citoyens. Les habitants peuvent également être intégrés plus directement au processus décisionnel (réalisation et gestion de projets) en tant que citoyens-usagers, jusqu'à constituer parfois un véritable tiers-secteur. Les citoyens peuvent par ailleurs jouer le rôle de contrôleurs de l'action publique afin d'améliorer l'*accountability* des services publics.

La transformation des rapports sociaux ensuite. Il s'agit d'œuvrer à l'intégration sociale des groupes les plus défavorisés (*empowerment*) par l'institutionnalisation de structures participatives. Les conseils de quartiers rempliraient de ce point de vue une fonction de socialisation, de création de lien social entre habitants d'un même quartier, préalable aux projets de la politique de la ville<sup>17</sup>. Compte tenu de la grande disparité des contextes et des buts sociaux poursuivis, il est très délicat à l'heure actuelle de tirer un bilan global des répercussions de la pratique participative sur les rapports sociaux et sur les différents

---

<sup>15</sup>Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri) et Sintomer (Yves), (dir.), *op. cit.*

<sup>16</sup>Sintomer (Yves), « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons Politiques*, n°31, 2008, p. 115-133.

<sup>17</sup>Carrel (Marion), « Les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, n°75, 2006, p. 33-51.

mécanismes d'exclusion ; dans la majorité des expériences recensées, notamment en France, les groupes dominés restent à la marge des structures participatives, essentiellement occupées par les couches moyennes et supérieures<sup>18</sup>.

L'impulsion de progrès démocratiques ensuite. Il s'agit ici sans doute de l'objectif le plus ambitieux en ce qu'il vise une réorganisation du jeu politique local autour du « savoir citoyen » ; l'innovation institutionnelle qui entoure les expériences participatives aurait alors pour objectif de refonder le lien civique – rapport citoyens / système politique – et constituerait une nouvelle voie d'éducation démocratique selon l'idée d'un apprentissage de la citoyenneté<sup>19</sup>. Par ailleurs, les démarches participatives semblent indissociables d'une réflexion sur le travail de « re-légitimation » de la classe politique locale, en ce qu'elles constitueraient un instrument de lutte contre la désertion des urnes grâce à la mise en place de nouveaux moyens de communication entre représentants et représentés<sup>20</sup>. Mais un tel rapport de cause à effet entre expérience participative et système représentatif n'est pas aussi évident.

Les critiques formulées à l'encontre des conseils de quartiers s'adosent plus spécifiquement aux deux derniers objectifs. Qu'il s'agisse de la transformation des rapports sociaux ou des progrès démocratiques, les travaux font état de la persistance d'une tendance élitiste au sein des nouveaux dispositifs. La question de la représentativité de ces conseils reste ouverte. Le défi de captation des citoyens traditionnellement exclus des rendez-vous électoraux n'est que très rarement relevé, tant les publics visés se montrent largement indifférents à ce type d'initiatives<sup>21</sup>. La participation à ces instances nécessite bien souvent des compétences civiques, qu'il s'agisse de la capacité à s'exprimer en public ou de la politisation comme préalable nécessaire à l'optimisation de la prise de parole. On retrouve ainsi bien souvent des militants associatifs et/ou politiques, des retraités ou des citoyens disposant de compétences professionnelles en lien avec les sujets débattus [transport, urbanisme, développement

---

<sup>18</sup>Genestier (Philippe), *La banlieue entre faits et représentation, objet de recherche et d'action publique*, La documentation française, Paris, 2000 ; Putnam (Robert), *Democracies in flux : The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2002.

<sup>19</sup>Talpin (Julien), « Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique*, vol.60, p. 91-115.

<sup>20</sup>Blondiaux (Loïc), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri) et Sintomer (Yves) (dir.), *op. cit.*, p. 119-137.

<sup>21</sup>Blanc (Maurice), « Politiques de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, 1995 ; Blatrix (Cécile), « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », in Chevallier (Jacques) (dir.), *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996, p. 299-313.

durable, etc.]<sup>22</sup>. La surreprésentation des citoyens les mieux dotés socialement conduit Jean-Nicolas Birck à parler de l'assise d'une élite citoyenne qui trouve dans les conseils de quartiers des leviers supplémentaires d'accès aux rétributions matérielles et symboliques fournies par l'institution municipale<sup>23</sup>.

Finalement, c'est bien la prétention à institutionnaliser ce type de dispositif qui est mis en cause. Les règles du jeu en gestation dans les conseils de quartier portent en elles les germes de l'exclusion dans la mesure où elles seront plus ou moins maîtrisées selon le profil des participants, créant de nouvelles sphères de cooptation<sup>24</sup>. Le choix du dispositif participatif, son fonctionnement, les modalités de sélection des participants et les arrangements institutionnels avec la municipalité contraignent étroitement la poursuite des objectifs de transformation sociale ou de démocratisation. En somme, le choix du *design* institutionnel de toute instance participative implique un coût d'entrée [social, culturel, politique], au point d'interroger le bien fondé des structures les plus institutionnalisées, comme les conseils de quartiers, au profit d'initiatives *ad hoc*. Ainsi, le degré d'institutionnalisation du dispositif au sein de la configuration politico-administrative locale est un facteur discriminant fondamental selon Loïc Blondiaux. Un trait essentiel des dispositifs produits par les sciences sociales, nous dit-il, tient au fait qu'ils relèvent d'initiatives *ad hoc* visant à « *prévenir et organiser un conflit présent ou latent* ». Ces dispositifs dits *ad hoc*, largement privilégiés par les sciences

---

<sup>22</sup>Sur ces points, voir les monographies suivantes : Le Galic (Mathias), *La démocratie participative. Le cas nantais*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; Val (Nicolas), *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale. L'exemple de la ville de Rouen*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rouen, 2006 ; Debré (Celia), *Pour une sociologie de la démocratie locale : une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, Thèse de doctorat en science politique, Université François Rabelais de Tours, 2005.

<sup>23</sup>Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale. Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe et Moselle*, thèse de doctorat en science politique, Université de Nancy 2, 2010 ; Birck (Jean-Nicolas), « Le défaut d'inclusion interne des dispositifs participatifs. Vers l'émergence d'une nouvelle élite citoyenne ? », *Actes de la seconde journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative*, EHESS, 2011.

<sup>24</sup>En France l'expérimentation et la mise en place des conseils de quartier dans les arrondissements de Paris ont été abondamment traités. Voir sur cette question : Blondiaux (Loïc), « La Démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, 2000, p. 323-338 ; Blondiaux (Loïc) et Levêque (Sandrine), « la politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris », in Neveu (Catherine) (dir.), *Espaces publics et engagement politique : enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 17-82 ; Blondiaux (Loïc), « représenter, délibérer ou gouverner ? les assises politiques fragiles de la démocratie de quartier », in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard.), Rangeon (François) (dir.), *op. cit.*, p. 367-404 ; Nez (Héloïse), « Les conseils de quartier à Paris : de l'expérimentation à l'institutionnalisation », rapport de recherche dans le cadre du programme de recherche PICRI/Ile de France, *Les dispositifs participatifs locaux en Ile de France et en Europe : Vers une démocratie technique ?*, 2007 ; Diätenbeck (Odile), *Les conseils de quartier du 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris : des territoires en quête de reconnaissance*, mémoire de maîtrise de géographie, Université Paris X, 2003 ; Houk (Mélodie), *Les conseils de quartier du 20<sup>ème</sup> arrondissement, une expérience de démocratie locale*, mémoire de DEA de sociologie de l'action organisée, IEP Paris, 2000.

sociales diffèrent donc d'autres dispositifs relevant d'une plus forte institutionnalisation en ce qu'ils tendent à s'inscrire dans la durée au sein du jeu politique local : « tout change ainsi selon que le dispositif s'inscrit ou non dans le cadre d'un conflit, au point qu'il faut peut-être s'interroger sur le sens de formes démocratiques qui chercheraient à pérenniser la participation sans relation avec un projet, une controverse, ou un conflit particuliers<sup>25</sup>. »

Alors que les dispositifs *ad hoc* sont connotés positivement [du fait de leur flexibilité, de leur ouverture, de leur lien avec un projet particulier, identifié, mesuré et limité dans le temps, de leur perméabilité aux nouveaux entrants, de leur organisation horizontale], les dispositifs stables se caractérisent par leur lourdeur institutionnelle, leur rigidité, les risques de routinisation et de bureaucratisation ou encore par leur organisation très hiérarchisée. Identifiant les différentes formes institutionnelles que peuvent prendre les consultations citoyennes, Marc Parés et Paulo Resende reprennent à leur compte cette distinction autour des notions de « processus participatifs » et de « dispositifs participatifs » : « *Généralement, les systèmes stables de participation sont relativement rigides, lents et restreints. Au contraire, l'élaboration participative de plans, programmes et projets nécessite une forme de participation ad hoc, qui s'ajuste aux spécificités du thème soumis à la concertation. En d'autres termes, nous avons besoin d'une forme de participation plus flexible et ouverte, qui s'ajuste au plan, programme ou projet que l'on souhaite soumettre à débat avec les citoyens*<sup>26</sup>. »

Selon cette dichotomie, les dispositifs qui tendent à s'inscrire durablement au sein du jeu politique local, à l'instar des conseils de quartiers, jouissent d'une plus grande popularité parmi le personnel électif qui en maîtrise les règles de fonctionnement. Parce que ces instances se révèlent plus facilement domesticables par les autorités politiques, elles prêtent le flanc aux critiques d'instrumentalisation : l'élu reste au centre du processus décisionnel qui voit dans les conseils de quartiers une triple fonction [communication, légitimation et socialisation, c'est-à-dire le renforcement de l'identification des habitants à leur municipalité]. En d'autres termes, les conseils de quartiers ne seraient que des « instances de représentation

---

<sup>25</sup>Blondiaux (Loïc), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri) et Sintomer (Yves.), (dir.), *op. cit.*, p. 123.

<sup>26</sup>Parés (Marc) y Resende E.R. (Paulo), « Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades », in Parés (Marc) (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona, 2009, p. 82. Voir dans le même article le tableau comparatif établi par les auteurs entre les caractéristiques des organes stables et des processus participatifs p. 84.

additionnelle<sup>27</sup> » n'introduisant aucune modification substantielle du rôle de l'élu dans le processus décisionnel. Or il nous semble nécessaire de revenir sur la critique d'instrumentalisation politique des conseils de quartiers, et plus largement sur le rôle des adjoints en charge de ces instances, question peu et mal posée par les travaux.

Si nous ne savons pas encore vraiment ce que font ces dispositifs au gouvernement municipal, nous savons en revanche ce qu'ils ne font pas : analysés à l'aune de la question des effets sur la décision, les études ont ainsi souligné les faiblesses institutionnelles des ces organes de participation qui, loin de renverser les rapports de domination entre gouvernants et administrés, reproduiraient les sphères de cooptation traditionnelles entre des « professionnels » de la participation et le personnel électif municipal. C'est ce que note Sandrine Rui : « *Si l'on ne sait pas dire de façon assurée ce que fait la participation, on sait en revanche ce qu'elle ne fait pas : l'offre de participation n'entraîne pas le chaos; elle ne renverse pas les pouvoirs établis; elle n'empêche pas-ou très rarement-les projets de passer. Elle ne remet pas en cause fondamentalement la démocratie représentative*<sup>28</sup>. »

De fait, en raison de son déficit coercitif, la loi de proximité de 2002 se heurte à des pouvoirs urbains solidement constitués autour de réseaux de sociabilité informels et clientélistes qui semblent résister / s'accommoder du changement<sup>29</sup>. Dans la mesure où le caractère innovant des expériences participatives qui essaient dans les municipalités françaises est très largement remis en question par les études scientifiques réalisées au cours de ces quinze dernières années, il nous faut repenser notre approche de l'objet. A fortiori lorsque l'on se penche sur les effets des dispositifs participatifs sur le travail des élus locaux.

Disposant de données qui nous permettent de douter des effets « *démocratisant* » de ces initiatives municipales, il nous faut à présent questionner à nouveaux frais ces expériences et contribuer d'une certaine manière au refroidissement d'un objet d'étude sociologique particulièrement sensible aux débordements normatifs des premières analyses. Soit, nous savons à présent que les conseils de quartiers mis en place par les autorités municipales, ne renversent pas les logiques de domination. Pour autant, s'agit-il du seul résultat exploitable de

---

<sup>27</sup>Blondiaux (Loïc), *ibid.*

<sup>28</sup>Rui (Sandrine), *op. cit.*

<sup>29</sup>Mattina (Cesare), « Gouverner la démocratie locale : la mise en place des conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°2, 2008, p. 184-199 ; Mattina (Cesare), « L'intermédiation politique des présidents des comités d'intérêt de quartier : le territoire de la notabilité », in Fournier (Pierre) et Mazzella (Sylvie), *Marseille, entre ville et ports*, La Découverte « Recherches », 2004, pp. 82-96.

l'étude de ces expériences ? La mise sous tutelle « excessive » des dispositifs participatifs sous l'autorité municipale ne mérite-t-elle pas un autre traitement que la simple critique d'instrumentalisation ou de « manque de volonté » politique ? L'institutionnalisation des conseils de quartier n'offre-t-elle pas d'autres perspectives de recherches, d'autres classements que les échelles de participation ?

En forçant le trait, si rien ne change, si les participants sont toujours les mêmes, les mieux dotés socialement, et que les rapports de force ne sont pas remis en cause, l'on peut être tenté de juger obsolète ce mouvement participatif à l'échelle communale, et le cantonner au rang de curiosité institutionnelle des gouvernements municipaux des années 2000. Ce constat désabusé sur les limites des conseils de quartier à introduire des effets de repositionnement de l' élu municipal dans le processus décisionnel, n'invalide en rien la question du rôle politique qui émerge au sein de cette offre participative à l'échelle communale : en dépit des nombreux écueils qui jalonnent l'expérimentation et l'institutionnalisation des conseils de quartier dans leur rapport à l'organisation municipale, cette offre politique n'est pas sans effet sur le gouvernement municipal. Si la portée de la réforme est, dans un premier temps limité, du fait non seulement de la faiblesse du dispositif mais aussi des efforts déployés par les gouvernements municipaux en place pour en limiter son impact, un processus d'institutionnalisation est à l'œuvre par lequel les adjoints au maire délégués à la démocratie locale s'imposent peu à peu dans le fonctionnement des municipalités concernées par la loi de 2002 : « *En créant de tels conseils, l'autorité municipale invente de nouveaux territoires [les quartiers], fabrique de nouveaux rôles politiques [les conseillers de quartier], suscite une forme inédite de parole démocratique [les débats du conseil] et affecte substantiellement les acteurs de la vie politique locale en transformant leurs procédures ordinaires de transaction*<sup>30</sup>. »

En réalité, le prix à payer pour les chercheurs qui se lancent dans cette direction réside dans la rupture heuristique nécessaire avec leurs prédécesseurs concernant les hypothèses de travail. Cette rupture suppose une re-problématisation du rôle des élus : il ne s'agit plus de se demander ce que devrait être le rôle des élus dans les dispositifs participatifs, mais ce que ces acteurs en font concrètement. On ne peut expliquer les usages des dispositifs participatifs en se référant à la croyance des élus dans la plus-value démocratique :

---

<sup>30</sup>Blondiaux (Loïc), *ibid.*

*« S'il est d'usage de distinguer « ceux qui croient » en la démocratie participative, de « ceux qui n'y croient pas », ce rabattement de la discussion sur une affaire de croyance individuelle n'est pas satisfaisant. Il ne saurait y avoir d'un côté, les naïfs, prosélytes de l'idée participative, toujours suspectés de prendre les vessies du marketing pour des lanternes politiques et de l'autre les sceptiques, revenus de tout et armés contre toute forme d'illusion politique, incapables de trouver la moindre vertu à ces procédures prétendument participatives, nouveaux « pièges à c... » de la gouvernance démocratique. L'opposition, si elle possède un fond de vérité, est caricaturale. De tels positionnements a priori, en faveur ou à l'encontre de la démocratie participative, ne sont possibles qu'en situation d'ignorance ou d'aveuglement face à ce qui se joue autour des procédures dites de « démocratie participative » en France mais aussi et surtout à l'étranger depuis une vingtaine d'années au moins<sup>31</sup>. »*

Pourquoi certains investissent-ils activement ces espaces tandis que d'autres les évitent ? Comment expliquer la propension de certains élus à s'emparer de la thématique participative ? A une approche idéalisée et normative du rôle des élus dans l'offre participative s'opposerait donc un questionnement réaliste sur ce que font effectivement ces acteurs au sein des conseils de quartier.

c) Re-problématiser le rôle des élus municipaux en charge de la démocratie de proximité

En dépit de la position centrale qu'ils occupent dans le mouvement *top-down*, les travaux de recherche privilégiant les dynamiques de [re]positionnement de l' élu au contact des conseils de quartiers restent marginaux. En réalité, cette carence se retrouve dans la grande majorité des dispositifs étudiés. Les élus, partie prenante d'un réseau d'acteurs promouvant la diffusion de la participation citoyenne au sein de l'action publique, sont de fait, paradoxalement, le point aveugle des études participatives.

En premier lieu, la question du rôle de l' élu reste très souvent cantonnée à la seule expérience située de la délibération. Les études réalisées se sont en grande partie focalisées sur les procédures pour comprendre les effets de telles expériences sur le processus décisionnel. Comme nous l'avons évoqué un peu plus haut, il existe une grande variété de dispositifs qui sont autant de procédés techniques visant à modifier les conditions d'élaboration de l'action

---

<sup>31</sup>Blondiaux (Loïc), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Seuil, Paris, 2008.

publique, et sont tous susceptibles de produire des effets propres sur le travail de l' élu. Ainsi, l'enquête publique sera mobilisée dans le cadre d'une décision circonscrite, localisée ; le référendum sera quant à lui utilisé pour les décisions touchant l'ensemble des habitants ; les processus de consultation ou de concertation conviendraient mieux pour les décisions sectorielles avec les groupes d'intérêts concernés, etc. Cette grande variété de dispositifs révèle le caractère polymorphe des initiatives participatives. Mais elle pose également un problème de taille pour l'analyse sociologique dès lors que l'on se réfère à la notion d'institution : chaque dispositif possède son propre « design institutionnel », balise des cadres d'interactions spécifiques et donc, des rôles variables que les élus, tout comme les participants doivent endosser. L'hypothèse avancée par Loïc Blondiaux sur les éventuelles redéfinitions du rôle des élus locaux au contact des conseils de quartiers s'inscrit très clairement dans ce carcan procédural : *« C'est enfin notre conception du rôle de l' élu qui pourrait à terme changer : peut-il se contenter d'être un chef d'orchestre, un animateur de procédures de débat public, ou reste-t-il pleinement maître de la procédure ? Lui aussi se trouve contraint de modifier ses manières de faire, d'argumenter, il doit s'exposer aux risques de la confrontation dans un processus de justification qui est désormais public et ne se limite pas seulement à l'élection<sup>32</sup>. »*

Cette question du rôle des élus dans la procédure participative est posée de façon similaire dans les initiatives moins institutionnalisées, comme les expériences de débat public. Les termes dans lesquels Pierre Sadran présente l'expérience du débat public nous semblent être révélateurs d'une interrogation qui accompagne l'ensemble des expériences participatives : *« L'innovation que porte la procédure du débat public repose sur un double postulat implicite (...) aussi éloigné de la réalité que l'est, dans l'ordre juridique, le précepte 'nul n'est censé ignorer la loi'. Le débat postule d'une part que chaque acteur situe clairement les rôles respectifs, comme si chacun avait une parfaite connaissance du scénario. Il suppose en second lieu que chaque acteur veuille en effet débattre au sens de discuter des avantages et des inconvénients du projet (...). Autrement dit, la réussite du débat dépend de la capacité des acteurs à se couler dans un rôle inédit et à se mettre à distance de leurs préjugés<sup>33</sup>. »*

---

<sup>32</sup>Blondiaux (Loïc), *ibid.*

<sup>33</sup>Revel (Martine), Blatrix (Cécile), Blondiaux (Loïc), Fourniau (Jean-Michel), Heriard Dubreuil (Bertrand) et Lefebvre (Rémi), dir., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, novembre 2007, p. 143.

Mais pour importante que soit la question du rapport entre expérience délibérative et sphère décisionnelle, cette focale d'analyse n'épuise pas le sujet. Les effets de repositionnement des élus locaux au contact des dispositifs participatifs [les prises de rôle comme nous le verrons], souhaités ou inattendus, ne sont pas contenus dans la seule expérience située. L'important ici est de ne pas réduire les interactions entre élus et citoyens au seul *design* institutionnel de la procédure. Les mécanismes d'élaboration du nouveau rôle politique ne sont pas entièrement contenus dans l'expérience délibérative elle-même. L'étude des usages politiques des conseils de quartier n'est que le maillon d'une chaîne comportementale, cognitive plus vaste qui suppose de replacer l'expérience dans l'économie globale de l'action politique locale. Dans le cas contraire, le chercheur évalue l'expérience participative dans son seul rapport à la décision attendue ; il s'enferme, de fait, dans un tropisme analytique qui le condamne à expliquer les résistances cognitives et stratégiques de l'élue en termes de « manque de volonté politique », ou à employer un langage prescriptif du type « il faut débattre pour apprendre à débattre ».

A l'instar d'Alice Mazeaud<sup>34</sup>, nous voyons là les limites d'une analyse séquentielle des dispositifs participatifs qui tend à surestimer les effets sur la sphère décisionnelle. Il est donc nécessaire de prendre en compte les négociations à la marge, les ajustements mutuels auxquels se livrent les élus référents si l'on souhaite comprendre ce que ces dispositifs font à l'action politique<sup>35</sup>. Quoique la loi de 2002 prévoie explicitement la création de nouveaux postes d'adjoints au maire chargés d'animer les conseils de quartiers, nous ne sommes que très peu renseignés sur le profil et le travail mené par ces acteurs politiques<sup>36</sup>. Des travaux universitaires récents ont montré la portée heuristique de questionner l'offre participative au travers de ses usages politiques, dans des configurations institutionnelles spécifiques : tantôt mobilisée pour renouveler le communisme municipal<sup>37</sup>, pour canaliser une demande sociale

---

<sup>34</sup>Mazeaud (Alice), « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politique publique et démocratie participative », *Actes des journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, ENS-LSH Lyon, 27-28 novembre 2009.

<sup>35</sup>Les avancées des travaux sociologiques sur l'action publique ont montré, ces dernières années, les limites de l'analyse séquentielle à deux niveaux au moins : les politiques publiques ne sont pas des réponses à un problème mais sont un élément de construction du problème, de représentation du monde ; la mise en œuvre des politiques publiques relèvent plus du bricolage institutionnel que de l'action rationnelle. Pour ces deux dimensions, voir respectivement : Muller (Pierre), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, n°55, 2005 ; Garraud (Philippe), *L'action publique et le chômage. Le bricolage institutionnalisés*, Paris, L'Harmattan, 2000.

<sup>36</sup>Houk (Mélodie), « Les conseillers de quartier du 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris : trajectoires et représentations », en coll. avec Blondiaux (Loïc), Borraz (Olivier) et Levêque (Sandrine), Troisième rapport de l'Observatoire de la Démocratie Locale du 20<sup>ème</sup> arrondissement, 1999.

<sup>37</sup>Biland (Emilie), « La "démocratie participative" en "banlieue rouge" : les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique », *Politix*, 75(3), p. 53-74 ; Nez (Héloïse) et Talpin (Julien), « Généalogie

localisée<sup>38</sup>, pour légitimer une institution<sup>39</sup> ou pour produire l’alternance politique<sup>40</sup>, la démocratie de proximité apparaît moins comme un idéal démocratique que comme une ressource de légitimation mobilisable dans la compétition politique. Néanmoins, ces travaux ne résolvent pas l’énigme de l’intentionnalité des acteurs politiques : « *Tout se passe comme si les intentions des acteurs, et en premier lieu des élus, pouvaient se lire dans les procédures qu’ils mettent en œuvre : ceux qui croiraient en la démocratie participative - les élus bienveillants, avant-gardistes – créeraient des dispositifs innovants qui viseraient à subvertir la division ordinaire du travail politique et/ou de l’expertise, tandis que la création des procédures de proximité refléterait les réticences des élus à partager leur pouvoir*<sup>41</sup>. »

Pour comprendre l’intentionnalité des adjoints d’Hélène Mandroux en charge de la démocratie de proximité, leur effort pour se poser en entrepreneurs d’une réforme participative, les intérêts et représentations accolés à leur délégation, il est indispensable de les resituer dans l’économie globale de l’institution municipale et dans une histoire localisée de la démocratie de proximité. Cela suppose de se pencher sur le rôle des élus municipaux en dehors du dispositif à proprement parler, en se demandant en quoi les usages qu’ils ont de la démocratie participative est conditionnée par leur position au sein des configurations politico-administratives<sup>42</sup>. La description du processus d’acculturation des élus locaux à ces lieux de rencontre avec les administrés, l’identification des ressources cognitives et stratégiques qu’ils sont susceptibles d’y puiser, exige de décentrer la focale d’analyse. Les usages politiques des dispositifs participatifs doivent être mis en relation avec le profil des élus [leur trajectoire sociale], leur positionnement dans la compétition politique et leur place dans les

---

de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l’œil ? », *Genèses*, 2(79), p.97-115.

<sup>38</sup>Gasparini (William), « Sport, pouvoir local et démocratie participative en Alsace », *Espaces et Sociétés*, 123(1), p. 53-67 ; Premat (Christophe), « Les effets de l’institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne », *Revue Française de Science Politique*, 13(4), p. 849-876.

<sup>39</sup>Desage (Fabien), « La proximité pour s’isoler », in Le Bart (Christian) et Lefebvre (Rémi) (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Res Publica, 2005, p. 233-248.

<sup>40</sup>Mazeaud (Alice), *La fabrique de L’alternance. La “démocratie participative” dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charente 2004-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de la Rochelle, 2010.

<sup>41</sup>Mazeaud (Alice), *ibid.* p.16.

<sup>42</sup>Voir Elias (Norbert), *Qu’est ce que la sociologie ?*, La Tour d’Aigues, Ed. de l’Aube, 1991. Pour l’auteur, le terme de configuration « sert à créer un outil conceptuel maniable, à l’aide duquel on peut desserrer la contrainte sociale qui nous oblige à penser et à parler comme si l’individu et la société étaient deux figures différentes et de surcroît antagonistes » (p. 156-157). Dans le prolongement de cette définition, nous considérons les configurations politico-administratives comme un cadre d’interactions global dans lequel se déploient des situations concrètes d’échange social et politique, et où dominent des logiques d’interdépendance.

configurations institutionnelles localisées<sup>43</sup> qui structurent les rapports de pouvoir entre élus municipaux et leurs réseaux de sociabilité. La mobilisation de la notion de *rôle* telle qu'elle a été travaillée par les sociologues des organisations et par les néo-institutionnalistes permet d'articuler ces trois dimensions susceptibles de nous éclairer quant aux conditions de production du discours a priori novateur de l'exécutif montpellierain de 2008.

## §2 Cadre problématique : les adjoints et les usages clientélares de la démocratie participative

Evoquée à plusieurs reprises dans les paragraphes précédents, la notion de rôle est récurrente dans les travaux dès lors qu'il s'agit d'appréhender les effets des dispositifs participatifs sur le travail des élus. Pour autant, elle n'a pas fait l'objet d'une définition suffisamment rigoureuse pour disposer d'un concept véritablement opératoire<sup>44</sup>. Durcir la notion de « rôle » pour comprendre ce qui se joue pour les élus municipaux dans l'offre participative implique de dresser un premier constat relatif à la variété des usages de ce concept dans les sciences sociales. La diversité des définitions est telle, que Lionel J. Neiman et James W. Hughes adresse une mise en garde à l'impétrant : « *Celui qui s'engage dans cette littérature se trouve tout d'abord accablé sous une masse de définitions, d'usages et d'implications, tous différents du concept de rôle*<sup>45</sup>. » L'importation de ce concept en science politique s'inscrit dans la redécouverte des institutions politiques et de l'Etat, baptisée par James G. March et Johan P. Olsen de « néo-institutionnalisme » ; elle est le fruit des travaux de sociologie politique de l'institution, fortement influencés en France par Jacques Lagroye, et présente, à notre connaissance, les tentatives les plus abouties de définition. C'est au sein de ce courant constructiviste de la sociologie politique des institutions que nous inscrivons notre cadre théorique.

---

<sup>43</sup>Briquet (Jean-Louis) et Sawicki (Frédéric), « L'analyse localisée du politique. Lieu de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, n°7-8, 1989.

<sup>44</sup>Lefebvre (Rémi), « Les élus, des acteurs peu dialogiques du débat public », in Blatrix (Cécile), Blondiaux (Loïc), Fourniau (Jean-Michel), Hériard Dubreuil (Bertrand), Lefebvre (Rémi) et Revel (Martine) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 207-218; Sadran (Pierre), « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », in Blatrix (Cécile), Blondiaux (Loïc), Fourniau (Jean-Michel), Hériard Dubreuil (Bertrand), Lefebvre (Rémi) et Revel (Martine) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 142-147.

<sup>45</sup>Neilman (Lionel J.) et Hughes (James W), « The problem of the concept of role. A re-survey of literature », *Social forces*, 30(2), dec. 1951, pp. 141-149.

## a) Le rôle d'adjoint dans l'analyse organisationnelle

Le rôle des adjoints au maire dans le gouvernement municipal a été analysé par Olivier Borraz<sup>46</sup>. Selon les observations qu'il a pu établir à partir de la municipalité de Besançon, ces acteurs jouent un rôle déterminant de médiation des intérêts locaux. A travers eux et leur relation nouée avec le maire, les demandes et besoins des différentes composantes de la société urbaine accèdent à la représentation et à une prise en compte politique. Les adjoints jouent donc un rôle essentiel dans la représentation des intérêts organisés d'un territoire et permettent au maire d'assurer l'alignement de son agenda avec la société urbaine. En désignant un membre de son conseil municipal au poste d'adjoint, le maire fait de lui le « porte-parole » d'intérêts organisés au sein de la société locale et travaille à la représentativité de son équipe. A cette promotion statutaire au sein de la hiérarchie exécutive, le maire délègue également à ses adjoints des secteurs d'activités. En cela, la délégation d'adjoint est aussi l'affichage symbolique d'une offre politique. On le voit, cette définition générique de la délégation d'adjoint est indissociable de la nature hautement hiérarchisée du gouvernement municipal français et de la présidentialisation de l'activité mayorale. En usant de son pouvoir discrétionnaire, le maire délimite le champ d'action de ses adjoints.

De l'accès à ces positions institutionnelles découle toute une série d'activités quotidiennes, en actes et en paroles, par lesquelles l'adjoint anime sa délégation. Dans le cadre de leur délégation, les adjoints ont la charge d'engager un processus de dialogue continu avec les forces vives de la société urbaine et l'administration municipale. Ces interlocuteurs sont porteurs de demandes et d'attentes, disposent de ressources et engagent avec l'adjoint en charge de la délégation une négociation sur leur niveau de participation : *« L'action de l'élu consiste donc à réunir, physiquement ou sur un mode discursif, ces différents intervenants autour de lui, à délimiter son domaine d'activité, à en définir le contenu et les représentants. Tour à tour animateur, médiateur et traducteur, il gère les relations entre des intervenants, arbitre les différends, fixe les priorités et entérine les décisions prises au sein du système d'action ainsi constitué. Il ne se situe plus dans un rapport de face à face avec chacun de ces intervenants, ni dans une position d'intermédiaire entre ces intervenants et les services communaux : il organise au contraire un processus de consultation-participation dont il est le*

---

<sup>46</sup>Borraz (Olivier), « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue Française de Science Politique*, 46<sup>ème</sup> année, n°4, 1996, pp. 624-649.

*médiateur et adopte une posture d'acteur politique sur son champ d'intervention, incarnant voire personnifiant ce champ, tout en assurant la régulation<sup>47</sup>. »*

Ces premiers éléments fournis par Olivier Borraz s'adosent aux concepts de la sociologie des organisations : la délégation est ainsi présentée comme le système d'action concret de l'adjoint, qui ordonne les procédures d'échanges avec les acteurs mobilisés [associations, services d'Etat, services municipaux, structures para-municipales, intérêts économiques locaux, etc.].

Par ailleurs, en montrant que les adjoints bisontins des 1960 et 1970 s'émancipent peu à peu d'une définition simplement juridique de leur fonction devenant des « entrepreneurs » des politiques municipales, l'auteur amorce une première inflexion quant à la mobilisation du concept de rôle en sociologie des organisations. L'analyse organisationnelle tend généralement à réduire le rôle à l'ensemble des contraintes qui pèsent sur le comportement des individus : *« L'analyse organisationnelle en termes de rôle [...] est obligée de réduire le comportement des individus aux attentes de leur rôle, c'est-à-dire de les considérer comme enfermés – même si c'est de leur plein gré – dans des positions où un ensemble de contraintes préexistantes détermine quelle devra être la conduite qui, dès lors, ne peut être qu'adaptative et passive. Les individus sont des supports de structures, ils sont conditionnés par leur rôle<sup>48</sup>. »* Au contraire, Olivier Borraz met à jour les stratégies proactives de ces « adjoints-entrepreneurs », à l'origine de nombreuses initiatives dans les secteurs de l'urbanisme, la culture, ou les affaires sociales et concourent à une redéfinition politique de leur rôle et des attentes associées. Cette inflexion quant à la mobilisation du concept de rôle dans l'analyse organisationnelle recoupe, en partie, les travaux relevant du néo-institutionnalisme sociologique. Ce courant, qui a fait de l'opérationnalisation du concept de rôle en enjeu clé du renouvellement de l'analyse institutionnelle, offre un cadre d'analyse heuristique pour redéfinir le rôle des adjoints en charge de la démocratie de proximité.

---

<sup>47</sup>Borraz (Olivier), *op. cit.*, p.642

<sup>48</sup>Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel) (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 339.

b) Les apports du « néo-institutionnalisme » sociologique dans l'étude des délégations d'adjoint

Proposer une généalogie des débats portant sur l'étude des institutions en science politique revient à poser une même question : les institutions ont-elles un effet propre sur le comportement des acteurs sociaux ou ne sont-elles que les reflets du monde social, des épiphénomènes ? C'est à cette question que le « néo-institutionnalisme<sup>49</sup> », courant théorique peu unifié en réalité mais baptisé comme tel par March et Olsen, tente de répondre<sup>50</sup>. Dans les années 1990, des travaux ont peu à peu établi une typologie de trois néo-institutionnalismes [du choix rationnel, historique et sociologique] qui diffèrent dans la définition des institutions, de leur historicité et des rapports qu'y entretiennent les acteurs sociaux<sup>51</sup>. Malgré ces disparités théoriques, on peut constater que les néo-institutionnalistes s'inscrivent dans une double critique<sup>52</sup>. Ils se distinguent en premier lieu des études légales-formelles<sup>53</sup> de l'ordre institutionnel<sup>54</sup> du début du XXème siècle. Pour ce courant, l'objectif consistait à établir des classifications entre différents types de régimes et formes institutionnelles à partir de la description des règles légales et constitutionnelles de la vie politique nationale en vue d'en améliorer l'efficacité. Mais c'est sans doute à l'égard du courant *behaviouriste*, dominant dans les années 1960 et 1970, que s'oriente plus ouvertement la critique néo-institutionnaliste. En effet, en réponse au légalisme-formel des premières analyses, les *behavioristes* placent la focale sur les déterminants sociaux de la vie politique<sup>55</sup>. Dans cette perspective, les variables non étatiques, exogènes<sup>56</sup>, comme l'économie, la culture,

---

<sup>49</sup>March (James G.) et Olsen (Johan P.), « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, 1978, 1984, p. 734-749.

<sup>50</sup>Pour ces auteurs, le mouvement néo-institutionnaliste ne constitue « ni une théorie ni la critique cohérente d'une théorie », March (James G.) et Olsen (Johan P.), *op. cit.*

<sup>51</sup>Stone (Alec), « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, vol.5, 1992, pp. 156-168 ; Kato (Junko), « Institutions and Rationality in Politics – three Varieties of Neo-Institutionalists », *British Journal of Political Science*, 26 (4), 1996, p. 553-582 ; Hall (Peter) et Taylor (Rosemary), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), 1997, p. 469-496 ; Thelen (Kathleen), « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, p. 369-404.

<sup>52</sup>Freymond (Nicolas) « La « redécouverte » des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », in Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel) (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, pp. 33-53.

<sup>53</sup>Stone (Alec), *op. cit.* p. 157.

<sup>54</sup>« Le vieil institutionnalisme » pour reprendre les termes de James G. March et Johan P. Olsen.

<sup>55</sup>Voir par exemple Almond (Gabriel) et Verba (Sydney), *The Civic Culture*, Boston, Little Brown, 2<sup>ème</sup> ed., 1981. Les auteurs développent une approche structuro-fonctionnaliste des institutions et font de la culture la variable décisive dans l'explication de la vie politique ; voir également les travaux de David Easton dont la théorie systémique exclut l'institution politique de l'analyse et la cantonne à la boîte noire.

<sup>56</sup>March (James G.) et Olsen (Johan P.), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, The Free Press, 1989, p. 3.

la démographie ou à la composition socio-économique des classes sont autrement plus significatives pour expliquer le comportement ou le changement institutionnel. On le voit la rupture engagée par cette approche est conséquente au regard du « vieil institutionnalisme » dans la mesure où elle relègue l'ordre institutionnel au second plan, sans vie propre et donc sans rapport de causalité sur le comportement des individus. C'est précisément ce que remettent en cause les tenants du néo-institutionnalisme sociologique dont les cadres d'analyse visent à restaurer les institutions comme variable explicative du comportement des acteurs sociaux<sup>57</sup>, à l'image des facteurs exogènes mobilisés par les behavioristes<sup>58</sup>.

Partant, la définition des institutions donnée par ces auteurs présente deux postulats. Le premier repose sur une acception large de l'objet : peut être considéré comme institution tout système de relations suffisamment stable et encadré pour orienter le comportement des acteurs sociaux, eux-mêmes engagés dans la reproduction et la légitimation de ces système de relations : « *Un système de relations, qu'il prenne la forme d'un dispositif ou d'un groupement, relève d'une analyse par la sociologie des institutions, s'il est réglé et non laissé au hasard des recompositions et des arrangements circonstanciels entre individus, si les conduite de ses membres sont – au moins pour partie – déterminées durablement par leur appartenance à ce groupe, si la préservation des règles et des savoir-faire qui le caractérisent est un enjeu important pour ceux qui ont à faire à lui, et si des mécanismes d'encadrement et de contrôle des pratiques sont effectivement organisés*<sup>59</sup>. »

Le second postulat prolonge les analyses constructivistes de Peter Berger et Thomas Luckmann<sup>60</sup> : ce système de relations stables est un univers de pratiques et de croyances collectives, résultant de l'objectivation de savoir-faire et savoir-dire individuels<sup>61</sup> : « *Toute institution [...] se présente d'abord comme un ensemble de pratiques, de tâches particulières, de rites et de règles de conduites entre des personnes. Mais une institution est aussi*

---

<sup>57</sup>Skocpol (Theda), « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research », in Evans (Peter B.), Rueschmeyer (Dietrich), Skocpol (Theda), eds., *Bringing the state Back In*, Cambridge University Press, New York, 1985.

<sup>58</sup>Stone (Alec), *op. cit.*

<sup>59</sup>Lagroye (Jacques), Offerlé (Michel), « Pour une sociologie des institutions », in Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, p. 15.

<sup>60</sup>Berger (Peter) et Luckmann (Thomas), *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Harmondsworth, Penguin, 1991 [1966], trad. française., Paris, Méridiens Klincksieck, 1986.

<sup>61</sup>Di Maggio (Paul), Powell (Walter), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol.10, n°40, quatrième trimestre 1997, p. 130.

*l'ensemble des croyances, ou des représentations, qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence<sup>62</sup>. »*

De ce point de vue, problématiser le comportement des acteurs sociaux au sein d'une institution revient à nuancer fortement l'hypothèse d'effets immédiats et uniformes de l'institution sur ses membres. Non seulement les acteurs s'impliquent activement dans la production des savoir-faire et savoir-dire objectivés dans l'institution, mais cette implication diffère selon les dispositions intériorisées par chacun des acteurs au cours de leurs étapes de socialisation antérieure<sup>63</sup>. Par extension, considérant que les institutions conditionnent effectivement des comportements et des croyances collectives que les acteurs cherchent à préserver, mais qu'il existe également une porosité entre les usages de ces savoirs objectivés et la socialisation antérieure des membres, la sociologie constructiviste des institutions nuance considérablement l'hypothèse d'une autonomie du champ politique à l'égard d'autres univers sociaux.

Force est de constater qu'en dépit de la portée heuristique d'une telle conception de l'institution, compris comme le jeu dynamique entre instituant et institué, entre un acteur social et des règles objectivées, la notion ne se laisse pas saisir aisément comme objet d'étude empirique. Tout à la fois univers de normes, comportements, croyances, savoir-faire et savoir-dire, l'institution reste une notion fuyante. Il a donc fallu trouver une solution pour traduire cette conception en acte de recherche concret, dans une analyse opérationnelle capable de rendre compte des règles objectivées et des pratiques des acteurs. Le concept de rôle assure cette dialectique de l'analyse : *« les règles institutionnelles n'existent et n'«agissent» pas indépendamment des acteurs qui les intériorisent et le les approprient en les interprétant. C'est donc par la problématique des rôles que l'on peut aborder les contraintes diverses qu'exercent les institutions sur les individus. Par rôle, de manière générale, il faut entendre l'ensemble des comportements, des attitudes et des discours liés à l'occupation d'une position institutionnelle<sup>64</sup>. »*

---

<sup>62</sup>Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2006, p. 141.

<sup>63</sup>Di Maggio (Paul), Powell (Walter), *ibid.* p. 147.

<sup>64</sup>Lefebvre (Rémi), « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel), *op. cit.* p. 220.

Partant de cette définition générale qui associe toujours l'exécution du rôle à la position occupée par l'acteur, les néo-institutionnalistes sociologiques se sont efforcés d'appliquer le concept de rôle au champ politique : « *Ils conçoivent les acteurs comme les titulaires de rôles institutionnels qui peuvent mobiliser les ressources pratiques et symboliques objectivées dans l'institution (capital objectivé) pour les luttes politiques. Loin d'être purement instrumental, l'usage de ces ressources est conditionné par l'habitus des acteurs (capital incorporé), c'est-à-dire les manières de penser, d'être et d'agir qu'ils ont acquises lors des étapes antérieures de leur socialisation*<sup>65</sup>. » La question de l'institution des rôles politiques, de leur production sociale traverse les vingt dernières années de travail de Jacques Lagroye : grâce à la recherche menée conjointement avec Bernard Lacroix sur l'institution présidentielle<sup>66</sup>, au programme de recherche conduit à la Sorbonne sur les rôles du métier d'élu local<sup>67</sup>, aux rééditions de son manuel de sociologie politique qui abordent directement l'institutionnalisation des rôles politiques<sup>68</sup> ou encore à l'ouvrage dirigé avec Michel Offerlé, publié à titre posthume, qui dresse un bilan des derniers travaux français de la sociologie des institutions<sup>69</sup>, nous disposons d'éléments participant de l'opérationnalisation du concept pour l'étude des usages de la démocratie de proximité par les adjoints montpelliérains.

Ces travaux ont mis à jour deux caractéristiques centrales du concept de rôle<sup>70</sup> qui nous éclairent sur les conditions de production et d'usage de la démocratie de proximité dans l'exécutif d'Hélène Mandroux.

---

<sup>65</sup>Freymond (Nicolas), *op. cit.* p. 48. On trouvera une première synthèse des usages possibles du concept dans le numéro de *Politix* : Gaïti (Brigitte) et Sawicki (Frédéric) (coord.), « L'institution des rôles politiques », *Politix*, vol.10, n°38, 1997.

<sup>66</sup>Lacroix (Bernard) et Lagroye (Jacques), *Le président de la République : usages et génèses d'une institution*, Presses de la FNSP, Paris, 1992.

<sup>67</sup>Voir le numéro spécial intitulé « Le métier d'élu. Jeux de rôles », *Politix*, n°28, 1994.

<sup>68</sup>Lagroye (Jacques), François (Bastien) et Sawicki (Frédéric), (dir.), *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po/Dalloz, 5<sup>ème</sup> édition, 2006. Voir notamment la section portant sur l'ordre institutionnel, chapitre 2 « l'espace politique », p. 139-198.

<sup>69</sup>Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel), *op. cit.* Si le concept de rôle est présent dans l'ensemble des contributions de l'ouvrage, la dernière partie lui est spécifiquement dédié : « Tenir son rôle institutionnel », pp. 195-290.

<sup>70</sup>Pour être plus exact, ils ont considérablement étayé la proposition formulée par Jean Viet en 1960, largement inspiré de l'anthropologie structurale de Claude Lévi-Strauss, relative à la nécessaire élaboration d'une théorie du rôle politique. L'ébauche d'une théorie du rôle à laquelle s'attache l'auteur part d'une acception large du politique : les rôles institutionnalisés dans la société politique ne s'épuisent pas dans le formalisme juridique, ils le débordent très largement, et nécessitent une diversification des méthodes de saisie de l'expérience disponibles dans les sciences sociales. En cela, la démarche de Jean Viet s'inscrit dans le contexte d'évolution du champ disciplinaire de la science politique propre à la France, de son autonomisation vis-à-vis du juridisme institutionnel. Voir Viet (Jean), « La notion de rôle en politique », *Revue Française de Science Politique*, n°2, 1960, pp. 309-334.

En premier lieu, les rôles endossés par les adjoints d'Hélène Mandroux en charge de la démocratie de proximité doivent être compris comme des « actions possibles anticipées ». Concevoir le rôle comme une *action possible* revient à admettre que les adjoints nommés par le maire sont libres d'y répondre ou non, c'est-à-dire d'opter pour un autre comportement, différent de celui *attendu*, dans la situation d'interaction<sup>71</sup>. Dire ensuite que ces actions possibles sont *anticipées* revient à inscrire ces possibles dans un sens commun, partagé par les acteurs cooptés au sein des délégations d'adjoints. Toute situation d'interaction repose sur les attentes assignées à un rôle institutionnel qui dépassent très largement la simple prescription juridique. Elles plongent leurs racines dans les expériences passées par lesquelles s'est peu à peu consolidé un univers de pratiques et de croyances relatives à la démocratie de proximité, objectivées dans l'institution municipale. Quoique non prédéterminée, chaque prise de rôle des adjoints en charge de la démocratie de proximité, subit le déterminisme des précédentes. C'est précisément ce que relève Jacques Lagroye qui conçoit les différents rôles endossés par un élu comme des héritages de pratiques et de savoir-faire institutionnalisés : *Les passés pèsent de tout leur poids sur les comportements*<sup>72</sup>.

En second lieu, les prescriptions de rôles qui se jouent au sein des délégations de quartier ou thématique sont avant tout des constructions sociales : « *la sédimentation de formes objectivées des relations sociales, que l'on peut voir comme des héritages du passé, la diffusion d'un savoir commun sur l'efficacité, l'apparition de groupes offrant de nouvelles techniques applicables à l'ensemble des activités sociales [...], ou encore la production de normes de comportement, tout cela contribue à définir les rôles politiques, au moins autant que les transformations d'un champ dont l'autonomie est décidément toute relative. [...]* Aussi objectivés et différenciés soient-ils, les rôles qu'un élu peut endosser, les pratiques qu'il peut activer, les savoirs qu'il peut convoquer dans l'exercice de son métier, trouvent leur origine dans des moments de l'histoire sociale et s'actualisent dans les usages sociaux qu'il peut en faire<sup>73</sup>. Les attentes de rôle ne s'épuisent pas dans le seul champ d'activité politique : elles puisent leurs racines dans la socialisation antérieure des adjoints – les délégations relatives à la démocratie de proximité peuvent ainsi être sujettes à différents usages sociaux conditionnés par les trajectoires personnelles des acteurs – et dans les moments d'une d'histoire sociale collective. De ce point de vue, étudier les rôles d'adjoint en charge de la

---

<sup>71</sup> « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol.10, n°38, 1997, p. 7-17.

<sup>72</sup> Lagroye (Jacques), « Etre du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 12.

<sup>73</sup> Lagroye (Jacques), *ibid.* p. 14-15.

démocratie de proximité revient à expliquer la rencontre entre *une histoire personnelle et les traces objectivées (dans des groupes, des associations, des réseaux et des pratiques) de plusieurs temps de l'histoire collective*<sup>74</sup>.

Partant de cette définition du rôle dans la sociologie des institutions, nous avons abordé les délégations d'adjoints au maire comme des « actions possibles anticipées » qui dépassent les simples prescriptions juridiques : elles sont très largement le fruit de « constructions sociales » objectivées dans l'institution municipale et continuellement réactualisées par les adjoints. Ces derniers sont donc amenés à intérioriser ces attentes objectivées mais également à les renégocier en fonction de leur propre trajectoire sociale ou des finalités qu'ils accolent à leur rôle exécutif. Mais de quel rôle s'agit-il ? A quels usages faisons-nous référence ?

c) Les adjoints au maire et la démocratie de proximité : les usages clientéaires d'un rôle exécutif

Certaines analyses défendent la thèse d'une transformation radicale des modes de légitimation des élus locaux. La figure du notable serait remplacée par celle du professionnel plus enclin désormais à investir les groupes d'acteurs porteurs de ressources valorisables dans le cadre de l'action publique. C'est désormais dans le cadre de projets territoriaux circonscrits que l'élu-manager<sup>75</sup> ou le *leader*<sup>76</sup>, mobiliserait de nouvelles ressources pour alimenter son leadership politique. On assisterait de fait à l'émergence d'un nouveau *rôle* politique par lequel les nouveaux leaders urbains, parachevant en quelque sorte une filière technocratique locale, multiplient les interactions avec les élites économiques, culturelles et politiques directement impliquées dans l'élaboration des projets urbains, au détriment des activités de notabilisation plus classique [entretien et mobilisation des soutiens électoraux] : « *La thèse que nous défendons est bien celle d'un basculement d'un type d'élu urbain dont l'emploi du temps et les formes de sociabilité étaient largement structurés par un "travail" des soutiens électoraux, des groupes porteurs de ressources électorales à un autre type d'élu dont l'emploi du temps et les formes de sociabilité sont dominés par l'implication dans des processus et réseaux*

---

<sup>74</sup>Lagroye (Jacques), « Etre du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 7.

<sup>75</sup>Faure (Alain), « Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme », *Politiques et Management Public*, vol. 9, n°3, 1991.

<sup>76</sup>Pinson (Gilles), *Gouverner la ville par projet*. Urbanisme et gouvernance des villes européennes, Presses de Science Po, 2009.

*d'action publique urbaine et la fréquentation des groupes sociaux et professionnels qui peuvent y valoriser des ressources*<sup>77</sup> ».

Ces hypothèses postulant une transformation radicale des réseaux de sociabilité des maires urbains s'adosent aux théories de la « gouvernance<sup>78</sup> » des réseaux d'acteurs<sup>79</sup>. Dans cette optique émergerait une nouvelle figure de l' élu local, enjoint de gouverner par contrat<sup>80</sup>, par négociation. Gagnés par l'idéal de flexibilité, d'ouverture, de mobilité, l' élu local se donnerait désormais à voir comme un acteur capable de formuler des projets et fondant son action sur une légitimité toute managériale. Néanmoins, loin de disparaître, le travail de notabilisation s'est en quelque sorte externalisé : les maires urbains s'appuient de plus en plus sur le recrutement d'auxiliaires politiques [collaborateurs de cabinets, attachés, chargés de mission, etc.]<sup>81</sup> chargés de gérer précisément les relations avec les groupes constitués, leaders d'opinion et demandes individuelles. Les tâches aussi diverses que la réception des administrés, la réponse aux courriers, l'intervention auprès des services pour appuyer le traitement d'un dossier n'ont pas disparu mais répondent désormais à une spécialisation d'acteurs clés dans la construction du leadership mayoral. Ce travail quotidien d'alignement avec la société urbaine n'est pas uniquement porté par les collaborateurs de cabinet du maire, mais également par ses adjoints, qui restent les « éligibles attachés à la tribu<sup>82</sup> » et qui ont pour tâche, au-delà de leur investissement dans les réseaux d'action publique, d'assurer une médiation quotidienne avec les groupes d'intérêts constitués sur le territoire. Aussi, les « activités connexionnistes » des leaders urbains n'excluent pas les « activités du sol » dont

---

<sup>77</sup>Pinson (Gilles), « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *sciences de la société*, n°71, mai 2007, p. 2-3.

<sup>78</sup>Le Galès (Patrick), *Gouvernement des villes et gouvernance des territoires*, La documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », n°922, mars 2006; Pasquier (Romain), Simoulin (Vincent) et Weisbein (Julien) (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., Paris 2007; Jouve (Bernard) et Lefebvre (Christian), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres d'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, 1999, vol. 49, n°6, p. 835-854; Hansen (Karin), « Local Councillors : Between Local Government and Local Governance », *Public Administration*, 79 (1), 2001, p. 105-123; Kooiman (Jan) (ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

<sup>79</sup>Bovaird (Tony), Löffler (Elke) et Parrado-Diez (Salvador) (ed.), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2002

<sup>80</sup>Gaudin (Jean-Pierre), *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences-po, Paris, 2007.

<sup>81</sup>Courty (Guillaume) (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2006; Le Lidec (Patrick), « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateur. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 50, 2008.

<sup>82</sup>Faure (Alain), « Les apprentissages du métier d' élu local. La tribu, le système, les arènes », *Pôle Sud*, n°7, p. 72-80.

on sait qu'elles continuent d'occuper une place centrale dans le travail des élus locaux<sup>83</sup>. Or, ce qui se joue dans l'animation des dispositifs participatifs au sein des exécutifs municipaux relève précisément de la production du pouvoir notabiliaire<sup>84</sup> des adjoints. S'ils cherchent à se poser comme des promoteurs d'action publique, leurs activités quotidiennes s'insèrent avant tout dans un travail de notabilisation qui passe par leur capacité à contrôler des ressources rares au sein de l'institution municipale et par l'affirmation de leur rôle redistributeur dans un système d'échanges avec les électeurs et groupes qui les soutiennent.

La question que nous posons est donc de savoir dans quelle mesure les adjoints en charge de la démocratie de proximité peuvent être considérés comme des acteurs engagés dans un travail de notabilisation politique faisant de leur délégation des espaces de recrutement et de mobilisation de soutiens<sup>85</sup>. En posant cette interrogation, nous souhaitons questionner les rôles de ces adjoints et les usages qu'ils font de leur délégation en lien avec les pratiques clientélares de l'activité politique. A rebours des interprétations culturalistes du phénomène clientéliste, le travail de Jean-Louis Briquet sur la vie politique corse<sup>86</sup> a très largement contribué à reconsidérer la relation de clientèle comme un élément constitutif du travail politique, et non plus comme une anomalie de la modernité démocratique. Le pouvoir notabiliaire repose sur la réciprocité des échanges dans lesquels les élus doivent faire preuve de leur capacité à orienter les flux redistributeurs des ressources disponibles au sein d'une institution en direction de leurs soutiens. Sa définition du phénomène clientélaire repose sur deux fondements, matériel et symbolique, par lesquels les élus s'assurent du soutien des électeurs et façonnent leur pouvoir notabiliaire : « *Le lien de clientèle agit de la sorte : il instaure, à travers l'échange de biens matériels, un système d'obligations personnelles qui déterminent les formes et les significations des allégeances politiques. La réciprocité ne*

---

<sup>83</sup>Le Bart (Christian), « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux », in Bidegaray (Christian), Cadiou (Stéphane), Pina (Christine) (dir.), *L'élus local aujourd'hui*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p. 201-211.

<sup>84</sup>Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique*, Seuil, Paris, 1976. L'auteur définit le notable comme un « individu qui dispose d'une représentativité suffisante pour obtenir de l'administration locale une transgression de l'universalisme de la règle centrale et qui occupe de ce fait une position médiatrice stratégique entre l'Etat et la société civile. » (p. 212). Dans la continuité de cette définition, nous considérons qu'une partie de la légitimation du rôle des adjoints au maire relève de leur capacité à occuper une position stratégique dans la redistribution des ressources municipales en vue de la satisfaction des intérêts organisés et/ou individuels sur le territoire.

<sup>85</sup>Ce travail de mobilisation n'est pas circonscrit aux seules périodes électorales. Voir Le Bohec (Jacques), « Le travail de mobilisation électorale et de dénégaration de leur intérêt effectué par les maires », in Fontaine (Joseph), Le Bart (Christian) (dir.), *Le métier d'élus local*, Paris, l'Harmattan, 1994. Pour l'auteur, « le travail de mobilisation de s'effectue pas uniquement durant la période électorale précédant les élections mais bien avant. Les élus municipaux et ceux qui aspirent à le redevenir travaillent à se forger sans cesse des réseaux de consolidation et des clientèles durables qui leur permettent plus aisément d'emporter la victoire lors du prochain scrutin et de continuer à jouer. » (p. 191.)

<sup>86</sup>Briquet (Jean-Louis), *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Belin, 1997.

*s'explique pas dans ce cas par le seul intérêt, quand bien même le rapport de clientèle répond à des objectifs intéressés. Elle s'énonce dans les termes de l'amitié, de la fidélité ou de la reconnaissance ; elle se présente comme un acte désintéressé et prend ainsi la forme subjective d'une obligation morale assumée pour elle-même<sup>87</sup>. »*

C'est le projet de cette thèse qui vise à éclairer la transformation de l'économie des délégations dédiées à la démocratie de proximité, de leur fondement symbolique et matériel et de leurs usages en relation avec la transformation des configurations politico-administratives dans lesquelles évoluent les adjoints. Les intérêts et représentations accolées aux conseils de quartiers sont dépendants des positions qu'occupent les adjoints au sein de l'institution et des ressources qu'ils sont susceptibles d'y puiser dans leur travail de notabilisation politique. Nous montrerons ainsi qu'un enjeu central de la prise de rôle des adjoints en charge de la démocratie de proximité réside dans leur capacité à mobiliser les ressources de leur délégation en biens de fidélisation politique, de satisfaction matérielle transmise sur la base d'échanges personnalisés. Aussi, loin des objectifs normatifs affichés par les promoteurs de la participation citoyenne, cette offre municipale fait l'objet d'usages clientélares<sup>88</sup> dont l'intensité et les formes varient selon les configurations politico-administratives dans lesquels ils se déploient<sup>89</sup>. De ce point de vue, la réactivation de l'offre participative observée dans le gouvernement municipal d'Hélène Mandroux traduit une tentative de reconfiguration des échanges clientélares institutionnalisés depuis plus de trente ans et portés par des coalitions d'acteurs dans lesquelles adjoints et représentants associatifs partagent des intérêts autrement plus déterminants que des principes moraux ou idéologiques.

---

<sup>87</sup>*Ibid.* p. 13-14.

<sup>88</sup>Mattina (Cesare), *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseilles (1970-1980)* », Thèse de doctorat en science politique, Université de Grenoble 2, 2004 ; Mattina (Cesare), « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, numéro spécial *Trajectoires de la notabilité. Production et reproduction*, n.67, octobre 2004, p.129-155.

<sup>89</sup>Habermas (Jurgen), *Théorie de l'agir communicationnel*, PUF, Paris, 1971. L'auteur insiste sur ce décalage indépassable entre les principes normatifs de l'action politique et ses conditions concrètes de mise en œuvre : « les raisons pratiques du consentement à un ordre légitime ne se confondent que rarement avec les prétentions normatives à la validité véhiculées à l'intérieur de cet ordre. C'est pourquoi les catégories légitimes de l'entendement politique peuvent être intégrées et utilisées par les individus sans que leurs comportements ne soient guidés par les présupposés que véhiculent ces catégories. » (p. 205.)

### §3 Terrain et méthode d'enquête

- a) Le gouvernement municipal montpelliérain entre 1977 et 2012 : le recours à la monographie

Pour répondre à cette question, le recours à la monographie n'était pas notre premier choix. Initialement nous comptions mener une comparaison longitudinale du traitement de la démocratie de proximité dans les municipalités montpelliéraine et barcelonaise depuis la fin des années 1970. Les deux terrains présentaient des caractéristiques communes qui nous semblaient éclairantes quant aux usages clientélares de la démocratie de proximité. Les deux gouvernements municipaux présentaient en effet des indicateurs de stabilité politique semblables : la fin des années 1970 marque l'arrivée au pouvoir dans les deux communes d'une nouvelle génération socialiste qui s'est installée durant plus de trente ans aux commandes des exécutifs municipaux. A l'implantation durable de l'étiquette socialiste s'ajoute l'affirmation des deux autorités mayorales fortes : Georges Frêche sur Montpellier, et Pasqual Maragall sur Barcelone, qui ont dirigé durant plus de vingt ans l'exécutif municipal. Tous deux abandonnent leur fauteuil de maire au tournant des années 2000 pour conquérir la présidence des institutions régionales, et passent le relais à leur premier adjoint respectif, Hélène Mandroux et Joan Clos. A ces similitudes dans les caractéristiques politiques des deux gouvernements municipaux s'ajoutait une spécificité barcelonaise quant à la promotion de la thématique participative, consubstantielle à la transition démocratique post-franquiste : très largement issue des rangs des associations de voisins des années 1970, la nouvelle élite socialiste barcelonaise a fait de la proximité et de la participation citoyenne le point cardinal de la « fabrique de l'alternance<sup>90</sup> » et s'est montrée particulièrement prolifique dans la création de dispositifs consultatifs, endossant le rôle de promoteurs actifs des enjeux participatifs à travers notamment la création de l'Observatoire International de la Participation Citoyenne. Néanmoins, les coûts d'accès au quotidien des adjoints barcelonais en charge de la démocratie de proximité se sont révélés trop élevés au regard des opportunités offertes sur le terrain montpelliérain. En l'absence de personnes ressources susceptibles de nous introduire auprès de ces élus municipaux, les prises de contact pour la réalisation d'entretiens ont été bien souvent infructueuses. Ce déficit a constitué un frein considérable pour prétendre intégrer l'intimité professionnelle de leur délégation et engager des séquences d'observation

---

<sup>90</sup>Mazeaud (Alice), *op.cit.*

participante de leur réunion de travail avec leurs collaborateurs et responsables associatifs. Ces difficultés d'accès au terrain ont entraîné une asymétrie trop importante dans le type de matériaux récoltés sur les deux terrains : le traitement du cas barcelonais se réduisant finalement au recours quasi-exclusif aux données statistiques et à la littérature. Le risque était grand de tomber dans le piège d'une comparaison factice ou « canada dry » pour reprendre les termes de Patrick Hassenteufel<sup>91</sup>. Aussi avons-nous été contraints d'abandonner notre approche comparative pour nous concentrer sur le seul cas montpelliérain<sup>92</sup>.

Ce réajustement méthodologique présentait à nos yeux un désavantage au regard de l'état de l'art des recherches liées à la démocratie participative où les tentatives de comparaison internationale nous semblaient peu répandues. Nous prenions a priori le risque d'ajouter une étude de cas supplémentaire à la liste désormais bien fournie des monographies portant sur les enjeux participatifs à l'échelle locale. Mais cette limite nous semblait assez largement compensée par deux éléments au moins. En premier lieu, et comme nous l'avons souligné plus haut, nous emprunions une focale somme toute assez marginale dans les études sur la participation citoyenne puisqu'il s'agissait de faire des adjoints et des usages de leur délégation notre objet d'étude. En second lieu, nous disposions de matériaux d'enquête mobilisables dans la conduite d'une analyse localisée et longitudinale de la genèse sociale et des transformations d'un rôle politique. En cela, notre travail s'inscrit dans la réévaluation de la question du « local » dans la science politique française depuis les années 1990 et les contributions de Frédéric Sawicki, Jean-Louis Briquet ou encore d'Albert Mabileau<sup>93</sup>. Notre étude est également comptable de la diffusion des études monographiques, largement mobilisées par les historiens<sup>94</sup>, dans les travaux de sciences sociales<sup>95</sup>. Il est indéniable que nombre d'observations dressées au cours de notre enquête relèvent de spécificités du

---

<sup>91</sup>Hassenteufel (Patrick), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP (dir.), *La méthode au concret*, PUF, Paris, pp. 105-124.

<sup>92</sup>Entre 2009 et 2010, j'ai réalisé deux séjours de cinq et six mois au sein de l'Université Autonome de Barcelone. Ce travail de terrain a donné lieu à la rédaction d'une contribution lors du congrès de l'IPSA organisé à Madrid en juillet 2012 : « Offre participative municipale et leadership politique : les maires de Barcelone et Montpellier (1980-2010) », Congrès International Political Science Association [IPSA], Madrid, juillet 2012, disponible en ligne, <https://www.ipsa.org/fr>.

<sup>93</sup>Briquet (Jean-Louis) et Sawicki (Frédéric), « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n°7-8, 1989 ; Mabileau (Albert), *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, Paris, 1993.

<sup>94</sup>Fourcaut (Annie), « Les historiens et la monographie. L'exemple de la banlieue parisienne », *Politix*, n°7-8, 1989.

<sup>95</sup>En sociologie, le recours à la monographie a été théorisé. Voir Halbwachs (Maurice), *Morphologie sociale*, Armand Colin, Paris, 1938. Les sociologues anglo-saxons, notamment issu de l'*Ecole de Chicago*, ont également contribué à affiner l'appareillage méthodologique de la monographie. Voir par exemple Elias (Norbert) et Scotson (John), *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Agora Pocket, Paris, 2001.

gouvernement municipal montpelliérain. Nous n'avons pas la prétention d'en faire un cas « représentatif » des logiques clientélares d'une offre municipale mais bien un « cas exemplaire » des usages de la démocratie de proximité dans les gouvernements municipaux conquis et conservés par les socialistes depuis la fin des années 1970.

La définition de notre cadre problématique tout comme l'appareillage méthodologique de notre enquête s'inscrit dans une démarche inductive alimentée en grande partie par la récolte de matériaux qualitatifs.

b) Ethnographie d'une délégation : les enjeux épistémologiques du suivi d'élu

- Négocier l'observation durable d'une délégation

Comme nous l'avons mentionné un peu plus haut, l'accès au quotidien d'une délégation d'adjoint présente des coûts d'entrée qui peuvent s'avérer déterminants dans la conduite de l'enquête. Privé de cette proximité avec les adjoints barcelonais, mon parcours biographique me fournissait en revanche les ressources nécessaires à mon intronisation auprès du personnel politique montpelliérain, et plus spécifiquement des différents acteurs – municipaux et associatifs – évoluant dans le champ de la démocratie participative.

Originaire de Montpellier, je bénéficiais en 2009 de relais au sein de l'appareil municipal et des réseaux associatifs de la ville. Par l'entremise de mon père notamment, successivement directeur de Maison pour Tous dans les années 1980 et 1990, assistant parlementaire d'un député montpelliérain et chargé de mission au cabinet de Georges Frêche de 2002 à 2004, j'ai eu l'opportunité de lier dès l'enfance des liens d'intimité avec un grand nombre d'acteurs de la ville dont certains animaient l'offre participative en 2009. Aussi, de retour sur Montpellier en janvier 2009 après un cursus en théorie politique à l'IEP de Paris, et alors que je mûrissais mon projet de thèse pour la rentrée universitaire, j'ai peu à peu repris contact de façon informelle avec ces proches. Ce premier « tour de table » d'une vingtaine d'acteurs [présidents d'associations et comités de quartier, directeurs de Maisons pour Tous, membres du cabinet du maire, directeurs et chefs de services administratifs, élus municipaux] a été l'occasion de m'assurer leur soutien voire de leur éventuelle collaboration dans l'accès et la production de mes données. Ces contacts m'ont ainsi permis de rencontrer Patrick Vignal, l'adjoint délégué à la « démocratie de proximité, cohésion sociale et action territoriale ».

Les relais dont je disposais au sein de l'appareil municipal et des réseaux associatifs de la ville a, certes, grandement facilité les premières prises de contact avec mon enquêté, mais s'est révélé très vite insuffisant pour ancrer mon observation dans la durée. Le statut d'observateur participant endossé au cours de la première édition du Printemps de la Démocratie a très largement favorisé mon intégration au sein du service de la démocratie de proximité et a nourri un lien de confiance avec l'adjoint. Cela m'a permis de suivre au plus près son travail au sein de la délégation. En m'inscrivant dans un cadre relativement *routinisé* du travail de l'adjoint, qu'il s'agisse de ma participation active à l'organisation des journées du Printemps de la Démocratie, à l'envoi de documents de synthèses divers [l'histoire de la démocratie de proximité à Montpellier et à Barcelone, comptes rendus d'expériences participatives dans d'autres villes, adhésion à l'Observatoire International de la Participation – OI DP – de Barcelone], j'ai été conduit à entretenir et consolider auprès de lui mon rôle d'expert universitaire. Ces temps de collaboration ont été rythmés par de nombreuses rencontres systématiquement reportées dans mon journal de terrain. Au total, entre février 2009 et juillet 2011, j'ai effectué 147 séquences d'observation participante couvrant une large variété de cadres d'interaction investis par l'adjoint : des plus formels, comme les réunions de préparation des journées avec les responsables du service, les conférences de presse ou les séances du conseil municipal, aux plus informels lors de déjeuners ou de discussions avant ou après une réunion publique. Aussi ai-je été en mesure d'engager un suivi ethnographique de l'adjoint proche de la définition qu'en donne Daniel Cefaï : « *une démarche d'enquête qui s'appuie sur une observation prolongée, continue ou fractionnée, d'un milieu, de situations ou d'activités, adossée à de savoir-faire qui comprennent l'accès au(x) terrain(s) [se faire accepter, gagner la confiance, trouver sa place, savoir en sortir...], la prise de notes la plus dense et la plus précise possible et/ou l'enregistrement audio ou vidéo de séquences d'activités in situ*<sup>96</sup>. »

Les coulisses de la délégation étudiée, son quotidien regorgent de manifestations des arbitrages matériels et symboliques. Arbitrages qui engagent très directement la légitimation politique et sociale du rôle l'adjoint. Ces espaces d'interaction présentent, nous semble-t-il, deux intérêts pour comprendre les logiques d'appropriation d'un rôle exécutif qui recourent les pratiques officielles et officieuses de l'activité politique<sup>97</sup>. Dans ces rencontres s'élabore la

---

<sup>96</sup>Cefaï (Daniel), *L'engagement ethnographique*, EHESS, Paris, 2010, p. 7.

<sup>97</sup>Briquet (Jean-Louis), *op.cit.* L'auteur décrit le double registre de l'activité politique : « à des registres officiels s'opposent des registres officieux de l'activité politique : d'une part des valeurs et principes d'action qui, parce

construction du discours transmis dans l'espace public [presse, réunions publiques, conseil municipal]. De ce point de vue, ce qui se joue pour l'adjoint ici c'est bien sa capacité à se poser comme acteur promoteur d'une politique publique, capable d'en investir ses arènes<sup>98</sup>. Contrat urbain de cohésion sociale, conseils de quartiers et Maisons pour Tous lui assurent un multi-positionnement institutionnel, avec des configurations d'acteurs différentes, qu'il s'agit ensuite de *raconter* dans un discours public. Il y puise donc un savoir-faire, mais également un « savoir-dire » : définir un problème, la solution envisagée et les moyens mis en œuvre. Dans ce cadre, les observations participantes sont particulièrement parlantes pour saisir les tentatives déployées par l'enquêté pour s'approprier ces « savoir-dire », les domestiquer voire même pour les transformer. Mais au-delà des ajustements discursifs légitimant son rôle de promoteur de politique publique, les séquences d'observation ont également donné un accès aux logiques plus proprement stratégiques qui animent l'usage des ressources institutionnelles mises à sa disposition : leurs logiques de redistribution budgétaire [définition des procédures et ciblage des bénéficiaires] définissent les frontières – toujours mouvantes – d'une communauté de soutiens susceptible de prendre une part active à son entreprise politique. Ainsi, le choix des collaborateurs [présidents des conseils de quartier, des nouveaux coordonateurs de territoire, directeurs et chefs des services municipaux délégués], l'attribution des ressources budgétaires mises à sa disposition dans sa délégation ou encore l'intimité nouée avec les acteurs cooptés [la consolidation de « liens forts »<sup>99</sup>] sont abordés dans leur versant les plus stratégiques par un acteur cherchant à se positionner comme un prétendant potentiel à la fonction mayorale.

- Le statut d'observateur face aux tentatives d'*enrôlement* de l'adjoint

Une telle proximité avec l'enquêté n'a pas été sans conséquence sur mon statut d'observateur et les opportunités d'accès au reste du personnel municipal. En effet, ethnographier une délégation revient à investir le jeu concurrentiel auquel se livrent les adjoints. Mon rôle de collaborateur informel a eu des incidences sur mon accès au reste du personnel politique : considéré comme un « soutien » de Patrick Vignal, parfois même comme un employé du

---

que légitimes, servent de référents aux discours et présentations publiques des hommes politiques [la vocation, la visée à l'intérêt général, les savoir-faire techniques ou gestionnaires, etc.] ; d'autre part, des comportements qui, parce que disqualifiés au regard des modèles idéaux et idéalisés de l'action politique, relèvent de stratégies pratiques qui ne peuvent être publiquement dévoilées sans délégitimer celui qui les adopte [par exemple les stratégies pragmatiques de la politique clientélaire]. » (p. 71.)

<sup>98</sup>Faure (Alain), « Les apprentissages du métier d' élu local. La tribu, le système, les arènes », *Pôle Sud*, n°7, p. 72-80.

<sup>99</sup>Granovetter (Mark), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, 1973.

service de la démocratie de proximité, les sollicitations d'entretiens auprès des autres adjoints n'ont pas toujours abouti. Au total, nous avons réalisé 53 entretiens semi-directifs auprès des élus municipaux, responsables administratifs, membres de cabinet et présidents d'associations. A ces entretiens formels s'ajoutent les rencontres effectuées au cours de nos séquences d'observation des réunions publiques et qui ont fait l'objet d'entretiens ethnographiques<sup>100</sup>. Selon les notes reportées dans mon journal de terrain, ce sont près d'une centaine de personnes qui ont alimenté notre corpus empirique.

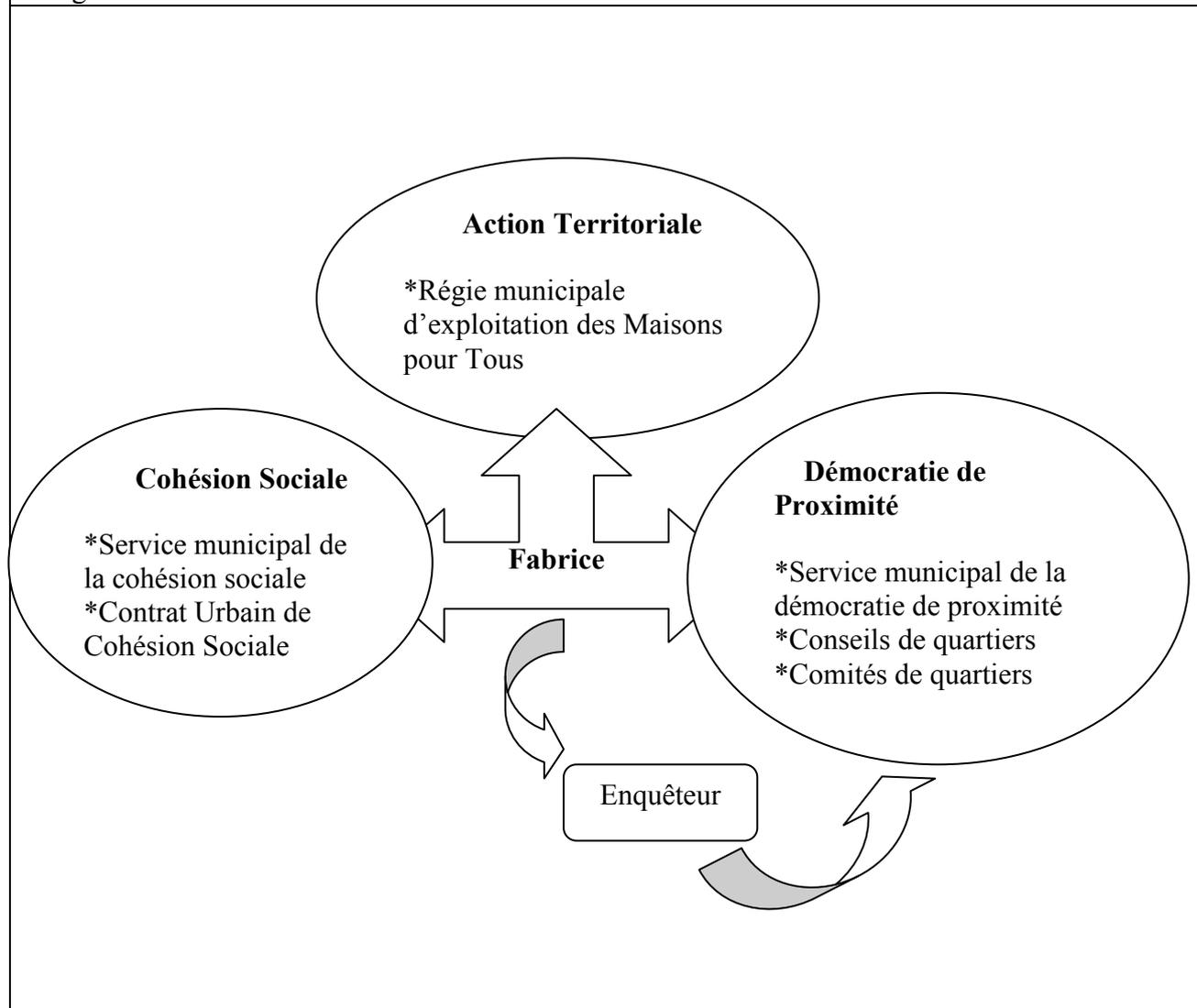
Par ailleurs, l'intégration dans le service de la démocratie de proximité m'a permis d'expérimenter très concrètement les stratégies de cloisonnement déployées par Patrick Vignal à l'égard de ses ressources institutionnelles. De fait, si une grande partie du travail de l'adjoint consiste à cultiver le multi-positionnement [services administratifs et techniques, structures para-municipales, sections militantes, associations, etc.], ce dernier prend un soin tout particulier à cloisonner les services et structures dont il a la charge. De cette manière, il minimise les opportunités de coalitions d'acteurs qui échapperaient à son contrôle : l'animation de ses ressources organisationnelles s'opère donc sous l'angle de la verticalité au détriment des coopérations horizontales.

Aussi, identifié comme une ressource-expert de la démocratie de proximité, j'étais de fait cantonné à l'offre participative, intégré dans une configuration d'acteurs bien spécifique [service de la démocratie de proximité et présidents des conseils de quartiers] cohabitant avec d'autres acteurs impliqués dans les deux autres délégations de Patrick Vignal : la cohésion sociale et l'action territoriale. Toute tentative de ma part pour solliciter et/ou intégrer les autres configurations d'acteurs investies par Patrick Vignal pouvait être perçue comme suspicieuse. Bien évidemment cette réserve n'a pas été clairement exprimée par mon enquêté qui ne m'a jamais expressément interdit de contacter tel ou tel acteur. Pour autant cette réserve n'en était pas moins vraie et les quelques incursions que j'ai pu effectuer dans ses autres réseaux et systèmes d'échanges nécessitaient une justification de ma part [voir Figure 1].

---

<sup>100</sup>Beaud (Stéphane), « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, n°35, 1996.

Figure 1 : Configurations d'acteurs institutionnels investies par Fabrice dans le cadre de sa délégation



Si le recours assidu au journal de terrain m'a permis de saisir ces éléments, et d'en noter la régularité dans les échanges quotidiens entre l'adjoint et ses collaborateurs, leur retranscription fait nécessairement l'objet d'une retraduction de la part de l'enquêteur. Il est en effet impossible de reporter avec exactitude l'ensemble des propos tenus par l'adjoint durant une réunion de travail. De même, les éléments de langage, hésitations ou encore intonations sont autant d'indices à prendre en compte pour comprendre les logiques d'appropriation des configurations d'acteurs investies. Ainsi, notre statut d'observateur privilégié que nous conférait notre rôle de collaborateur intermittent trouvait ici ses limites : l'usage de l'enregistrement, systématique dans le cadre des entretiens menés avec les autres

enquêtés, devenait ici peu évident. La pratique de l'enregistrement tel que je l'avais abordé pour la mise en place des entretiens semi-directifs s'insérait dans un cadre d'interaction formel où la distinction des rôles enquêteur-enquêté était clairement établie et matérialisée par le magnétophone et le guide d'entretien. Or les échanges établis avec Patrick Vignal entre 2009 et 2011 relevaient pour l'essentiel de cadres informels. Sur cette même période, j'ai tenté de mener à trois reprises un entretien enregistré, mais sans succès. Il m'est très vite apparu évident que cette difficulté à établir un cadre d'interaction plus classique de l'entretien semi-directif avait partie liée avec une stratégie d'évitement des relations trop formalisées que l'adjoint n'a cessé de déployer à mon encontre.

c) Le travail sur archives : histoire locale de la démocratie de proximité et trajectoire des élus municipaux depuis 1977

Très vite, le travail ethnographique mené auprès de l'adjoint et de ses collaborateurs a mis en évidence la nécessité de reconstituer l'histoire du gouvernement municipal montpelliérain depuis la victoire socialiste de 1977 et le traitement de la démocratie de proximité. Beaucoup d'acteurs mobilisés dans l'entourage de Patrick Vignal entre 2009 et 2011 ont accédé à des responsabilités municipales et/ou associatives dans le sillage de l'élection de Georges Frêche en 1977. Aussi, pour comprendre ce qui se jouait dans la prise de rôle du nouvel adjoint à la démocratie de proximité, l'analyse ne pouvait faire l'économie d'un retour sur les trois décennies au cours desquels de sont affirmés des usages sociaux de cette offre municipale qui pèsent de tout leur poids sur les attentes accolées au rôle de Patrick Vignal dans sa délégation. Ne pas prendre en compte cette sédimentation des attentes reviendrait à se priver d'une clé de lecture essentielle du travail de l'adjoint dans l'appropriation de son rôle exécutif. Pour cela, j'ai été amené à mobiliser les archives municipales [principalement les éditions mensuelles du magazine municipal *Montpellier Notre Ville* et les procès verbaux des conseils municipaux] ainsi que les éditions locales du quotidien régional *Midi Libre*.

Enfin, il était également important de reconstituer les trajectoires exécutives et politiques des adjoints depuis 1977. Les réélections de Georges Frêche à la fonction mayorale s'accompagnent de l'émergence d'une élite exécutive dont certains membres continuent d'exercer des responsabilités municipales durant notre enquête. Pour cela, nous avons constitué un Fichier Général des Elus Municipaux [FGEM] rassemblant les données relatives au profil, au parcours exécutif et aux trajectoires de cumul des adjoints montpelliérains. Pour

dégager les ressources discriminantes dans l'accès à l'exécutif municipal, il nous fallait partir du premier espace de cooptation dont sont issus les adjoints : les listes municipales. En portant notre étude sur les caractéristiques sociologiques des listes menées par Georges Frêche entre 1977 et 2001, l'objectif était d'investir un espace de cooptation politique peu analysé et pourtant déterminant dans la composition sociale des conseils municipaux. Par ce décentrement du regard, l'élection du conseiller municipal ne dépend plus uniquement du résultat des urnes mais également de sa capacité à intégrer une liste en bonne place et optimiser ainsi son capital d'éligibilité. Dans cette perspective, l'élection au conseil repose sur deux phases de sélection : la composition de la liste de candidatures qui sanctionnent des parcours sociaux, politiques et/culturels spécifiques d'accès à l'éligibilité ; et l'élection elle-même qui détermine les rapports de forces numériques au sein de l'assemblée.

Ces deux phases de sélection ont été profondément modifiées par la loi du 19/11/1982 qui consacre dans les villes de plus de 3500 habitants un mode de scrutin combinant le scrutin majoritaire et proportionnel : il s'agit désormais d'attribuer la première moitié des sièges à la liste ayant obtenu la majorité absolue au 1<sup>er</sup> tour ou la majorité relative au 2<sup>nd</sup> tour ; la seconde moitié des sièges est répartie entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés, y compris la liste victorieuse, selon la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Il s'agissait de cette façon d'assurer aux listes non majoritaires une représentation municipale. Si cette réforme électorale a permis de réduire les coûts d'accès à la représentation municipale pour les formations politiques les moins professionnalisées, elle a également eu une incidence directe sur la composition des listes de candidats : désormais, les têtes de listes ont l'obligation de hiérarchiser leurs colistiers, et de formaliser de fait une distinction entre candidats éligibles et non éligibles, selon le principe dit de la « liste bloquée ». L'ordre des candidats sur les listes est désormais déterminé par les partis, les électeurs n'ayant plus la possibilité de s'exercer au « panachage » [mélanger différentes listes] ou au « vote préférentiel » [modifier l'ordre des noms]. Cette hiérarchisation nominale dans le cadre d'un scrutin proportionnel à deux tours contraint de fait les opportunités d'accès au conseil municipal. Aussi, il ne s'agira pas de limiter notre étude à la seule composition des listes : le capital d'éligibilité des femmes, des jeunes, des ouvriers et employés par exemple ne se résume pas à leur poids numérique mais également à leur hiérarchisation dans les listes de candidats.

Afin de reconstituer la composition des conseils municipaux depuis 1977 nous avons exploité les procès verbaux d'installation des conseils qui suivent les élections municipales. Ce premier échantillonnage comporte une limite : en nous concentrant uniquement sur la composition du conseil municipal en début de mandat, nous excluons les nouveaux entrants susceptibles d'intégrer le conseil en cours de mandat, suite au départ d'un des membres par exemple. La recherche de ces nouvelles entrées au conseil serait trop coûteuse en termes de temps. Nous supposons dans le même temps que ces nouveaux entrants ne constituent qu'un sous-échantillon marginal, qui n'affecterait pas la représentativité de l'échantillon constitué. Cette première archive nous renseigne sur les noms, prénoms et sexe des élus, ainsi que sur l'élection des adjoints et leur[s] délégation[s].

Cependant, ce type de source ne nous dit rien du profil socioprofessionnel des élus. Afin d'affiner nos indicateurs nous avons été amenés à exploiter le dépôt des listes de candidatures aux élections municipales depuis 1977<sup>101</sup>. Ce travail de collecte de données nous a permis d'élargir notre échantillon et d'intégrer dans notre FGEM, au-delà des conseillers municipaux et adjoints élus, les listes de candidats déposées pour chaque scrutin. L'exploitation de ces documents a révélé un usage inégal du dépôt de candidatures dans le temps et entre les listes. Les listes recensées pour les élections de 1977 et 1983 sont les plus complètes : elles renseignent la profession déclarée, la date, lieux de naissance et de domiciliation des candidats. Après 1983, les données se révèlent beaucoup plus aléatoires, parfois minimales ne mentionnant que les noms et prénoms des candidats.

Afin de compléter au mieux les données manquantes, nous avons exploité différentes archives, à commencer par les éditions du *Midi Libre Montpellier* en périodes électorales. Ce travail s'est révélé relativement lourd [exploitation d'une soixantaine de micros-films aux archives municipales durant près de deux mois] mais déterminant dans la mesure où nous avons pu combler certains manques des archives électorales de la préfecture [en plus des données manquantes, toutes les listes n'ont pas été archivées]. Par ailleurs, la mobilisation de la presse locale dans la constitution de notre fichier nous a permis d'accéder aux données susceptibles de nous renseigner sur leur degré d'investissement dans quatre compétitions politiques différentes entre 1976 et 2012 : deux scrutins uninominaux [élections cantonales et législatives] et deux scrutins de listes [élections régionales et européennes]. Cette collecte a

---

<sup>101</sup>Ce travail n'a pu être entrepris qu'au mois de janvier 2013 : les archives électorales de la préfecture de l'Hérault ont été transférées au nouveau centre d'archives départementales Pierres Vives fin 2012.

nécessité l'exploitation de 54 microfilms des éditions du *Midi Libre Montpellier* aux archives municipales présentant les résultats de chacun de ces scrutins. S'agissant des scrutins uninominaux, l'objectif était de recueillir, au-delà des candidats élus, les noms des candidats éliminés au premier ou second tour. Ces données visent à considérer les candidatures déçues aux scrutins uninominaux, souvent délaissées dans les analyses au profit des candidats élus, comme des indicateurs susceptibles de nous renseigner sur les stratégies d'investissement d'un marché politique local et national déployées par les élus municipaux<sup>102</sup>.

Pour les scrutins les plus récents, l'utilisation d'internet a été fructueuse : blogs politiques, articles en ligne du journal l'Express, et numéros du journal municipal *Montpellier Notre Ville*<sup>103</sup> ont fourni des éléments complémentaires quant au profil des candidats et élus municipaux. Mais c'est sans aucun doute la mobilisation des listes électorales qui nous a permis d'enrichir considérablement notre fichier, notamment en ce qui concerne la date et le lieu de naissance des candidats. En partant de notre fichier nominal, nous avons identifié les candidats parmi les listes électorales arrêtées au début de chaque année de scrutin municipal.

A ces difficultés liées aux informations disponibles dans les sources mobilisées s'ajoute un second type de limite quant à l'exactitude des données. Au cours de la constitution du fichier nous nous sommes aperçus par exemple que certains élus pouvaient survaloriser leur statut professionnel : ainsi, le laborantin devient chercheur CNRS tandis que l'intervenant professionnel dans des cursus universitaires se présente comme maître de conférences. Ces distorsions statutaires peuvent être des marques de « notabilisation » d'acteurs politiques ne disposant pas des ressources sociales classiques valorisées dans la sélection des éligibles locaux. En creux et pour les deux exemples cités, cela pourrait nous renseigner sur l'importance de l'affiliation professionnelle au monde de l'enseignement et de la recherche pour optimiser ses chances d'intégrer et de se maintenir au sein du conseil municipal. De même, il arrive que les candidats retraités mentionnent uniquement leur ancienne profession. Dans ce cas, seule l'année de naissance permet de rectifier ce type de distorsion statutaire.

---

<sup>102</sup>Pris par des contraintes de temps, il n'a pas été possible de réaliser ce travail pour les élections régionales et européennes : pour ces deux scrutins de listes, nous nous sommes contentés de recueillir les noms des candidats élus au sein des deux institutions.

<sup>103</sup>Les numéros antérieurs à 2003 n'ont pas été numérisés. Nous avons donc du consulter les numéros suivant l'installation de chaque conseil municipal dans lesquels figurent généralement une présentation des nouveaux élus en version papier aux archives municipales.

Nous avons relevé une autre distorsion, plus inattendue, au cours de la constitution du fichier : l'année de naissance. En reportant ces données sur notre fichier, nous nous sommes aperçus que l'année de naissance figurant sur les listes de candidatures était systématiquement avancée d'une année par rapport à l'année figurant sur la liste électorale : ainsi, le candidat né en 1975 sur la liste électorale était déclaré né en 1976 sur la liste des candidats. Compte tenu du caractère quasi systématique de cette « retouche » physiologique des candidats, il est peu probable qu'il s'agisse d'une erreur. Dans la mesure où la moyenne d'âge des colistiers constitue un élément de valorisation de la représentativité des candidats, à l'instar des femmes ou des catégories socioprofessionnelles, nous pouvons supposer qu'il s'agit d'un rajeunissement volontaire, à moindre frais, entrepris par l'ensemble des listes candidates.

S'il est vrai que la multiplication des types d'archives consultées ne nous a pas permis d'élaborer le fichier le plus exhaustif qui soit [toutes les listes n'ont pas pu être identifiées, les entrées relatives au profil et à la carrière des chaque candidat n'ont pas toujours été renseignées], nous avons tout de même été en mesure de recenser 1174 candidats aux élections municipales et 26 listes déposées en préfecture entre 1977 et 2001.

#### §4 Plan de la démonstration

La thèse s'articule en deux parties et suit un plan chronologique. La première partie revient sur les usages sociopolitiques de l'offre participative dans les gouvernements municipaux de Georges Frêche entre 1977 et 2004. L'institution des rôles d'adjoints en charge de la démocratie de proximité s'inscrit dans une histoire localisée du gouvernement municipal et la stabilisation d'échanges clientélares articulés autour du maire. Pour innovante que se voulait être la loi de 2002, celle-ci n'a pas mis à l'agenda municipal une nouvelle offre politique. Sur Montpellier, la généalogie des pratiques et représentations de cette offre politique est aussi celle de la consolidation d'un socialisme municipal, compris comme un processus de monopolisation de ressources municipales par les élus socialistes et d'enrôlement de segments spécifiques de la société locale. Ainsi, les adjoints montpelliérains en charge de la démocratie de proximité dans les années 2000 sont-ils des héritiers du socialisme municipal local. Ils s'insèrent également dans un processus continu de consolidation d'une élite exécutive dans laquelle s'affirme la centralité de l'autorité mayorale qui concoure directement à la désidéologisation de l'offre participative et à la stabilisation de configurations clientélares. Le premier chapitre traitera des ressorts sociopolitiques de l'implantation socialiste

montpellieraine. L'arrivée de ces nouveaux entrepreneurs politiques à la tête de l'exécutif montpelliérain est portée par le renouvellement démographique de la ville et s'adosse à un contexte diffus de politisation de la question municipale. La démocratisation de l'institution municipale et la réévaluation du rôle des associations au sein de la municipalité constituent un enjeu central de la légitimation de la nouvelle équipe. Néanmoins, à cette idéologisation éphémère de la thématique participative succède très vite une approche plus gestionnaire qui abandonne toute montée en généralité. Les représentants des groupes sociaux qui ont porté les socialistes au pouvoir intègrent des structures municipales et para-municipales étroitement contrôlées par Georges Frêche. Sous l'effet du présidentielisme mayoral, l'ethos militant de ces responsables associatifs cultivé dans les luttes urbaines des années 1970 s'efface au profit d'un engagement centré sur la personne du maire. Le second chapitre aborde plus spécifiquement la constitution, au sein des exécutifs municipaux, d'une configuration oligarchique dans le sillage des réélections de Georges Frêche. Les logiques sociopolitiques de recrutement des adjoints et les parcours exécutifs dessinent les contours d'un groupe de professionnels de la gestion municipale qui doivent leur reconduction dans leur délégation autant à leur compétence qu'à leur fidélité envers le maire. Nous montrerons également que la monopolisation socialiste des ressources exécutives se prolonge dans la conquête des cantons et achève la conversion de l'espace politique montpelliérain. Le troisième chapitre interroge précisément l'institution des nouveaux adjoints de quartier à l'aune de ce présidentielisme mayoral et de la configuration oligarchique de l'exécutif montpelliérain. Nous montrerons qu'il s'agit de rôles dominés au sein de la hiérarchie exécutive qui n'offrent que peu de ressources aux adjoints. De fait, les prises de rôle déclinent différents usages sociaux d'une relation clientélaire dont les rétributions politiques sont principalement captées par le maire.

La seconde partie couvre la période 2004-2012 qui marque l'arrivée de nouveaux entrepreneurs de la proximité. Avec l'élection d'Hélène Mandroux à la tête de l'exécutif, on assiste à un « relâchement » du présidentielisme mayoral pratiqué par son prédécesseur qui participe d'une reconfiguration politico-administrative et d'un réajustement des pratiques clientélares. Le quatrième chapitre reviendra sur les réformes entreprises par les cadres administratifs qui traduisent les nouvelles injonctions à la proximité dans le réagencement organisationnel des services. A travers la création de la Direction de L'Action Territoriale [DAT] nous verrons comment des agents administratifs engagent une autonomisation vis-à-vis de la tutelle politique et produisent un nouveau discours visant à rompre avec les pratiques

clientélaire des adjoints évoluant dans le champ de la participation citoyenne. Enfin, le cinquième chapitre abordera plus spécifiquement les opportunités nouvelles qui s'offrent à l'adjoint thématique en charge de la démocratie de proximité au cours du mandat municipal de 2008. Bénéficiant d'une plus grande autonomie dans l'animation de sa délégation, il se pose en véritable entrepreneur de politisation de la démocratie de proximité. Or, cette ré-idéologisation des enjeux participatifs s'adosse très largement à une reconfiguration des échanges clientélaire par laquelle l'adjoint cherche à s'émanciper des coalitions d'acteurs associatifs mobilisés depuis près de trente ans, et à fidéliser de nouveaux soutiens au sein des conseils de quartier.



## CHAPITRE 1

### **LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE SOUS GEORGES FRECHE : AFFIRMATION DU PRESIDENTIALISME MAYORAL ET AGENCEMENT DE CONFIGURATIONS CLIENTELAIRES [1977-2001]**

#### *Introduction*

L'activation et les usages de la thématique participative par la municipalité montpelliéraine est intimement liée aux transformations sociopolitiques de la ville au cours des années 1970. L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération socialiste, le contexte national de forte politisation de la question municipale, et le renouvellement démographique marqué par l'installation conséquente des nouvelles classes moyennes urbaines salariées, sont autant de facteurs qui balisent les contours d'une offre politique participant de la réactualisation du socialisme municipal. Nous montrerons néanmoins comment, dans le sillage des réélections de Georges Frêche et de l'affirmation concomitante du présidentialisme mayoral, s'engage dès le début des années 1980 un processus diffus de désidéologisation des enjeux participatifs. Les conditions de mise en place des conseils de quartier au tournant des années 2000 ne sont que le prolongement d'une configuration clientélaire bien établie, par laquelle Georges Frêche mobilise une communauté de soutiens.



## Section 1 : La « vague rose » et ses ressacs : les ressorts sociopolitiques de l’implantation socialiste dans la ville de Montpellier

### Section 1.1. : Georges Frêche et la « Vague Rose »

#### §1 Montpellier, bastion socialiste et fief politique

##### a) La génération des maires socialistes de 1977

Printemps 1977. La liste d’union de la gauche conduite par le socialiste Georges Frêche est élue au second tour des élections municipales montpelliéraines face au maire sortant de centre-droit, François Delmas, en place depuis 1959. En 1971 déjà, les deux hommes s’étaient affrontés, au bénéfice du maire sortant. La victoire inattendue de 1977 s’inscrit dans un contexte national de forte progression des élus socialistes et plus globalement de la gauche aux affaires municipales, engagée dès 1971. Au lendemain des élections de 1977, les candidats de gauche dirigent 70% des villes de plus de 30 000 habitants<sup>104</sup> et 22 villes de plus de 100 000 habitants. Montpellier et ses 191 354 habitants figurent parmi les quatre capitales régionales conquises par les socialistes, avec Nantes, Rennes et Poitiers. L’élection massive de ces maires dans les communes moyennes marque l’émergence d’une nouvelle génération d’élus socialistes dont les profils recourent l’évolution sociologique des militants du parti socialiste. Ainsi, à l’instar de Georges Frêche, professeur à la faculté de droit de Montpellier élu maire à l’âge de 39 ans, le scrutin de 1977 sanctionne l’arrivée à la tête des exécutifs municipaux de jeunes maires majoritairement âgés de 30 à 40 ans, exerçant dans l’enseignement supérieur et secondaire : à Rennes, Edmond Hervé [35 ans] est maître de conférence en droit. A Poitiers, Jacques Santrot [39 ans] est professeur à l’Ecole Nationale Supérieure de Mécanique et d’Aérotechnique [ENSMA]. Jean-Marc Ayrault, professeur d’allemand au collège, est le plus jeune maire de France élu dans une commune de plus de trente mille habitants : d’abord élu à Saint Herblain à l’âge de 27 ans, il devient maire de Nantes en 1989. A la Roche-sur-Yon, Jacques Auxiette [37 ans] est professeur de mathématiques dans le secondaire tout comme Rodolphe Pesce [42 ans], maire de Valence. A Chartres, Georges Lemoine [43 ans], maître de conférences, enseigne l’allemand. Jean Lion, professeur au collège, est élu maire de Meaux à l’âge de 35 ans. A Aurillac, René Souchon

---

<sup>104</sup>Des listes d’union de la gauche sont présentées dès le premier tour des élections municipales de 1977 dans 91% des villes de plus de 30 000 habitants (soit 202).

[34 ans] occupe un poste de conseiller d'orientation scolaire et professionnelle. Paul Picard [33 ans] et Alfred Muller [37 ans], respectivement élus à Mantes-la-Jolie et Schiltigheim, sont instituteurs. De fait, rares sont les maires socialistes issus de la classe ouvrière. A l'exception de Camille Dufour, ouvrier de 52 ans élu dans la commune du Creusot ou de Jean-Pierre Godefroy, chaudronnier de formation qui succède à Louis Darinot en 1980 à la mairie de Cherbourg à l'âge de 36 ans, la très grande majorité des nouveaux maires socialistes sont des cadres ou issus des professions intermédiaires. Pour Gilles Morin, le socialisme français n'a jamais été réductible ou mouvement ouvrier. L'histoire de son implantation est celle de son adaptation à l'évolution des configurations sociales et politiques du pays. Le Congrès d'Épinay ouvre la quatrième phase d'implantation militante : *« Le « parti d'Épinay » connaît un développement qui se traduit par un retour en force dans le monde urbain et périurbain, notamment de la moitié nord de la France. L'élargissement du parti socialiste à d'autres milieux passe par divers canaux : un processus de fédération, l'ouverture aux chrétiens, un retour offensif dans les milieux syndicaux, le développement du militantisme associatif et l'investissement dans des catégories sociales jusqu'alors déficitaires, les jeunes et surtout les femmes<sup>105</sup>. »*

#### b) Vingt-sept ans de gouvernement municipal montpelliérain

Ces nouveaux maires socialistes connaissent par la suite des destinées électorales variables. A première vue, si l'on devait dresser une lecture générale des scrutins municipaux des années 1980 et 1990, nous constaterions un progressif retour à l'équilibre partisan dans les trente-sept communes étudiées : près de la moitié des villes moyennes conquises en 1977 par les socialistes sont dirigées par les candidats de droite en 2001. Les scrutins de 1983<sup>106</sup> et 2001<sup>107</sup> ont été des étapes clés de cette érosion de la présence socialiste à la tête des exécutifs municipaux. Cette tendance nationale ne doit cependant pas masquer l'implantation durable du parti socialiste dans une proportion significative de communes: dans près d'un tiers des communes conquises en 1977 [douze exactement] les candidats socialistes sont systématiquement reconduits aux exécutifs municipaux lors des élections de 1983, 1989, 1995

---

<sup>105</sup>Morin (Gilles), « Les socialistes et la société française. Réseaux et Milieux (1905-1981) », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°96, 2007, p. 59.

<sup>106</sup>Le PS abandonne à la droite seize villes de plus de 30 000 habitants dont Roubaix et Grenoble. Dix de ces communes figuraient parmi les conquêtes de la « vague rose » de 1977. Voir Jaffré (Jérôme), « Elections municipales de 1983, les trois changements du paysage électoral », *Pouvoirs*, n°27, 1983, p. 143-158.

<sup>107</sup>Lors de ce scrutin, des bastions socialistes basculent à droite. C'est le cas des communes de Beauvais, Chartres et Roanne, dirigée par les socialistes depuis 1977.

et 2001. A l'exception de Nantes qui connaît une alternance municipale en 1983<sup>108</sup>, les capitales régionales relèvent de ces configurations politiques locales où le PS s'installe durablement à la tête des exécutifs municipaux [Figure 1].

---

<sup>108</sup>En 1983, la liste conduite par le maire socialiste sortant, Alain Chénard, est défaite face à liste RPR de Michel Chauty. En 1989, le PS revient à la tête de l'exécutif en la personne de Jean-Marc Ayrault qui occupe la fonction mayorale jusqu'en 2012.

Figure 1 : Réélections des maires socialistes dans les communes de plus de 30 000 habitants conquises en 1977

Ville	1977	1983	1989	1995	2001	mandats PS
Angers	PS-CDS	PS-CDS	PS-CDS	PS-CDS	PS	5
Cherbourg	PS	PS	PS	PS	PS	5
Creusot	PS	PS	PS	PS	PS	5
Montpellier	PS	PS	PS	PS	PS	5
Poitiers	PS	PS	PS	PS	PS	5
Rennes	PS	PS	PS	PS	PS	5
Roche sur Yon	PS	PS	PS	PS	PS	5
Romans	PS	PS	PS	PS	PS	5
St Herblain	PS	PS	PS	PS	PS	5
saint priest	PS	PS	PS	PS	PS	5
Villeneuve d'Ascq	PS	PS	PS	PS	PS	5
Villeurbanne	PS	PS	PS	PS	PS	5
Aurillac	PS	PS	PS	MDC	PS	4
Beauvais	PS	PS	PS	PS	UMP	4
Belfort	PS	PS	PS	PS	MDC	4
Brest	PS	RPR	PS	PS	PS	4
Chambéry	PS	RPR	PS	PS	PS	4
Chartres	PS	PS	PS	PS	UMP	4
Nantes	PS	RPR	PS	PS	PS	4
Pessac	PS	RPR	PS	PS	PS	4
Roanne	PS	PS	PS	PS	UMP	4
Tourcoing	PS	UDF	PS	PS	PS	4
Albi	PS	PS	PS	RPR	DVD	3
Bourg en Bresse	PS	PS	UDF-RAD	PS	RPR	3
Castres	PS	PS	RPR	PS	UMP	3
Mantes la Jolie	PS	PS	PS	RPR	UMP	3
Meaux	PS	PS	PS	RPR	UMP	3
Valence	PS	PS	PS	RPR	UMP	3
Alençon	PS	PS	UDF	UDF	DVD	2
Angoulême	PS	PS	UDF	UDF	UMP	2
Schiltigheim	PS	PS	MDA	MDA	MDA	2
Villefranche sur Saône	PS	PS	UDF	UDF	UDF	2
Dreux	PS	RPR	RPR	RPR	UMP	1
Epinal	PS	RPR	RPR	RPR	UMP	1
Hyères	PS	DVD	DVD	DVD	DVD	1
Saint Chamond	PS	RPR	RPR	RPR	UMP	1
Saint Malo	PS	DVD	RPR	RPR	UMP	1

En 1977, si Georges Frêche fait partie de la nouvelle génération de maires socialistes en France, il fait aussi figure d'outsider dans une ville gouvernée depuis 18 ans par le centre droit. En 1983, il s'impose à nouveau face à François Delmas en améliorant son score au premier tour [46,26% contre 43,35% en 1977] dans une séquence électorale qui se révèle catastrophique pour les villes de gauche en Languedoc Roussillon [le bastion socialiste de Carcassonne tombe dans les mains du RPR tandis que les citadelles communistes de Nîmes, Béziers et Sète consacrent les candidats C.D.S]. En 1989 il est élu dès le premier tour. Au fil des victoires municipales, Georges Frêche s'impose comme un homme fort du paysage politique local, capable de contenir le vote de droite et d'offrir au parti socialiste une assise territoriale inédite<sup>109</sup>.

Cette longévité socialiste est donc aussi celle de personnalités locales dont l'autorité mayorale se renforce au fil des réélections. Bastions socialistes, les villes conquises en 1977 deviennent également de véritables fiefs politiques dans lesquels s'affirme la personnalité des maires, leurs styles de gouvernement. La presse se fait très souvent l'écho de l'affirmation de ces personnalités, donne à voir des leaders dominant l'espace politique local. Certains maires présentent un parcours municipal similaire à celui de Georges Frêche avec cinq élections et font l'objet de portraits récurrents dans la presse locale ou les éditions locales de la presse nationale. C'est le cas du maire de Rennes, Edmond Hervé, dont les cinq élections à la tête de la mairie de Rennes lui valent le surnom de « maire en granit<sup>110</sup> », « inusable<sup>111</sup> ». Son retrait de la vie politique municipale à la veille du scrutin de 2008 donne lieu à un dossier hagiographique publié dans l'édition locale de l'*Express*. Il y est décrit comme un maire « *charismatique* », « *une légende exemplaire* » qui « *s'est construit un personnage quasi mythique, qui fascine ses disciples et tétanise ses opposants*<sup>112</sup> ». Ces superlatifs se conjuguent avec la sobriété d'un « *personnage sévère et ascétique* » dont « *l'austérité* » n'a d'égal que son souci d'une gestion rigoureuse de la municipalité : « *avec son éternel costume sombre, les mêmes lunettes depuis toujours ou presque, le visage rarement éclairé d'une esquisse de sourire, [...] Edmond Hervé impose le respect*<sup>113</sup>. » Rennes a fait Edmond Hervé autant que celui-ci l'a transformée : « *Préfecture un peu grise et sans âme, Rennes est devenue sous la houlette janséniste de son premier magistrat une métropole régionale de 400 000 habitants à*

---

<sup>109</sup>Baraize (François), « Montpellier : y a-t-il un challenger dans la ville ? », in Négrier (Emmanuel) (dir.), *Languedoc Roussillon. Les maîtres du Sud*, Golias, 2001, p. 52-70.

<sup>110</sup>L'express, « Un maire en granit », 6 mai 1999.

<sup>111</sup>L'express, « L'inusable Edmond Hervé », 19/10/2000.

<sup>112</sup>L'express, « La fin d'une époque », 21 février 2008.

<sup>113</sup>L'express, « La fin d'une époque », 21 février 2008.

*la vie culturelle intense, créant des emplois dans le secteur High-Tech, dotée de vrais quartiers, attachée à la mixité sociale.* » Son action à la tête de l'exécutif est associée à des décisions phares dans le domaine urbanistique [la piétonisation du centre-ville au cours de son premier mandat, la construction du métro véritable enjeu des élections municipales de 1995], économique [création du pôle technopolitain Rennes Atalante, conglomérat d'entreprises, chercheurs et étudiants dans les nouvelles technologies] ou culturel avec la multiplication de festivals comme les Transmusicales. Le nom d'Edmond Hervé se confond avec celui de la ville. Pour ses opposants municipaux, « *critiquer Hervé, c'est critiquer Rennes*<sup>114</sup> ».

Dans le sillage du décès de Georges Frêche en 2010, des écrits hagiographiques similaires se multiplient louant son action comme premier magistrat. A l'instar de Jean-Marc Ayrault à Nantes qui a contribué par le biais de sa politique culturelle à affranchir la ville du « *cliché de belle endormie* », Georges Frêche est également présenté comme un acteur politique central ayant contribué à la transformation de l'image de Montpellier. La lecture des articles du *Midi Libre* consacrés aux résultats des élections municipales montpelliéraines entre 1977 et 2001 révèle une nette évolution de l'image renvoyée par Georges Frêche. Au lendemain de la victoire de 1977 un court article au titre très sobre [« *Georges Frêche élu à Montpellier* »] lui est dédié et traduit sans doute le déficit de notoriété qui caractérise l'outsider, tout en le parant des premiers attributs du notable : quelques lignes pour retracer son enfance dans le Tarn, son parcours universitaire, ses travaux [on apprend que sa thèse a reçu en 1976 le prix d'Histoire de l'académie française], son engagement syndical étudiant et politique<sup>115</sup>. On note une première inflexion dans les commentaires qui suivent sa réélection en 1983. Les journalistes saluent « *la très confortable victoire de Georges Frêche* » dans un contexte où les résultats en Languedoc Roussillon portent un « *coup incontestablement très dur à encaisser* » pour la gauche. Le compte rendu de la soirée électorale à la Mairie, où les supporters se sont rassemblés pour fêter la victoire autour de leurs candidats, revient sur ce « *cérémonial amical* » au cours duquel « *un collègue, un colistier ou proche parent vient lui faire la bise. [...] Le défilé est grandiose, chacun venant poser sur la joue du député de plus en plus ministrable son obole affectueuse.* » Et de rajouter : « *En changeant de couleur, Montpellier retrouverait-elle l'habitude d'avoir un portefeuille national à l'hôtel de ville ? François Delmas, on s'en souvient, eut celui de l'environnement.*<sup>116</sup> »

---

<sup>114</sup>L'express, « La fin d'une époque », 21 février 2008

<sup>115</sup>Midi Libre, édition Montpellier, 21 mars 1977

<sup>116</sup>Midi Libre, édition Montpellier, 14 mars 1983

Celui à qui on prédit désormais un destin national « *consolide ses positions* » dès le premier tour en 1989. Le journal revient sur la progression constante de ses scores du premier tour depuis 1977 observant combien Georges Frêche avait d'abord « *grignoté son retard* » pour ensuite « *creuser l'écart* » faisant « *fondre le capital de l'opposition libérale* ». Il est présenté comme un compétiteur politique infatigable : menant une campagne tambour battant, il a « *essoufflé ses colistiers et épuisé ses collaborateurs dans un marathon d'inaugurations, de premières pierres, de réunions* ». Et de conclure : « *le pouvoir, que l'on dit user les hommes, dope, chez lui, sa grande carcasse de battant*<sup>117</sup>. » On lui adjoint désormais les qualificatifs guerriers qui étaient auparavant réservés à François Delmas, comme le soir de sa défaite en 1983, où, « *entouré de sa garde bleue* » et tandis que la nervosité gagne ses collaborateurs, lui « *reste impassible, son inséparable cigare aux lèvres, il attend et bavarde comme il sied à un vieux guerrier*<sup>118</sup> ».

Tout se passe comme si la mise en récit des victoires municipales de Georges Frêche était désormais celle d'un vrai chef politique. Sa réélection de 1995 où il obtient son meilleur score au second tour, « *jamais atteint par un candidat montpelliérain* », marque pour le journal l'avènement du fief politique en titrant : « *Montpellier : c'est Frêcheville !*<sup>119</sup> ». La liste des victoires municipales s'allonge donc un peu plus et s'ajoute à la « *sévère défaite* » infligée à W. Diméglio en 1989. Pourtant le contexte ne semblait pas si favorable : défait aux élections législatives de 1993 face à « *son ennemi juré* », Gérard Saumade, « *on le disait en perte de vitesse, usé par le pouvoir* » à la tête d'une ville « *fatiguée des fastes du tout-communication et à la recherche d'un second souffle* ». L'effet de contraste suggéré par l'article entre un contexte local a priori défavorable et le score obtenu renforce la prouesse politique. La droite libérale est encore en recul, sans « *leader véritable* » et ne peut prétendre « *bousculer la mécanique Frêche* ». Il s'agit désormais de « *victoire frêchienne* » menée par une « *machine parfaitement huilée* » qui a « *atomisé ses adversaires* » et lui permet d'entrer un peu plus dans l'histoire politique locale.

Les élections de 2001 bousculent cependant cette mécanique et ce, dès le premier tour : « *la forteresse n'est plus imprenable*<sup>120</sup> ». Avec 38,76% des suffrages exprimés, la liste menée par G. Frêche est en recul de huit points par rapport à 1995. Comme nous le verrons, ce tassement

---

<sup>117</sup>Midi Libre, édition Montpellier, 13 mars 1989

<sup>118</sup>Midi Libre, édition Montpellier, 14 mars 1983

<sup>119</sup>Midi Libre, édition Montpellier, 19 juin 1995

<sup>120</sup>Midi Libre, édition Montpellier, 12 mars 2001

ne relève pas tant d'une plus forte mobilisation des électeurs de la droite libérale<sup>121</sup> que d'une multiplication des listes de gauche et du meilleur score jamais réalisé par les Verts lors de municipales [12,54%] qui leur permet d'accéder au second tour. La gauche plurielle traditionnellement présente sur les listes d'union de la gauche menée par Georges Frêche a été beaucoup plus dispersée que pour les élections précédentes. Si Georges Frêche et ses colistiers louaient au lendemain de la victoire de 1995 leur capacité de rassemblement bien au-delà des rangs socialistes, la liste de 2001 ne rassemble plus que le PS et le PCF, tandis que les Verts composent avec le MDC et le PRG. Ce recul du score enregistré par la liste de Georges Frêche aura des incidences non seulement sur la composition du conseil municipal mais également sur le recrutement de ses adjoints avec l'entrée dans l'exécutif d'élus issus de la liste des Verts.

En dépit du contexte défavorable des élections municipales de 2001, Georges Frêche s'impose au fil de ses réélections municipales comme un entrepreneur politique de premier plan dont la presse locale se fait peu à peu l'écho.

## §2 Georges Frêche et le cumul de mandats : une trajectoire nationale en demi-teinte

Quoique les élections municipales de 1971 aient été un échec pour Georges Frêche, cette première expérience électorale a été l'occasion d'engager un travail de terrain actif auprès des habitants et des militants socialistes de la ville. Il obtient l'investiture pour les législatives de 1973 sur la première circonscription, face à Jean-Pierre Vignau, gendre du député Gilbert Sénès. Il remporte sa première élection en éliminant au second tour le député RPR sortant René Couveinhes, notable local, premier maire de la Grande-Motte élu en 1974. A partir de cette date il se présentera systématiquement aux sept scrutins législatifs qui se tiendront jusqu'en 2002 et en remportera quatre. Il sort vaincu de trois élections : au second tour en 1978, face à l'ancien maire de la ville, F. Delmas et dès le premier tour de 1993 face au président socialiste du conseil général, Gérard Saumade. En 2002, dans le sillage de la déroute de Lionel Jospin aux élections présidentielles et dans un contexte national nettement

---

<sup>121</sup>Deux listes RPR ont été déposées pour les municipales de 2001, menées par Olivier Dugrip (17,72%) et le dissident Yves Loubatières (8,34%). Or même en additionnant les scores de ces deux listes, la droite est loin des 30% enregistrés par G. Christol en 1995. Seul F. Delmas parvenait à réaliser un score de plus de 40% au premier tour. Depuis son retrait de la vie politique municipale, les têtes de liste de la droite libérale (Willy Diméglio, Gérard Christol, O. Dugrip) ne sont jamais parvenus à dépasser les 30% de suffrages.

défavorable au parti socialiste, il est éliminé au second tour face au candidat UMP Jacques Domergue [Figure 2].

Figure 2 : Scores de Georges Frêche aux élections législatives [1973-2002]

Année	Circonscriptions	Candidat élu	Scores de G. Frêche
1973	Première	<b>G. Frêche [PS]</b>	50,67%
1978	Première	F. Delmas [UDF]	49,67%
1981	Première	<b>G. Frêche [PS]</b>	54,89%
1986	-	<b>G. Frêche [PS]</b>	-
1988	Quatrième	<b>G. Frêche [PS]</b>	42%
1993	Quatrième	G. Saumade [DVG]	17,19%
1997	Deuxième	<b>G. Frêche [PS]</b>	53,76%
2002	Deuxième	J. Domergue [UMP]	49,68%

Cet investissement continu du marché politique national n'est pas sans rapport avec sa trajectoire municipale et ses efforts pour conserver son mandat de député-maire. En 1988, alors que le président socialiste du conseil général Gérard Saumade est pressenti pour se présenter sur la quatrième circonscription, G. Frêche n'hésite pas à faire pression sur les instances nationales du parti avec un leitmotiv : la perte de son siège de député hypothèquerait sérieusement l'avenir socialiste de la ville.

De fait, son investissement continu des scrutins législatifs, conjointement aux victoires municipales, recoupe un type de cumul assez largement répandu parmi les maires socialistes qui ont été en mesure de se maintenir durablement à la tête des exécutifs municipaux, et plus globalement parmi une très grande partie des maires des grandes et moyennes communes. Parmi les 37 maires socialistes élus en 1977, vingt d'entre eux ont cumulé au moins une fois mandats municipal et législatif. Ainsi, les maires des trois autres capitales régionales conquises en 1977 ont-ils systématiquement concouru aux scrutins législatifs qui se sont tenus depuis les années 1980. A Rennes, Edmond Hervé est élu député de 1981 à 1993 puis de 1997 à 2002. A Nantes, Alain Chénard connaît le même succès lors des élections de 1978, 1981 et 1986. Son successeur à la mairie, Jean-Marc Ayrault est élu député en 1986 et 1988, puis sans discontinuité en 1997, 2002 et 2007. Le maire de Poitiers, Jacques Santrot n'est pas moins actif dans cette compétition nationale et remporte tous les scrutins entre 1978 et 1988. La

capacité de G. Frêche à se maintenir à la tête de l'exécutif municipal y compris dans des contextes nationaux peu favorables, rejoint l'observation de J. Lagroye quant à la stabilité électorale de J. Chaban-Delmas à Bordeaux : « *Le député-maire d'une grande ville reste au pouvoir quand le régime change, même s'il a quelque peine à s'accommoder d'une transformation de la vie politique nationale. Il échappe au discrédit qui frappe le parlementaire moyen de la IV<sup>ème</sup> République : le politicien responsable de tous les maux, ce n'est pas lui, pas pour ses administrés en tout cas*<sup>122</sup>. » Cette longévité électorale est la marque du « fief politique » entendu comme « *un système de relations politiques et sociales sur lesquelles un député-maire d'une grande ville fonde sa suprématie, et dont il tire la sécurité de son implantation électorale*<sup>123</sup>. »

Les similitudes dans les parcours politiques s'arrêtent dès lors que l'on se penche l'expérience de ces maires socialistes aux plus hauts sommets de l'Etat. A la faveur des deux septennats de François Mitterrand à la présidence de la république, certains d'entre eux se voient offrir des responsabilités ministérielles, et ce dès 1981. Edmond Hervé est nommé ministre de la santé, fonction qu'il n'occupe que durant un mois, avant de prendre en charge l'énergie en tant que ministre délégué. De 1984 à 1986 il est nommé secrétaire d'Etat, de nouveau chargé de la santé. Charles Hernu, député-maire de Villeurbanne, proche de François Mitterrand dont il fut directeur de communication durant la campagne présidentielle de 1965 et spécialiste des questions de défense au parti socialiste est nommé ministre de la défense entre 1981 et 1985. Georges Fillioud, député-maire de Romans, journaliste à Europe 1 entre 1956 et 1965, licencié pour avoir signé un manifeste en faveur de l'union des gauches, est chargé de la communication d'abord comme ministre de 1981 à 1983 puis comme secrétaire d'Etat de 1983 à 1986. Jean Auroux, député-maire de Roanne, occupe successivement les fonctions de ministre du travail de 1981 à 1982, de secrétaire d'Etat à l'énergie de 1983 à 1984 puis au transport de 1984 à 1985 et enfin de ministre en charge de l'urbanisme entre 1985 et 1986. René Souchon enfin, député-maire d'Aurillac est nommé secrétaire d'Etat à l'agriculture de 1983 à 1985 avant d'exercer ces mêmes responsabilités comme ministre délégué de 1985 à 1986. Ces nominations montrent combien la « génération de 1977 » a pu constituer un réservoir non négligeable pour la formation des équipes gouvernementales de Pierre Mauroy et dans une moindre mesure de Laurent Fabius. Georges Frêche, issu de cette même génération et maire d'une ville de plus de cent mille habitants, aurait assez naturellement pu

---

<sup>122</sup>Lagroye (Jacques), *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pedone, Paris, 1973, p.2

<sup>123</sup>*Ibid.*, p.11

prétendre à suivre ce type de parcours gouvernemental. Mais il est le « *seul maire socialiste d'une grande ville à n'avoir pas occupé d'importantes responsabilités dans son parti ou à l'Assemblée – il les a refusées – et à n'avoir pas connu la grandeur d'un maroquin ministériel. Pour François Mitterrand hier, comme pour Lionel Jospin aujourd'hui, Georges Frêche est ingérable. Aucun des premiers ministres socialistes de ces vingt dernières années n'a sérieusement pensé à l'intégrer dans son gouvernement. De ce qu'il a parfois vécu comme une position de paria, et qu'il a compensé par l'adoption d'une très languedocienne rhétorique anti-étatiste, Georges Frêche a conçu un isolement politique dont l'horizon est plus que jamais borné aux frontières régionales*<sup>124</sup>. »

Si le parcours politique de Georges Frêche s'inscrit dans la constitution progressive d'un fief politique, sa longévité à la tête de l'exécutif montpelliérain est aussi le fruit de la lutte originelle à laquelle se sont livrés les jeunes universitaires dans les années 1970 pour la conquête du leadership socialiste sur la ville.

## Section 1.2. : La nouvelle génération socialiste montpelliéraine

### §1 Le socialisme héraultais : l'implantation rurale de la SFIO

S'il est une différence dans les ressorts sociopolitiques de l'élection des maires socialistes de Rennes [Edmond Hervé], Poitiers [Jacques Santrot], Nantes [Jean-Marc Ayrault] et Montpellier, c'est bien la tradition d'implantation de la SFIO dans chacun de ces territoires.

Contrairement à l'élection des maires socialistes dans les trois autres capitales régionales du « Grand Ouest »<sup>125</sup>, terres catholiques traditionnellement acquises à la droite<sup>126</sup>, l'arrivée au pouvoir de Georges Frêche à la mairie de Montpellier marque la chute d'un bastion de droite dans un département dirigé de longue date par les élus SFIO. Cet ancrage rural de la SFIO dans le sud de la France plonge ses racines au début du 20<sup>ème</sup> siècle : « *L'implantation dans le monde rural devient essentielle dès lors que la SFIO, concurrencée par le communisme dans*

---

<sup>124</sup>Baraize (François), *op. cit.*, p. 60.

<sup>125</sup>Bonefant (Thierry) et Guézou (Jean-François), *Atlas électoral du grand Ouest depuis 1958*, CRAP/Université de Rennes/Ouest-France éditions, 1985 ; Vion (Marc), *L'Ouest à gauche*, Editions Guy Authier, Paris 1977.

<sup>126</sup>Sur ces territoires, le rôle des chrétiens de gauche dans le renouvellement générationnel des élus socialistes au cours des années 1970 au détriment des notables SFIO a été déterminant. L'analyse localisée des fédérations socialistes conduite par Frédéric Sawicki offre une explication très fine des conditions d'arrivée de ces nouveaux militants chrétiens et de leur influence sur le milieu socialiste local. Voir notamment : Sawicki (Frédéric), « Configuration sociale et genèse d'un milieu partisan : le cas du parti socialiste en Ille-et-Vilaine », *Sociétés contemporaines*, n°20, 1994, p. 83-110.

*le monde urbain, doit démontrer sa supériorité sur le plan électoral. Pour inégale que soit la « moisson rouge » récoltée alors par la SFIO, qui installe ou consolide les éléments d'un socialisme rural surtout dans le Sud de la France, elle s'inscrit dans le processus de politisation des campagnes du 20 siècle<sup>127</sup>. »*

La rupture est celle du consensus tacite qui avait cours jusqu'alors dans l'espace politique héraultais : le centre urbain, terre d'élection historique des candidats de centre-droit, faisait l'objet d'un investissement très mesuré de la part des candidats socialistes, essentiellement concentrés dans les communes rurales du département<sup>128</sup>. De 1951 à 1979 le Conseil Général de l'Hérault est présidé par Jean Bène [SFIO]. Originaire de la commune rurale de Pézenas où il est élu maire de 1932 à 1941, de 1945 à 1947 puis reconduit à toutes les élections de 1953 à 1977, il obtient son diplôme d'avocat à la faculté de droit de Montpellier et s'inscrit au barreau de Béziers. Fils de viticulteur, il prend également en charge le domaine viticole familial dont il tire l'essentiel de ses ressources. Ancien résistant et maquisard, il est l'un des membres fondateurs du quotidien *Midi Libre* à la Libération et obtient les honneurs militaires : décoré de la Croix de Guerre et de la Médaille de la Résistance pour son action lors de la bataille de Béziers, libérée en août 1944, il est fait chevalier de la Légion d'Honneur à titre militaire en 1946. Candidat sur la liste « Entente républicaine pour la défense permanente de la viticulture et des intérêts économiques du département », il est élu Sénateur de l'Hérault en 1946, siège qu'il conserve jusqu'en 1971. Jean Bène peut être considéré comme l'un des plus importants personnages politiques de l'Hérault sous la IV<sup>e</sup> République. Son parcours est révélateur des bases sociales du socialisme rural héraultais alimenté en grande partie par un mouvement coopératif viticole de professionnels et non-professionnels de la vigne. A ce mouvement coopératif s'ajoute la prégnance du courant laïque très vivace dans le monde enseignant<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Sagnes (Jean), « Les socialistes et la société française. Réseaux et milieux (1905-1981) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 96, vol. 4, 2007, p. 55.

<sup>128</sup> Le conseil général de l'Hérault est présidé depuis 1945 par des socialistes : Jean Bène de 1945 à 1979, Gérard Saumade de 1979 à 1998 et André Vézinhet depuis 1998. C'est sans aucun doute du fait de cette faible perspective de victoire que Georges Frêche, récemment installé sur Montpellier, avait déjà obtenu l'investiture pour les municipales de 1971.

<sup>129</sup> Rey (Henri) et Subileau (Françoise), *Les militants socialistes à l'épreuve du pouvoir*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, p. 157. Ce type de trajectoire s'inscrit pleinement dans l'histoire sociale de l'implantation socialiste au cours du vingtième siècle. Voir : Toucas (Patricia) et Dreyfus (Michel), *Les coopérateurs, deux siècles de pratiques coopératives*, Ed. de l'Atelier, Paris, 2005 ; Danthieux (Dominique), *Le département rouge. République, socialisme et communisme en Haute-Vienne (1895-1940)*, Pulim, Limoges, 2005. L'auteur met à jour les liens étroits entre socialisme, syndicalisme et coopérativisme dès le début du siècle.

De fait, avec un état-major concentré dans les communes rurales de l'Hérault<sup>130</sup>, la force de frappe de la SFIO dans la capitale régionale est ténue. La ville ne compte qu'une seule section, le Foyer Léon Blum, animée par une trentaine de militants<sup>131</sup>. C'est un groupe vieillissant dont la moyenne d'âge dépasse les 60 ans. A l'instar d'Albin Tixador, 73ans, déporté résistant, beaucoup de ces militants, anticommunistes et défenseurs de la laïcité, se sont illustrés dans la résistance. C'est le cas également de Vincent Badie, 69 ans, avocat au barreau de Montpellier et personnage de premier plan du socialisme héraultais : maire de Paulhan [Hérault], député du Front Populaire, il fait partie des 80 opposants ayant voté contre les pleins pouvoirs au maréchal Pétain le 10 juillet 1940<sup>132</sup>. Les profondes transformations démographiques de la ville conjuguées à l'appel d'air issu du Congrès d'Épinay à destination des nouvelles classes moyennes urbaines débouchent sur un renouvellement du militantisme socialiste montpelliérain. Les années 1970 marquent l'arrivée d'une nouvelle génération militante.

## §2 Le poids nouveau des classes moyennes urbaines salariées

Plusieurs explications, non exclusives les unes des autres, ont été fournies au sujet du scrutin de 1977 opportunément baptisé de « vague rose ». Des facteurs proprement politiques ont eu une incidence lourde. En premier lieu, dans le sillage du programme commun de la gauche<sup>133</sup>, la stratégie unioniste conduite par les socialistes, les communistes et les radicaux de gauche s'est avérée payante notamment dans les villes moyennes : Si le PCF profite de cette alliance<sup>134</sup>, les retombées électorales sont encore plus avantageuses pour le PS qui remporte le scrutin dans une trentaine de nouvelles villes de plus de 30 000 habitants<sup>135</sup>. A l'explication

---

<sup>130</sup>Sur l'implantation d'un socialisme rural en France, voir Lynch (Edouard), *Moissons rouges. Les socialistes français et la société paysanne durant l'entre-deux-guerres (1918-1940)*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2002. Sur l'histoire du socialisme héraultais, se référer aux travaux de Jean Sagnes (liste non exhaustive) : *Socialisme et syndicalisme dans l'Hérault de 1905 à 1921*, thèse de doctorat en histoire contemporaine, Université Montpellier III, 1976 ; « Les radicaux de Montpellier au début du XXème siècle », *Annales du Midi*, 1979, n° 141, p. 71-94 ; « aspects du radicalisme héraultais sous la IIIème République », *Cahiers d'Histoire de l'IRM*, n° 1, 1980, p. 6-84 ; *Le Midi rouge. Mythe et réalité*, Anthropos, Paris, 1982.

<sup>131</sup>Les données récoltées sur les effectifs socialistes de l'époque varient de 30 à 60 militants. Le chiffre n'est demeure pas moins limité.

<sup>132</sup>Miquel (Pierre), *Les quatre-vingts*, Fayard, 1995.

<sup>133</sup>Tartakowsky (Danielle) et Bergounioux (Alain), *L'union sans unité. Le programme commun de la gauche (1963-1978)*, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

<sup>134</sup>Le PCF gagne 22 nouvelles villes de plus de 30 000 habitants.

<sup>135</sup>Gougou (Florent), « Le programme commun à l'épreuve des élections. Union de la gauche et changement électoral dans les années 1970 », in Tartakowsky (Danielle) et Bergounioux (Alain), *L'union sans unité. Le programme commun de la gauche (1963-1978)*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 201-208.

« unioniste » s'ajoute celle des « élections intermédiaires » diffusée par Jean-Luc Parodi<sup>136</sup>. Dans cette optique, les élections locales sont investies comme des leviers de contestation de la coalition gouvernementale qui se traduisent par une démobilisation électorale des sympathisants gouvernementaux et par le report d'une partie de l'électorat de la majorité gouvernemental vers les partis d'opposition<sup>137</sup>. La victoire massive des candidats socialistes lors des élections municipales de 1977 a donc pu être perçue comme résultant d'une opposition au gouvernement en place<sup>138</sup>. Mais une telle approche tend à minimiser « *les logiques propres aux compétitions politiques locales et notamment les effets des configurations sociales*<sup>139</sup>. »

A ces explications politiques de la « vague rose » s'ajoutent donc des facteurs démographiques qui participent de la victoire socialiste de 1977 mais également du maintien des nouveaux maires au sein des exécutifs municipaux. Depuis les années 1970, les études relatives à la sociologie du militantisme socialiste ont ainsi pu démontrer une corrélation étroite entre l'implantation du PS dans le paysage politique local et national, et le développement durable des nouvelles classes moyennes urbaines salariées<sup>140</sup> composées de cadres et de professions intermédiaires. Cette tendance observable à l'échelle nationale se renforce dans les communes où le mouvement d'urbanisation est le plus avancé. A l'instar des autres capitales régionales du Grand Ouest<sup>141</sup>, la dynamique démographique montpelliéraine est très largement favorable aux cadres et professions intermédiaires [Figure 3].

---

<sup>136</sup>Parodi (Jean-Luc), « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 903, 1983, pp. 42-72.

<sup>137</sup>Martin (Pierre), « Existe-t-il en France un cycle électoral municipal ? », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 6, 1996, p. 961-995.

<sup>138</sup>Parodi (Jean-Luc), « Après les élections municipales, la fin de la transition ? », *Revue Politique et Parlementaire*, n°867, 1977, p. 3-15.

<sup>139</sup>Sawicki (Frédéric), « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en 1989 », *Politix*, vol. 7, n°28, p. 128.

<sup>140</sup>Lagroye (Jacques), Lord (Guy), Mounier-Chazel (Lise), Palard (Jacques), *Les militants politiques dans trois partis français. Parti communiste, Parti socialiste et Union des démocrates pour la République*, Pedone, Paris, 1976 ; Portelli (Hugues), « Nouvelles classes moyennes et nouveau Parti socialiste », in Lavau (Georges), Grunberg (Gérard), Mayer (Nonna) (dir.), *L'univers politique des classes moyennes*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1983, p. 258-273 ; Grunberg (Gérard), Schweisguth (Etienne), « Le virage à gauche des couches moyennes salariées », in Lavau (Georges), Grunberg (Gérard), Mayer (Nonna) (dir.), *L'univers politique des classes moyennes*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1983, p. 351-367.

<sup>141</sup>Bougeard (Christian) (dir.), *Un siècle de socialisme en Bretagne. De la SFIO au PS (1905-2005)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2008.

Figure 3 : Evolution de la part des cadres et professions intermédiaires entre 1968 et 1999 (en % de la population active)

	1968		1999	
	Cadres	Professions intermédiaires	Cadres	Professions intermédiaires
Montpellier	12,4	18,9	21,7	27,6
Nantes	7,6	18,2	20,5	28,1
Poitiers	11,3	17,9	18,8	27,5
Rennes	8,4	18,5	20,4	27,4
France	5,2	12,4	11,6	20

Source : Insee

Les quatre communes suivent des évolutions similaires : tandis que la part des artisans et des ouvriers subit un recul de plus de dix points entre 1968 et 1999 [respectivement 32,6% et 21,1% de la population active], la proportion s'inverse s'agissant des cadres et professions intermédiaires. Ces évolutions suivent une transformation des économies urbaines dans laquelle le secteur tertiaire joue un rôle grandissant. A Montpellier, l'installation d'IBM en 1965 alliée au développement du tissu universitaire, également observable dans les trois autres communes, participe pleinement de ce renouvellement démographique. Le témoignage de Raymond Dugrand, soutien de la première heure de Georges Frêche et adjoint en charge de l'urbanisme durant plus de vingt ans, illustre le poids du renouvellement démographique de la ville de Montpellier dans la victoire de 1977 :

*« Certes, Georges Frêche et son équipe ont bien pris la ville, mais celle-ci s'était littéralement offerte à eux car il n'y avait presque plus rien de commun entre la petite préfecture de 1959 qui avait choisi François Delmas et la métropole émergente qu'était devenue Montpellier. Entre ces deux dates, l'agglomération avait en effet grossi de 160 000 habitants et la ville à elle seule de plus de 70 000 ! Or, cette croissance, sans aucun autre équivalent en France, s'était accompagnée d'une véritable mutation humaine. 80% des habitants étaient des néo-montpelliérains, d'origine extérieure à la ville. Le nombre des employés avait triplé, celui des cadres moyens quadruplé et celui des professions libérales et des cadres supérieurs plus que quintuplé. Il s'agissait donc de nouvelles couches plus jeunes, plus ouvertes, avides de culture, de beauté, d'écologie, de contacts internationaux. D'où leur adhésion immédiate à la personnalité de Georges Frêche<sup>142</sup>. »*

<sup>142</sup>Préface de Raymond Dugrand in Delacroix (François), *Georges Frêche, la sagesse de la démesure*, Alter Ego, 2007, p. 10-11.

De fait, le résultat des élections de 1977 sanctionne un renouvellement générationnel et sociologique de la ville de Montpellier, renouvellement qui porte au pouvoir de jeunes universitaires.

### §3 Georges Frêche et les universitaires dans la lutte pour le leadership socialiste montpelliérain

#### a) La concurrence du Groupe d'Action Municipale [GAM]

Dans le courant des années 1970, la vieille-garde SFIO de Montpellier voit émerger une nouvelle génération de militants issus pour la plupart du milieu universitaire. Cette décennie de transition est celle de l'affrontement entre ces jeunes universitaires qui se disputent le leadership de la gauche locale. Originaire de Puylaurens dans le Tarn, Georges Frêche grandit dans une famille de classe moyenne politisée d'un père officier militaire et ancien résistant, et d'une institutrice fervente partisane de l'école laïque. Il poursuit des études supérieures qui le conduiront à s'installer à Montpellier en 1957 pour suivre une classe préparatoire au Lycée Joffre avant d'intégrer HEC un an plus tard. Son diplôme en poche, il décide d'embrasser une carrière universitaire. Fêré d'histoire, il soutient une thèse en 1968 intitulée « Toulouse et la région Midi-Pyrénées au siècle des Lumières [1670-1689] » avant de passer son agrégation un an plus tard et d'être nommé professeur de droit romain à la faculté de droit de Montpellier. Il intègre l'unique section socialiste de la ville, aux côtés de caciques locaux de la SFIO dont Joseph Emile, Albin Tixador, Charles Claude et Vincent Badie. Son adhésion coïncide avec une volonté affichée de rajeunissement des socialistes montpelliérains en vue des élections municipales de 1971.

Georges Frêche s'emploie à incarner le changement au sein du Foyer Léon Blum, à réformer les pratiques archaïques en se posant en initiateur d'une large coalition des forces de gauche. Ses ambitions dérangent. Il n'est alors pas le seul à viser l'investiture. Cette concurrence entre jeunes universitaires se prolonge hors du parti, et notamment dans le Groupe d'Action Municipale [GAM] présidé par un autre professeur de la faculté de droit, Louis Constant<sup>143</sup>. Si ce dernier opte pour une approche moins institutionnelle que celle de Georges Frêche dans la

---

<sup>143</sup>Sur le rôle des GAM dans les années 1970 et leur matrice programmatique voir Morin (Gilles), « Les groupes d'action municipale et l'autogestion », in Georgi (Frank) (dir.), *Autogestion. La dernière utopie ?*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2003, p. 309-322.

préparation des municipales de 1971, il est tout aussi conscient des opportunités politiques qui accompagnent l'évolution démographique de la ville. Convaincu que l'expérience grenobloise initiée par Hubert Dubedout en 1965 peut être reconduite sur Montpellier, il s'entoure de jeunes universitaires de gauche, critiques à l'égard de partis incapables de répondre aux nouveaux besoins sociaux. Finalement investi pour les municipales de 1971, Georges Frêche s'emploie à neutraliser l'influence du GAM en intégrant quatre de ses membres dans une liste d'Union de la Gauche comportant communistes, socialistes, radicaux-socialistes, et quelques membres de la Convention des Institutions Républicaines [CIR] et d'Objectif 72. L'échec de Louis Constant à ravir la tête de liste porte un coup fatal au GAM, dont certains de ses membres figurent comme candidats PS sur la liste conduite par Georges Frêche en 1977.

#### b) Georges Frêche et la neutralisation des notables locaux

L'affirmation de Georges Frêche à la tête des socialistes montpelliérains s'est aussi construite en opposition à une frange des socialistes natifs de l'Hérault, rassemblés autour de Jean-Pierre Vignau. Professeur à la faculté de Droit tout comme Georges Frêche, il bénéficie de solides soutiens dans les réseaux socialistes locaux. Son beau-père, Gilbert Sénès, est un personnage politique de premier plan. Secrétaire général d'associations agricoles et député-maire de Gignac [Hérault], ce dernier proposera à Georges Frêche une investiture sur la commune de Lodève, sans doute dans le but d'éloigner l'impétrant du giron montpelliérain. Mais sans succès. S'il perd les investitures municipales face à Georges Frêche en 1971, Jean-Pierre Vignau, fort de ses soutiens personnels, reste le deuxième homme fort de la nouvelle génération socialiste montpelliéraine. Aussi, après la victoire de 1977, il est nommé premier adjoint au maire et bénéficie, à travers ses délégations, d'un champ d'action très large, de la gestion du personnel municipal aux logements sociaux.

Malgré sa victoire aux municipales de 1977, son élection comme député sur la circonscription de Montpellier-Lunel en 1973, son mandat de conseiller régional et ses responsabilités de délégué co-régional du parti socialiste, Georges Frêche est encore loin de dominer le jeu politique local. Suite à la défaite du tout nouveau maire de Montpellier aux élections législatives de 1978 face à François Delmas, Jean-Pierre Vignau engage une bataille au sein d'une majorité municipale déjà divisée quant aux projets et à la méthode mis en œuvre [notamment parmi le PC, le PSU et les radicaux de gauche] par le nouvel édile. En septembre 1978, lui et six autres élus socialistes, dont l'adjoint aux finances R. Bessière, l'adjoint à la

culture, P. Jouffroy et le conseiller municipal délégué au personnel, G. Mazziotta, décident de s'abstenir lors du vote du budget complémentaire, tout comme pour l'élection de Georges Frêche au conseil régional quelques mois plus tard. Face à ce désaveu public, assuré du soutien de la majorité de ses colistiers mais contre l'avis des instances nationales du parti [la commission nationale des conflits], le maire recourt à son pouvoir discrétionnaire en retirant les délégations confiées aux adjoints dissidents en novembre 1978 et destitue Jean-Pierre Vignau de son poste de premier adjoint. Dans un ouvrage publié en 1990, G. Frêche relate cet épisode, laissant entrevoir les ressorts d'une contestation menée par des leaders socialistes et radicaux aux ressources conséquentes [notables locaux issus de familles installées de longue date dans le paysage politique héraultais et disposant de solides attaches dans le premier organe de presse local] à l'encontre d'un entrepreneur politique affaibli par sa défaite aux législatives de 1978.

*« Pendant que je m'activais pour ces élections législatives, Jean-Pierre Vignau, mon premier adjoint, assurait la gestion de la mairie. J'avais entièrement confiance en cet élu, gendre du député socialiste de l'autre circonscription législative de Montpellier [Gilbert Senes] et qui, de surcroît, était mon collègue à la faculté. Bien mal m'en prit. Profitant de mon absence, il avait réuni, au cours de repas à son domicile, un petit groupe pour fomenter une cabale. Après le résultat des élections législatives, la crise allait éclater au grand jour. Parmi les élus socialistes et MRG au conseil municipal, un noyau s'était constitué autour de Jean-Pierre Vignau dont le but était de renverser le maire. Une motion sollicitant ma démission fut proposée au groupe socialiste, qui la rejeta. La crise allait s'installer durablement. Au moment d'entériner le compte administratif de 1977 et le budget supplémentaire de 1978, en séance publique au conseil municipal, sept élus minoritaires s'opposèrent à son adoption. Ce vote contestait le sérieux de la gestion municipale. Le groupe socialiste municipal demanda aux instances statutaires l'exclusion de ces élus du parti socialiste. Par respect pour le suffrage universel, je supprimai les délégations du premier adjoint, Jean-Pierre Vignau, du président de la commission des finances, R. Bessière, du président de la commission des affaires culturelles, P. Jouffroy, et du délégué au personnel municipal, Mazziotta. Le jugement de la commission des conflits au parti socialiste fut politique. Les intéressés reçurent un blâme privé, sanction minimale. Quelques jours plus tard, je recevais une lettre du parti, dans laquelle on m'enjoignait de rendre toutes leurs délégations à mes adversaires socialistes. Par respect pour les électeurs de Montpellier et pour le suffrage universel, je répondis à mon parti qu'il n'était pas question d'agir ainsi. D'accusateur, je devins alors accusé. A mon tour d'être alors convoqué avec mes amis devant cette même commission nationale des conflits. Paul Quilès, Jean Poperen et Teissèdre, le secrétaire fédéral de la Nièvre, tous trois représentant le Bureau national du Parti socialiste, se sont même déplacés à Montpellier. Tenaces, ils exigeaient que les délégations soient restituées, mais nous n'avons pas cédé. Au cours de ces dix-huit mois de crise, le Midi Libre, le grand quotidien d'information régionale, annonça, à plusieurs reprises, que le conseil municipal traversait une crise grave*

*et risquait même la dissolution. Les journalistes étaient d'autant mieux « informés » que le président de la commission des finances, principal allié de mon premier adjoint, occupait les fonctions de directeur commercial de ce journal. Montpellier vivait au rythme du happening permanent. Tous les trois ou quatre jours, une affaire « sensationnelle » était publiée à la une. Chacun était tenu dans les moindres détails des débats et décisions du groupe socialiste. En pleine crise, et puisque 'un malheur n'arrive jamais seul, le gouvernement se mit de la partie. Un préfet, ancien directeur de la Police nationale à Paris, Sollier, fut nommé à Montpellier. Il laissait entendre, mezzo voce, que la dissolution du conseil municipal était imminente. Il avait refusé préalablement deux budgets supplémentaires et un budget primitif de la ville de Montpellier. Chaque fois il dut s'incliner sur le fond. Le lendemain, on lisait dans le journal que la ville traversait une grave crise financière, alors que les entreprises étaient payées rubis sur l'ongle. Au bout d'un an, cette rumeur s'éteignit se retournant même contre ses auteurs. Que de moments pénibles et douloureux, tout au long de cette période de crise ! Mais quelle belle épreuve du feu aussi, avec tir à balles réelles ! Quand j'étais presque à terre, que mes adversaires essayaient d'en finir dans ce combat sans pitié, j'ai connu la chaleur de l'amitié de la quasi-totalité des militants socialistes de la ville, restés fidèles. Mes ennemis se sont démasqués. J'ai pu compter mes amis pour les vingt ans à venir, les Vézinhets, Dugrand, Belorgeot, Levy, Roseau, Granier, Ferran, tant d'autres militants admirables. Dans de telles épreuves, les hommes politiques forgent leur caractère. Il y a ceux qui succombent et ceux qui survivent. Je ne souhaite à personne une telle épreuve. Elle fut pourtant extrêmement utile<sup>144</sup>. »*

Cet épisode constitue avant tout l'épilogue de la lutte engagée durant les années 1970 entre les jeunes universitaires de gauche désireux de conduire la nouvelle génération socialiste montpelliéraine. Mais ce témoignage livre également des éléments fondateurs de l'affirmation du leadership municipal de Georges Frêche pour les trente ans à venir. Ce que la presse locale a défini comme l'épisode de la « fronde » ou encore de la « haute trahison » a fourni au leader en devenir l'opportunité de se forger une solide réputation de chef incontestable et redouté au sein de son exécutif : le sort réservé aux « traîtres » – la mise à mort politique dans l'arène municipale – marquera durablement les esprits et dissuadera toute nouvelle velléité de renversement de la hiérarchie établie. En s'opposant ouvertement aux directives du bureau national du parti et contre l'Etat, Georges Frêche érige la fidélité comme une gageure de la réussite politique montpelliéraine. Le message est lancé : pour durer, il faut obéir ; l'abandon de toute ambition personnelle susceptible de concurrencer le leadership en place sera récompensé par les honneurs [médailles, titres] ou, comme nous le verrons, par l'ouverture de nouvelles opportunités politiques [réélections, cumuls, responsabilités exécutives]. Mais ces épisodes creusent avant tout le sillon de l'affirmation du présidentialisme mayoral qui

---

<sup>144</sup>Frêche (Georges), *La France ligotée*, Belfond, 1990, p. 42-44.

participe de la désidéologisation des enjeux participatifs et de la cristallisation de configurations clientélares étroitement contrôlées par Georges Frêche.

Section 2 : La démocratie locale soluble dans le présidentialisme mayoral

Section 2.1 : Nouveaux entrepreneurs politiques et renouvellement de l'offre municipale : la question de la démocratie locale

§ 1 De la politisation éphémère des élections municipales à la désidéologisation de la démocratie locale

Si l'élection des maires socialistes dans le courant des années 1970 s'inscrit avant tout dans un contexte de renouvellement démographique, elle s'adosse également à un renouvellement des politiques municipales et à la promotion d'équipements collectifs considérés comme des leviers de justice sociale. Tout au long de la décennie, on assiste ainsi à une forte politisation des enjeux municipaux, et notamment des questions liées à la démocratie locale. Le parti socialiste re-problématise la question municipale et prend ses distances le notabilisme SFIO et les alliances de Troisième Force. Ce discours volontariste fait du local un levier de contre-pouvoir et d'expérimentation sociale<sup>145</sup>. Le mot d'ordre du programme national du parti est lancé, changer la ville pour changer la vie, et servira de référentiel commun aux nouveaux entrepreneurs politiques<sup>146</sup>. Cette volonté de faire des municipalités un instrument de changement social n'est pas sans rappeler le socialisme municipal de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle<sup>147</sup>. Mais à la différence du programme municipal de 1884 pour lequel le progrès social visait plus spécifiquement la classe ouvrière, le socialisme municipal en gestation dans les années 1970 s'adosse principalement aux nouvelles classes moyennes :

*« C'est en investissant le local sur des bases nouvelles que le Parti socialiste se produit dans une certaine mesure comme « parti des classes moyennes ». Son attractivité sociale nouvelle est en effet liée à l'offre d'espace politique, de pratiques sociales (associatives, militantes, délibératives...) et de discours qu'il*

---

<sup>145</sup>Bruneteau (Bernard), « Le « mythe de Grenoble » des années 1960 et 1970. Un usage politique de la modernité », *Vingtième siècle*, vol.58, n°58, 1998, p. 111-126.

<sup>146</sup>Michel Phlipponeau, géographe et futur adjoint à l'urbanisme d'Edmond Hervé, rédige un ouvrage dans ce sens en 1976, préfacé par François Mitterrand : *Changer la vie, changer la ville*, Breizh éditions, 1976.

<sup>147</sup>Lefebvre (Rémi), *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, 2001. Dans une période plus récente, Philippe Juhem montre comment l'occupation des institutions municipales apparaît comme un enjeu central de l'implantation du parti socialiste : Juhem (Philippe), « La production notabiliaire du militantisme au parti socialiste », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°6, p. 909-941.

*propose à des groupes sociaux dotés de propriétés sociales spécifiques qui se reconnaissent en lui. L'autogestion et la démocratie locale sont, dans cette perspective, des « produits d'appel » politiques, censés attirer la petite bourgeoisie intellectuelle et technicienne qui aspire aux responsabilités et répondre à ses aspirations (poussée de l'idéologie du cadre de vie, afflux des demandes culturelles, montée de l'écologie urbaine et des « valeurs post-matérialistes »...)<sup>148</sup>. »*

Si les maires issus de la « vague rose » investissent massivement ces nouvelles thématiques, c'est aussi en raison de la position occupée dans la compétition municipale au moment de leur élection : la démocratisation de la gestion municipale sied davantage aux *outsiders* qui y trouvent des gages de modernité politique en accord avec l'installation de nouveaux groupes sociaux dans les villes autant que des leviers de discrédit de la gestion cloisonnée des équipes sortantes. Dans son étude sur le socialisme municipal dans les communes du Grand Ouest, Thierry Guidet rapporte les déclarations de ces nouveaux maires tout à fait éclairantes quant aux discours portant sur le renouvellement démocratique à cette époque<sup>149</sup> :

*Francis le Blé [maire de Brest] : « nous avons entrepris un grand travail de consultation et de discussion avec les organisations représentatives des citoyens, ce sont nos interlocuteurs privilégiés. Lorsque nous avons dit que nous ouvrons les maisons pour tous à tout le monde, c'est un progrès – mais oui ! – par rapport au régime précédent. Mais en plus, nous avons permis que toutes les organisations gèrent elles-mêmes leur droit d'utilisation en rapport avec les directeurs de maisons pour tous. Ainsi nous avons commencé à décentraliser le pouvoir. [...] Nous, nous prenons le pouvoir pour le rendre aux citoyens. »*

*Alain Chénard [maire de Nantes] : « La démocratie locale, c'est d'abord une profession de foi. Il fallait avoir la volonté de rétablir le contact avec la population et de faire que celle-ci ne soit pas là pour accepter ou refuser ce qui lui est proposé à un moment donné. Au contraire, il faut que la population participe à l'élaboration des décisions »*

*Edmond Hervé [maire de Rennes] : « le contrat municipal que nous avons passé avec les Rennais est fondé sur une nouvelle relation entre le pouvoir et les citoyens. Nous avons voulu redonner la parole aux Rennais, par la mise en place de commissions extra-municipales, par la création d'un service d'information et de communication, par l'ouverture des colonnes du journal municipal Le Rennais*

---

<sup>148</sup>Lefebvre (Rémi), « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in Bacqué (Marie-Hélène) et Sintomer (Yves), *La démocratie participative. Histoire et Généalogie*, La Découverte, 2011, p. 68-69. Voir également Lefebvre (Rémi), « La construction de l'union de la gauche au niveau municipal. L'institutionnalisation d'une norme unitaire », in Bergounioux (Alain) et Tartakowsky (Danielle) (dir.), *L'union sans unité. Le programme commun de la gauche 1963-1978*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 209-222.

<sup>149</sup>Guidet (Thierry), *La rose et le granit : le socialisme dans les villes de l'Ouest (1977-2014)*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigue, 2014. Voir plus spécifiquement le chapitre 5, « Le socialisme à visage urbain ».

*à l'opposition et aux diverses associations. Pour que cela se fasse, il a fallu l'arrivée d'une municipalité d'union de la gauche »*

A Montpellier, les conditions d'arrivée d'une nouvelle génération de militants socialistes, porteuse d'une vision renouvelée de la démocratie locale, recourent en tout point le contexte breton, et ce, dès les municipales de 1971. Georges Frêche, qui conduit la « Liste d'union de la gauche pour une gestion démocratique de Montpellier », fait de sa candidature un appel d'air démocratique visant à briser la routine clientéliste de l'équipe sortante : « *Nous refusons une municipalité qui soit celle d'un homme entouré non d'élus mais d'amis. Il s'agit pour nous non pas de remplacer Maître Delmas, mais de rendre le pouvoir aux citoyens*<sup>150</sup>. »

Mais c'est à l'occasion de la campagne municipale de 1977 que ces nouveaux groupes sociaux en voie de cristallisation investissent de façon plus intense les thématiques liées à la démocratie locale, à l'urbanisme participatif ou à l'aménagement des quartiers en termes d'équipements publics. Le programme et ses enjeux font l'objet de nombreux débats au sein même des toutes récentes sections socialistes, regroupées dans un groupe de travail collectif appelé Comité Ville. Pour optimiser le travail de courtoisie opéré par les candidats socialistes auprès des habitants, l'équipe crée une association, « Citoyens et Urbanisme », présidée par Michel Lacave, secrétaire de la première section : « *cette association invite la gauche « moderne » dans des conférences pour débattre avec les citoyens de sujets nouveaux, publie un document-programme vendu 6 francs chez les buralistes, analyse la situation locale et passe au crible le travail du maire sortant François Delmas. Cette association fut une véritable machine de guerre pour prendre la ville*<sup>151</sup>. » Des acteurs du monde culturel, économique, urbanistique sont invités à prendre la parole, à débattre avec les résidents. Des maires socialistes sont également conviés à partager leur expérience, comme René Gaillard, maire de Niort et initiateur des Maisons pour Tous, ainsi que Michel Crépeau, maire de La Rochelle : « *Montpellier, nous en étions persuadés, pouvait entrer dans la modernité dans tous les domaines. Pour convaincre nos électeurs, nous multiplîâmes alors les comités de quartier, les débats sur la politique de la ville, sur l'urbanisme, la fiscalité, les transports, les écoles, la circulation... il fallait être sur tous les fronts. Les élections municipales qui se profilaient allaient nous permettre de réussir notre projet*<sup>152</sup>. »

---

<sup>150</sup>Delacroix (François), *Georges Frêche, la sagesse de la démesure*, Alter Ego, 2007, p. 31

<sup>151</sup>Delacroix (François), *ibid.* p. 37

<sup>152</sup>Vézinhet (André), *Ainsi vont les hommes. Un itinéraire exemplaire en Languedoc*, Ed. Au Diable Vauvert, 2014, p. 105-106.

Le programme présenté aux électeurs pour les municipales de 1977 s'inspire très largement de ces rencontres. Il fait une large place aux initiatives destinées tout à la fois à impulser et à organiser le tissu associatif montpelliérain<sup>153</sup>. En effet, portée par les associations de voisins, syndicales, socioculturelles ou encore communautaires, la nouvelle municipalité élue fait du soutien aux acteurs associatifs de la ville l'une de ses priorités de début de mandat. Ce type d'initiatives répond aux actions [*policy feedbacks*<sup>154</sup>] entreprises par les nouvelles équipes élues pour satisfaire les groupes sociaux qui les ont portées au pouvoir

*« Je crois qu'il y a un certain nombre d'éléments sur lesquels nous avons insisté et sur lesquels nous insisterons, c'est la participation des associations... nous proposons la construction de Maisons Pour Tous dans les quartiers de façon à ce que les gens puissent se rencontrer, ce qui manque totalement à Montpellier (...) Ce qui m'intéresse c'est l'avenir, c'est pas ce qui s'est passé depuis 63 ans, c'est important, nous l'assumerons, mais ce qui m'intéresse c'est l'avenir... c'est-à-dire ce que nous proposons, une politique d'aménagement des quartiers, une priorité à l'emploi... une politique sportive, office municipal des sports... une politique culturelle qui favorise la création dans la ville... une politique sociale qui permette aux personnes âgées de rester au domicile avec un choix aussi en faveur des handicapés, qui sont nombreux... je crois si vous voulez... et surtout alors, sur le fond... sur le plan de la démocratie, l'association des montpelliérains à la gestion de leur cité, à leur vie demain, commissions de quartier, commissions extra-municipales, équipements de quartiers, Maisons pour Tous...<sup>155</sup> »*

Durant les mois qui suivent l'installation du nouveau conseil municipal, Georges Frêche met en œuvre les mesures du programme liées à la démocratie locale et à la nécessité d'organiser « *le dialogue avec la population* ». La nouvelle municipalité opère un changement sur le plan de la communication et de l'information symbolisée par la création à la fin de l'année 1977 d'un journal municipal, *Montpellier Notre Ville*, distribué chaque mois gratuitement dans les

---

<sup>153</sup>Richard Balme note que « conformément au contexte politique du scrutin de 1977, c'est par l'Union de la Gauche qu'est développée cette idéologie associative. Les raisons en tiennent tout d'abord à l'*enracinement associatif et syndical des partis de gauche*, et tout spécialement du Parti socialiste. L'osmose même limitée entre les syndicats, notamment des personnels de l'enseignement, les mouvements d'éducation populaire et les métiers du travail social, et les partis de gauche, crée à l'évidence pour ces derniers une disposition plus favorable qui leur permet d'intégrer ces différents thèmes. Réciproquement, l'attitude critique des militants associatifs appelle une dénonciation de l'insuffisance du traitement politique des problèmes sociaux et en postule également une pratique alternative, qui oriente leurs préférences vers le pôle réformateur du champ politique. [...] Ces affinités constituent un handicap supplémentaire pour les anciennes municipalités, réticentes à s'engager dans les secteurs qu'elles jugent politisés ; mais paradoxalement, ce sont les politiques d'urbanisation dont elles ont assumé la responsabilité qui créent les conditions de ce décalage. La mobilisation de ce soutien contribue largement au *renouvellement des municipalités*, dont témoigne l'importante représentation des leaders associatifs au sein des conseils nouvellement élus. » Balme (Richard), « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », in Mabileau (Albert) et Sorbets (Claude), *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, 1989, p. 89.

<sup>154</sup>Pierson (Paul), « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, n°45, p. 595-628.

<sup>155</sup>Débat de l'entre-deux-tours des élections municipales de 1977 entre G. Frêche et F. Delmas

boîtes aux lettres des habitants. Ce support permet notamment à l'équipe de rendre compte, à travers des dossiers spéciaux, de l'aménagement des quartiers en termes d'équipements collectifs : gymnases, piscines, stades, bibliothèques, maisons de quartiers, écoles, etc. Il annonce également la mise en place de quatre commissions extra-municipales en lien avec les acteurs du monde sportif, culturel, commerçant et de l'urbanisme. Plus globalement, c'est l'ensemble du tissu associatif de la ville qui fait l'objet d'une attention spécifique : hausse des subventions associatives, construction et mise à disposition de locaux municipaux, organisation d'une foire annuelle aux associations.

Les conditions d'arrivée de la nouvelle équipe socialiste à la tête de l'exécutif municipal montpelliérain s'accordent avec les analyses relatives au contexte spécifique des années 1970 et à la politisation de la question municipale. Les appels à la participation citoyenne, au renouvellement des pratiques institutionnelles sont portés par de nouveaux entrepreneurs qui cherchent à se positionner dans le champ politique local et se distinguer des équipes sortantes. Les inflexions discursives très nettes observées par la suite, à l'occasion des scrutins de 1983 et 1989, ne sont pas sans rapport avec la victoire socialiste aux élections présidentielles de 1981 : désormais au pouvoir, le Parti socialiste n'est plus en mesure d'inscrire les municipales de 1983 dans une perspective de conquête similaire à celle de 1977, où les appels à la participation citoyenne s'inscrivaient dans une stratégie d'accès à la compétition politique. En 1983, les candidats socialistes ne sont plus challengers ; ils doivent désormais endosser le rôle de bons gestionnaires<sup>156</sup>. Que cette nouvelle configuration nationale ait joué un rôle dans le réajustement des discours de campagne des maires socialistes au cours des années 1980 et 1990, cela ne fait aucun doute. Mais, si la notion de « politisation » offre un cadre interprétatif heuristique pour rendre compte des configurations locales de l'alternance socialiste, en revanche, elle ne permet pas de saisir pleinement les ressorts de l'installation durable des élus socialistes dans les municipalités et les usages de la thématique participative. En effet, l'idée selon laquelle à cette phase de politisation répondrait une dépolitisation diffuse des élections municipales et des usages de la démocratie de proximité est assez largement partagée parmi la communauté de chercheurs<sup>157</sup>. Cette lecture s'adosse à une approche surplombante des compétitions politiques locales analysées à l'aune du travail programmatique des états-majors

---

<sup>156</sup>Lefebvre (Rémi), « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in Bacqué (Marie-Hélène) et Sintomer (Yves), *La démocratie participative. Histoire et Généalogie*, La Découverte, 2011, p. 68-69.

<sup>157</sup>Jaffre (Jérôme), « Elections municipales de 1983, les trois changements du paysage électoral », *Pouvoirs*, n°27, 1983, p. 143-158 ; Parodi (Jean-Luc), *op.cit.*

partisans et à la diffusion d'un savoir-faire rationalisé des stratégies de campagne<sup>158</sup>. Or, les entretiens conduits auprès des acteurs montpelliérains engagés dans l'offre participative ne nous permettent pas de souscrire à ce type de lecture. Privés des cadres cognitifs fournis par les instances nationales, Georges Frêche n'abandonne pas pour autant les références à la participation citoyenne ou au cadre de vie. Pour comprendre les ressorts de l'institutionnalisation des configurations d'acteurs mobilisés dans cette offre municipale durant les années 1980 et 1990, il nous semble préférable de parler de « désidéologisation » des discours participatifs plutôt que de « dépolitisation » : « *une idéologie n'est pas, en effet, une simple idée ou croyance, elle exprime une vision de la société, énonce des valeurs, propose des liens de causalité entre des phénomènes en donnant une intelligibilité tout à la fois aux dysfonctionnements de la société et aux régulations possibles*<sup>159</sup>. »

Mais cette désidéologisation des enjeux participatifs n'implique pas pour autant une dépolitisation des usages des dispositifs mis en place après la victoire de 1977. Ces dispositifs s'insèrent dans un nouveau processus, celui de la stabilisation d'une configuration clientélaire par la satellisation des acteurs associatifs, articulée autour de l'affirmation de l'autorité mayorale<sup>160</sup>. A Montpellier, l'installation durable de Georges Frêche à la tête de l'exécutif renforce cette centralité mayorale dans tous les secteurs, y compris dans celui de la démocratie locale. C'est une certaine pratique de la proximité qui se met en place, au service du maire et pleinement intégrée dans le processus d'implantation socialiste. Ainsi, les cantons font l'objet d'une pleine appropriation de la part de Georges Frêche dans le déploiement de sa politique de proximité. Ils constituent les unités territoriales de base à partir desquelles l'exécutif programme l'installation des infrastructures municipales et réalise les tournées de quartiers annuelles et pré-électorales durant lesquelles le maire présente les investissements spécifiques à chaque canton. A l'occasion de la campagne électorale de 1995, le *Midi Libre* publie dans son édition du 10 mars, un compte rendu de l'une des dix réunions publiques

---

<sup>158</sup>Gaxie (Daniel) et Lehingue (Patrick), *Enjeux municipaux. Le constitution des enjeux politiques dans un élection municipale*, PUF, CURAPP, Paris, 1984. Plaidant pour une réévaluation des effets des configurations sociales localisées sur le travail politique des candidats aux élections municipales, Frédéric Sawicki note que nombre de politistes « considèrent que ce sont les débats politiques agitant le « microcosme » parisien et que donnent à voir et à entendre les médias de diffusion nationale, qui définissent les thèmes de campagne. Y compris quand dominant des thématiques plus locales, comme lors des élections municipales de 1989, ce sont les logiques de dépolitisation à l'œuvre dans le champ politique central qui sont invoqués. » Sawicki (Frédéric), « L'homme politique en campagne. L'exemple de l'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », *Politix*, vol. 7, n° 28, p. 127-128.

<sup>159</sup>Arnaud (Lionel), Le Bart (Christian) et Pasquier (Romain) (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2006.

<sup>160</sup>Sorbets (Claude), « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *Pouvoir*, n°24, 1983.

organisées par Georges Frêche dans chaque canton de la ville. « *Le candidat quadrille très sérieusement la ville : après les dix réunions de canton, Georges Frêche doublera la mise par dix autres réunions, thématiques cette fois* ». Face à un public composé pour l'essentiel de « *conseillers, fonctionnaires et sympathisants plus ou moins apparentés au 3<sup>ème</sup> canton* », professionnels et acteurs associatifs impliqués dans la phase de mobilisation électorale, le maire décline les projets d'aménagements de proximité : « *des jeux pour les enfants, des squares et des fontaines pour les aînés, des terrains pour les boulistes, des parkings pour les automobilistes, des vestiaires pour les sportifs, des portes blindées pour les cambrioleurs, des grils géants pour les merguez des fêtes de quartiers*<sup>161</sup>. »

Commissions extra-municipales, comités de quartiers, Maisons pour Tous, réunions de concertation : l'ensemble de ces dispositifs concourent à cristalliser les groupes sociaux ayant activement participé à la victoire socialiste de 1977 et à les placer dans une situation de dépendance étroite vis-à-vis de Georges Frêche. La désidéologisation progressive des enjeux participatifs a donc partie liée avec l'affirmation de du présidentialisme municipal<sup>162</sup>. Accompagné des directeurs de services et de ses adjoints, le maire présente à l'occasion des réunions de quartier les projets d'installation d'équipements et leur financement votés en conseil municipal. Les habitants participant à ces rencontres ont la possibilité d'interpeller directement les autorités municipales afin de proposer et/ou discuter les priorités d'aménagement fixées par l'exécutif. Cet exercice constitue pour le maire l'opportunité de mettre en scène une proximité d'interpellation<sup>163</sup> donnant à voir sa capacité à affirmer l'autorité gestionnaire que lui confère l'onction du suffrage tout se montrant à l'écoute des revendications des usagers et capables d'ouvrir des espaces de compromis sur les sujets traités. Cette « politique de goudronnage » repose sur l'institutionnalisation de cadres d'interaction nouveaux avec les associations de quartiers qui tendent à devenir les relais privilégiés de cette offre politique. En 1987, la création de la commission « Montpellier au Quotidien », vise à répondre aux demandes diverses liées aux petits travaux de voirie :

---

<sup>161</sup>Midi libre, 10 mars 1995

<sup>162</sup>Albert Mabileau aborde ces questions de personnalisation du mandat mayoral et de présidentialisme municipal dans son étude sur les villes moyennes : « La personnalisation du pouvoir mayoral se marque généralement, au début de son mandat, par une rupture avec le passé et tend ensuite à signifier l'identification au milieu local pour revenir à un type de leadership plus traditionnel dans la perspective de réalisation personnelle du maire. » Mabileau (Albert), « La personnalisation du maire et le leadership politique de la ville », in Mabileau (Albert) et Sorbets (Claude), *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, 1989, p. 25.

<sup>163</sup>Le Bart (Christian) et Lefebvre (Rémi) (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005.

« Une plaque d'égout cassée qui rend la circulation des piétons dangereuse, un muret qui menace de s'écrouler, un feu de régulation de la circulation en panne ou qui ne donne pas satisfaction, un panneau indicateur mal placé... de petits problèmes qui ne doivent pas être négligés car ils peuvent prendre une grande importance au regard de ceux qui les subissent tous les jours. « La vocation de l'équipe municipale » affirme le président de la commission « est d'être à l'écoute des gens. Il n'y a pas de petits problèmes. Tout est entendu, étudié et réglé selon l'urgence du problème et les possibilités compatibles avec une fiscalité locale très raisonnable ». [...] Depuis sa création en 1987, elle traite annuellement une moyenne de 500 questions concernant les problèmes de la vie au quotidien : espaces verts, jeux d'enfants, éclairage, mise en place de bancs pour les personnes âgées, renforcement de la sécurité à la sortie des écoles, etc<sup>164</sup>. »

Le nombre de demandes enregistrées par la commission Montpellier au Quotidien fait de la structure l'organe de canalisation principal des associations de quartiers [Figure 5].

Années	1987	1988	1989	1990	1991
Comités de Quartiers	44%	53%	73%	76%	75%
Particuliers	56%	47%	27%	24%	25%
	N=330	N=780	N=387	N=519	N=596

Source : Ville de Montpellier, Livre blanc de la solidarité, p. 10

Les chiffres présentés par la municipalité quant à la mobilisation de la commission illustrent la place croissante occupée par les associations de quartiers : elles sont à l'origine de près de 65% des demandes adressées à la commission entre 1987 et 1991. Par cette commission, Georges Frêche engage un travail de neutralisation des revendications d'acteurs collectifs disposant d'une capacité de mobilisation au sein des quartiers. L'offre dite de proximité portée par la commission balise peu à peu les frontières d'une configuration clientélaire au sein de laquelle les acteurs associatifs qui ont directement participé à la victoire de 1977 participent de la diffusion d'un langage commun sur les usages de la démocratie participative<sup>165</sup>.

<sup>164</sup>Municipalité de Montpellier, *Montpellier la ville autrement. Le livre blanc de la solidarité (1977-1992)*, 1992, p. 9-11.

<sup>165</sup>Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), *Sociologie Politique*, Presses de Sciences Po/Dalloz, Paris, 2006 : « Les négociations et les épreuves de force entre les différents groupes et agents qui constituent le système d'action concret, ou si l'on préfère le « réseau » d'élaboration d'une politique publique, impliquent la mobilisation, par chacun des partenaires, de représentations et de justifications des mesures à adopter, des pratiques à mettre en œuvre, et des valeurs sociales à privilégier [la justice, la solidarité, la tolérance, et ainsi de suite]. Elles peuvent, à terme, conduire les acteurs à adopter un langage commun, à

## §2 Comités de quartier et Maisons pour Tous : affiliation mayorale de nouveaux porte-parole de la proximité

### a) Léon, itinéraire d'un président de comité de quartier

Au cours de notre enquête, nous avons rencontré une quinzaine de présidents de comités de quartiers issus des mouvements associatifs des années 1970. Tous présentent un profil et une trajectoire associative commune : enseignants du secondaire ou ingénieurs pour la plupart, ils se sont installés à Montpellier à la fin des années 1960. Ils situent leur engagement à l'aune de ce que nombre d'entre eux nomment la « révolution urbaine » : les quartiers sous-équipés en termes d'infrastructures municipales, les voiries inachevées, exposées aux risques d'inondation, ne sont pas compatibles avec l'afflux massif des nouveaux habitants. Les difficultés matérielles renforcent les sociabilités de voisinage qui constituent l'amorce de leur action collective au sein des comités de quartiers. Sans prolonger nécessairement leur engagement associatif par une adhésion partisane, ils se disent « sympathisants de gauche » et ont accueilli avec intérêt la génération socialiste montante autour de Georges Frêche. Les réunions publiques organisées dans les années 1970 et surtout la campagne municipale de 1977 leur fournissent une tribune inédite pour porter leurs revendications. A cette effervescence, à la politisation des discours portant sur l'aménagement urbain, succède une mise en récit autrement plus consensuelle sur leur action à partir du milieu des années 1980. Grâce aux subventions municipales, aux locaux mis à leur disposition, les comités de quartier bénéficient d'une première rétribution de leur soutien à la liste d'union de la gauche. Ils trouvent dans les commissions extramunicipales d'abord, puis dans la commission Montpellier au Quotidien des espaces d'échanges avec la municipalité où les demandes d'aménagement de voirie sont bien prises en compte. Mais ils ont aussi et surtout tissé des liens personnels avec les membres de l'exécutif, au premier rang desquels Georges Frêche. Tout concourt finalement à modifier le contenu de leur mobilisation : si les pétitions et réunions publiques « sauvages » dans les rues de la ville constituaient des modes d'action largement partagés dans les années 1970, ils se consacrent peu à peu à l'animation culturelle

---

s'accorder sur une vision commune des objectifs de l'action. C'est ce qui se passe lorsqu'un réseau de politique publique, plus ou moins institutionnalisé, mais généralement stable, parvient à imposer une conception légitime de cette politique. [...] Ce qui se joue dans les interactions [et l'éventuelle acceptation par tous les participants] de visions de ce qui est souhaitable, moralement désirable et socialement légitime. [...] Les *normes* à l'aide desquelles il est possible de « donner sens » à une politique publique, de lui conférer une signification morale, correspondent à des conceptions globales de légitimation des pratiques concernant l'ensemble des rapports sociaux, à la valorisation de savoir-faire professionnels ou militants [...], et tout autant à la préservation d'intérêts bien compris. » (p. 530-531.)

ou sportive au sein de leur quartier. Finalement, cette proximité avec l'institution municipale leur a fourni des gages de reconnaissance sociale au sein de leur quartier.

Le parcours associatif de Lucien, engagé dans la défense des habitants du secteur de Port Marianne, et l'évolution de son rapport aux leaders politiques en font un exemple type de la trajectoire de ces acteurs associatifs. Résidant à Montpellier depuis le début des années 1960, il est propriétaire d'une villa dans le secteur de Port Marianne. Situé à l'Est de la ville, ce secteur est directement concerné par le projet d'extension urbaine élaboré par Georges Frêche et son adjoint à l'urbanisme Raymond Dugrand dans les années 1980. Le recours aux Zones d'Aménagement Concerté, loin de suivre une urbanisation anarchique du secteur, a pour objet la maîtrise du développement urbain par un agencement fonctionnel des quartiers : « *Le secteur d'Aménagement Port Marianne expose le champ des possibles pour la ville de demain : la ville parc avec Parc Marianne, la ville port avec Jacques-Cœur, la ville loisir d'inspiration américaine mais version méditerranéenne avec Odysseum au sein de la Zac des Portes de la Méditerranée, la ville insulaire ou archipel avec les Jardins de la Lironde de Portzamparc, la ville universitaire à Richter, la ville entreprise, agencement de la zac Blaise-Pascal et du parc d'activité du Millénaire, ou encore la ville écologique avec la toute récente Zac Rive gauche*<sup>166</sup>. »

Témoin privilégié des opérations d'aménagement urbain en tant que résident, il l'est aussi par son engagement associatif qui s'inscrit dans une entreprise de notabilisation localisée, construite à partir des « sociabilités de voisinage<sup>167</sup> ». Sollicité par téléphone à l'été 2010, il accepte volontiers de répondre à l'entretien qu'il propose d'organiser à son domicile. Le jour dit, il m'accueille sur le pas de la porte en me gratifiant d'une chaleureuse poignée de mains. Il se montre d'emblée très engageant, s'inquiète de savoir si j'ai trouvé la maison facilement, si je connais le quartier et m'invite à le suivre dans son bureau. Nous nous installons dans la pièce, autour d'une table placée entre le bureau, sur lequel s'entassent quelques documents et livres, et une bibliothèque murale. Tout en me montrant les papiers d'un geste de la main, il s'excuse « *pour le bazar* » mais se dit « *pas mal occupé en ce moment* » : « *avec mon comité de quartier on organise une course à pieds dans le quartier, c'est les Foulées du Millénaire* –

---

<sup>166</sup>Viala (Laurent) et Volle (Jean-Paul.), « De Polygone à Odysseum, un dessin/dessein de ville », in Bernié-Boissard (Catherine), Négrier (Emmanuel), Viala (Laurent) et Volle (Jean-Paul) (dir.), *Montpellier, la ville inventée*, Parenthèse, 2010, p. 51.

<sup>167</sup>Authier (Jean-Yves), Bacqué (Marie-Hélène) et Guérin-Pace (France) (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007.

*il me présente une affiche annonçant l'évènement soutenu par la mairie de Montpellier, la communauté d'Agglomération, les conseils départemental et régional – il y a pas mal de monde, c'est une grosse organisation ».*

Né en 1933 dans une petite commune rurale de la Haute-Corse [Sant'Andréa di Cotone], issu d'une famille d'exploitants viticoles, le bac en poche, il quitte le foyer familial pour le service militaire qu'il effectue à Paris. Après une formation à l'École des Arts et Métiers, il est recruté par IBM France à Paris en charge de « *la recherche de l'aménagement des ordinateurs... ce qui valait à un ingénieur* » puis s'installe à Montpellier en 1963, non loin du nouveau site d'IBM construit dans le quartier du Millénaire. Quoiqu'issu d'une famille marquée politiquement à droite, il se dit de sensibilité de gauche mais n'a jamais adhéré à aucun parti. Son engagement s'est essentiellement déroulé dans les structures associatives [présidents d'associations de quartiers diverses, de l'amicale des Corses de l'Hérault, de la section de l'Hérault de la Légion d'Honneur]. Il porte d'ailleurs un regard très critique vis-à-vis de la professionnalisation politique : « *moi les partis et tout ça j'en ai jamais voulu... le problème aujourd'hui c'est que les types sont trop attachés à leur mandat, et puis ils pensent toujours évoluer dans leur mandat...un mandat ce n'est pas un situation, un métier si vous voulez...vous avez un métier et ensuite vous faites de la politique... le métier c'est autre chose or maintenant, les trois quarts ils font plus de boulot, il ne font que de la politique et ils veulent évoluer dans la politique pour gagner plus* ».

La construction de sa notabilité locale s'opère alors par sa double intégration à la société urbaine d'une part [les sociabilités de voisinage] et aux élites locales d'autre part [les sociabilités institutionnelles]. Le récit de son arrivée et des premiers liens tissés avec les résidents du quartier est celui d'un cadre, néo-languedocien, venu de Paris qui se confronte dans un premier temps à une hostilité latente de la population locale : « *moi je suis de paris et quand je suis arrivé ici j'étais le parisien... je suis arrivé à faire mes courses à plan cabane, je gare ma voiture, je reviens j'avais une patate... donc il y avait des policiers dans la rue qui mettaient les contraventions donc je leur monsieur vous n'avez mis une prune qu'à moi, c'est pas la seule voiture dans la rue... « ah oui mais vous vous êtes 75... » alors vous voyez déjà l'état d'esprit qu'il y avait...* ». L'environnement résidentiel lui fournira les premières ressources d'intégration sociale du voisinage composé pour l'essentiel de propriétaires viticoles. La mobilisation de sa socialisation primaire et l'affirmation de son « *identité paysanne* » lui fourniront des gages de reconnaissance sociale.

*« Ici en 63 c'était la cambrousse... il n'y avait que des propriétaires et des paysans... mais bon moi comme je suis d'origine paysanne si vous voulez j'étais dans mon milieu, c'est ça qui est important... et d'autre part si vous voulez je contribuais un peu en quelque sorte à ce qu'ils faisaient... alors j'allais dans les vignes pour aller discuter avec eux et je leur disais heu... moi monsieur je coupe pas comme ça... alors ils me regardaient avec des yeux... le parisien qui donnait des leçons vous savez... je lui dis écoutez monsieur moi je suis viticulteur, de souche... mon père était viticulteur donc c'est ma vie.... J'ai grandi là dedans jusqu'à l'âge de 20 ans... donc je sais ce que c'est... mais comment vous faites ils me disent... donc je leur montrais... donc j'avais le contact, qu'est ce que vous voulez... donc on était ami... ».*

Amitié. Employé pour la première fois de l'entretien, le terme sera mobilisé presque systématiquement pour qualifier ses liens avec les habitants, acteurs associatifs, politique ou administratifs. L'intérêt ici ne réside pas tant dans le fait de savoir s'il s'agit d'un sentiment partagé ou surévalué par notre enquêté, que dans la représentation qu'il cherche à donner de son intégration dans la société locale montpelliéraine. Cette multiplication des « liens forts<sup>168</sup> » donnent à voir des réseaux de sociabilité relevant de l'intime, à la lisière de la solidarité communautaire. Par ailleurs, cette reconstruction discursive d'une autochtonie paysanne s'accompagne d'un réagencement de l'opposition urbain / rural dans son rapport au voisinage : le cadre néo-languedocien, employé d'IBM, venu de la capitale est désormais un représentant des derniers soubresauts de la ruralité montpelliéraine. Le rôle qu'il va alors jouer au sein de cette sociabilité de voisinage ne consistera pas à freiner les velléités d'urbanisation du centre au nom de la protection et de la sauvegarde de la ruralité du secteur Port-Marianne. Au contraire, il jouera un rôle de médiation actif auprès des habitants et des pouvoirs locaux afin de promouvoir l'aménagement d'un quartier sous-équipé en infrastructures publiques :

*« Quand j'ai commencé à travaillé dans ce coin il n'y avait rien, rien ! Pas d'eau ! on n'avait que l'eau du puits... attendez il y a 40 ans hein, à l'époque les gens étaient pas évolués comme maintenant hein... on n'avait pas de téléphone... on était les seuls à avoir le téléphone dans le quartier pendant longtemps hein... c'est-à-dire que les gens venaient taper à minuit quand il y avait un problème grave chez eux hein... pour téléphoner... donc c'était des copains... et comme ça on est arrivé à faire un noyau... et le noyau il était costaud parce que vous savez à l'époque les types ils avaient pas peur... mais ça c'est fini hein... »*

Émerge alors de ce premier contact avec le voisinage la première étape d'identification à un groupe social localisé, mettant en jeu une identité paysanne partagée dans un territoire sous-

---

<sup>168</sup>Granovetter (Mark), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, 1973.

équipé<sup>169</sup>. La légitimation de son rôle de porte-parole, tel que Léon le formalise, est donc le fruit d'un double mouvement : celui d'un alignement identitaire avec le groupe social de voisinage et la revendication d'aménagement, d'amélioration de l'espace vécu. Si la construction de ce rôle de porte-parole puise ses racines dans l'intimité de l'espace vécu, elle est également indissociable des actions de mobilisation collective orchestrées au sein de l'espace public. Les réunions publiques organisées au centre de la ville, sur l'esplanade face au musée Fabre, participent pleinement d'une mise en scène physique de sa notabilité, à la fois reconnue par les habitants du quartier et par le pouvoir municipal de l'époque. L'évocation de la mobilisation collective des résidents de Port Marianne en faveur de l'assainissement des eaux usées et le raccordement au réseau de l'eau de ville au début des années 1970 illustre la position sociale dominante qu'il a acquise :

*« Oh on devait être deux cents, je faisais des réunions publiques à l'époque sur l'esplanade là où il y a maintenant le musée... vous voyez si ça remonte, à l'époque le maire c'était Delmas... et bon moi je leur demandais qu'est ce que vous voulez ? Je veux l'eau de la ville, je veux l'eau de la ville... mais pourquoi vous voulez l'eau de la ville ? Parce que l'eau elle est polluée... je dis comment ça de l'eau polluée ? et ben elle est polluée... alors j'ai fait faire les analyse par l'institut Buisson Bertrand, j'ai analysé quarante puits, et sur les quarante il n'y en avait pas un qui était bon... parce qu'il y avait des matières fécales... parce que les propriétaires ici ils avaient le cheval, et le cheval si vous voulez à côté il y avait le puits et à force ça descendait dans le sol et voilà... bon et après pour se raccorder à l'eau de la ville ça a été une grosse bagarre hein... moi à l'époque j'avais même pas 40 ans... je vais vous dire les types ils avaient intérêt à se calmer hein parce que moi j'étais plus fort qu'eux... »*

Catalyseur des mécontentements des résidents du secteur de Port Marianne, qu'il met volontiers en scène lors de réunions publiques, ou par la création du comité de quartier du Millénaire, Léon inscrit son engagement citoyen dans les luttes urbaines des années 1970 visant à défendre les intérêts des habitants et auprès desquels il se présente comme un porte-parole. Cette assise sociale, il ne cessera de l'alimenter durant quarante ans, en multipliant les comités de quartiers sur l'ensemble du secteur. Cette diffusion des comités de quartiers est une nécessité selon lui, dans la mesure où le développement urbain de Port Marianne s'est accompagné d'une importante croissance démographique, avec des espaces vécus nouveaux qu'il fallait investir par l'engagement associatif. Or par ce maillage associatif des quartiers,

---

<sup>169</sup>Pour un état des lieux des recherches françaises relatives aux effets du quartier en termes de socialisation, voir : Authier (Jean-Yves), « La question des « effets de quartier » en France. Variations contextuelles et processus de socialisation », in Authier (Jean-Yves), Bacqué (Marie-Hélène) et Guérin-Pace (France) (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007, p.206-216.

Léon formalise un multi-positionnement territorial porté par ses proches – ses « amis » dirait-il coopté au sein des comités – par lequel il consolide sa position dominante dans le quartier et participe du contrôle social du voisinage :

*« Il faut pas seulement la connaissance du terrain comme ça, mais aussi la connaissance de la population... et une population il faut l'intégrer dans le milieu où elle se trouve... faut pas laisser... donc moi ce que j'ai fait, vous voyez quand on a fait Port Marianne, j'ai installé un comité de quartier... un premier comité de quartier, maintenant il y a deux comités de quartier... pourquoi, parce que la population se développe et quand la population se développe il faut donner aux gens des atouts pour qu'ils puissent exister... c'est-à-dire que la population puisse trouver quelqu'un pour leur parler, leur dire oui après ça on va faire ça... bon moi j'ai fait la chose suivante j'ai mis des comités de quartier. »*

Initiateur des actions collectives menées dans son quartier de résidence qui prennent la forme de réunions publiques ou d'organisations plus formelles à l'instar des comités de quartier, il se pose également comme dépositaire d'une vision de la démocratie, du vivre-ensemble nécessitant des qualités morales individuelles à partir desquelles il sélectionne les bénévoles. Il n'accepte dans ses comités que les personnes disposant selon lui des « *principales valeurs morales, humaines* » : « *Si vous avez pas un homme qui a le sens l'humain qui a le contact et qui aime cette démocratie vous ne pouvez pas fonctionner... moi quand un type arrive je l'invite au comité et je vois ce qu'il a dans le ventre... et quand je vois que c'est un gars qui est sérieux, qui veut faire évoluer la situation et qui veut que le quartier se développe à ce moment là je l'intègre.* » Maillage territorial et réseaux de connivence lui offrent d'après lui des « *points de chute* » dans tous les quartiers de Port Marianne qu'il « *connaît comme sa poche* ».

Son engagement associatif porté par l'entretien des sociabilités de voisinage trouve un prolongement dans les sociabilités institutionnelles qu'il a également engagées avec les responsables politiques locaux, et au premier rang desquels figure Georges Frêche. S'il reste relativement discret sur l'impact des mobilisations initiées dans le quartier sur l'action municipale dans les années 1970, il se montre en revanche beaucoup plus prolixe sur sa collaboration, voire même l'intimité qu'il a nouée avec Georges Frêche. A l'instar des élus locaux qui renforcent leur position sociale par leur capacité à engager un travail de courtage auprès des assemblées et décideurs nationaux, Léon est de ceux qui ont « l'oreille du maire ». S'opère alors dans la mise en récit un glissement notoire de la tonalité des propos tenus à l'égard de la municipalité. Les envolées lyriques rythmant le discours guerrier des années

1970 laissent peu à peu la place à un discours beaucoup plus consensuel vis-à-vis des élus issus de l'union de la gauche. Comme dans un jeu de miroir, il reconnaît au nouveau maire les qualités dont il se prévaut lui-même. Exaltant le parler-vrai en politique et louant sa capacité à « *comprendre au bout de quelques phrases ce qu'un type a dans le ventre* », il reconnaît à Georges Frêche les mêmes qualités de « *contact avec les gens* ». Il le sait parce qu'il lui est arrivé de « *travailler des fois trois heures dans son bureau avec lui, dans son cabinet, je sais ce qu'il vaut, c'est un homme très intelligent, d'une grande valeur et qui... et qui apprécie l'individu tout de suite... si vous êtes un con il vous jette terminé...* ».

Cette forte affinité qu'il revendique avec le premier magistrat dépasse en réalité largement le cadre de l'intime. Car s'il est indéniable que la mise en récit de Léon met en avant un attachement à la personnalité du maire, il n'en demeure pas moins un acteur pleinement intégré dans les institutions locales et capable d'y puiser des ressources de légitimation auprès des habitants du quartier. Cette socialisation auprès des acteurs municipaux n'est pas donnée à tous les présidents d'association selon lui. Lui « *sait aller parler aux adjoints et aux services internes* », c'est « *[sa] force* » :

*« Il y a des gens qui travaillent à la mairie et qui sont au service de l'humanisme que je connais depuis trente ans donc ils me reçoivent pratiquement en ami parce qu'ils savent très bien ce que j'ai dans la peau... bon au début ils étaient assez récalcitrants hein... qu'est ce que c'est que ce con qui vient nous réclamer sans arrêts des plans heu... après si vous voulez vous êtes de la famille quoi... donc bon je sais où aller hein... moi là au protocole j'y vais en ami parce que j'ai déjà retenu la salle pour le 25 novembre pour la soirée corse j'ai retenu la salle rabelais pour le 18 septembre pour l'AG de la Légion d'Honneur, j'ai retenu la salle pour faire le repas à la Lironde. »*

Cette intégration à la machine municipale peut par ailleurs s'opérer de façon plus formelle. Administrateur de l'OPAC depuis 1977 aux côtés de membres de l'équipe de G. Frêche, sa position lui permet d'enrichir ses sociabilités de voisinage par le déploiement de relations clientélares :

*« Moi quand un président de comité de quartier me téléphone et me dit je suis emmerdé, voilà j'ai une famille qui habite à tel endroit et à tel étage au dessus il y a un gars qui fait du bruit, ils sont vieux et tout ça qu'est ce que vous faites... il me demande de venir avec lui alors j'y vais, j'y vais-je rentre chez eux, puis je m'assoie et je discute un peu avec eux... moi j'ai si vous voulez la possibilité de vous changer de logement, je suis administrateur de l'opaque moi, depuis heu... 33 ans, je suis le plus vieil administrateur... donc bon j'ai dit la seule possibilité*

*que j'ai c'est de vous changer de logement, et j'y arriverai... et une fois que vous avez été chez eux pendant une heure vous avez un .... Un soulagement, les gens se sentent un peu soulagés, écoutés, appuyés, ça veut dire au cas où on est vraiment dans la merde, lui est capable de nous faire quelque chose et ils sont contents, c'est fini... ça s'arrête là... ça va pas trop loin les choses... et puis après si la personne a des ennuis il faut que vous vous alliez faire le nécessaire parce que moi les discours en l'air j'en veux pas hein... ce qu'il faut c'est du concret hein... si je leur dit on fait ça ça et ça, et ben on fait ça ça et ça... et puis le jour où la personne en a besoin elle vient me voir ».*

La même logique transparait lorsqu'il évoque sa collaboration dans le cadre de Montpellier au Quotidien. Un outil qu'il juge intéressant dans la mesure où il permettait de résoudre les petits problèmes d'aménagement tout en neutralisant d'éventuels foyers contestataires :

*« Le quartier a beaucoup évolué depuis quarante ans, ça a beaucoup construit quoi... et il pouvait y avoir des problèmes... pas grand-chose hein... des feux de signalisation en panne, un rond-point, des trottoirs... les gens, ils me le disaient hein, ça gueulait un peu, alors bon moi qu'est-ce que je faisais ? et ben j'appelais S. Fleurence et je réglais le problème. » Cette intégration, à la fois forte et durable dans l'institution et les structures para-municipales, a pour corollaire la domestication d'un agent social initialement issu des luttes urbaines. Dit autrement, en lui donnant accès à diverses ressources institutionnelles, G. Frêche et les membres de la municipalité participent pleinement de l'entretien d'une notabilité localisée tout en neutralisant son action potentiellement déstabilisatrice pour le pouvoir en place. Il ne s'agit plus tant pour Léon d'animer des mobilisations collectives contre les projets municipaux, que de développer une stratégie proactive d'évitement du conflit : « selon les problèmes des gens je peux aller voir l'urbanisme par exemple... je sais pas si vous connaissez Mr. Gomez qui est un ami... je lui dis écoute il faut voir une solution qu'est ce qu'on peut faire ? alors je lui dis vous pouvez le faire pas de problème voilà... si vous voulez quand on fait quelque chose il faut poser les jalons et savoir où on va... si la ville a déjà des projets qui permettent pas de faire ce que vous voulez c'est pas la peine de déranger les projets de la ville... on peut dire on est contre mais enfin c'est idiot parce que après on casse toute notre heu... on n'a plus, on n'a plus cette amitié, cette confiance qui pouvait exister. »*

Le récit de la trajectoire associative de Léon et ses relations avec la municipalité rend compte du processus de satellisation des associations de quartier et d'un « phénomène d'aspiration des leaders associatifs autour du pôle municipal<sup>170</sup>. » Portée par des catégories sociales en pleine expansion au cours des années 1970, cette dynamique associative s'inscrit à ses débuts dans une forte politisation des luttes urbaines. La municipalité socialiste élue en 1977 a précisément ajusté son offre programmatique à la demande sociale émanant de ces

---

<sup>170</sup>Balme (Richard), *op. cit.* p. 92.

associations. Mais sous l'effet de l'affirmation d'un présidentialisme mayoral par lequel Georges Frêche entretient des relations personnalisées avec ces responsables associatifs, la dimension contestataire des mobilisations collectives laisse très vite la place à un engagement étroitement contrôlé par la municipalité<sup>171</sup>. Dans ces interactions routinisées avec l'institution municipale se déclinent des échanges clientélares au sein de l'offre participative qui, quoique désidéologisée, fonctionne comme un vecteur de politisation des activités sociales entreprises par les présidents d'association de quartier. On retrouve une fois encore les observations dressées par Jean-Louis Briquet : « *c'est pourquoi l'échange clientélaire, parce qu'il façonne les formes habituelles de certains rapports sociaux, est un moyen privilégié de politisation dans certains contextes historiques. Il participe en effet à l'apprentissage de la politique : il influe sur les usages locaux des procédures de la démocratie représentative [notamment le vote] ; il détermine les configurations concrètes des rapports que les individus nouent avec les institutions et les acteurs politiques ; il concourt à l'ancrage du politique dans la vie quotidienne*<sup>172</sup>. »

#### b) Juliette et la satellisation des mouvements d'éducation populaire

Conjointement aux échanges institutionnalisés avec les associations de quartiers dans le cadre de la commission Montpellier au Quotidien, l'animation de la démocratie locale est également indissociable de la mise en place des Maisons pour Tous [MPT] tout au long des cinq mandats de Georges Frêche<sup>173</sup>. Structures d'accueil des associations où sont dispensées des activités socioculturelles diverses, elles se sont peu à peu imposées comme des catalyseurs des forces associatives implantées dans les quartiers et bien identifiées par les habitants. Entre 1979, année de création de la première MPT [Léo Lagrange], et la fin des années 2000, pas moins de vingt sept établissements de ce type ont vu le jour couvrant l'ensemble du territoire avec deux cents locaux associatifs pour une surface totale avoisinant les trente et un mille mètres carrés [Figure 5]. Cette offre vise ainsi à pallier le désert culturel montpelliérain

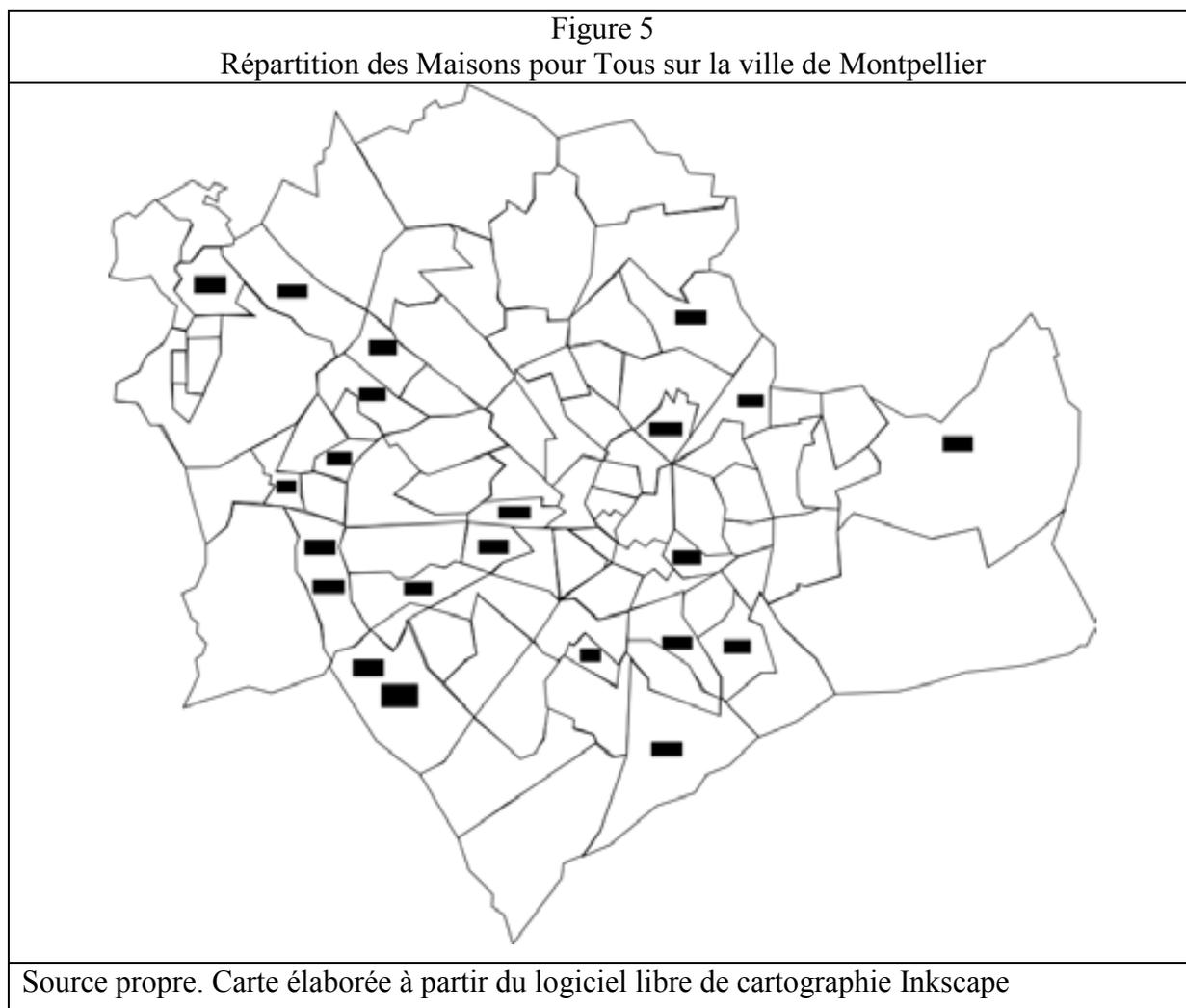
---

<sup>171</sup>On retrouve ici les logiques identifiées par Richard Balme s'agissant des associations culturelles : « l'examen des oppositions et des conflits les opposant aux municipalités, propice à révéler les ressources dont elles disposent pour la promotion de ces projets, fait apparaître la position prépondérante de l'acteur politique : ce sont les municipalités qui s'assurent la maîtrise de la définition des enjeux de ces relations et qui contrôlent ainsi les processus de mobilisation des associations culturelles autour du pouvoir communal. » Balme (Richard), « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue Française de Sociologie*, vol. 28, n° 4, 1987, p. 604.

<sup>172</sup>Briquet (Jean-Louis), *op.cit.*, p. 101.

<sup>173</sup>Voir notamment Michel (Régis), *Les politiques socioculturelles à travers l'exemple des Maisons pour Tous montpelliéraines*, mémoire Master 1, sous la direction d'Emmanuel Négrier, Université Montpellier 1, 2006.

caractéristique selon la nouvelle municipalité de l'équipe précédente et à répondre à la demande des classes moyennes et cadres nouvellement installés<sup>174</sup>. Par l'entremise des directeurs de ces structures, Georges Frêche a peu à peu consolidé une nouvelle configuration clientélaire qui cohabite pleinement avec celle des associations de quartier.



Le déploiement de ces structures s'inscrit directement dans les priorités liées à l'aménagement des quartiers de la ville. En d'autres termes, aux côtés des grands projets urbains portés notamment par l'adjoint à l'urbanisme Raymond Dugrand, ou encore de l'offre culturelle de pointe, d'autres élus ont la charge d'accompagner la mise en place de ces équipements de proximité, espaces d'exaltation du lien social et d'accès à la culture du plus grand nombre. Tels sont les constats et les objectifs dressés par G. Frêche en 1977 :

<sup>174</sup>Saez (Guy), *Villes en recomposition : les politiques culturelles à Grenoble et à Montpellier*, CERAT, Grenoble, 1990, p8.

*« Lutter contre tous les types de ségrégation passe obligatoirement par la création d'équipements de quartiers, nombreux, dynamiques et ouverts à tous, afin que toutes les professions, tous les âges, toutes les catégories sociales se rencontrent, se connaissent, s'estiment. Or Montpellier en 1977, hormis quelques exceptions très anciennes – Figuerolles, Boutonnet et Celleneuve par exemple – n'avait pas de vrais quartiers, structurés et vivants, mais au contraire d'immenses lotissements, sans véritable centre, sans équipements et sans âme. [...] Que chacun mesure dans son quartier ce qui a été réalisé. [...] Que St-Martin, Figuerolles, le Pas du Loup, la Chamberte, Celleneuve, la Paillade, les Cévennes, l'Aiguelongue et demain la Martelle ou la Croix d'Argent pensent à ce que serait leur quartier sans les quinze Maisons pour Tous largement ouvertes sur la vie de chaque quartier<sup>175</sup>. »*

L'effort engagé en la matière est directement visible dans le budget municipal alloué à la création de ces équipements dans les premières années du gouvernement de l'union de la gauche. Les chiffres dont nous disposons sont éloquentes : jusqu'en 1982, le budget consacré aux MPT représente plus de la moitié du budget culturel municipal [55,5% en 1978 et plus de 75% en 1979<sup>176</sup>]. De fait, loin d'être déconnectées du projet technopolitain, ces équipements de proximité font l'objet d'une communication balisée par des références très évasives au vivre-ensemble, à la solidarité ou encore au lien social. Si la métropolisation engage directement les élites urbaines, elle ne se fera pas sans les habitants.

Au-delà des objectifs affichés, un retour sur les conditions de développement de ces structures permet de rendre compte du rôle central joué par les directeurs des MPT dans le contrôle social et la régulation politique des quartiers. En effet, par leur intermédiaire, à l'instar des présidents de comités de quartiers, Georges Frêche dispose de relais physiques en prise directe, quotidienne avec des groupes sociaux localisés. Ces interactions dites de proximité se déploient à la lisière de l'institution municipale et de la société urbaine assurant l'intégration de l'organisation à son environnement social. Par ces relais, la nouvelle élite municipale investit des espaces jusqu'alors libres de contrôle social. Nous rejoignons ici l'hypothèse avancée par Geneviève Pujol concernant la dynamique sociale des associations : selon elle, *« ces institutions [hier d'éducation populaire, ou socioculturelles aujourd'hui], dans leur genèse associative, apparaissent là où un vide de contrôle social ou une vacance de pouvoir*

---

<sup>175</sup>Municipalité de Montpellier, *Montpellier, la ville autrement, livre blanc de la solidarité (1977-1992)*, 1992, p.34

<sup>176</sup>Voir Négrier (Emmanuel), « Montpellier: international competition and community access, in Bianchini (Franco) et Parkinson (Michael) (ed.), *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*, Manchester University Press, Manchester, 1993, p. 138; Polack (Alexandre), *Essai sur l'action d'un maire urbain : l'exemple de Georges Frêche à Montpellier (1977-1999)*, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, 2000, mémoire réalisé sous la direction de Jacques Bourdon, p131.

*se produit parce que les pouvoirs organisés n'ont pas encore eu le temps de se l'approprier. [...] L'action culturelle commence toujours à s'exercer dans des espaces sociaux laissés libres de contrôle social<sup>177</sup>. »*

La trajectoire militante de ces acteurs et leur intégration progressive dans la politique culturelle de proximité marquent en effet l'institutionnalisation d'un nouveau rôle, aux côtés des missions plus classiques de l'animation socioculturelle, fortement dépendant du pouvoir en place et participant pleinement de la régulation sociale et politique des espaces investis. Ces directeurs sont issus dans leur très grande majorité des mouvements associatifs inspirés de l'éducation populaire ou du syndicalisme enseignant, et ont activement participé à la victoire de Georges Frêche en 1977. Dans la mesure où les sections socialistes à la fin des années 1970 ne représentaient encore qu'un poids marginal sur Montpellier, Georges Frêche a trouvé dans les fédérations d'éducation populaire<sup>178</sup> des soutiens considérables et une force de frappe militante sur les quartiers. Entouré de représentants de la Ligue de l'Enseignement<sup>179</sup>, proche du secrétaire général départemental de la FOL, il engage un véritable travail de courtoisie auprès de ces acteurs associatifs acquis à la gauche, et ardents défenseurs de la laïcité<sup>180</sup>.

Le parcours de Juliette, enseignante au collège Joffre dans les années 1970, membre de la FOL puis directrice de la MPT Georges Brassens dans le quartier populaire de la Paillade après la victoire de 1977 est symptomatique des rapports entretenus par G. Frêche avec les représentants de ces mouvements :

*« A l'époque j'organisais des camps de vacances pour les jeunes avec la FOL... bon on était pas mal à le faire, c'était disons un militantisme courant dans des mouvements satellites de l'éducation nationale issus de l'éducation populaire... au départ nous n'étions pas des militants socialistes, plutôt des sympathisants de la gauche humaniste disons... et quand Frêche est arrivé on lui a fait son élection quoi... il s'est énormément appuyé sur nous pendant la campagne... je me*

---

<sup>177</sup>Poujol (Geneviève), *L'Education populaire : histoire et pouvoirs*, les Editions ouvrières, Ivry-sur-Seine, 1981, p. 117-119.

<sup>178</sup>Fédération des Œuvres Laïques [FOL] et la Fédération Léo Lagrange principalement, mais d'autres associations occupent localement ce champ social comme Peuple et Culture ou les Francas.

<sup>179</sup>Certains de ces représentants siégeront dans la majorité municipale de Georges Frêche comme Pierre Antonini et Michel Bélorgeot.

<sup>180</sup>Sur la porosité des milieux socialistes et réseaux laïcs, voir : Sevilla (Nathalie), *La ligue de l'enseignement – confédération générale des œuvres laïques, 1919-1939*, thèse de doctorat d'histoire, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2004 ; Naquet (Emmanuel), *La Ligue des droits de l'homme : une association en politique (1898-1940)*, thèse de doctorat d'histoire, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2005.

*souviens qu'il était venu présenter sa thèse au siège de la fédé... d'ailleurs c'était quasiment devenu son QG de campagne, on lui tirait les tracts et certains allaient même coller les affiches. »*

Pourvoyeurs de femmes et d'hommes de terrain pour la campagne électorale de 1977, ces deux mouvements associatifs vont également constituer un terreau de recrutement fertile pour la mise en place et l'animation des nouvelles structures socioculturelles. Comme un symbole, Pierre Mauroy, fondateur de la Fédération Léo Lagrange, inaugure la première pierre de la Maison pour Tous du même nom. Originellement placées sous la gestion directe des fédérations d'éducation populaire, ces structures sont directement dépendantes de l'institution municipale qui en assure l'essentiel de leur financement par l'octroi annuel d'une subvention de fonctionnement. Cette dépendance à l'égard du pouvoir municipal va également se traduire par la forte tutelle exercée par le maire sur la coordination de ses structures et de leur personnel. Dès le début des années 1980, les Maisons pour Tous sont placées sous la responsabilité directe du directeur de cabinet du maire, François Delacroix. Par ailleurs, la nomination des directeurs est une prérogative du maire, lequel peut à tout moment effectuer un roulement du personnel au sein des structures.

*« En tant que directeurs, on était relativement libre dans le choix de nos activités, des projets que l'on pouvait monter avec telle ou telle association de quartier... disons que dès le départ, l'accord tacite que l'on avait avec Frêche c'était assez simple... on s'organise comme on le souhaite à deux conditions : ne pas critiquer la municipalité et faire en sorte qu'il n'y ait pas de vague dans les quartiers... et bon ça pouvait te mettre dans des situations délicates parce que dans la pratique, les gens du quartier nous identifiaient comme les représentants de la municipalité et ils venaient nous solliciter pour des choses qui dépassaient notre fonction comme les emplois, le logement... tu comprends, c'était quand même des quartiers avec de grosses difficultés... et bon il était hors de question de risquer de couper le dialogue alors on faisait notre possible pour leur trouver des solutions, les orienter vers des responsables... et si tu ne faisais pas bien ton boulot, Frêche était vite au courant, il avait pas mal de relais dans les quartiers avec les associations donc il pouvait t'appeler directement comme ça ou même passer pour te remettre dans le rang hein... »*

Les propos de Juliette mettent à jour la nature réticulaire du contrôle social exercé sur le quartier qui place le médiateur socioculturel dans une double posture de « contrôleur-contrôlé » : à la fois *contrôleur* des forces vives organisées sur le quartier accueillies dans les locaux associatifs, et *contrôlé* par le maire et son cabinet. Au fil de la création des Maisons pour Tous, de leur implantation dans les quartiers, ces structures ne seront plus seulement des instruments de régulation dans le champ social mais pourront être également mobilisées dans

le champ politique. Qu'il s'agisse d'une politisation diffuse par le biais de réunions publiques organisées par le maire et ses adjoints destinées à présenter les choix budgétaires et projets urbains sur le quartier ou d'un usage plus ouvertement lié à la compétition électorale et à l'implantation socialiste dans les cantons de la ville [tenue des réunions de sections socialistes, tournées du maire post-électorales durant lesquelles il rencontre les directeurs des MPT pour faire le point sur les scores obtenus par les candidats socialistes] les usages de ces structures débordent de la seule régulation sociale. L'immersion de ces acteurs dans le quotidien des habitants, les demandes sociales auxquelles ils sont confrontés et leur affiliation institutionnelle à la municipalité les conduisent à engager des activités clientélares dont les rétributions politiques restent orientées vers le maire. Il nous faut lire dans l'exaltation de la proximité socioculturelle l'exercice d'un contrôle social en vue d'un rendement politique favorable au pouvoir en place.

Ainsi, la genèse de l'offre municipale montpelliéraine relative aux enjeux de démocratie locale est intimement liée à la configuration sociopolitique des années 1970. La nouvelle génération socialiste a trouvé dans le renouvellement démographique de la ville les bases sociales nécessaires à son accession aux responsabilités. A travers l'exemple des comités de quartier et des associations affiliées aux mouvements d'éducation populaire nous avons vu comment ces groupes sociaux ont pu se mobiliser à la faveur d'une forte politisation des questions de cadre de vie dans les quartiers. Néanmoins, à l'image des dynamiques observées dans les autres communes socialistes, on constate à partir des années 1980 une nette désidéologisation des discours, tant du côté de la nouvelle équipe municipale que de celui des responsables associatifs issus des luttes urbaines. Nous avons montré que cette désidéologisation était en partie due au changement des cadres cognitifs de la question municipale au sein du Parti socialiste à la veille du scrutin de 1977. Mais plus encore, ce sont bien les dispositifs municipaux mis en place dans le but de formaliser la « démocratie locale » qui ont déterminé les ressorts d'une nouvelle configuration clientélaire. Création des commissions municipales et extra-municipales, Maisons pour Tous, construction de locaux associatifs et subventions sont autant d'outils ayant favorisé la cristallisation de segments sociaux issus de la nouvelle classe moyenne urbaine salariée. De ce point de vue, ces groupes sociaux façonnent l'offre municipale et sont façonnés par elle.

Section 2.2 : La création des conseils de quartier au prisme des configurations clientélares de l'offre participative montpelliéraine.

### § 1 Les conseils de quartier sous tutelle mayorale

Les années 2000 sont le théâtre d'une réactivation des thématiques de proximité. Dans le sillage de la loi de 2002 dite « démocratie de proximité », la municipalité met en place sept conseils de quartiers. L'un des effets indirects de la mise en place des conseils de quartiers a été la création dans de nombreuses villes d'un service en charge de la coordination de nouvelles instances. Si les ressources allouées à ces nouveaux services [budgétaires et humains] sont variables d'une municipalité à l'autre, ces initiatives relèvent toutes d'un mouvement de professionnalisation diffus de la proximité. Apparaissent sur l'organigramme des services municipaux de nouvelles directions cristallisant une spécialisation organisationnelle du traitement de la proximité<sup>181</sup>. Une tendance similaire peut être observée au sein de la municipalité montpelliéraine. Néanmoins, l'institutionnalisation de nouveaux services tout comme l'affirmation d'un nouveau savoir-faire dans la gestion quotidienne des conseils de quartiers est un processus encore largement ouvert sur Montpellier qui a débuté très timidement à la veille de la loi « démocratie de proximité » en 2002. Jusqu'en 2008, le rattachement direct de ces nouvelles structures au cabinet du maire a témoigné de l'étroite tutelle exercée par l'autorité mayorale. Ce faible degré d'institutionnalisation administrative se traduit très concrètement par l'absence d'un service structuré identifiable au sein de l'organigramme municipal.

A l'été 2010 nous avons rencontré Marion, chargée de mettre place les conseils de quartiers en 2001. Elle sera de fait la principale interlocutrice de ces nouvelles instances au sein de l'organisation municipale. Cadre au sein des ACM [office public des HLM dirigée par Claudine Frêche] depuis 2008, elle nous reçoit dans son bureau, à deux pas de la nouvelle mairie. Les difficultés rencontrées par cette collaboratrice politique de Georges Frêche dans l'animation des nouvelles instances de consultation citoyenne sont directement liées à la position « hybride » qu'elle occupe au sein de l'institution municipale : si son rattachement au

---

<sup>181</sup>Voir notamment les travaux de Sophie Maire sur la ville de Rouen : Maire (Sophie), « L'institutionnalisation de la « participation » des citoyens et ses effets sur le système politico-administratif municipal », *Actes des journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, ENS-LSH Lyon, 27-28 novembre 2009 ; Maire (Sophie), *Le changement référentiel démocratique et ses effets organisationnels. Analyse du système politico-administratif municipal rouennais*, thèse de doctorat en science politique, Université de Rouen, 2010.

cabinet du maire se traduit par une gestion politique de l'offre de proximité, son statut et les ressources humaines allouées contraignent considérablement son positionnement fonctionnel au sein de l'administration. Ainsi, entre 2001 et 2008, le portage de l'offre de proximité relève d'avantage d'une « cellule de médiation » avec les comités de quartiers et les services techniques de la ville, faiblement formalisée et sous étroite tutelle mayorale, que d'un service administratif pleinement intégré dans la division bureaucratique de l'organisation municipale.

Le parcours professionnel de cet agent et sa nomination à la tête d'un service embryonnaire éclaire en partie la stratégie de noyautage des conseils de quartiers entreprise par Georges Frêche. Suite à un stage professionnel effectué à la mairie de Montpellier en 1991 dans le cadre de ses études en sociologie de communication, elle effectue un remplacement au sein du cabinet de Georges Frêche durant un an avant d'intégrer le service de presse en 1992, qu'elle dirigera à partir de 1997. Ses responsabilités au service de la communication [directement rattaché au cabinet du maire] lui ont permis d'intervenir à différents étages de la hiérarchie administrative et politique et d'acquérir une notoriété certaine au sein de l'institution municipale :

*« Je travaillais étroitement avec le cabinet, en fait j'étais rattachée au cabinet, je participais aux réunions de cabinet donc ça te permet de bien connaître la maison, les dossiers, les projets de la ville hein... et moi je m'occupais quand il y avait les réunions de quartier à l'époque depuis le service de presse de monter avec la cabinet les réunions de quartier... donc à l'époque déjà au service de communication je m'occupais de la mise en place des réunions de quartier avec les chargés de mission, la production des documents d'informations, des communiqués de presse qu'il fallait pour les réunions disons... tout ce qui relevait de la quotidienneté, sur les événements de quartier, avec Midi libre... et à l'époque il y avait énormément d'inauguration avec G. Frêche... et donc je connaissais très bien tous les services, le fonctionnement de la mairie, je connaissais forcément beaucoup d'associations qu'on mobilisait systématiquement pour ce type d'évènements... »*

Cette socialisation étroite auprès des chargés de mission durant près de dix ans lui assure une connaissance certaine des rouages de l'organisation politico-administrative mais également une proximité avec l'autorité mayorale qui ont été déterminantes selon elle dans ses nouvelles fonctions de chargée de mission responsable de la démocratie de proximité. Le lien fonctionnel indéfectible auprès des collaborateurs politiques les plus proches de Georges Frêche apparaît comme une ressource de légitimation de son expertise et nourrit un discours de justification de l'agencement institutionnel décidé par le maire de l'époque. Ce

rattachement direct à l'autorité mayorale obéit à une nécessité de contrôle face à l'émergence de nouvelles zones d'incertitudes, partagée par d'autres grandes villes françaises<sup>182</sup> :

*« Bon nous on est allé faire un peu le tour des autres villes pour voir comment les choses avaient été mise en place... bon et on s'est rendu compte que Frêche avait fait ce qu'il fallait... à une époque on est allé avec le directeur de cabinet sur Nantes pour voir comme ça se passait en termes de démocratie... et ce qu'on avait vu à Nantes c'est que toutes les personnes qui étaient dans ces services c'était des anciens du cabinet d'Ayrault quoi, même si ça avait l'air d'être des services de proximité, des services opérationnels plus proches du citoyens c'était quand même hautement politique le truc... la crainte au niveau politique, qu'ont eu d'ailleurs toutes les villes, c'était de se faire infiltrer par l'opposition... c'est pour ça qu'il est allé très très vite Frêche, parce qu'il a dit on va prendre tout le monde de court... si on attend 2002 tout le monde sait que c'est en préparation etc, l'opposition ou l'extrême gauche risquent d'infiltrer les associations et on va se retrouver... voilà en gros c'est ça... et il a pas eu tort hein...c'est exactement ce qui s'est passé... et d'ailleurs ceux qui nous emmerdés à ce moment là c'est l'extrême gauche... parce qu'à l'époque, peut être que c'est lui qui cristallisait ça, mais heu... c'était des associations qui étaient heu... Drôle de filles, Boutonnet, Bout'entrain, aux Beaux Arts... enfin on avait surtout à Montpellier centre quelques associations assez durailles et d'ailleurs ça a été quand on a mis en place les conseils de quartier c'est eux qui ont le plus gueulé quoi...»*

La presse locale relaie abondamment les critiques suscitées par les modalités de mise en place des conseils de quartiers et surtout du poids démesuré accordé par la municipalité aux associations satellisées, à l'instar des comités de quartiers. Il s'agit pour le maire de mobiliser ses soutiens dans la mise en place de ces nouvelles structures. L'objectif est de ne pas faire de ces structures des tribunes politiques pour l'opposition et les associations. Ces craintes, G. Frêche les formule dans son édito du journal municipal de juillet 2001. Alors que les critiques fusent depuis les rangs de l'opposition, accusant l'exécutif municipal de soustraire les modalités de mise en place des nouveaux conseils citoyens au débat contradictoire, le maire justifie cette installation anticipée par les tentatives d'incursions partisans :

---

<sup>182</sup>Le récit de son parcours au sein de la démocratie de proximité et l'importance accordée au rôle du cabinet du maire sont des éléments abondamment mobilisés par l'enquêtée et alimentent une critique sévère vis-à-vis du choix d'H. Mandroux de retirer la gestion du service du giron du cabinet : « le fait que ce ne soit plus rattaché au cabinet, c'est après mon départ, et moi j'ai toujours dit que c'était une erreur... moi je suis partie en 2008, c'était encore au cabinet... et initialement ça l'a toujours été... ben attends ça aurait été une idiotie de tenir ça hors du cabinet... si tu veux là où les chargés de mission étaient les plus contents c'était quand je suis venue travailler avec eux et qu'ils avaient la lisibilité... enfin comme moi j'étais du cabinet et que je travaillais déjà au cabinet avant de faire la démocratie on avait quand même... on s'échangeait avec les chargés de mission, on travaillait heu... bon il y a toujours des ratés quoi... mais quand même on essaie de se mettre au courant donc... ça va ils suivaient... »

*« Autre problème important, les dates choisies pour la mise en place de ces sept conseils de quartiers, en cette première quinzaine de juillet. Certains ne manqueront pas de dire que c'est précipité et demanderont un délai supplémentaire de six mois, voire d'un an et demi, si le Parlement tarde à décider. Nous avons déjà dit que cette attente amputerait l'exercice démocratique sur le mandat. Mais il y a une autre raison beaucoup plus forte. Depuis les élections, les comités de quartiers ad hoc fleurissent comme jonquilles au printemps. Si certains sont de parfaite bonne foi, beaucoup sont en fait les faux masques de partis et groupes politiques. Cet exercice nous paraît vain car, pour ce qui concerne les groupes politiques, le lieu normal de l'expression c'est le Conseil Municipal. Les associations consultées par Serge Fleurence courant juin en ont massivement jugé ainsi. Elles ne veulent pas que les conseils de quartiers soient un pâle décalque des joutes politiques du Conseil Municipal, mais un lieu où, librement, les associations et la Mairie puissent se rencontrer pour traiter fermement, librement, mais sereinement, les problèmes des quartiers. Il apparaît donc que les associations légitimement en fonction depuis longtemps peuvent tout à fait participer valablement à ces réunions de juillet, au détriment de ceux qui demandent des délais, souvent pour mettre en place des associations plus ou moins postiches. [...] Les conseils de quartiers doivent constituer des lieux de discussion démocratique sur les problèmes de la cité. Ils doivent permettre à l'ensemble des habitants, et non pas à des meneurs récents, habiles à la rhétorique et à la manipulation, vieux spécialistes de l'entremise, de s'exprimer. [...] Nous souhaitons donc que les présidentes et présidents de quartier et les bureaux qui les entoureront soient des femmes et des hommes respectés et respectables, reconnus dans leur quartier depuis quelques années pour leur bénévolat et leur désintéressement. On s'apercevra ainsi qu'il s'agit de femmes d'hommes libres qui, sans s'engager de manière politicienne, entendent être la voix de leur quartier<sup>183</sup>. »*

Les conditions de mise en application de la loi dite de proximité au tournant des années 2000 mettent à jour des configurations d'acteurs cristallisées de longue date dans des structures municipales et para-municipales étroitement contrôlées par le maire. Les conseils de quartier présentent le risque pour les responsables municipaux de fournir des tribunes à l'opposition, à des challengers susceptibles de concurrencer les leaderships associatifs établis par l'offre de proximité<sup>184</sup>. Georges Frêche s'emploie donc à dépolitiser la réforme en prenant soin de tenir à l'écart de ces instances ceux qui, comme lui dans les années 1970, cherchent à faire de la

---

<sup>183</sup>Frêche (Georges), « Renforcer toujours plus le dialogue constructif entre les citoyens et la municipalité », édito Montpellier Notre Ville, juillet-août 2001, p. 3.

<sup>184</sup>Cette tension entre politisation et dépolitisation des instances de quartier est soulignée par Georges Gontcharoff : « il ne faut jamais oublier que fréquemment, les instances de quartier entrent dans un jeu de pouvoir-contre-pouvoir. L'opposition municipale [ou une partie d'entre elle] y trouve refuge ; elle peut s'emparer de certaines instances pour s'en servir comme d'une base de reconquête. Les outsiders y préparent leur popularité, dans une relation privilégiée avec les habitants d'un quartier, à propos des problèmes concrets de leur vie quotidienne. [...] Le pouvoir en place se méfie de ces lieux dans lesquels les concurrents se préparent. Il se retient alors difficilement de la tendance de les détruire ou de les investir. » Gontcharoff (Georges), « Le renouveau des comités de quartier », in Bondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 310.

thématique participative une ressource de légitimation politique et de discrédit de l'équipe en place. C'est donc une logique de cooptation qui est mise à l'œuvre, définie comme un « processus d'absorption d'éléments nouveaux dans l'équipe dirigeante d'une organisation ou dans sa structure décisionnelle de façon à écarter les menaces qui pourraient peser sur la stabilité ou l'existence de l'organisation<sup>185</sup>. »

## §2 Des espaces cooptés par les comités de quartiers

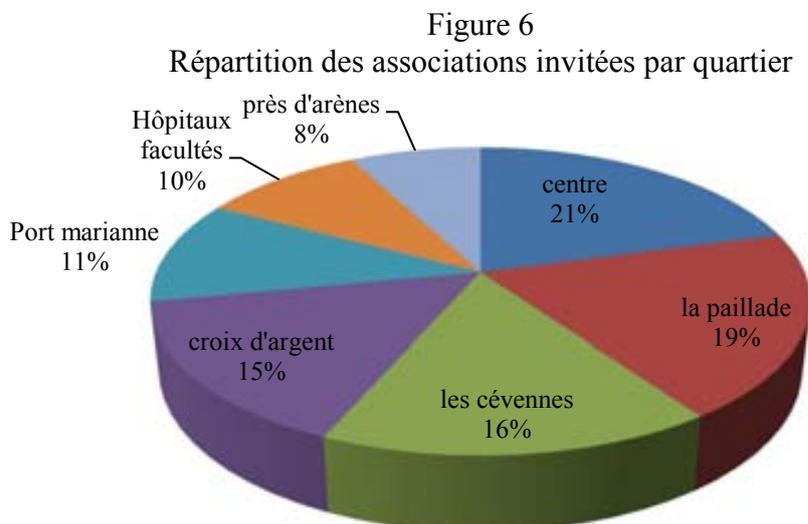
Ainsi, le mois de juin sera consacré à la préparation des sept conseils de quartier et à la mobilisation des associations partenaires. Compte tenu du délai très court de la mise en place des conseils et du profil des présidents d'associations proches des autorités municipales, cette élection ne fait l'objet d'aucune concurrence parmi les affiliés : le maire soumet au vote des associations le nom d'un président potentiel ainsi que son bureau permanent qu'il aura lui-même pré-coopté avec l'aide de son adjoint référent, Serge Fleurence. Compte tenu du flou institutionnel qui entoure la création des conseils citoyens et des potentiels usages politiques concurrents, Marion reconnaît le caractère quelque peu « bricolé » de l'application de la loi sur Montpellier :

*« Au début on a fait des tentatives où moi j'ai regardé ce qui se faisait ailleurs etc... et enfin on connaît, lui il voulait quand même que ce soit maîtrisé, c'était pas non plus heu... bon... il fallait répondre effectivement à la loi qui allait sortir sur la démocratie de proximité mais ne rêvons pas c'était pas non plus heu... que quelque chose nous échappe quoi... donc Frêche il a dit non non moi je veux pas un truc heu de clampins où tu tires au sort... parce que ça pouvait être ça hein à l'époque on savait pas trop comment le faire... mais il a dit non non je ne veux pas que les comités de quartier avec qui on travaille depuis des années se sentent à l'écart de ce nouveau dispositif, c'est eux qu'on doit intégrer, c'est-à-dire que ce doit être le noyau, c'est des gens qui travaillent qui ont l'habitude qui sont bénévoles... ils travaillent à Montpellier au Quotidien, donc pour lui... enfin ça ressemblait à Montpellier au quotidien en un peu plus élaboré... donc le jour du vote pour les présidents et les bureaux des conseils de quartiers... ça a été un peu... comment dire... ils ont été élus par la salle qui était là ce jour là... bon initialement els conseils de quartier je crois qu'ils ont été créés pour faire parler le citoyen lambda... c'était ça la loi... mais après j'ai vu, j'ai fait des rencontres avec des gens.... Tout a été fait... les villes ont fait un peu au feeling... et il y en a d'autres hein qui ont œuvré comme ça, c'est-à-dire que s'il y avait un tissu associatif assez fort ou avec qui il y avait une relation auparavant et ben on les fait travailler en priorité... »*

---

<sup>185</sup>Selznick (Philippe), « La cooptation : un mécanisme de stabilité organisationnelle », in Birnbaum (Pierre) et Chazel (François), *Sociologie politique*, Armand Colin, Paris, 1978, p. 177-183.

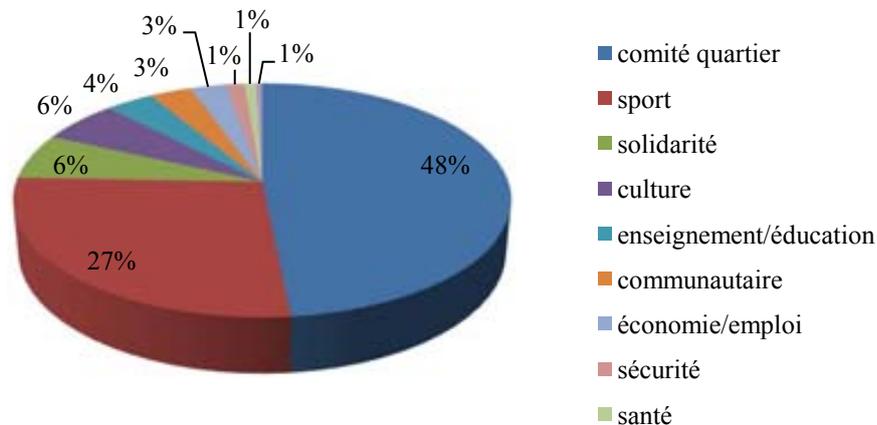
Entre le 4 et le 11 juillet 2001, la municipalité invite 221 associations afin d'élire le bureau et le président de chaque conseil de quartier<sup>186</sup>. La capacité mobilisatrice des réseaux associatifs est variable selon les quartiers et peut aller du simple au double [Figure 6].



Trois groupes se distinguent en fonction du poids du tissu associatif mobilisé dans la constitution des nouvelles instances de quartiers : le vote des bureaux des secteurs centre et de la Paillade a mobilisé plus de 40 représentants associatifs [respectivement 46 et 43 présidents d'associations] ; suivent les secteurs des Cévennes et Croix d'argent [36 et 34] ; les secteurs Port Marianne [24], Hôpitaux Facultés [21] et Près d'Arènes [17] se distinguent par des listes de participants réduites. Nous avons effectué un classement de ces associations par secteur d'activités à partir de l'annuaire des associations de la ville afin de savoir à quel type d'association la municipalité a fait appel [Figure 7].

<sup>186</sup>Ces chiffres indiquent les présidents d'associations invités au vote : il s'agit donc d'une mobilisation ciblée. Les résultats mentionnent les associations invitées mais absentes lors du vote.

Figure 7  
Part des associations invitées par secteur d'activité



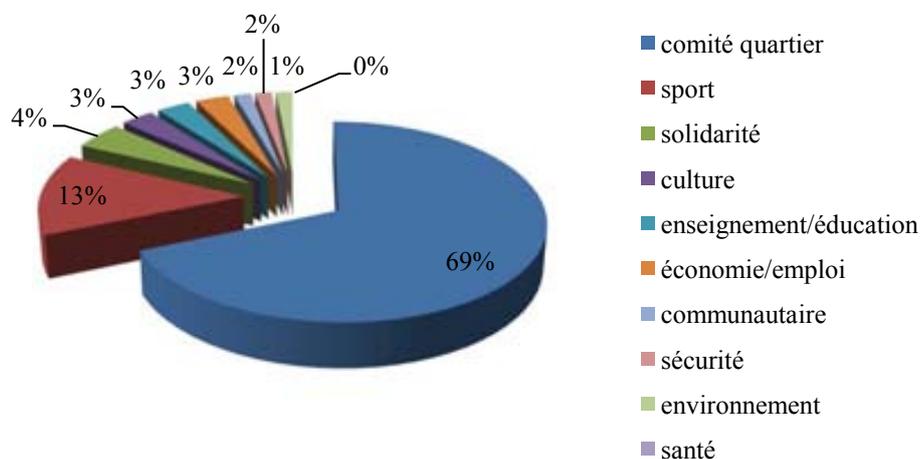
Sur Les 222 associations invitées à prendre part à la désignation des bureaux, près de la moitié sont de s comités ou associations de qu artiers [107]. P artenaire « historiques » d es aménagements urbains de proximité portés par la commission Montpellier Au Quotidien, le maire s'assure par leur intermédiaire la stabilité des nouvelles instances ; la tradition de collaboration est d'ailleurs un argument martelé par G. Frêche face aux critiques de « verrouillage » émises par les associations dissidentes.

Les comités de quartier ne sont pas les seuls acteurs associatifs mobilisés massivement : avec 60 représentants convoqués, les associations sportives constituent le deuxième grand réservoir de « supporters » mobilisés dans la mise en place des conseils de quartier. Ces responsables associatifs représentent 75% de s participants sélectionnés par la mairie et fig urent sur les listes des 7 nouveaux quartiers. Cette surreprésentation est un indicateur du filtrage exercé par l'autorité municipale qui entend s'appuyer sur des réseaux d'acteurs fortement établis dans les quartiers et jouissant d'une intégration stable et durable au sein de l'institution municipale. On le voit l'objectif n'est pas tant de viser à la représentativité de ces instances nouvellement créées que d'en faire un pôle institutionnel de ralliement des supporters pré-cooptés au sein de la délégation de Serge Florence depuis plus de dix ans ainsi que de la délégation aux sports.

La liste des pa rticipants sélectionnés par la municipalité nous fournit u ne indi cation de la « portée » du ciblage exercé dans la sélection des participants. Ce contrôle à l'entrée n'est pour autant pas total pour trois raisons au moins : tout d'abord parce que, compte tenue de la fenêtre d'opportunité potentielle que pe uvent représenter ces nouvelles instances pour les

acteurs locaux [notamment associatifs] et des nouveaux rapports de forces sur lesquelles elles sont susceptibles de déboucher, les autorités ne peuvent être assurées du soutien des associations alliées. En dépit des stratégies déployées par l'équipe municipale, et à sa tête le maire, pour contrôler au maximum les zones d'incertitude qui entourent la mise en place de ce nouvel élément organisationnel, le jeu des acteurs peut être prévisible, mais certainement pas déterminé. Ensuite parce que la municipalité peut décider d'intégrer les associations dissidentes dans le jeu institutionnel pour limiter leur capacité de nuisance dans la mise en place de ces instances. Enfin parce que l'accès au vote n'est pas complètement fermé et que les associations dissidentes peuvent y prendre part [les stratégies de rétention de l'information déployées par le maire quant à la date, le lieu et les modalités précises du vote visent précisément à pallier ce défaut de contrôle]. La composition des bureaux permanents des conseils de quartier découle du filtrage exercé par la municipalité à l'entrée du vote. Sur les 67 représentants associatifs siégeant aux bureaux permanents des 7 conseils créés, plus des deux tiers relèvent des comités de quartiers, suivis des associations sportives [13%] [Figure 8].

Figure 8  
secteurs d'activités des associations représentées dans les bureaux des conseils de quartier



Les conseils de quartiers créés en 2001 apparaissent comme une caisse de résonance du processus de satellisation des acteurs associatifs très largement issus des luttes urbaines des années 1970 et porteurs des enjeux liés à la participation citoyenne. Ces acteurs, cooptés dans des structures municipales et para-municipales, sont directement impliqués dans la

stabilisation de configurations clientélares qui se traduisent par la naturalisation de la sélection des porte-parole invités à intégrer les nouveaux conseils de quartier et des représentations accolées à ces instances. Par ailleurs, dans la mesure où ces porte-parole « autorisés » jouent un rôle non négligeable dans la stabilisation de la configuration politico-administrative dirigée par Georges Frêche, l'offre participative n'a jamais cessé de faire l'objet d'une politisation diffuse [quoique de désidéologisée] par le biais d'échanges clientélares.

## **Conclusion**

La genèse de l'offre participative sur Montpellier permet de mettre en lumière la configuration sociopolitique spécifique des années 1970 et les groupes sociaux porteurs de cette demande. L'idéologisation des enjeux de proximité prolonge les appels à la « démocratisation » de l'institution municipale par les nouveaux entrepreneurs socialistes de la « vague rose ». Bien plus qu'un simple produit d'appel, la « démocratie de proximité » assure à Georges Frêche un levier de captation et de mobilisation des nouvelles classes moyennes urbaines salariées dont certains segments ont joué un rôle actif dans l'alternance socialiste. Néanmoins, à cette politisation de l'alternance municipale succède une désidéologisation gestionnaire qui se traduit par la satellisation des milieux associatifs de quartier et socioculturels dès le début des années 1980. L'institutionnalisation de nouveaux cadres d'interaction balise les frontières d'une communauté de soutiens personnalisés à Georges Frêche. Aussi, la mise en place des conseils de quartier en 2001 est très largement dépendante du processus notabiliaire engagé depuis le début des années 1980, qui oriente les usages et représentations de la démocratie de proximité. Ce processus débouche sur la cristallisation de configurations clientélares dans lesquelles les rétributions sociales ou professionnelles poursuivies par les porte-parole de la proximité dépendent de leur engagement envers le maire.



## CHAPITRE 2

### LES ADJOINTS DE QUARTIER : CONFIGURATION OLIGARCHIQUE DU GOUVERNEMENT MUNICIPAL ET CONTRÔLE SOCIALISTE DES TERRITOIRES

#### **Introduction**

Si la mise en place des conseils de quartier à l'été 2001 prolonge des configurations clientélares étroitement contrôlées par Georges Frêche, la nomination des adjoints de quartier en 2002 prend également place dans le cadre d'une configuration exécutive et territoriale spécifique, balisée par le parcours exécutif des trente-sept adjoints recensés entre 1977 et 1995, et leur rôle dans le contrôle politique des cantons de la ville. L'objectif de ce chapitre consiste à identifier les ressorts de la tendance oligarchique du gouvernement municipal dans le sillage des réélections de Georges Frêche. Nous verrons que le maintien du maire à la tête du gouvernement municipal débouche sur une sédentarisation de certains de ses adjoints au sein de l'exécutif. La nomination des adjoints de quartier permet à des novices de participer pour la première fois au gouvernement municipal et intervient dans un contexte de profond renouvellement des membres de l'exécutif. La nomination des adjoints de quartier s'inscrit par ailleurs dans un processus diffus de conquête cantonale engagée par Georges Frêche et ses adjoints socialistes depuis la fin des années 1970. Considérés comme de potentiels concurrents des conseillers généraux socialistes bien établis au tournant des années 2000, les adjoints de quartier sont tenus à distance des enjeux cantonaux. Ils s'inscrivent dans une configuration territoriale de conservation des positions conquises par les adjoints socialistes.

## Section 1 : Les adjoints de quartier et la redéfinition de la configuration exécutive municipale

### Section 1.1 : L'exécutif à la veille des municipales de 2001 : réélections de Georges Frêche et tendance oligarchique du gouvernement municipal

#### §1 La sédentarisation exécutive des adjoints de Georges Frêche : émergence d'un clique exécutive

L'un des traits caractéristiques de la tendance oligarchique des organisations politiques réside dans la permanence d'un nombre restreint d'acteurs aux postes à responsabilité. Cette captation durable du pouvoir par une minorité débouche sur l'émergence d'une élite politique expérimentée et spécialisée. Dans son étude portant sur le personnel dirigeant des partis socialistes allemand, français et italien, Roberto Michels<sup>187</sup> a montré comment ces organisations, quoique reposant sur des procédures de sélection démocratique, secrètent une élite restreinte pourvue des compétences favorables à confisquer durablement la direction des partis. La *loi d'airain* ainsi décrite rejoint les observations wébériennes sur l'institutionnalisation des partis politiques et l'émergence de professionnels politiques mus par la conquête et la monopolisation des postes de pouvoir au sein des organisations partisans<sup>188</sup>. Les travaux de Mattei Dogan sur les carrières des parlementaires français ont également permis de mettre en avant la capacité de cette élite politique à s'ancrer durablement dans la représentation nationale et ce parfois en dépit de l'instabilité du régime<sup>189</sup>. Cette tendance oligarchique est observable au sein de l'exécutif montpelliérain. A la faveur des réélections de Georges Frêche comme premier magistrat, on assiste à l'implantation aux postes d'adjoints d'élus socialistes, aux propriétés sociales et trajectoires exécutives spécifiques.

L'apparition depuis le 19<sup>ème</sup> siècle des partis politiques et de leurs cortèges de professionnels cherchant à conquérir et à garder le pouvoir a mis en évidence la prégnance du fait élitaire dans des procédures de sélection des dirigeants parées des oripeaux démocratiques : les logiques de recrutement des responsables politiques reposent pour beaucoup sur des

---

<sup>187</sup>Michels (Roberto), *Political Parties. A sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Batoche Books Kitchner, Ontario, 2001.

<sup>188</sup>Weber (Max), *Le savant et le politique*, Trad. Julien Freund, Plon, Paris, 1959.

<sup>189</sup>Dogan (Mattei), « La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République », *Revue Française de Science Politique*, vol. 3, n° 2, 1953, p. 319-348.

ressources individuelles et collectives inégalement réparties selon la trajectoire socioéconomique des compétiteurs en lice.

Tout aussi central, l'équilibre entre les colistiers peu expérimentés effectuant leur entrée en politique et les candidats plus aguerris disposant *a minima* d'une première expérience municipale structure également les argumentaires de campagne de Georges Frêche. Celui-ci est amené à concilier lors de la présentation de ses colistiers deux figures opposées de l'élu municipal : si d'un côté l'expérience collective accumulée avec ses adjoints à la tête de l'exécutif montpelliérain constitue une ressource de différenciation, voire de discrédit des équipes concurrentes – catonnées au mieux dans l'opposition et donc « peu compétentes » en termes de gestion municipale, l'édile local peut également valoriser sa capacité à renouveler son équipe, à afficher de « nouvelles têtes ». Or, ces références plus ou moins explicites au colistier néophyte ne peuvent masquer une tendance lourde de la composition de ses listes et de ses exécutifs entre 1977 et 2001 : l'enracinement d'une poignée d'élus dans l'appareil exécutif municipal.

Ainsi, la stabilité politique du gouvernement municipal montpelliérain illustrée par les cinq élections successives de Georges Frêche à la tête de la ville s'est tout d'abord accompagnée d'une fermeture progressive de l'assemblée aux nouveaux entrants. Le ralentissement du taux de renouvellement atteint un seuil hautement significatif en 1995 : la composition de l'assemblée municipale sanctionne un renversement du rapport de la présence des sortants et des entrants [Figure 23].

	1977	1983	1989	1995
Taux de renouvellement des listes de Georges Frêche	100%	63%	44%	36%
N*	43	59	59	61
Taux de renouvellement des adjoints de Georges Frêche	100%	59%	53%	31%
N*	14	17	17	18
* Effectif total des colistiers				
**Effectif total des adjoints				

La répartition des postes d'adjoints, mise au vote lors de la première séance du conseil municipal, est le fruit de négociations qui interviennent en grande partie durant la composition de la liste des candidats. Comme pour la composition des listes de candidatures, ce second groupe, coopté au sein de la liste victorieuse, est ordonné formellement selon une hiérarchisation des positions [du 1<sup>er</sup> au dernier adjoint], qui ne relève pas uniquement de l'affichage symbolique mais constitue une forme de rétribution exécutive qui seconde la rétribution électorale. Il ressort assez clairement des observations décrites ci-dessus que les cycles électoraux s'étendant de 1977, date d'arrivée de Georges Frêche à la tête de la mairie, à 1995, année de son 4<sup>ème</sup> mandat consécutif, ont renforcé la présence des élus sortants au sein des exécutifs municipaux. Le nombre de réélections dans l'exécutif municipal apparaît comme un facteur discriminant des carrières politiques locales. Les adjoints *sédentaires* constituent un groupe restreint qui parvient à s'installer durablement dans l'exécutif municipal.

Sur les trente-sept adjoints recensés entre 1977 et 1995, près de la moitié d'entre eux n'a effectué qu'un mandat au sein des exécutifs de Georges Frêche et n'a donc pas eu l'opportunité de s'y installer durablement. Pour ces acteurs, la rétribution exécutive est ponctuelle et marque généralement la fin de leur expérience municipale. S'ils occupent effectivement une position privilégiée au sein de la structure d'autorité au regard des simples conseillers municipaux, ils connaissent également un parcours exécutif plus limité que les dix-neuf autres adjoints bénéficiant d'au moins une réélection dans l'exécutif. L'élargissement des opportunités de sédentarisation dans le sillage des réélections de Georges Frêche débouche sur une différenciation accrue des types de sédentarisation. Parmi les sédentaires les moins expérimentés figurent les adjoints élus à deux reprises. A l'autre bout de l'échelle figurent les élus ayant été systématiquement élus dans chacun des cinq conseils municipaux étudiés. Pour eux, la sédentarisation a été essentiellement exécutive. Dans ce nouveau type de parcours le passage par la fonction de conseiller municipal n'est pas systématique : on dénombre seulement quatre adjoints ayant d'abord été élus conseillers municipaux avant d'accéder durant le mandat suivant à l'exécutif municipal. De fait, la majorité d'entre eux a fait son entrée dans la vie politique municipale directement comme adjoint, fonction dans laquelle ils ont réalisé la plus grande partie de leur carrière municipale. La sédentarisation de ces adjoints s'est principalement déroulée dans un même secteur d'activités. Membres de l'équipe victorieuse de 1977, Raymond Dugrand, Patrick Geneste et Gilbert Roseau ont ainsi effectué l'intégralité de leur parcours municipal au sein de l'exécutif, respectivement en

charge de l'urbanisme, des universités et de l'état civil. Ces reconductions à la tête d'une même délégation sont également repérables dans les parcours d'une grande partie des adjoints sédentaires : à la veille des élections municipales de 2001, Christian Bénézis est par exemple en charge des sports depuis 1983 ; Christine Lazerges dirige la politique enfance et jeunesse depuis 1989 ; Louis Pouget est quant à lui en charge de la voirie depuis 1989. Se dégage donc une forte stabilité sectorielle qui tend à déboucher sur une forte personnalisation des délégations.

L'analyse des types de parcours exécutifs permet donc de mettre en évidence une différenciation progressive au sein même du groupe élitare et l'émergence d'une poignée d'adjoints [une « clique »] qui confisque durablement la gestion municipale. Dans ce sens, bien plus qu'une élite municipale, il s'agit d'identifier au sommet de la hiérarchie municipale l'institutionnalisation d'une « clique<sup>190</sup> » formée par un petit groupe d'adjoints qui engage une sédentarisation de longue durée au sein même de l'exécutif. En questionnant la représentativité des trente-sept adjoints recensés entre 1977 et 1995, en confrontant leur profil avec le reste des membres du conseil municipal nous montrerons que l'accès à l'exécutif municipal repose sur des logiques de sélection sociale très marquée<sup>191</sup>. Les résultats présentés ci-après nuancent donc fortement l'hypothèse de l'exception communale dans le recrutement politique d'une ville moyenne<sup>192</sup> qui se voudrait plus ouvert aux catégories sociales traditionnellement exclues du jeu politique national.

## §2 Une configuration oligarchique *masculine et universitaire*

### a) Une sélection sexuée

- La place des femmes dans les listes de Georges Frêche. Une prise en compte timide dans les discours de campagne

De nombreux travaux ont montré le coût d'entrée sexué non seulement à la représentation politique mais également aux postes exécutifs des différentes assemblées locales et nationales. En France jusqu'aux années 1970, la part des femmes dans les différentes assemblées

---

<sup>190</sup>Michels (Roberto), *op. cit.*

<sup>191</sup>Garraud (Philippe), « La sélection du personnel politique local », *Revue Française de Science Politique*, vol. 38, n° 3, p. 402-432. Voir également du même auteur, « Le recrutement des maires en milieu urbain : esquisse de typologie », *Pouvoirs*, n° 24, 1983, p. 29-44.

<sup>192</sup>Sadran (Pierre), « La démocratie locale », *Les collectivités locales en chiffres*, La Documentation française, Paris, 1996, p. 115-118.

représentatives [locales et nationales] reste très faible et ne dépasse pas en moyenne les 5%. A partir des années 1970 et 1980, on assiste à une progressive féminisation des assemblées communale, régionale et européenne ; dans les années 1990, ce sont les assemblées nationale, sénatoriale et départementale qui voient un renforcement de la présence des femmes. Cette sous représentation des élues renvoie à différents facteurs, allant du mode d'élection aux différentes assemblées<sup>193</sup> aux logiques partisanes de sélection du personnel politique plus favorables aux hommes<sup>194</sup>.

L'annonce officielle des listes candidates aux élections municipales est un rituel savamment orchestré durant lequel les têtes de listes donnent à voir leur potentiel mobilisateur tout en parant leurs colistiers de gages de représentativité. Ainsi, si la loi de la parité de 2000 a eu un effet très direct sur les opportunités d'accès aux assemblées représentatives pour les candidates<sup>195</sup>, la question de la féminisation des postes éligibles apparaît comme un impératif auquel ne peuvent se soustraire les têtes de listes montpelliéraines, et ce, dès la fin des années 1980. La lecture des articles du midi libre dédiés aux campagnes électorales de 1989 et plus encore de 1995 montre en effet que la place des femmes semble constituer un enjeu de représentativité des listes, bien antérieur au vote de la loi au tournant des années 2000 et au-delà des clivages partisans.

Resté très discret sur ce point dans ses déclarations en 1989, Georges Frêche intègre beaucoup plus ouvertement cette problématique du rapport « femmes-représentation politique » dans l'annonce de sa candidature et la composition de sa liste de 1995. Cette première inflexion intervient tout d'abord dans la question de l'attribution de la seconde place sur sa liste : un temps pressentie, Hélène Mandroux occupera finalement la troisième place, juste derrière Raymond Dugrand, l'indéboulonnable adjoint à l'urbanisme. Ces tractations dans l'attribution des premières places répondent à une volonté clairement affichée par Georges Frêche, « *lui qui a promis une plus grande féminisation de sa liste et une plus grande responsabilisation des femmes au sein de son équipe*<sup>196</sup>. » De fait, on apprend désormais que « *les femmes sont*

---

<sup>193</sup>Le mode de scrutin majoritaire pénalisant fortement les candidates.

<sup>194</sup>Achin (Catherine) et Lévêque (Sandrine), *Femmes en politique*, Paris, La Découverte, 2006. Pour une bibliographie complète des travaux portant sur la place des femmes dans le champ politique, voir Gaspard (Françoise) et Mazur (Amy), « Les femmes dans la prise de décision. Bibliographie pour la France », in Martin (Jacqueline) (dir.), *La parité, enjeux et mise en œuvre*, Presses Universitaires du Mirail, 1998, p. 281-300.

<sup>195</sup>Troupel (Aurélia), *Disparités dans la parité. Les effets de la loi du 6 juin 2000 sur la féminisation du personnel politique local et national*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Nice-Sophia-Antipolis, 2006.

<sup>196</sup>*Midi Libre Montpellier*, avril 1995.

*beaucoup plus nombreuses qu'en 1989, un tiers de la liste contre un quart<sup>197</sup> ». Georges Frêche semble donc aligner son discours de campagne sur celui de ses concurrents de 1989 en investissant le terrain idéologique de la place des femmes en politique : « Parce que ça, c'est aussi le débat aujourd'hui. La France est loin de la parité, elle détient même le pompon de l'anti-femme avec la Grèce et le Portugal. Montpellier montre l'exemple<sup>198</sup>. »*

Si la part des femmes dans les listes candidates et leur positionnement sur l'échelle d'éligibilité pouvaient constituer jusqu'en 2001 des ressources de différenciation voire de disqualification de la représentativité des listes concurrentes, la loi de 2000 visant à réguler l'accès des femmes aux assemblées locales et nationales débouche sur une harmonisation du profil physiologique des équipes candidates. Dès le lancement de sa campagne en janvier 2001, Georges Frêche, qui n'était pas un farouche partisan de la parité pour des raisons tenant à la philosophie et au refus de soumettre la représentation démocratie à des quotas, intègre pleinement cette nouvelle exigence dans son discours et son travail de terrain. Cette fois-ci, Hélène Mandroux, qui figure bien en seconde position sur sa liste, est appelée à occuper le poste de premier adjoint : « Pour la première fois, si nous sommes élus, une femme occupera cette place à Montpellier<sup>199</sup>. » Signe interprété par la presse local comme la possible application de la parité également « lors de l'attribution des prote-feuilles d'adjoints<sup>200</sup> ». Si la cinquième liste qu'il mène dans la bataille municipale est la plus féminisée de toutes les précédentes, la prise en compte du rapport femmes-vie politique municipale dépasse le simple cadre de la constitution de sa liste. Désormais la plus-value démocratique et la possibilité de se distinguer de ses adversaires sur ce terrain se situent dans sa capacité à mobiliser les associations partenaires à des projets plus larges traitant de la condition des femmes dans divers secteurs d'activités et dans leur intégration dans la gestion municipale : « A la salle Guillaume de Nogaret, devant près de deux cents personnes, le maire venait y présenter les points de son programme destinés aux femmes, résultats de travaux préparatoires engagés avec le milieu associatif. Première mesure : un comité consultatif « Femmes et cité » doit être créé en début de mandat, en cas de réélection. Composé de responsables associatives et syndicales, auprès des élues, il se réunira trois ou quatre fois par an pour trouver des solutions « à tous les problèmes des femmes ». Le candidat laissera par la suite le micro à Hélène Mandroux-Colas, en deuxième position sur sa liste et à laquelle il a déjà promis le

---

<sup>197</sup>Midi Libre Montpellier, 11 mai 1995.

<sup>198</sup>Midi Libre Montpellier, 11 mai 1995.

<sup>199</sup>Midi Libre Montpellier, 6 février 2001.

<sup>200</sup>Midi Libre Montpellier, 17 janvier 2001.

*siège de première adjointe. (...) enfin Georges Frêche s'est globalement prononcé pour que la représentativité féminine soit accrue dans les instances municipales<sup>201</sup>. »*

Cette distinction hommes-femmes dans l'accès aux postes éligibles est moins saillante pour les autres listes municipales. Les articles de presse montrent comment la part des femmes inscrites sur les listes ainsi que leur positionnement peut devenir une ressource de légitimation à prendre part à la bataille électorale et/ou de discrédit des listes menées par le maire sortant. Partant du traitement différencié réservé aux femmes chez les colistiers de Georges Frêche, certaines têtes de listes n'hésitent pas à quitter le contexte de la compétition politique locale en développant un discours beaucoup plus idéologique concernant la place des femmes en politique. En réalité, il s'avère que cette promotion des candidatures féminines ne relève pas tant d'un clivage partisan que d'une distinction du degré d'intégration politique des équipes en lice. Tout se passe comme si la part des femmes et leur positionnement en bonne place dépendait de la professionnalisation des listes en lice et des chances de victoire aux élections. On peut considérer les listes écologistes comme les précurseurs montpelliérains de la mise en œuvre du principe paritaire. Cette formation politique investit plus radicalement la question de la place des femmes en optant dès 1989 pour une liste paritaire, puisque le principe clef de cette équipe emmenée par Nicole Stamm sera de « *comporter un nombre égal de femmes et d'hommes*<sup>202</sup> ». Ce principe sera d'ailleurs reconduit pour les élections municipales 1995.

- De la liste à l'exécutif : une cooptation défavorable aux colistières

Dans la mesure où la présence des femmes au conseil municipal est conditionnée jusqu'en par une hiérarchisation nominale des listes de candidats laissée à la discrétion des têtes de listes, les résultats électoraux départagent certes les membres de la majorité et de l'opposition, mais cristallisent également une distinction au sein même des listes entre candidats éligibles et non éligibles. Cette distinction statutaire est un élément central intervenant dans la composition des listes. Pour évaluer le poids du personnel féminin au sein du conseil, il nous faut donc partir de cette première phase de sélection et de mise en ordre des listes en posant deux questions : quelle est la part des femmes et comment se positionnent-elles sur la hiérarchie nominale ?

---

<sup>201</sup> *Midi Libre Montpellier*, 7 janvier 2001.

<sup>202</sup> *Midi Libre Montpellier*, 26 janvier 1989.

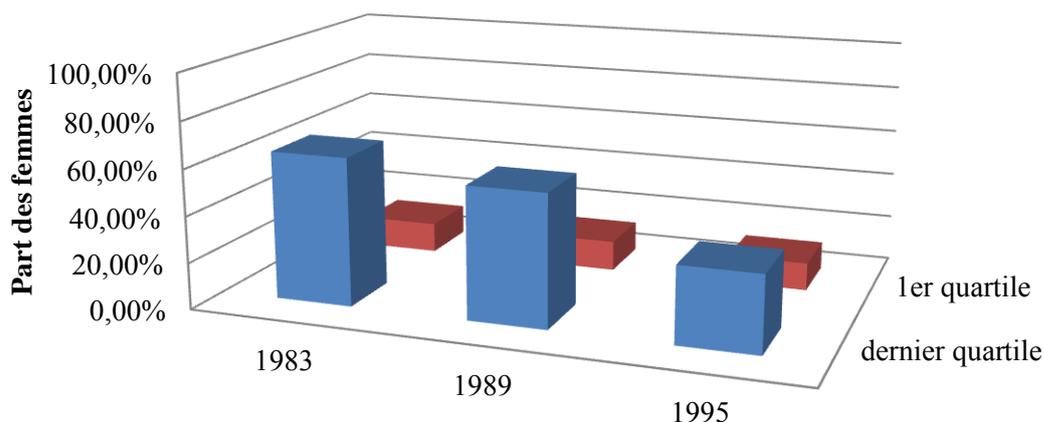
Le traitement statistique du FGEM permet d'affiner cette progressive féminisation des listes municipales. Sur les 228 noms recensés sur les listes municipales menées par Georges Frêche entre 1977 et 1995, près de 65% des colistiers sont des hommes et seulement 35% sont des femmes. Ce rapport moyen hommes-femmes chez les colistiers de Georges Frêche, quoique très largement défavorable aux candidates, masque une féminisation des listes certes irrégulière mais bien réelle. On observe en effet une phase de féminisation qui découle de la modification du code électoral des conseils municipaux à la veille des municipales de 1983. L'un des effets mécaniques de cette loi a été l'augmentation du nombre de sièges à pourvoir au sein des conseils municipaux selon la taille des communes. A Montpellier le conseil municipal s'enrichit de 16 sièges supplémentaires en 1983. Cette augmentation débouche sur une première féminisation significative de la liste d'union de gauche : parmi les 16 candidats supplémentaires figurant sur la liste de Georges Frêche, 12 sont des femmes [figure 2]. Dans ce sens, si l'objectif premier de la loi était d'assurer une meilleure représentativité des forces politiques au sein du conseil, elle a également eu un effet indirect sur la présence des femmes parmi les colistiers de Georges Frêche : en 1983 elles sont deux fois plus nombreuses qu'en 1977 [22 femmes contre 10 seulement].

Figure 2 : Part des hommes et des femmes dans les listes menées par G. Frêche [1977-1995]

	1977		1983		1989		1995	
Hommes	33	<b>77%</b>	37	<b>63%</b>	41	<b>69%</b>	41	<b>67%</b>
Femmes	10	<b>23%</b>	22	<b>37%</b>	18	<b>31%</b>	20	<b>33%</b>
Total	43	100%	59	100%	59	100%	61	100%

Si la part des femmes dans la composition des listes municipales de Georges Frêche est révélatrice de la place marginale qu'elles occupent dans ce premier espace de cooptation, cet indicateur ne suffit pas à apprécier totalement le traitement différencié dont elles font l'objet. Jusqu'à la loi sur la parité de 2000 qui introduit un fonctionnement des scrutins de listes selon le principe « chabada-chabada », c'est-à-dire un homme – une femme, cette mise en ordre des candidatures des colistiers de Georges Frêche débouche sur une marginalisation des femmes, écartées des premières places et cantonnées à des positions non éligibles [figure 3].

Figure 3 : Part des femmes dans les 1<sup>er</sup> et dernier quartiles des colistiers de G. Frêche [1983-1995]



	1983	1989	1995
■ dernier quartile	64%	57%	33%
■ 1er quartile	13%	13%	12%

Comme l'indique le graphique ci-dessus, la mise en ordre nominale issue de la loi de 1982 a été très largement défavorable pour les colistières de Georges Frêche qui ne parviennent pas à occuper les premières places. De fait, de 1983 à 1995 on ne compte que de ux femmes seulement dans les 15 ou 16 premières places. Elles sont au contraire majoritaires dans les dernières places des listes de 1983 et 1989, le mandat de 1995 introduisant un premier changement puisque les hommes sont deux fois plus nombreux que les femmes à occuper les postes non éligibles.

Au regard de ces premiers résultats, nous pouvons dresser deux observations. Tout d'abord, nous l'avons vu, la campagne municipale de 1995 est marquée par un discours plus offensif de Georges Frêche en faveur des femmes dans la représentation municipale. Il s'agit cependant d'un changement bien ciblé. La féminisation de sa liste reste assez marginale [33% environ des colistiers contre 30,5% en 1989]. Ensuite, si l'on observe bien une rupture dans le cantonnement sexué de la queue de liste [on compte quasiment deux fois moins de femmes non éligibles en 1995 qu'en 1989], cette « féminisation » de la liste ne concerne en aucun cas les premières places où la part des femmes reste inchangé depuis 1983. Tout se passe comme s'il existait dans la mise en ordre nominale des listes de Georges Frêche un plafond de verre au-delà duquel la sélection des éligibles devient très nettement défavorable aux femmes. Nous constatons que l'exécutif s'inscrit dans cette sélection sexuée et reste très largement

masculin : jusqu'en 1995 et en dépit d'une légère augmentation du nombre de postes d'adjoints à pourvoir, on ne compte que deux femmes dans l'exécutif montpelliérain [figure 4].

Figure 4 : Evolution du rapport hommes/femmes dans l'attribution des postes d'adjoints à Montpellier [1977-2001]

	1977		1983		1989		1995	
Hommes	12	<b>86%</b>	15	<b>88%</b>	15	<b>88%</b>	14	<b>74%</b>
Femmes	2	<b>14%</b>	2	<b>12%</b>	2	<b>12%</b>	5	<b>26%</b>
Total	14	100%	17	100%	17	100%	19	100%

Le tableau ci-dessus reflète une très nette sous-représentation des femmes dans l'exécutif montpelliérain. Sur les 67 postes d'adjoints distribués entre 1977 et 1995, 84% ont été attribués à des élus masculins. Le mandat de 1995 amorce un léger rééquilibrage [les femmes adjointes représentent un peu plus du quart de l'exécutif]. Moins présente que leurs homologues masculins dans les gouvernements municipaux, elles sont une minorité [trois sur les dix-neuf adjoints sédentaires recensés] à engager une sédentarisation exécutive. Ainsi, seules Christine Lazerges [PS], Hélène Mandroux [PS] et Colette Zannetacci [PCF] ont réalisé deux mandats exécutifs entre 1983 et 1995. Parmi les adjoints les mieux implantés dans l'exécutif municipal, on ne trouve que des hommes bénéficiant d'une expérience de trois à quatre mandats.

- b) Le ciblage socioprofessionnel du recrutement des adjoints : la prime aux universitaires
- L'origine socioprofessionnelle des adjoints. Points de méthode

Il s'agit à présent de se pencher sur un indicateur clé conditionnant l'accès à la représentation municipale, celui du statut socioprofessionnel<sup>203</sup>. Dans la mesure où les données collectées dans les archives électorales de la préfecture et/ou de la presse locale concernent la profession *déclarée* des candidats souffrent au mieux d'un manque de précision, au pire d'une distorsion

<sup>203</sup>Garraud (Philippe), op. cit. L'auteur note que « le recrutement socioprofessionnel des élus traduit un ensemble de processus complexes puisqu'il est le produit de différents facteurs : modes de fonctionnement des partis qui, dans la sélection des candidats, tendent à privilégier certains profils ; compétences et attributs faisant l'objet d'une reconnaissance sociale qui les rend légitimes, et donc attendus d'une certaine manière par les électeurs ; phénomènes sociaux plus larges qui, dans certaines situations, conduisent des couches sociales spécifiques à s'investir dans l'activité politique ; renouvellement des élus engendrés par l'extension de l'implantation. » (p. 408.) Voir également Gaxie (Daniel), « Les logiques du recrutement politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, n°1, 1980, p. 5-45.

statutaire volontaire risquant de fausser le classement par Catégorie Socioprofessionnelle [CSP]. En effet, au-delà de la question de l'alignement de cette classification créée en 1982 avec une réalité socio-économique qui a profondément bougé<sup>204</sup>, les sources déclaratives que nous avons mobilisées comportent une dose d'inexactitude qu'il est bien difficile d'évaluer. Dans son enquête sur les conseillers municipaux<sup>205</sup> à partir du fichier national des élus disponible dans le fonds d'archives du ministère de l'intérieur, Michel Koebel s'est heurté aux mêmes difficultés : cette archive comporte « *des erreurs de codage des professions, liées surtout au caractère déclaratif de ce fichier [aucune vérification n'est effectuée, et c'est le plus souvent le candidat qui choisit l'une des 69 catégories proposées] : certains individus préfèrent sous-estimer leur catégorie socioprofessionnelle pour se 'rapprocher' de leurs électeurs ; d'autres la surestiment ou la masquent, quand ils jugent que cela peut améliorer leur image. Souvent, la profession est indiquée sur les tracts électoraux et obéit ainsi à une stratégie de présentation publique de soi*<sup>206</sup>. » Il est donc possible que ces « entorses » statutaires déclaratives participent d'une stratégie de légitimation de soi : la déclaration de candidature constituerait une opportunité pour revaloriser la position sociale du candidat qui, ajustant son intégration dans la hiérarchie socioprofessionnelle, mobilise différentes formes de notabilités pour investir la compétition politique<sup>207</sup>.

Un travail plus minutieux aurait sans doute pu nous permettre de recouper les informations et vérifier l'exactitude de la profession déclarée pour chaque candidat, mais la taille de l'échantillon et la diversité des sources rendaient ce travail très coûteux en termes de temps et limitaient la possibilité de mener un contrôle plus systématique. Cependant, les quelques cas d'entorses statutaires que nous avons pu identifier parmi les candidats montpellierains suggèrent une hypothèse : cette revalorisation du statut socioprofessionnel est socialement conditionné. De l'intégration des candidats dans le champ social découle toute une gamme de représentation de soi : cela peut aller de la définition précise d'un titre, d'une fonction ou d'une responsabilité à l'usage de catégories très floues difficilement exploitables comme peuvent l'être les termes « fonctionnaire » ou « employé de bureau ».

---

<sup>204</sup> La hiérarchisation cadres / artisans n'est peut-être plus aussi évidente, les premiers pouvant parfois être plus touchés par des phénomènes de précarisation et moins dotés en termes de revenus.

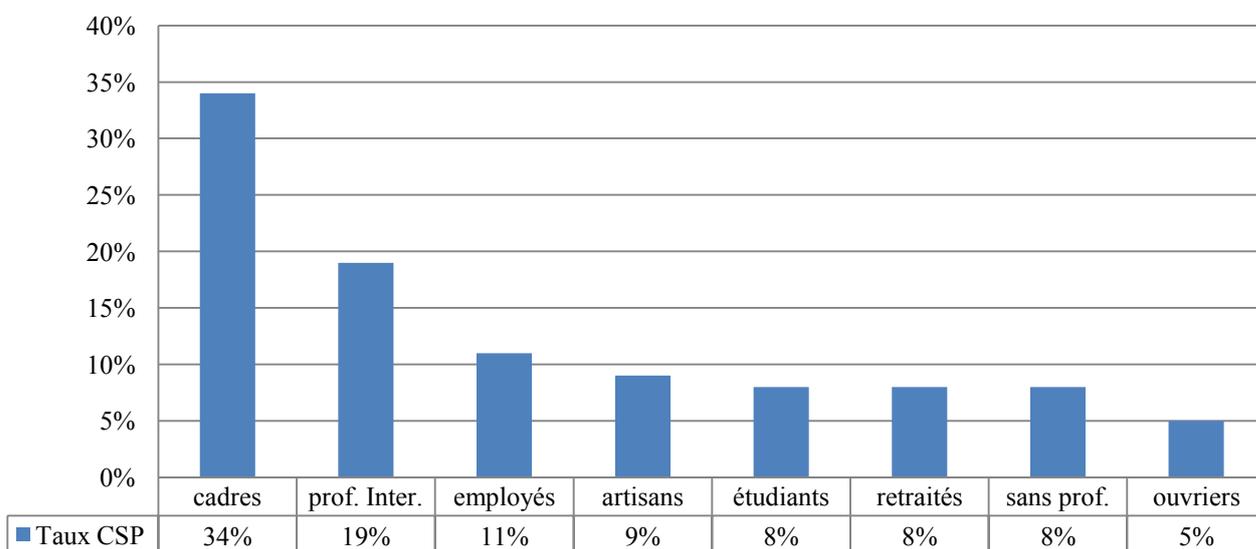
<sup>205</sup> Koebel (Michel), « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 3 octobre 2012.

<sup>206</sup> *Ibid.* p.1

<sup>207</sup> A ces difficultés liées aux distorsions déclaratives, il faut ajouter les possibles artefacts des catégories mobilisées par les sociologues. Voir notamment Boltanski (Luc), *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Minuit, Paris, 1982, p. 244-274.

En dépit de ces obstacles méthodologiques, nos résultats font état d'une logique de sélection très marquée parmi les catégories socioprofessionnelles, toutes n'étant pas pourvoyeuses des mêmes ressources d'accès à l'éligibilité. Cette sélectivité sociale à l'entrée du conseil montpelliérain rejoint les observations dressées dans d'autres communes moyennes, où le seuil démographique semble jouer comme un frein à la démocratisation des conseils municipaux<sup>208</sup>. Parmi les 1174 candidats composant notre échantillon entre 1977 et 2001, nous avons été en mesure de recueillir la profession déclarée pour 1059 d'entre eux, soit un peu plus de 90%. Le classement de ces candidats par catégorie socioprofessionnelle montre que les cadres et professions intellectuelles supérieures sont surreprésentés (34%) tandis que les ouvriers, à l'autre bout de l'échelle, ne composent que 5% de l'échantillon<sup>209</sup> [Figure 9].

Figure 9 : répartition des candidats par CSP (1977-2001)



Partant de ce premier tri, notre analyse s'attachera à éclairer les logiques de sélection intervenant dans la composition socioprofessionnelle des exécutifs municipaux menés par Georges Frêche entre 1977 et 1995. Nous verrons que cette sélection repose sur une cooptation et une mise en ordre nominale nettement favorables aux cadres, et plus spécifiquement aux universitaires.

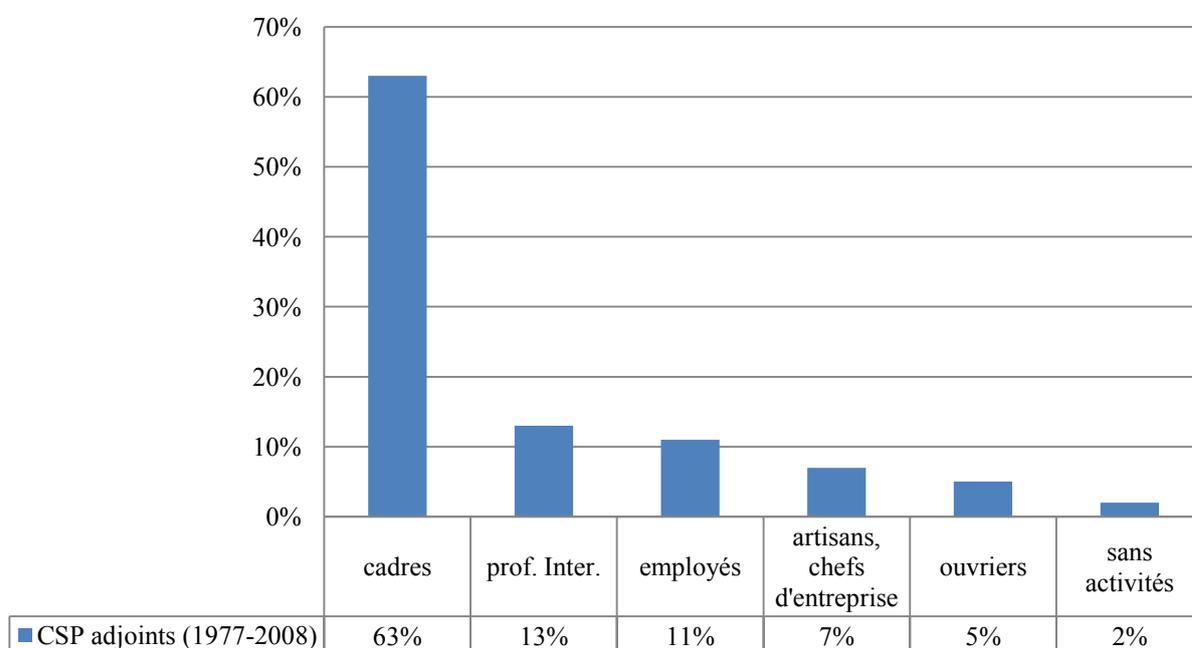
<sup>208</sup> Brunet (Jean-Paul) (dir.), *Les conseillers municipaux des villes de France au 20<sup>ème</sup> siècle*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2006.

<sup>209</sup> Avec seulement quatre candidats recensés, les agriculteurs sont quasiment absents de la compétition municipale, ce qui n'est pas étonnant pour une commune urbaine.

- L'exécutif municipal : une affaire de cadres.

La classification des adjoints par type de profession révèle une très nette asymétrie des catégories socioprofessionnelles représentées au sein de l'exécutif municipal [Figure 10]. Ce sont les cadres qui cooptent l'essentiel des 37 postes d'adjoints distribués entre 1977 et 1995 [63%], loin devant les professions intermédiaires [13%] et les employés [11%]. Autrement dit, les trois quarts des postes d'adjoints à pouvoir depuis 1977 au sein du gouvernement municipal de Georges Frêche ont été occupés par les colistiers issus des nouvelles classes moyennes urbaines salariées.

Figure 10 : Répartition des 37 postes d'adjoints par CSP (1977-1995)



L'arrivée de Georges Frêche à la tête de la mairie ainsi que ses réélections ont donc été marquées par un recrutement de son exécutif essentiellement au sein des catégories socioprofessionnelles qui participent directement du renouvellement démographique de la ville. A l'instar des logiques de recrutement sexué observées plus avant, la surreprésentation des cadres dans l'exécutif montpelliérain prolonge une tendance observable dans la composition socioprofessionnelle des listes conduites par Georges Frêche. Une lecture diachronique du poids de ce groupe parmi ses colistiers laisse apparaître une forte stabilité entre 1977 et 1995 : majoritaires, leur part oscille entre 51% et 55% des candidats inscrits sur sa liste [Figure 11].

Figure 11 : part des cadres et professions intellectuelles supérieures parmi les candidats des listes du maire sortant, de la droite libérale, de l'extrême droite et de l'extrême gauche (1977-2001)

	1977	1983	1989	1995
<b>G. Frêche</b>	<b>53%</b>	<b>51%</b>	<b>55%</b>	<b>55%</b>
UDF-RPR	47%	45%	40%	37%
Ext. G.	33%	25%	-	24%
FN	-	7%	20%	12%

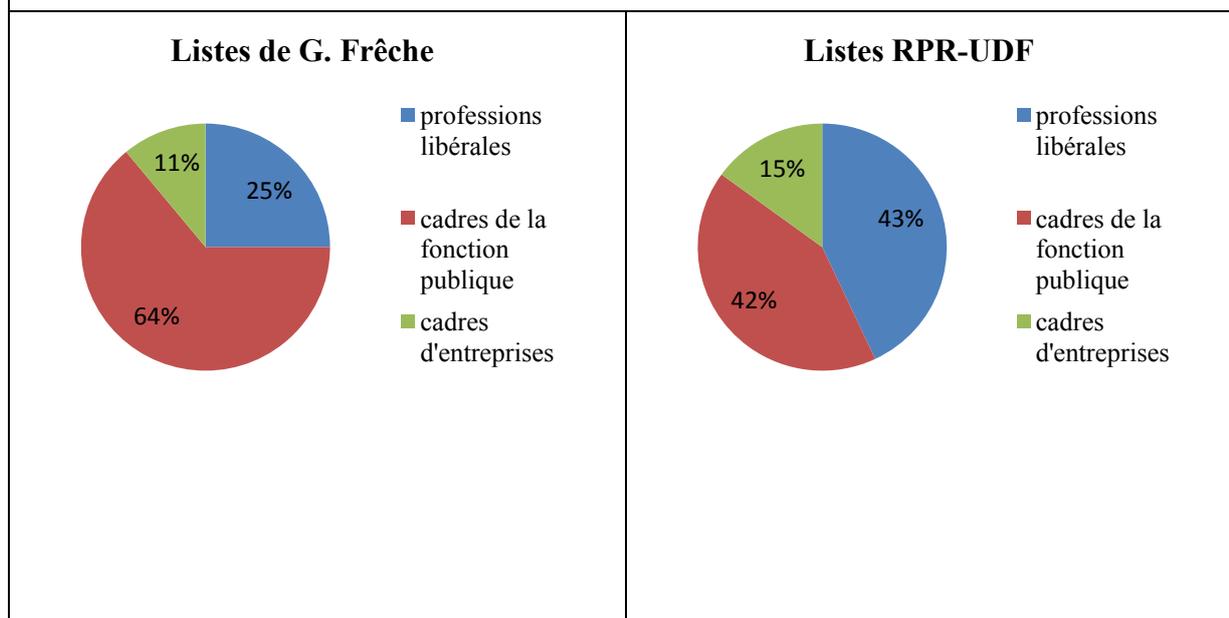
Nous pouvons tirer deux observations quant aux espaces socioprofessionnels investis par Georges Frêche dans la composition de ses listes : tout d'abord, force est de constater l'existence d'une sélection spécifique dans l'accès aux listes du maire sortant favorisant les cadres et professions intellectuelles supérieures. Dans un second temps, le recul des cadres pour les élections de 2001 ne relève pas tant d'un renouvellement des espaces de cooptation auprès de nouveaux entrants retraités, que de la reconduction au sein de l'équipe du maire sortant de cadres « jeunes retraités ». Les réélections de Georges Frêche à la tête de la mairie s'accompagnent donc d'un renforcement de la présence des cadres au sein de ses équipes.

- L'enseignement supérieur : le vivier de recrutement privilégié des adjoints montpelliérains

En reprenant la classification des cadres établie par l'INSEE, nous observons en effet que l'essentiel du recrutement de ces groupes socioprofessionnels à l'œuvre dans les listes du maire sortant s'effectue auprès au sein de la fonction publique, loin devant les professions libérales et les cadres d'entreprises<sup>210</sup>. Cette asymétrie du recrutement est en revanche moins marquée pour les listes de la droite libérale qui présentent une part équivalente de cadres issus de la fonction publique et de professions libérales [Figures 13].

<sup>210</sup> Ces données prolongent les observations dressées quant à la surreprésentation du secteur public parmi les militants socialistes : Di Stefano (Alain), *La participation des fonctionnaires civils à la politique*, L.G.D.J., Paris, 1979.

Figure 13 : secteurs de recrutement des cadres parmi les d'union de la gauche et de la droite libérale.



Les graphiques ci-dessus montrent que le clivage partisan impacte différemment les catégories socioprofessionnelles étudiées. S'il apparaît que la part des cadres d'entreprises reste comparable, les résultats sont en revanche tout autre s'agissant des candidats issus des professions libérales et de la fonction publique : en moyenne, les cadres issus de la fonction publique sont surreprésentés parmi les colistiers de Georges Frêche [64%] tandis qu'ils ne représentent plus que 42% des candidats de droite<sup>211</sup>. A l'inverse, les listes de droite déploient une cooptation socioprofessionnelle beaucoup plus favorable aux professions libérales que pour les listes situées au gauche de l'échiquier politique. Parmi les cadres de la fonction publique, on trouve une majorité de candidats exerçant dans le monde de l'enseignement secondaire et supérieur ainsi que de la recherche scientifique : cette proportion est plus marquée du côté des cadres cooptés par Georges Frêche [79%], tandis que 50% de ces cadres inscrits sur les listes RPR-UDF relèvent de la filière de l'enseignement et de la recherche.

La clique exécutive identifiée à la veille des élections municipales de 2001 se compose donc essentiellement d'hommes exerçant dans l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse de Raymond Dugrand, professeur de géographie, ou de Patrick Geneste, professeur à l'université des sciences et techniques et directeur de l'école nationale supérieure de chimie. Professeur

<sup>211</sup>Traditionnellement, le secteur public ne constitue pas un espace de cooptation socioprofessionnel des partis de la droite libérale. Voir : Bréchon (Pierre), Derville (Jacques), Lecomte (Patrick), *Les cadres du RPR*, Economica, Paris, 1987.

agrégé à la faculté de droit de Montpellier, Georges Frêche y recrute de nombreux colistiers appelés à intégrer son exécutif, comme Michel Lacave en 1989 alors doyen de la faculté de droit. La faculté de médecine est également un important terreau de candidatures : Jean-Louis Lamarque, professeur et chef de service au CHU de Lapeyronie figure en bonne place sur les listes de Georges Frêche de 1989 et 1995 ; André Levy, professeur en médecine figure quant à lui sur les listes de 1977, 1983 et 1989 du maire sortant<sup>212</sup>, chargé de la culture de 1985 à 1995. Cette asymétrie dans le recrutement des cadres n'a rien d'étonnant dans une ville marquée par une vie universitaire particulièrement développée et au passé industriel quasi inexistant. Sans être en mesure d'extrapoler nos observations au-delà de la période étudiée, force est de constater le rôle central joué par les institutions de l'enseignement supérieur et de la recherche dans la production des élites montpelliéraines<sup>213</sup>.

Finalement, les caractéristiques socioprofessionnelles des adjoints de Georges Frêche prolongent les observations dressées dans le chapitre précédent, relatives au renouvellement des bases sociales du Parti socialiste montpelliérain. Si les nouvelles classes moyennes urbaines salariées ont alimenté le « phénomène associatif<sup>214</sup> » des années 1970, elles ont également constitué le vivier principal de recrutement des colistiers et des adjoints de Georges Frêche. Ainsi, les caractéristiques socioprofessionnelles de l'exécutif relèvent en grande partie de la spécificité des assises sociales de la gauche montpelliéraine, et plus spécifiquement du Parti socialiste, largement défavorables aux ouvriers et aux employés<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup>L'Université des Sciences et Techniques est également un espace de recrutement investi par le maire qui intègre dans son équipe Max Lévida en 1983 ou encore Christian Bouillé en 1995, tous deux professeurs.

<sup>213</sup>La surreprésentation des acteurs de l'enseignement confirme les nombreuses observations dressées quant aux ressorts de l'engagement militant des professionnels de l'éducation : Beillerot (Jacky), *Idéologie du savoir : militants politiques et enseignants*, Casterman, Paris, 1979 ; Gerbod (Paul), *Les enseignants et la politique*, PUF, Paris, 1976.

<sup>214</sup>Balme (Richard), *op. cit.* p. 601.

<sup>215</sup>Rey (Henri) et Subileau (Françoise), *op. cit.*, p.64. ; Kesselman (Mark), « Systèmes de pouvoir et cultures politiques au sein des partis politiques française. Le cas du Parti socialiste et de l'Union des démocrates pour la Cinquième République », *Revue Française de Sociologie*, n° 13, 1972, p. 485-515.

Section 1.2 : La nomination des adjoints de quartier : une redéfinition des contours de l'élite exécutive

§1 Essoufflement de la stratégie unioniste et poussée électorale des écologistes aux municipales de 2001

Les élections de 2001 introduisent un réajustement des rapports de force au sein du conseil municipal et un renouvellement significatif de l'exécutif avec la nomination de douze nouveaux adjoints.

Figure 23 : Taux de renouvellement des colistiers et adjoints de Georges Frêche [1977-1995]

	1977	1983	1989	1995	2001
Taux de renouvellement des listes de Georges Frêche	100%	63%	44%	36%	47%
N*	43	59	59	61	61
Taux de renouvellement des adjoints de Georges Frêche	100%	59%	53%	31%	67%
N*	14	17	17	18	18
* Effectif total des colistiers					
**Effectif total des adjoints					

« *La forteresse n'est plus imprenable*<sup>216</sup> ». Avec 38,76% des suffrages exprimés, la liste menée par Georges Frêche est en recul de huit points par rapport à 1995. Ce tassement ne relève pas tant d'une plus forte mobilisation des électeurs de la droite libérale<sup>217</sup> que d'une multiplication des listes de gauche et du meilleur score jamais réalisé par les Verts lors de municipales qui leur permet d'accéder au second tour. L'entrée des écologistes intervient dans un contexte d'effritement de la liste d'union de la gauche conduite par Georges Frêche et d'une progression du vote écologiste sur la ville. Si le maire sortant parvenait à fédérer au sein de ses équipes précédentes les représentants des différentes tendances de la gauche montpelliéraine, la stratégie *unioniste* est sérieusement mise à mal pour ce dernier scrutin où

<sup>216</sup>Midi Libre Montpellier, 12 mars 2001

<sup>217</sup>Deux listes RPR ont été déposées pour les municipales de 2001, menées par Olivier Dugrip (17,72%) et le dissident Yves Loubatières (8,34%). Or même en additionnant les scores de ces deux listes, la droite est loin des 30% enregistrés par G. Christol en 1995. Seul F. Delmas parvenait à réaliser un score de plus de 40% au premier tour. Depuis son retrait de la vie politique municipale, les têtes de liste de la droite libérale (Willy Diméglio, Gérard Christol, O. Dugrip) ne sont jamais parvenus à dépasser les 30% de suffrages.

la « gauche plurielle » ne compte plus que des socialistes et des communistes : tandis que les candidats chevènementistes issus du Mouvement des Citoyens [MDC], face au refus du maire sortant de leur accorder un poste d'adjoint et deux postes de conseillers municipaux sur sa liste<sup>218</sup>, retirent leur soutien à la gauche plurielle, les radicaux de gauche conduits par Philippe Thinès, président du Cercle montpelliérain du Parti Radical de Gauche, qui réclament en vain trois postes éligibles<sup>219</sup> décident de faire liste commune avec les Verts.

Jusqu'en 2001, les campagnes municipales des écologistes sont marquées par un amateurisme et un apolitisme revendiqués et mis en scène. Ainsi, les discussions engagées en 1989 avec la Nouvelle Gauche<sup>220</sup> en vue d'une éventuelle alliance au premier tour reflètent la difficulté avec laquelle les Verts envisagent les négociations partisans : « *ces discussions sont bien difficiles, les verts étant prêts à pratiquer l'ouverture à des individus représentatifs, mais pas prêts du tout à se lier les main au travers d'une alliance directe entre formations*<sup>221</sup> ». Evoquant la stratégie des Verts pour le second tour, Nicole Stamm réaffirme l'apolitisme de sa formation, « *l'écologisme n'étant ni de gauche ni de droite* », et annonce que la décision de soutenir les listes qualifiées au second tour se fera par tirage au sort. En 1995, c'est la capacité même des verts à trouver 61 colistiers qui est saluée par le journal local : « *Après bien des difficultés pour boucler leur liste, les deux 'Petit Poucet' de la campagne sont finalement parvenus à motiver les 61 personnes nécessaires à la constitution de l'équipe*<sup>222</sup>. » Mais ce rôle d'*outsider* est pleinement assumé. L'officialisation de leur candidature en 1995 en est une bonne illustration et rompt avec le cérémonial de la conférence de presse de Georges Frêche ou de Gérard Christol : « *Les Verts avaient également choisi de bouder le protocole, et c'est dans une ambiance décontractée et fleurant l'amateurisme bon enfant qu'ils ont officialisé leur présence sur le terrain des prochaines municipales.*<sup>223</sup> » En 2001, le compte rendu quotidien de la campagne menée par Jean-Louis Roumégas et ses colistiers donne à voir une toute autre stratégie, beaucoup plus institutionnelle cette fois, où les réunions fédérales du parti, les accords nationaux passés avec les forces de la « *majorité plurielle* » et les négociations intensives menées avec Georges Frêche sur le nombre et la place des colistiers verts sur la liste d'union de la gauche du maire sortant occupent le devant de la scène

---

<sup>218</sup> *Midi Libre Montpellier*, 9 février 2001.

<sup>219</sup> *Midi Libre Montpellier*, 7 février 2001.

<sup>220</sup> Mouvement issu des résultats de Pierre Juquin aux élections présidentielles.

<sup>221</sup> *Midi Libre Montpellier*, 8 février 1989.

<sup>222</sup> *Midi Libre Montpellier*, 9 juin 1995.

<sup>223</sup> *Midi Libre Montpellier*, 9 juin 1995.

Forts d'un score de 12,5% des suffrages au premier tour, les écologistes, emmenés par Jean-Louis Roumégas [instituteur], ont donc la possibilité de renégocier leur participation à l'exécutif et la petite « *poignée de places*<sup>224</sup> » que Georges Frêche consentait jusques là à leur accorder. Aux côtés de Jean-Louis Roumégas, on retrouve Maryse Ruban, enseignante retraitée de 64 ans. Tous deux figuraient déjà sur la liste conduite par Nicole Stamm en 1995, respectivement en seconde et huitième position. Enfin, Mustapaha Majdoul, militant écologiste depuis l'année 2000, qui connaît sa première expérience politique, accède lui aussi à l'exécutif. La présence de ce quadragénaire né au Maroc, gérant d'une société immobilière et président de l'Association Interprofessionnelle pour le Développement Economique n'est pas étrangère au travail de cooptation engagé Jean-Louis Roumégas et l'avocat Olivier Taoumi auprès de la communauté franco-marocaine dès les investitures à l'automne 2000. D'abord soupçonnés d'entrisme [« Poussés par Olivier Taoumi, les Verts ont intégré l'an dernier soixante-quinze militants d'origine maghrébine<sup>225</sup> »] la commission d'enquête du parti a finalement conclu que ces adhésions obéissaient à une volonté des nouveaux militants de s'impliquer dans la vie du parti en vue « *d'obtenir une meilleure représentation de leur communauté au conseil municipal*<sup>226</sup>. » Favorable au droit de vote des étrangers et à l'accélération des dossiers de naturalisation, Mustapaha Majdoul apparaît comme le porte-parole officieux de la communauté marocaine et le gage d'une « *représentation politique à l'image de la population française* » selon les termes de Jean-Louis Roumégas. De fait, l'entrée de ces trois adjoints écologistes néophytes illustre le nouveau poids électoral d'une formation politique qui tend à se professionnaliser et à affaiblir la gauche plurielle conduite par le maire sortant.

Le renouvellement de l'exécutif s'accompagne du départ de certains adjoints clés du gouvernement municipal depuis 1977. Raymond Dugrand, écarté pour des raisons réglementaires de la direction de la Société d'Équipement de la Région de Montpellier [SERM], quitte l'équipe municipale et sa délégation à l'urbanisme. Patrick Geneste, en charge de la relation avec les universités au cours des quatre mandats précédents, est nommé recteur de l'Université de l'île de la Réunion. Yves Larbiou, en charge des espaces verts de 1977 à 1995 et à la culture jusqu'en 2001, est relégué en fin de liste au profit des candidats écologistes. Cantonné à une position non éligible, il ne siègera plus au conseil municipal. Gilbert Roseau, représentant de la communauté pied-noir et adjoint en charge de l'état civil

---

<sup>224</sup>*Midi Libre Montpellier*, 12 mars 2001.

<sup>225</sup>*Midi Libre Montpellier*, 27 janvier 2001.

<sup>226</sup>*Midi Libre Montpellier*, 8 janvier 2001.

depuis 1977, ne figure plus dans l'exécutif de 2001, tout comme Christian Bénézis, adjoint aux sports depuis 1983. Autrement dit, on assiste au tournant des années 2000 à une reconfiguration nette de l'exécutif montpelliérain avec la dispersion des adjoints qui composaient la clique exécutive depuis plus de vingt ans. La nouvelle garde rapprochée socialiste du maire est plus restreinte [cinq adjoints] et moins expérimentée que la précédente [tous ont intégré l'exécutif municipal en 1989]. Hélène Mandroux est notamment reconduite dans sa délégation relative à l'administration générale et aux finances de la ville. Nommée première adjointe, elle succède à Raymond Dugrand et devient la numéro deux du gouvernement municipal. Serge Fleurence, Max Léviita reprennent quant à eux leur délégation respective, démocratie locale et enseignement.

Les élections municipales de 2001 marquent donc un coup d'arrêt au processus de fermeture de l'exécutif aux nouveaux entrants observé depuis plus de vingt ans. C'est dans ce contexte de redéfinition de la configuration exécutive, marqué par l'entrée de néophytes dans le gouvernement municipal, que sont nommés en 2002 les nouveaux adjoints de quartier.

## §2 Les délégations de quartier : rétribution exécutive pour novices politiques

Conformément à la loi de 2002, Georges Frêche désigne au sein de sa majorité huit adjoints chargés d'animer les sept quartiers de la ville. Leur nomination s'inscrit dans la rupture observée au lendemain des élections de 2001 : sur les huit adjoints de quartier identifiés, six effectuent leur premier mandat municipal. Autrement dit, sur les vingt-quatre adjoints qui composent l'exécutif, dix-huit sont de nouveaux entrants n'ayant jamais exercé dans le gouvernement municipal. Tout se passe en effet comme si l'élargissement de l'exécutif sous l'effet de la loi de 2002 s'opérait essentiellement en direction d'acteurs faiblement intégrés au marché politique montpelliérain. Dans leur très grande majorité, les adjoints de quartier ne sont pas issus de l'élite municipale installée depuis l'arrivée de Georges Frêche en 1977. Presque tous effectuent leurs premiers pas en politique durant les années 2000 au sein de la majorité municipale et n'ont jamais figuré sur aucune des listes conduites entre 1977 et 1995.

Nous avons vu précédemment combien l'institutionnalisation de l'élite exécutive s'est révélée particulièrement défavorable au personnel féminin et que la loi sur la parité n'a que partiellement affecté. En réalité, il apparaît que la loi de 2002 et la désignation des adjoints de quartiers aient eu un effet plus déterminant sur la féminisation de l'exécutif montpelliérain.

Les femmes sont les principales bénéficiaires de la création de ces nouveaux rôles exécutifs dans la mesure où elles occupent cinq des huit postes d'adjoints de quartiers. La plus expérimentée, Christiane Fourteau, employée des PTT, siège dans la majorité municipale depuis l'âge de quarante ans [elle figure en dix-septième position sur la liste conduite par G. Frêche en 1983] et a effectué l'essentiel de sa carrière municipale en tant que simple conseillère. En 2001, elle figure en huitième position sur la liste de Georges Frêche et accède donc pour la première fois à l'exécutif à l'âge de 58 ans, en tant qu'adjointe en charge des Maisons pour Tous, avant de recevoir en 2004 la délégation du quartier Mosson qu'elle ne conservera que durant une année. Si la délégation de quartier n'a pas impliqué pour Christiane Fourteau une promotion statutaire, il en va différemment pour Andrée Weill, institutrice et conseillère municipale depuis 1989. Celle-ci fait une entrée politique plus tardive [en 1989 elle est âgée de 49 ans]. Contrairement à Christiane Fourteau, les délégations de quartiers et le *turn over* qui intervient dans la municipalité suite à l'élection de G. Frêche au conseil régional lui permettent d'accéder pour la première fois à la gestion municipale à l'âge de 64 ans.

Ces exemples constituent en quelque sorte des cas limites du profil requis pour accéder aux délégations de quartier, généralement réservées à des élues plus jeunes [45 ans de moyenne d'âge] ayant débuté leur carrière politique dans les années 2000. Le personnel masculin appelé à investir cette offre politique présente des caractéristiques plus contrastées dans la mesure où, contrairement à leurs homologues féminines, non contents de siéger au conseil municipal depuis les années 1990 voire 1980, certains d'entre eux disposent également d'une solide expérience dans la gestion exécutive. C'est notamment le cas de Christophe Moralès, qui siège au conseil municipal depuis 1983 et qui a été en charge de l'offre environnementale au sein de l'exécutif pendant douze ans ; Serge Fleurence, adjoint en charge de la commission municipale Montpellier au Quotidien et interlocuteur privilégié des comités de quartiers depuis 1989 transite également par la délégation de quartier entre 2005 et 2008 ; moins expérimentés, Christian Bouillé et Philippe Saurel, tous deux élus conseillers municipaux de la majorité en 1995, sont reconduits dans l'équipe de 2001 en tant qu'adjoints thématiques [le premier en tant qu'adjoint à la sécurité, le second en charge de l'action sociale] avant de recevoir une délégation de quartier. Seuls Patrick Vignal, Philippe Thines et Frédéric Tsitsonis, élus pour la première fois en 2001 présentent un parcours municipal semblable à celui du personnel féminin.

Ces exemples constituent en quelque sorte des cas limites du profil requis pour accéder aux délégations de quartier, généralement réservées à des élues plus jeunes [45 ans de moyenne d'âge] ayant débuté leur carrière politique dans les années 2000. Le personnel masculin appelé à investir cette offre politique présente des caractéristiques plus contrastées dans la mesure où, contrairement à leurs homologues féminines, non contents de siéger au conseil municipal depuis les années 1990 voire 1980, certains d'entre eux disposent également d'une solide expérience dans la gestion exécutive. C'est notamment le cas de Christophe Moralès, qui siège au conseil municipal depuis 1983 et qui a été en charge de l'offre environnementale au sein de l'exécutif pendant douze ans ; Serge Fleurence, adjoint en charge de la commission municipale Montpellier au Quotidien et interlocuteur privilégié des comités de quartiers depuis 1989 transite également par la délégation de quartier entre 2005 et 2008 ; moins expérimentés, Christian Bouillé et Philippe Saurel, tous deux élus conseillers municipaux de la majorité en 1995, sont reconduits dans l'équipe de 2001 en tant qu'adjoints thématiques [le premier en tant qu'adjoint à la sécurité, le second en charge de l'action sociale] avant de recevoir une délégation de quartier. Seuls Patrick Vignal, Philippe Thines et Frédéric Tsitsonis, élus pour la première fois en 2001 présentent un parcours municipal semblable à celui du personnel féminin.

La création des adjoints de quartier intervient dans un contexte de redéfinition des contours de la configuration exécutive. Alors que les adjoints ayant participé à la victoire de 1977 ont tous quitté le gouvernement municipal, on assiste à un renouvellement massif des membres de l'exécutif, accentué par la nomination des adjoints de quartier. Sur les vingt-quatre adjoints qui composent le gouvernement municipal en 2002, les trois-quarts engagent leur première expérience exécutive. Par ailleurs, comme l'indique l'intitulé des nouvelles délégations, les adjoints de quartier sont chargés de représenter au sein de l'exécutif les intérêts organisés des territoires de la ville. Ici, la question du découpage des quartiers est indissociable du contrôle politique des territoires de la ville engagé par Georges Frêche et ses adjoints depuis 1977. En effet, conjointement à la cristallisation d'une clique exécutive dans le sillage des réélections de Georges Frêche, les adjoints socialistes ont investi le marché cantonal. L'implantation socialiste dans les cantons montpelliérains participe directement de la stabilité municipale. La nomination des adjoints de quartier s'inscrit donc dans une configuration cantonale stabilisée. L'enjeu pour le maire sera de déconnecter les délégations de quartier des enjeux cantonaux pour ne pas mettre en concurrence les nouveaux adjoints et les conseillers généraux

## Section 2 : Les adjoints de quartier et le contrôle politique des territoires : institution d'un rôle déconnecté du marché cantonal

L'étude sur les conseils citoyens nancéiens, menée par Jean-Nicolas Birck, a mis à jour les stratégies de politisation de ces structures par les élus municipaux<sup>227</sup>. Dirigée par l'UMP et le Parti radical valoisien, la municipalité a en effet investi la mise en place des conseils citoyens comme une ressource de conquête des territoires cantonaux, dans un contexte marqué par le recul de la droite à l'échelle régionale<sup>228</sup> [dirigée par Gérard Longuet, UDF, depuis 1992 elle est conquise par une coalition de gauche en 2004] et départementale [dirigée par Jacques Baudot depuis 1988, elle est présidée par la gauche à partir de 1998]. La perte de du contrôle de ces institutions par la droite locale a eu des incidences directes sur la légitimité du maire de Nancy, André Rossinot [élu à la tête de la mairie depuis 1983] également responsable de la fédération départementale de l'UMP, à qui ses homologues imputent une grande responsabilité. La progression de la gauche au département est d'autant plus problématique qu'elle débouche sur la conquête de deux cantons sur les quatre que compte le territoire nancéen, aux dépens des candidats soutenus par le maire et par ailleurs adjoints. En 2004, la droite ne détient qu'un seul des quatre cantons. Perçue comme une menace pour le leadership municipal, cette évolution des rapports de forces cantonales inscrit la reconquête cantonale comme un objectif stratégique visant à conforter la domination de la compétition municipale. Pour ce faire, dans le sillage de la loi de proximité instituant le découpage des communes en quartiers, André Rossinot entreprend un découpage conforme aux frontières cantonales. Sur les six quartiers créés en 2002, quatre correspondent en tout point aux limites cantonales. La légitimité territoriale de la délégation de quartier [confiée à des adjoints UMP] tend donc à concurrencer la légitimité cantonale portée par les conseillers généraux socialistes. « *Au final, nous voyons dans ce changement de cap que s'esquisse un usage stratégique du rôle d'adjoint de quartier en vue de renforcer la concurrence au sein du territoire cantonal*<sup>229</sup> ». En ordonnant leur travail de notabilisation à partir des conseils de quartiers, ces adjoints nancéiens se saisissent des activités relationnelles traditionnellement imputées aux conseillers

---

<sup>227</sup>Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie locale. Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil Général de Meurthe-et-Moselle*, thèse de doctorat, sous la direction d'Etienne Criqui, Nancy, 2010. Voir plus précisément la section « La démarche participative, comme élément de la stratégie d'implantation cantonale par les acteurs municipaux », pp. 382-392

<sup>228</sup>Criqui (Etienne), « L'évolution du paysage politique lorrain. La Lorraine est-elle encore à droite ? », in Criqui (Etienne) (dir.), *Les forces politiques en Lorraine*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 5-12

<sup>229</sup>Birck (Jean-Nicolas), *op.cit.* p.387

généraux<sup>230</sup> et apparaissent comme des leaders intermédiaires chargés d'assurer la médiation entre autorité mayorale et intérêts organisés sur les cantons.

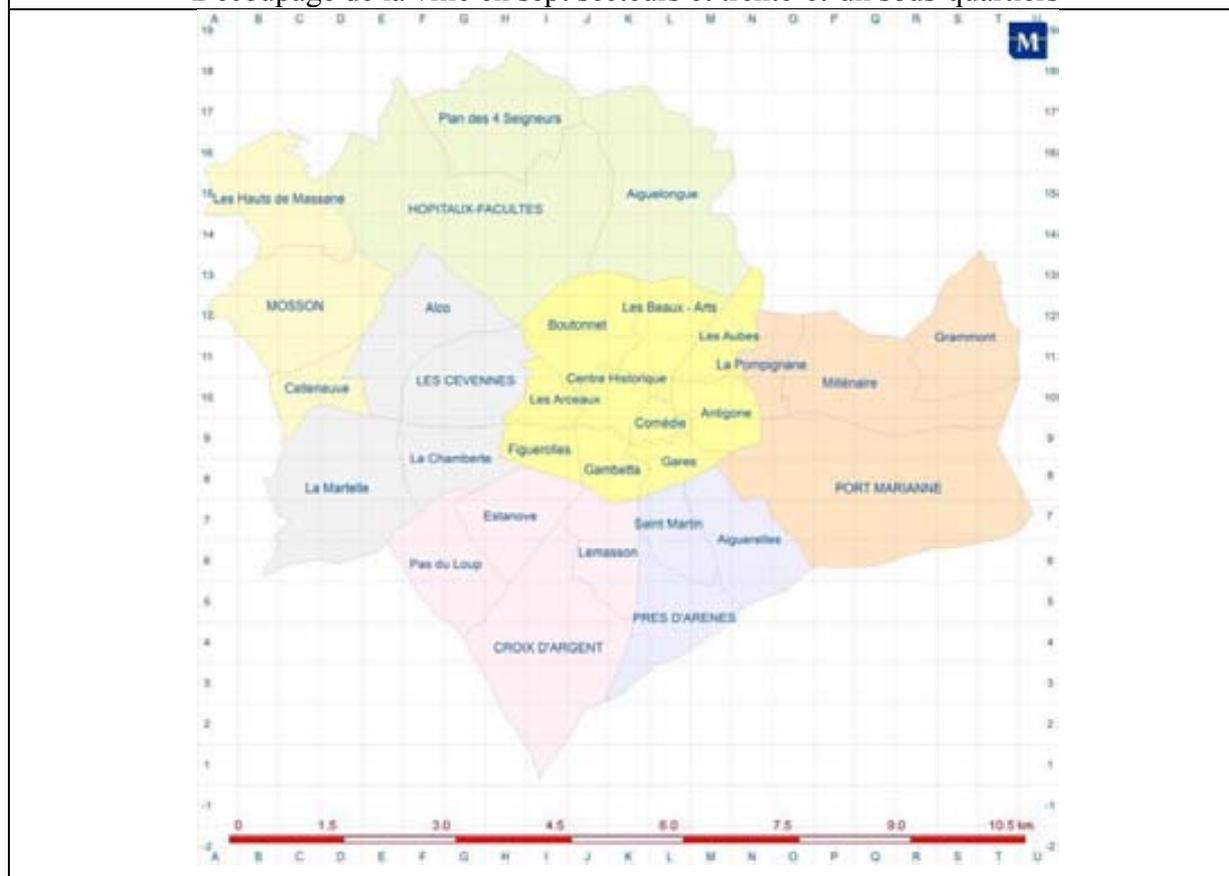
Ce détour par le cas nancéien est intéressant dans la mesure où il permet de mettre en lumière la spécificité des initiatives orchestrées par Georges Frêche dans la mise en place des conseils de quartiers montpelliérains et de leurs référents politiques. Contrairement à André Rossinot, l'application des mesures de la loi de proximité s'opère dans un contexte de stabilisation politique des cantons montpelliérains, tous détenus par des candidats issus de la gauche [essentiellement socialiste], membres de la majorité municipale. A la veille de la mise en place des conseils de quartiers, Michel Guibal, futur premier adjoint en charge de l'urbanisme, conquiert ainsi le premier canton, faisant tomber la dernière forteresse de droite. A cette domination de l'espace cantonal montpelliérain s'ajoute le contrôle socialiste du département. Si l'opposition entre les deux caciques de la gauche locale, Gérard Saumade au département et Georges Frêche à Montpellier, a pu avoir des incidences sur les investitures cantonales montpelliéraines, les logiques d'affrontement institutionnel entre ville et département recoupaient d'avantage des oppositions de personnes que partisanes. Contrairement à Nancy donc, où les conditions de mise en œuvre de la loi de 2002 répondent à une stratégie de conquête cantonale, Georges Frêche se saisit de cette offre dans une stratégie de maintien du leadership municipal et cantonal. Qu'il s'agisse du découpage territorial, de la composition des conseils de quartiers ou encore des adjoints référents, tout est mis en place pour neutraliser au mieux les logiques concurrentielles et conforter la domination de l'espace politique montpelliérain.

Si l'échelle cantonale a constitué pendant près de vingt ans le référent territorial des politiques de proximité municipales, la mise en place des nouvelles instances citoyennes à l'été 2001 instaure un nouveau découpage infra-communal à partir duquel l'institution municipale déploie désormais son offre de proximité. L'ancien découpage politique fait désormais place à une division plus neutre de l'espace communal en sept secteurs, utilisée par l'INSEE dans la géo-codification des données statistiques [recensements généraux de la population, cartographie du plan de la ville, repérage et jalonnement urbain], et approuvée par le conseil municipal le 30 mars 1998 [Figure 2].

---

<sup>230</sup>Nevers (Jean-Yves), « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, vol. 2, n°7, 1989, p.51.

Figure 2  
 Découpage de la ville en sept secteurs et trente-et-un sous-quartiers



Le développement qui suit vise à retracer les ressorts de l’implantation socialiste dans les cantons montpelliérains. Ce processus est très largement porté par les adjoints de Georges Frêche membres de la clique exécutive.

## Section 2.1 : La combinaison du marché municipal et cantonal

### §1 L’implantation progressive de l’étiquette socialiste dans les cantons montpelliérains

*« On grignote petit à petit ! Encore un peu de patience et on aura les 10 cantons. Nous avons un canton de plus, sept sur dix, celui que s’adjuge Christian Bénézis. Nos deux sortants sont réélus, Alain Bosc l’emporte dans un canton difficile, et André Vézinhel obtient une formidable victoire. Hélène Colas est battue en réalisant un bon score, elle sera notre voix au Conseil Régional. Quant à Michel Guibal, il est des défaites qui valent des victoires<sup>231</sup>. »*

Cette déclaration de Georges Frêche au lendemain du deuxième tour des élections cantonales

<sup>231</sup>Midi Libre Montpellier, 30 mars 1992.

de 1992 est révélatrice des liens particulièrement forts qui unissent, sur ce territoire communal, compétitions cantonales et échéances municipales. Découpée en neuf cantons depuis 1973, puis en dix cantons suite au décret de 1985, la vie politique montpelliéraine est indissociable de la combinatoire de ces deux élections locales. Le contrôle politique de ces territoires infra-municipaux constitue de réels enjeux de pouvoirs à deux niveaux au moins : tout d'abord, ces rendez-vous électoraux [chaque mandat municipal est rythmé par la tenue de deux élections cantonales] sont l'opportunité pour Georges Frêche de placer « ses hommes », et se faisant, de disposer de relais physiques susceptibles de consolider son ancrage politique dans les quartiers de la ville ; ensuite, ces élections offrent des fenêtres d'opportunité déterminantes pour les membres du conseil municipal en ce qu'elles constituent une ressource clé de leur entreprise de capitalisation politique.

Les victoires des listes d'union de la gauche au cours des échéances municipales et l'enracinement d'une élite exécutive s'accompagnent d'un changement progressif de la couleur politique des conseillers généraux élus sur les cantons montpelliérains. A la veille de la victoire de 1977, sept cantons sur les neuf que compte la ville sont aux mains d'élus issus de la droite gaulliste ; vingt ans plus tard, les élections cantonales de 2001 consacrent l'emprise du parti socialiste sur les dix cantons montpelliérains. L'éviction des représentants de la droite à ces postes a été plus ou moins régulière et rapide selon les cantons. Toujours est-il que la conquête des cantons montpelliérains par les candidats socialistes relève d'un processus progressif s'étalant sur une vingtaine d'années. Ces victoires socialistes aux élections cantonales parachèvent la conversion de l'espace politique montpelliérain. Le même processus est à l'œuvre dans les douze communes moyennes de la « vague rose » présentant des caractéristiques de stabilité gouvernementale similaires à la municipalité montpelliéraine [Figure 26].

Figure 26 : Etiquette partisane des conseillers généraux dans les communes gouvernées par le parti socialiste (1976-2001)

villes	cantons	1976	1979	1982	1985	1988	1992	1994	1998	2001
Angers	centre	RPR		RPR		RPR		RPR		UMP
	nord ouest			UDF		UDF		DL		UMP
	sud		RPR		RPR		RPR		RPR	
	ouest		UDF-PR		UDF-PR		UDF-PR		PS	
	trélazé		UDF-CDS		UDF-CDS		UDF-CDS		PS	
	nord	UDF-CDS		UDF-CDS		UDF-CDS		PS		PS
	nord est	PS		RPR		PS		PS		PS
	est		PS		DVG		PS		PS	
Cherbourg	cherbourg-octeville-nord-ouest	CDP		UDF-CDS		UDF-CDS		UDF		RPR
	cherbourg-octeville-sud-est		PS		UDF		PS		PS	
	cherbourg-octeville-sud-ouest		PS		PS		PS		PS	
Le Creusot	creusot est	PS		PS		PS		PS		PS
	creusot ouest	PS		PS		PS		PS		PS
Montpellier	I		UDF-PR	UDF		UDF		UDF		PS
	X				UDF		UDF		PS	
	III		RPR		RPR		RPR		PS	
	VI		UDF		UDF	PS		PS		Verts
	V		PS		UDF-DL		PS		PS	
	IV	RI		UDF-PR		PS		PS		PS
	VIII	PS		PS		PS		RPR		PS
	VII		PS		PS		DVG		PS	
	IX		PS		PS		PS		PS	
	II	PS		RPR		PS		PS		PS
Poitiers	III		UDF-CDS		UDF-CDS		UDF-CDS		UDF-CDS	
	VI		RPR		RPR		RPR		RPR	
	IV		RPR		RPR		RPR		PS	RPR
	V	PS		UDF		UDF		RPR		DVD
	VII			PS		PS		PS		PS
	I	PS		PS		PS		PS		PS
	II		PS		PS	RPR		PS		PS

villes	cantons	1976	1979	1982	1985	1988	1992	1994	1998	2001
Rennes	rennes-centre		RPR		RPR		RPR		RPR	
	rennes-centre-ouest		UDF		UDF		UDF		PS	
	rennes-est		DVD		DVD		UDF		PS	
	rennes-nord		RPR		RPR		UDF		PS	
	rennes-sud-est		PS		UDF		UDF		PS	
	rennes-brequigny			PS		PS		PS		PS
	rennes-le-blosne			PS		PS		PS		PS
	rennes-nord-est	PS		PS		PS		UDF		PS
	rennes-centre-sud	PS		PS		PS		PS		PS
	rennes-nord-ouest		PS		PS		PS		PS	UMP
	rennes-sud-ouest		PS		PS		PS		PS	
La Roche sur Yon	roche-sur-yon-sud		UDF		UDF		UDF		UDF	
	roche-sur-yon-nord		PS		UDF		UDF		PS	
Romans	romans 1			UDF		UDF		UDF		PRG
	romans 2		PS		PS		PS		PS	
Saint Herblain	saint-herblain-ouest			PS		PS		PS		PS
	saint-herblain-est	PS		PS		PS		PS		PS
Saint Priest	saint-priest			UDF-CDS	PS		PS		PS	
Villeneuve d'Ascq	villeneuve-d'asq-sud							PS		PS
	villeneuve-d'asq-nord			PS		PS	PS		PS	
Villeurbanne	villeurbanne-centre			PS		PS	PS		PS	
	villeurbanne-sud		PS		PS		PS		PS	
	villeurbanne-nord		PS		PS		PS		PS	

Entre 1973 et 2001, le tableau révèle une très forte progression des candidats socialistes élus : à la veille des élections municipales de 1977, les candidats socialistes ne remportent que 46% des soixante et un sièges renouvelés entre 1973 et 1976. Une vingtaine d'années plus tard, à l'occasion des scrutins de 1998 et 2001, les candidats socialistes remportent près de 80% des soixante six cantons recensés. Dans toutes les villes, les cantons sont majoritairement socialistes. Si les trois autres capitales régionales suivent cette évolution, celle-ci n'atteint par la portée de l'implantation socialiste observée sur les cantons montpelliérains. Seules les communes de Romans, Saint-Herblain, Saint Priest, Villeneuve d'Ascq et Villeurbanne abordent les années 2000 avec des cantons exclusivement dirigés par la gauche. Mais à la différence de Montpellier, ces cantons urbains s'ancrent dans une vieille tradition d'implantation socialiste.

Cette conquête socialiste des cantons montpelliérains prolonge le renouvellement générationnel observé au sein de la majorité municipale. Les élus socialistes qui parviennent à s'installer durablement dans l'exécutif municipal autour de Georges Frêche, conquièrent les cantons montpelliérains. Cette main mise cantonale s'opère au détriment des conseillers généraux de droite issus de l'ancienne municipalité, mais également des candidats proches de Gérard Saumade, président socialiste du conseil général.

## §2 La centralité du scrutin cantonal dans la carrière des élus municipaux

En nous intéressant aux carrières électives des conseillers généraux montpelliérains, nous souhaitons retracer les stratégies de cumul déployées par les candidats et les usages du mandat municipal dans la conquête du mandat cantonal. Une première indication de la combinaison entre le parcours municipal et la trajectoire cantonale apparaît dans le nombre limité des candidats départementaux n'ayant jamais siégé au conseil municipal montpelliérain : ils ne sont que 39 candidats sur les 102 recensés [soit 38%] à avoir brigué au moins une fois un mandat cantonal sans jamais avoir été élu au conseil municipal entre 1977 et 2001. Ces candidats exclus de la représentation municipale sont issus pour la plupart des partis de droite : 56% des candidats RPR et 70% des candidats frontistes investis aux élections cantonales n'ont ainsi jamais siégé au conseil municipal montpelliérain. Dans la mesure où les cycles municipaux étudiés sont marqués par une forte stabilité politique et l'enracinement des listes d'union de la gauche, les candidats départementaux qui ont également bénéficié d'une expérience municipale ont presque tous été colistiers de Georges Frêche. Le rapport

s'inverse totalement pour ces candidats issus des partis de gauche, au premier rang desquels figurent les candidats socialistes : 91% d'entre eux sont passés par le conseil municipal. Contrairement aux candidats de droite, les usages de l'investiture cantonale déployés par les formations de gauche, non contents de répondre à une sélectivité sociale, reposent également sur l'expérience cumulée au sein de l'institution municipale par chaque candidat [Figure 35].

Figure 35  
Part des candidats cantonaux ayant siégé au moins une fois au conseil municipal montpelliérain selon l'affiliation partisane [1977-2001]

	PC	Verts	RDG	PS	RPR-UDF	FN
Elus au conseil municipal	83%	73%	75%	91%	44%	30%
Non élus au conseil municipal	17%	27%	25%	9%	56%	70%
<i>N</i>	18	11	8	22	27	10

Les travaux portant sur les parcours électifs des conseillers généraux et les types de cumuls engagés mettent tous en avant la forte imbrication du mandat municipal et cantonal. L'enquête réalisée par la FNSP en 1991 montre ainsi que 77% des conseillers généraux interrogés ont débuté leur carrière politique au sein de l'institution municipale [comme conseiller municipal pour 57% d'entre eux et dans une moindre mesure comme maire pour 20%]<sup>232</sup>. Obtenant les mêmes résultats dans son enquête sur les conseillers généraux de 2008-2011, Aurélia Troupel conclue fort justement que « *l'implantation municipale semble favoriser l'accès au conseil général et bien souvent, les élus ont attendu d'avoir capitalisé sur cette ressource avant de briguer un mandat départemental*<sup>233</sup>. »

A Montpellier, les modalités d'accès des conseillers généraux montpelliérains à l'assemblée départementale s'inscrivent dans cette tendance lourde de la professionnalisation politique à l'échelon local. Le scrutin municipal s'impose comme la première étape d'un *cursus honorum* ascendant balisé par la conquête conjointe et/ou successive de mandats locaux et nationaux. Pour la quasi-totalité d'entre eux, les quelques 172 conseillers municipaux recensés entre

<sup>232</sup>FNSP – APCG, « Les conseillers généraux en 1991 », *Revue française de science politique*, 42<sup>ème</sup> année, n°1, 1992, pp. 109-121 ; Roy (Jean-Philippe), *Etre conseiller général au XXI<sup>ème</sup> siècle*, Orléans, Demeter, 2008.

<sup>233</sup>Troupel (Aurélia), *ibid.*

1977 et 2001 ont réalisé leur première expérience électorale au sein du conseil municipal [Figure 36].

Figure 36 : 1<sup>er</sup> mandat des élus municipaux entre 1977 et 2001

	Nombre	taux
Municipal	<b>168</b>	<b>98%</b>
<i>Conseiller municipal</i>	140	81%
<i>Adjoint</i>	28	16%
<i>Maire</i>	-	-
Conseil général	3	2%
Conseil régional	0	-
Parlementaire	1	-
Total	172	100%

La part des élus municipaux ayant réalisé leur entrée en politique en dehors de l'assemblée communale reste non seulement très marginale, mais également locale. En effet, parmi ces quatre élus municipaux, trois d'entre eux détenaient déjà un mandat local [conseil général] avant leur accession au conseil municipal. Qui plus est, l'antériorité du mandat cantonal doit être relativisée dans la mesure où le temps séparant l'accès au conseil général et au conseil municipal est très court : il est de quatre années pour Michel Bélorgeot [élu conseiller général socialiste en 1973 et conseiller municipal en 1977], et seulement d'une année pour le socialiste Pierre Antonini et le RPR Bernard Serrou respectivement élus au département en 1976 et 1982. Aussi, ce laps de temps limité dans la conquête des deux mandats locaux relève d'avantage d'une conquête simultanée marquant le début de leur carrière politique. Seul Georges Frêche fait son entrée politique par un mandat national. S'il mène sa première bataille électorale au cours des élections municipales de 1971, il remporte sa première victoire lors des législatives de 1973, face à René Couveinhes, premier maire de la Grande-Motte [1974], conseiller général ayant lui aussi suivi un parcours descendant [Figure 37].

Figure 37 : Nombre et types de mandats cumulés par les élus municipaux montpelliérains [1977-2001]

	1977-1983		1983-1989		1989-1995		1995-2001	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Aucun	<b>38</b>	<b>88%</b>	<b>48</b>	<b>81%</b>	<b>44</b>	<b>75%</b>	<b>46</b>	<b>75%</b>
Un seul autre mandat	<b>5</b>	<b>12%</b>	<b>8</b>	<b>14%</b>	<b>13</b>	<b>22%</b>	<b>12</b>	<b>20%</b>
<i>Conseil général</i>	4		6	10%	5	9%	7	12%
<i>Conseil régional</i>	-		1	2%	7	12%	4	7%
<i>Parlementaire</i>	1		1	2%	1	2%	1	2%
Deux autres mandats			<b>3</b>	<b>5%</b>	<b>2</b>	<b>3%</b>	<b>3</b>	<b>5%</b>
<i>Conseil général + conseil régional</i>	-		2	3%	-		-	-
<i>Conseil général+parlementaire</i>	-		1	2%	2	3%	2	3%
<i>Conseil régional+parlementaire</i>	-		-	-	-		1	2%
Total	N = 43	100%	N = 59	100%	N = 59	100%	N = 61	100%

Le premier élément caractéristique du groupe des *cumulants* [qui n'apparaît pas directement dans le tableau] réside dans son effectif très réduit : seulement vingt-trois élus municipaux sur les 172 recensés [soit un peu plus de 10%] ont conquis au moins un mandat en dehors du conseil municipal. Autrement dit, les opportunités de professionnalisation politique qu'offre la conquête conjointe ou successive de mandats locaux et/ou nationaux ne concernent qu'une petite minorité du personnel municipal. De ce point de vue, si le mandat municipal constitue pour la grande majorité l'entrée en politique, il marque également pour nombre d'entre eux l'horizon indépassable de leur trajectoire électorale. Le second élément à prendre en compte réside dans le type de cumul détenu par les élus municipaux. C'est pour l'essentiel un cumul local qui engage la combinatoire du mandat municipal et cantonal. Parmi les quarante-six situations de cumul observées entre 1977 et 2001, vingt-neuf impliquent un mandat cantonal [63%]. Par ailleurs, si la trajectoire des *cumulants* reflète une véritable porosité entre compétition municipale et cantonale l'institutionnalisation des élections régionales à partir de 1986 met en circulation de nouveaux *cumulants* : contrairement aux années 1980 où l'on ne compte que trois cas de cumul municipal / régional, les années 1990 sont marquées par le renforcement de ce type de trajectoire électorale avec douze cas de cumuls impliquant la détention du mandat régional<sup>234</sup>.

## Section 2.2 : La clique exécutive à la conquête des cantons montpelliérains

### §1 L'expérience municipale comme variable d'ajustement de l'éligibilité cantonale

Le marché cantonal montpelliérain se révèle donc particulièrement hermétique aux candidats non installés dans l'institution municipale, comme si le droit à investir cette compétition électorale était conditionné par l'accès au conseil municipal. Mais pour compléter cette question de l'imbrication entre candidatures municipales et cantonales il nous faut aborder l'agencement temporel des deux mandats brigüés [Figures 38 et 39]. La mise en regard du parcours municipal des conseillers généraux élus entre 1973 et 2001 révèle les effets de renouvellement de l'élite cantonale induits par l'installation durable des candidats socialistes

---

<sup>234</sup>Cette sous-représentation des *cumulants* municipaux contraste considérablement avec les ressources électorales dont disposent les élus siégeant dans les autres assemblées représentatives. C'est le cas par exemple des conseillers généraux : l'enquête conduite par Aurélia Troupel révèle que près de 98% des sondés sont en situation de cumul et détiennent au moins un autre mandat électif. Dans la mesure où la conquête du mandat départemental constitue très rarement le point d'entrée en politique et qu'il s'insère dans un *cursus honorum* marqué par la détention préalable d'un mandat, le conseil général reste très largement investi par des compétiteurs jouissant d'un ancrage durable au sein du jeu politique local. Voir Troupel (Aurélia), « Des candidats aux élus : portrait des derniers conseillers généraux (2008-2014) », Pouvoirs locaux, juin 2012.

au sein de la majorité municipale et la marginalisation parallèle des candidats issus de la droite républicaine, cantonnés dans l'opposition et peu implantés dans la durée. Si les premiers pas comme représentant politique se révèlent très homogènes, et ce, au-delà des clivages partisans, le mode de scrutin majoritaire en vigueur pour les élections municipales antérieures à 1983, débouche sur une forte asymétrie dans la longévité électorale des conseillers municipaux issus de la droite libérale et ceux de l'union de la gauche des années 1980. Ces derniers, n'étant pas en mesure de siéger au conseil sous le gouvernement municipal de François Delmas, apparaissent moins expérimentés et moins ancrés localement. Sur la liste conduite par le maire sortant en 1977 figurent des candidats siégeant au conseil municipal montpelliérain depuis plusieurs décennies ayant engagé un travail actif de capitalisation politique par la conquête conjointe des mandats municipaux et départementaux.

Figure 38  
Parcours municipaux et trajectoires cantonales des candidats RPR-UDF [1977-2001]

	1977	1979	1982	1983	1985	1988	1989	1992	1994	1995	1998	2001	2001
	Mun.	Cant.	Cant.	Mun.									
F. Delmas			2	CM		1							
W. Dimeglio			2	CM		2	CM		2			1	
J.-J. Pons			2			1							
R. Noualhac													
H. Grillon		1											
J. Martin			1	CM	1		CM			CM			
V. Amoros		1		CM				1		CM			
B. Serrou			2	CM		1			1				
H.-C. Giffone				CM	1								
C. Dumont											1		CM
P. Laborde					1								
J.-L. Lodey					1								
J.-C. Coiffard							CM		1				
J.-C. Gaujal						1	CM		2			1	
Al. Azan						1							
J.-C. Estebe											1		
J.-P. Legrand		1											
R. Nabet		1											
R. Touren					1			1					
B. Barthez								1		CM	1	1	CM
J. Ortiz									1	CM		1	
J.-L. Bonnet								1					CM
J.-C Comor												1	
J.-M. Maillot												1	
R. Couveinhes		2			2								
P. Couveinhes								2					
D. Santonja					2			2					
J. Giret													
M. Vaillat					2								

Mun. : élections municipales  
Cant. : élections cantonales

Cm. : conseiller municipal  
Adj. : adjoint

1 : candidat défait  
2 : candidat élu

Figure 39  
Parcours municipaux et trajectoires cantonales des candidats PS [1977-2001]

	1977	1979	1982	1983	1985	1988	1989	1992	1994	1995	1998	2001	2001
	Mun.	Cant.	Cant.	Mun.									
R. Dugrand	Adj.	2		Adj.	1		Adj.			Adj.			Adj.
G. Roseau	Adj.			Adj.		2	Adj.		2	Adj.		1	Cm.
An. Vézinhét	Cm.			Adj.	2		Cm.	2		Cm.	2		
Al. Bosc	Cm.	2		Cm.	2		Cm.	2			1		
E. Granier	Cm.			Adj.		2	Cm.						
M. Bêlorgeot	Adj.		1	Adj.			Adj.						
J.-P. Vignau	Adj.	2											
P. Antonini	Cm.		1										
G. Montero	Cm.		1										
H. Mandroux				Cm.	1		Adj.	1		Adj.			Adj.
C. Bénézis				Adj.			Adj.	2		Adj.	2		
L. Calmels				Cm.		2	Cm.	2		Adj.	2		
M. Gueorguieff		1		Cm.	1								
R. Pons			1	Cm.									
L. Pouget							Cm.			Adj.	1		Adj.
P. Saurel										Cm.	2		Adj.
C. Bouillé										Cm.	2		Adj.
M. Guibal								1		Cm.		2	Cm.
M. Pétard									1	Cm.	2		
An. Valentin			1										
P. Maurel									2			2	
J. Atlan											2		
G. Couderc			2			2			1			1	

Mun. : élections municipales

Cm. : conseiller municipal

1 : candidat défait

Cant. : élections cantonales

Adj. : adjoint

2 : candidat élu

a) Les candidats de droite : du cantonnement dans l'opposition municipale aux défaites cantonales

François Delmas commence sa carrière politique en 1947, comme conseiller municipal dans l'équipe conduite par Paul Boulet [MRP]. En 1959 il est élu pour la première fois maire de Montpellier, fonction qu'il occupera sans discontinuité jusqu'en 1977. Il cumulera son mandat municipal avec des responsabilités cantonales : dès 1951 il est élu conseiller général sur le premier canton de la ville, et y sera réélu durant vingt huit ans [de 1973 à 1982 il est élu conseiller général sur le neuvième canton]. Ainsi, contrairement à la trajectoire électorale de son successeur à la mairie qui épousera la figure du député-maire, la carrière politique de F. Delmas se caractérise par un fort localisme n'accédant que tardivement à la représentation nationale : il est élu député de la première circonscription en mars 1978, fonction qu'il cède quelque mois plus tard à son suppléant après avoir été nommé secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement auprès du ministre Michel d'Ornano.

A ses côtés l'on retrouve des conseillers et adjoints siégeant parfois de longue date au conseil municipal et également élus au département. C'est le cas de Robert Noualhac, pharmacien, élu pour la première fois en 1959, adjoint en charge des affaires sociales et conseiller général depuis 1973, de l'avocat Henri Grillon, premier adjoint et conseiller général depuis 1973 ou de Marcel Pourquier conseiller général depuis 1973 ; de Jean-Jacques Pons, jeune conseiller municipal de 23 ans, en charge des travaux publics et administrateur de l'office public d'HLM, élu pour la première fois en 1971 et conseiller général depuis 1973. Les victoires successives des listes conduites par Georges Frêche ont des incidences directes sur le devenir politique de ces hommes forts de la droite montpelliéraine. Les années 1980 constituent en quelque sorte les derniers soubresauts politiques d'une élite de droite qui a émergé à l'ombre des réélections de François Delmas.

De cette génération issue des listes de François Delmas, seul Willy Dimeglio tire véritablement son épingle du jeu et compense sa mise à l'écart de la gestion municipale par une solide implantation locale et la conquête de mandats nationaux. Pied-noir d'Algérie, né à Philippeville en 1934, il s'installe à Montpellier en 1962. Il connaît la ville pour y avoir suivi des études de droit et de sciences économiques. En 1963, devant un jury composé notamment de Gérard Saumade, futur président socialiste du conseil général de l'Hérault, il soutient sa thèse en économie intitulée « Le port de Philippeville, perspectives et développement ».

Recruté par François Delmas en 1965 lors de la création du District de Montpellier pour occuper le poste de secrétaire général, il participe activement à la naissance des premières zones industrielles de Vendargues et Saint Jean de Védas avec l'installation de laboratoires comme Chauvin-Blache, Clin-Midy [SANOFI], Bristol-Mayers ou encore le GERDAT [Groupement d'Etude et de recherche pour le Développement de l'agronomie tropicale]. Son entrée en politique à l'âge de 37 ans marque le passage d'un haut responsable de la fonction publique locale [spécialiste de la gestion communale et directeur en 1975 du Centre de Formation des Personnels Communaux] aux responsabilités politiques. Son parcours reproduit les canons de la professionnalisation politique ascendante : comme Jean-Jacques Pons, il entre au conseil municipal de Montpellier en 1971 aux côtés de François Delmas. Il sera de nouveau à ses côtés en bonne place lors des élections de 1977 et de 1983, avant de conduire lui-même une liste en 1989. Au total, il réalisera quatre mandats au sein du conseil dont seulement un dans la majorité municipale. En dépit de son éloignement des responsabilités exécutives, cette sédentarisation de longue durée dans l'institution municipale fera de lui l'une des figures de proue de la droite montpelliéraine. Or ce seul rôle d'opposant est loin de fournir les ressources nécessaires à l'affirmation d'un leadership politique abouti. Comme Jean-Jacques Pons une nouvelle fois, cinq ans après ses premiers pas au conseil municipal, à l'âge de 42 ans, il est investi sur le quatrième canton face au socialiste sortant, Michel Bélorgeot : il y est élu conseiller général et le reste jusqu'en 1988. Les cantonales de 1988 sanctionnent la victoire du nouvel homme fort de la droite locale montpelliéraine, qui conduira la liste municipale de 1989, et marquent le dernier combat électoral de François Delmas, candidat divers droite éliminé dès le premier tour. Contrairement à l'ancien édile, il engage un cumul électif ascendant qui le conduit à briguer avec succès dès 1986 le mandat législatif<sup>235</sup>. De 1986 à 1997, quoique ses vellétés de conquête de la fonction mayorale soient sèchement déçues aux élections de 1989, Willy Dimeglio endosse le rôle de porte-parole des rapatriés dans le dossier des indemnisations<sup>236</sup> à l'Assemblée Nationale. Aucun autre leader de la droite locale montpelliéraine n'a connu un tel type de cumul ascendant ; François Delmas et Bernard Serrou ont bien accédé à la représentation nationale [le premier entre 1978 et 1981 et le second entre 1993 et 1997] mais n'ont jamais exercé plus d'un mandat de parlementaire.

---

<sup>235</sup>Cette étape supplémentaire dans la professionnalisation politique est également marquée par sa mise en congé de ses responsabilités administratives.

<sup>236</sup> Négrier (Emmanuel), Savarese (Eric), « Entretien avec Willy Dimeglio », Pôle Sud, 2006, pp. 89-96 : la défense engagée au nom des intérêts rapatriés sur cette question le conduira à s'abstenir lors du vote du budget présenté par le ministre de l'époque, Edouard Balladur.

Dans la mesure où à Montpellier, le cantonnement des partis de droite dans l'opposition municipale a considérablement réduit les opportunités de professionnalisation politique, certains candidats de la génération 1977-1983 ont préféré emprunté d'autres leviers d'intégration du conseil municipal et se défaire de leur statut d'opposant. Ces « transfuges », ou ces « frêchisés », ont effectué leur entrée en politique dans les rangs de la droite avant d'être cooptés par Georges Frêche. Deux candidats présentent ce type de parcours qui témoignent en creux des rapports que pouvaient entretenir Georges Frêche avec les élus d'opposition : en leur offrant des rétributions politiques qu'ils ne pourraient espérer en tant qu'opposants, Georges Frêche vide les rangs de ses adversaires, brise les cooptations partisans au profit d'une affiliation centrée sur sa personne. Il se donne à voir comme celui qui fait et défait les carrières, aussi bien dans sa majorité que dans l'opposition.

C'est le cas de Vincent Amoros et du bâtonnier Jacques Martin, tous deux pieds-noirs d'Algérie. Le premier, né à Oran en 1930, a pris une part active au conflit dans les rangs de l'OAS. Employé de la Direction Départementale de l'Équipement, Président du Mouvement Unifié des Rapatriés, il investit l'espace politique montpelliérain des années 1980 sous les couleurs de l'UDF. Successivement colistier de François Delmas en 1977 et 1983, et de Willy Dimeglio en 1989, il siège dans l'opposition municipale de 1983 à 1989. Parallèlement, il est investi à deux reprises pour les élections cantonales de 1979 et de 1992 qu'il perd au second tour face à Jean-Pierre Vignau et André Vézinhel. L'année 1995 marque un tournant puisqu'il intègre en bonne place la liste de G. Frêche [20<sup>ème</sup> position] et siège pour la première fois dans la majorité comme conseiller municipal non inscrit. Il est reconduit en 2001 sur la liste du maire sortant mais en position non éligible 46<sup>ème</sup> position.

Le recrutement de Jacques Martin intervient plus tôt. Originaire du village de Vialar en Algérie, cet avocat et jeune bâtonnier, président local de l'ANFANOMA [Association Nationale des Familles d'Afrique du Nord, d'Outre-Mer et de leurs Amis], est issu d'une famille pied-noir, gaulliste de gauche et fortement politisée : petit-fils de Gustave Martin, second maire de Vialar de 1935 jusqu'à sa mort en 1940, et fils de Gustave Martin, également maire de Vialar de 1955 jusqu'à l'Indépendance en 1962 et président du conseil général, il fait son entrée au conseil municipal montpelliérain en 1983 dans les rangs de l'opposition [UDF]. Un an plus tôt, il est éliminé au second tour sur le huitième canton face au maire socialiste de Pignan, Guy Couderc, mais réalise un score tout à fait honorable [48,80% des suffrages]. Il récidive en 1985 sur le septième canton sans passer cette fois-ci le premier tour. Son passage

dans la majorité municipale en 1989 et 1995 est en quelque sorte plus « aboutie » que celui de Vincent Amoros dans la mesure tout d'abord où il figure systématiquement en position éligible, et où il investit désormais le scrutin municipal sous l'étiquette socialiste.

En réalité, il n'y a guère que dans les cantons composés des communes limitrophes que l'on trouve des conseillers généraux de droite disposant d'un ancrage local et/ou d'une trajectoire nationale similaires au parcours de Willy Dimeglio. Seule femme de droite ayant accédé au mandat départemental, Danièle Santonja a également débuté sa carrière politique comme conseillère municipale [RPR] puis adjointe au maire de la commune de Juvignac, Lionel de Brunelis [élu depuis 1960], en charge des affaires sociales et scolaires en 1977. Le récit de son entrée en politique insiste plus sur l'opportunité du moment que sur un engagement cultivé de longue date en vue d'investir le champ politique. Mariée à un chirurgien-dentiste, ce dernier est sollicité par le maire de l'époque pour intégrer la liste de 1977. Les horaires de son activité professionnelle ne lui permettant pas d'assurer un éventuel mandat municipal, c'est sa femme qui intègre finalement l'équipe du maire sortant. Initialement candidate « par défaut », elle valorise son élection au conseil comme une étape importante de la vie municipale de la commune : première femme élue au conseil, elle ouvre une féminisation de la liste de droite en cooptant six autres femmes. En 1983, elle est élue maire de la ville dès le premier tour, fonction qu'elle occupe encore aujourd'hui<sup>237</sup>. Sa carrière politique se conjugue exclusivement au local : elle est élue conseillère générale du 10<sup>ème</sup> canton de 1985 à 1998 et ses tentatives pour investir un mandat national se révèlent infructueuses [elle est éliminée dès le premier tour lors des élections législatives de 1993].

Aux côtés de Michel Vaillat, maire UDF de Lattes de 1977 à 1985, et conseiller général entre 1985 et 1992, et de Jacques Giret, maire UDF de Palavas-Les-Flots de 1953 à 1989 et conseiller général du cinquième canton entre 1985 et 1992, figure enfin René Couveinhes, premier maire de la Grande-Motte élu en 1974, fonction qu'il occupera jusqu'en 1993. Militant gaulliste dans l'Hérault d'après-guerre, il s'impose peu à peu comme un cadre local du RPF, et fréquente les cabinets ministériels entre 1956 et 1968 qui lui permet de cultiver un entre-soi avec les dignitaires de l'UDR décisif pour son investiture lors des législatives de 1968. De fait, son entrée en politique est avant tout le fruit de sa fidélité envers l'UDR et rejoint la trajectoire des candidats formés par l'appareil gaulliste qui privilégie désormais les

---

<sup>237</sup>Danièle Santonja, entretien du magazine en ligne « la citoyenne ».

fidèles au détriment des notables locaux dont une grande partie avait très vite abandonné l'étiquette RPF ou UNR suite à leur élection en 1947 et 1958<sup>238</sup>. Contrairement au maire de Montpellier qui emprunte une carrière ascendante, René Couveinhes débute sa carrière politique en 1968 en tant que député de la première circonscription de l'Hérault, avant de devenir conseiller général du troisième canton montpelliérain et maire de la Grande-Motte de 1974 à 1993.

b) Les candidats socialistes : l'expérience exécutive municipale comme levier d'éligibilité cantonale

Cette présence de colistiers disposant d'une forte longévité au sein du conseil et d'un mandat départemental contraste avec la faible expérience électorale des colistiers de Georges Frêche pour lesquels le scrutin de 1977 marque le début leur carrière politique. Or la stabilité politique du gouvernement municipal de Georges Frêche va peu à peu inverser cette asymétrie des ressources électorales au profit des candidats socialistes. Dans leur très grande majorité la temporalité des candidatures socialistes obéit au *cursus honorum* ascendant par lequel les prétendants investissent d'abord le scrutin de liste des élections municipales avant de briguer le mandat cantonal. Tous les conseillers généraux socialistes font ainsi leur entrée en politique au sein du conseil municipal montpelliérain aux côtés de Georges Frêche. Seuls deux conseillers font exception : il s'agit de Guy Couderc, maire de Pignan, et de Pierre Maurel, maire de Clapiers. Les vingt autres candidats ont quant à eux siégé dans la majorité municipale montpelliéraine. S'ils présentent une origine institutionnelle commune, l'expérience municipale qu'ils vont alors cumuler avant leur première élection cantonale est variable tant au niveau du nombre d'années passé au sein du conseil municipal, qu'à celui des responsabilités exécutives exercées.

Bien que la taille réduite de l'échantillon ne nous permette pas de mesurer statistiquement la temporalité et l'imbrication des deux mandats locaux et de les modéliser dans des parcours types, notre approche longitudinale nous offre néanmoins la possibilité d'identifier l'installation entre 1977 et 2001 d'une poignée de dix élus socialistes cumulant durablement sièges municipaux et investitures cantonales. La combinaison des élections municipales et cantonales débouche ainsi sur la cristallisation d'une élite confisquant les ressources électorales

---

<sup>238</sup>Secondy (Philippe), « René Couveinhes : la stratégie de la discrétion », *Pôle Sud*, n°2, 1995, pp. 121-135.

locales. Le parcours de ces dix candidats est d'abord marqué par une forte sédentarisation municipale. Issus majoritairement des listes conduites par Georges Frêche en 1977 et 1983, ils ont siégé entre deux et cinq mandats au conseil municipal montpelliérain. En ce sens, si l'on excepte les quatre nouveaux entrants de 1995, les investitures cantonales ont essentiellement été portées par les candidats socialistes les mieux implantés dans la majorité municipale. Les colistiers socialistes de Georges Frêche recrutés en 1977 et 1983, non contents d'intégrer une élite municipale installée dans la durée et cooptant les postes exécutifs, constituent un vivier d'éligibles cantonaux largement mobilisé jusqu'en 2001. Si l'on met en rapport le nombre de candidatures cantonales potentiellement portées par des élus bénéficiant d'au moins une réélection municipale, avec le nombre effectif de leurs candidatures cantonales, l'on constate clairement une prime aux sédentaires municipaux : sur les 26<sup>239</sup> candidatures cantonales socialistes recensées entre 1985 et 2001, 17 [65%] ont été portées par des élus ayant engagé une sédentarisation municipale. Il ressort de fait parmi les candidats socialistes un alignement assez net entre élite municipale montpelliéraine et éligibilité cantonale. A mesure que se ferme la majorité municipale aux nouveaux entrants, on observe parallèlement une fermeture de même ordre s'agissant des investitures cantonales.

La tendance élitaire qui se dégage de ce jeu de vases-communicant entre éligibilités municipale et cantonale se renforce au fil des scrutins et des dix-sept victoires socialistes enregistrées à deux niveaux : premièrement, douze d'entre elles ont été remportées par les candidats en situation de réélection municipale et seulement cinq par des nouveaux entrants, dont l'élection intervient à la fin des années 1990, profitant de l'implantation socialiste dans le pouvoir local engagé depuis plus de vingt ans. Ensuite, la prime au sortant municipal pour les investitures cantonales se double d'une prime au conseiller général sortant. En effet, si le taux de renouvellement des candidats socialistes est limité, c'est aussi en partie lié à leur installation durable dans la compétition cantonale et leur reconduction dans leurs responsabilités départementales. Ce groupe de professionnels formé par cinq élus présente de longues carrières municipales et départementales. On y trouve André Vézinhet, qui va peu à peu se constituer au fil des compétitions électorales un solide leadership politique : entré en 1977 au conseil municipal, il est l'un des hommes forts de la nouvelle génération socialiste locale. Il siège plus de vingt ans dans la majorité municipale, comme conseiller municipal et

---

<sup>239</sup>Nous ne prenons en compte ici que les candidats socialistes issus des listes de G. Frêche. Nous excluons pour l'instant les trajectoires cantonales de Pierre Maurel et Guy Couderc, tous deux maires de communes voisines de Montpellier, respectivement de Clapiers et de Pignan.

premier adjoint, tout en engageant un travail de capitalisation politique sur le marché cantonal. Elu pour la première fois conseiller général en 1985, il sera systématiquement réélu lors des deux renouvellements suivants et accèdera même à la présidence de l'institution en 1998. Alain Bosc et Louis Calmels, quoique bénéficiant d'un mandat de moins au conseil municipal montpelliérain, empruntent également une trajectoire cantonale fortement stabilisée avec trois élections départementales. Enfin Gilbert Roseau et Christian Bénézis ont été élus à deux reprises consécutives, tout en siégeant dans la majorité municipale durant vingt-quatre ans pour le premier et dix-huit ans pour le second.

S'il est possible d'identifier un groupe relativement homogène installé durablement dans la représentation municipale et cantonale, la mobilisation de l'expérience municipale cumulée avant l'accès au département pour expliquer la conquête d'une légitimité départementale révèle en revanche des parcours assez distincts. Ainsi, l'observation dressée ci-dessus selon laquelle le mandat municipal constitue l'antichambre du mandat départemental doit être nuancé, dans la mesure où l'expérience municipale précédant la première élection cantonale varie tant dans le nombre d'années que dans les responsabilités exercées. Pour une première moitié d'entre eux, l'accès au département intervient dans la foulée de leur élection au conseil municipal [entre deux et trois ans] : c'est le cas de Raymond Dugrand, Alain Bosc et Jean-Pierre Vignau, tous trois issus de la génération de 1977 ; de Monique Pétard, Christian Bouillé, et Philippe Saurel, relevant quant à eux des nouveaux entrants de 1995.

Le second groupe se caractérise au contraire par un accès au mandat départemental beaucoup plus tardif puisque l'élection intervient entre six et onze ans après leur première élection au conseil municipal. A l'exception de Michel Guibal, élu au conseil municipal pour la première fois en 1995 et au département en 2001, tous les acteurs relevant de ce groupe sont issus de la génération 1977 et ont dû patienter parfois plus de dix ans avant de conquérir l'un des dix cantons de la ville : c'est le cas notamment de Gilbert Roseau, Louis Calmels et Ernest Granier qui intègrent le conseil général onze ans après leur première élection municipale ; André Vézinhét et Christian Bénézis accédant quant à eux à la représentation départementale respectivement huit et neuf ans après leur premier mandat municipal. En tout état de cause, les conseillers généraux socialistes empruntent des rythmes de cumuls assez clivés.

## §2 les éligibles et leurs territoires. Implantation territoriale des conseillers généraux socialistes

### a) Des conseillers généraux de droite solidement installés

Si les archives consultées pour l'élaboration du FGEM ne nous ont pas permis d'identifier systématiquement l'affiliation partisane de tous les candidats aux élections municipales, l'étiquette politique a en revanche été plus aisément repérable s'agissant des candidats ayant brigué un mandat cantonal. Cette asymétrie dans l'accès aux données relatives aux ressources partisans des candidats reflète la différence de politisation dont font l'objet les scrutins municipaux et cantonaux. Les têtes de listes engagées dans la compétition municipale se montrent en effet très mesurées lorsqu'il s'agit de valoriser le profil politique de leurs colistiers : la présence des militants / responsables de partis politiques, quoique nécessaire pour optimiser les chances d'accès au conseil, va à l'encontre de la vision traditionnellement apolitique des élections municipales<sup>240</sup>. La figure du militant est ainsi volontiers minorée au profit de références plus neutres politiquement et plus évasives comme celles de l'*habitant*, des *Montpelliérains* ou encore des *citoyens*.

Cette mise à distance – discursive – des professionnels politiques dans les campagnes municipales contraste avec les stratégies déployées dans la conquête des scrutins uninominaux, comme les élections cantonales. La quasi-totalité des candidats recensés aux élections cantonales montpelliéraines entre 1976 et 2001 ont brigué le mandat en tant que représentant d'une formation politique : seulement six d'entre eux se sont présentés en tant que « divers » ou « sans étiquette ». Cette différence de traitement relève en réalité bien plus du type de cantons investis [exclusivement urbains] que de stratégies propres à chacun des deux scrutins ; en effet, l'étiquette partisane constitue une ressource d'éligibilité essentiellement captée par les candidats en territoires urbains, les cantons ruraux étant plus largement investis par les « sans étiquette ». En tout état de cause, les élections cantonales montpelliéraines constituent un marché essentiellement régulé par les responsables locaux des partis et investi par des candidats engagés sur le voie de la professionnalisation politique.

---

<sup>240</sup> Les élections de 1977 constituent à cet égard une exception dans la mesure où l'arrivée en force des candidats socialistes à la tête des municipalités découle d'une repolitisation du scrutin par le parti socialiste, qui en fait le foyer de contestation et d'alternance du pouvoir central.

L'arrivée progressive des conseillers généraux socialistes s'est faite au détriment de représentants de la droite montpelliéraine solidement installée dans l'institution municipale et parfois élu à plusieurs reprises sur l'un des dix cantons de la ville. Les premier, troisième et dixième cantons se caractérisent par une très forte emprise des candidats issus du centre-droit qui remportent systématiquement les élections jusqu'à la fin des années 1990. Cette stabilité politique est portée par des candidats disposant de fortes ressources politiques. Ainsi, l'on retrouve parmi les conseillers généraux élus sur le premier canton depuis les années 1950 des personnalités du monde politique montpelliérain, au premier rang desquels figure François Delmas. Elu pour la première fois en 1951, il est reconduit dans ses fonctions sans discontinuité jusqu'en 1973, date à laquelle lui succède son adjoint, Robert Noualhac. L'ancien maire, désormais conseiller municipal d'opposition, y est réélu en 1982 avant de céder sa place au député UDF Willy Diméglio jusqu'au tournant des années 2000. René Couveinhes [RPR], député-maire de la Grande-Motte, règne quant à lui sans partage sur le troisième canton qui englobe les communes voisines de Castelnau-le-Lez et du Crès entre 1973 et 1992. Philippe Couveinhes hérite du patrimoine politique de son père en devenant maire de la Grande-Motte et conseiller général de 1992 à 1998. Danièle Santonja enfin, maire de Juvignac, est élue conseillère générale RPR du dixième canton [qui comprend les communes voisines de Juvignac et de Grabels] dès sa création en 1985, et ce jusqu'en 1998. Face à ces candidats solidement installés dans leur territoire électif, disposant d'un capital de notoriété conséquent, les candidats investis par le parti socialiste relèvent de la catégorie des outsiders. Ces cantons « difficiles » sont ainsi le théâtre d'affrontements entre des leaders de la droite locale et des candidats socialistes peu expérimentés.

Avec vingt-cinq candidats investis sur l'un des cantons montpelliérains entre 1976 et 2001, les formations issues de la droite locale ont été les plus prolifiques dans la production des éligibles départementaux. Cette multiplicité de candidats s'explique par la composition partisane de l'espace politique de droite, investi majoritairement par les candidats du centre démocrate chrétien [Centre des Démocrates Sociaux et Union pour la Démocratie Française] et dans une moindre mesure par les gaullistes [Union des Démocrates pour la République, Rassemblement Pour la France, et Rassemblement Pour la République]. Ces courants internes à la droite ont porté leurs éligibles parfois sur les mêmes cantons. En 1979, Roger Nabet [RPR] et Vincent Amoros [PR] sont tous deux investis sur le neuvième canton ; en 1985 Pierre Laborde [RPR] et Jacques Martin [UDF] se disputent le septième canton ; en 1992,

René Touren issu du CNI affronte Bruno Barthez [UDF] sous l'étiquette Divers Droite sur le cinquième canton.

Sans être en mesure de parler d'une division cantonale stricte entre les candidats centristes et gaullistes, ces derniers se portent plus souvent candidats sur les deuxième et huitième cantons où l'on ne dénombre aucun candidat centriste sur la période étudiée. Il s'agit notamment du cancérologue Bernard Serrou, qui succède en 1982 au conseiller général UDR et médecin Marcel Pourquier sur le deuxième canton. Quoique systématiquement éliminé par la suite, il est le candidat de la droite sur ce canton en 1988 et 1994.

#### b) Le contrôle des sections socialistes

Afin de concurrencer ces leaderships territoriaux solidement établis, Georges Frêche opère une véritable rationalisation spatio-temporelle des candidatures socialistes. Cette mise en ordre des investitures cantonales passe tout d'abord par le contrôle de l'appareil partisan départementale et la restructuration des sections socialistes montpelliéraines.

Compte tenu des effectifs très réduits des militants socialistes montpelliérains à la fin des années 1960<sup>241</sup>, l'usage des ressources militantes ne pouvait suffire à lui-seul au travail de mobilisation électorale. Cette faiblesse structurelle du parti socialiste montpelliérain a fortement conditionné la nécessité d'établir de larges coalitions entre forces politiques de gauche et de recourir à la force de frappe de mouvements associatifs divers pour mener les campagnes municipales. Dans le sillage du Congrès d'Epinau, les effectifs militants augmentent considérablement. Vingt-quatre sections sont créées autour de la ville regroupant « *mille adhérents dont cinq cents militants et, pour Montpellier même, cinq sections au lieu d'une, avec des effectifs variant de cent à quatre cents personnes*<sup>242</sup>. » Quoique conséquente, l'augmentation du nombre de militants dans les années 1970 n'a pas été suffisante pour en faire l'outil de mobilisation électorale principal du nouvel édile local : « *divisions endémiques, faiblesse du nombre de militants, ces éléments ne traduisent pas une absence d'activités militantes, mais signifie le rôle très secondaire que le parti socialiste joue dans le travail de mobilisation politique. On conçoit facilement que la stratégie d'Union de la gauche*

---

<sup>241</sup>La ville ne comptait à l'époque qu'une seule section « squelettique d'une trentaine de militants », Frêche (Georges), *La France ligotée*, Belfond, 1990.

<sup>242</sup>Bosc (Pierre), *Les notables en question*, Presses du Languedoc, 1977, p. 182.

dès 1971 était un moyen pour Georges Frêche de s'appuyer sur d'autres ressources de mobilisation, mais surtout d'obtenir des soutiens élargis, que les milieux socialistes neutralisés par les divisions ne pouvaient fournir<sup>243</sup>. »

Or, que cette capacité à fédérer sur les listes municipales les représentants de différentes tendances de la gauche, voire des personnalités affiliées à la droite locale, ait été sans nul doute un gage de réussite électorale, la maîtrise des ressources partisans a constitué un enjeu tout aussi fondamental dans la conquête des cantons montpelliérains. La stabilisation politique de l'environnement cantonal engagée par les élus socialistes est indissociable de l'étroit contrôle exercé par Georges Frêche sur l'appareil partisan local. En réalité, ce n'est pas tant le potentiel mobilisateur partisan qui est recherché que la maîtrise du jeu des investitures cantonales<sup>244</sup>. L'éclatement de l'unique section historique du parti socialiste et la création progressive de nouvelles sections dans chacun des dix cantons de la ville constitue une étape clef du maillage politique engagé par Georges Frêche<sup>245</sup> :

*« Sous ses coups de butoir répétés, la section montpelliéraine éclate en différentes sections qui irriguent la ville. Il impose ainsi dès le milieu des années 1970, des sections dans les quartiers, au plus près des électeurs. Pour faire remonter leurs préoccupations et comprendre leurs attentes. Le siège du parti, rue Collot, devient une simple section, celle du centre-ville dirigée par Michel Lacave, un proche collègue de Georges Frêche à la faculté de droit. Le PS commence, localement, à se structurer et à s'impliquer de plus en plus sur des territoires désormais identifiés. [...] C'est, à ses yeux, la seule stratégie possible pour prendre le pouvoir détenu par les vieux routiers de la fédération. La multiplication des sections socialistes est le passage obligé pour aller vers la conquête, en s'appuyant sur une nouvelle base de militants indifférents au poids des anciens. Il impose, en effet, une forte présence dans les quartiers apte à attirer vers le parti de nouveaux adhérents<sup>246</sup>. »*

Le congrès de Rennes de 1990 entérine la domination des sections par le maire de Montpellier<sup>247</sup> et annonce un renversement des rapports de force au sein de la fédération départementale jusques là favorable à Gérard Saumade. Robert Navarro, employé au District

---

<sup>243</sup> Bort (Frédéric), *Le sens politique. Contribution à l'étude des usages du métier d'un chef politique local : Georges Frêche (2004-2007)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montpellier 1, 2007, p. 209.

<sup>244</sup> Gaxie (Daniel), « Economie des partis et rétribution du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, 1977, vol. 27, n°1, p. 123-154.

<sup>245</sup> Bort (Frédéric), *ibid.*, p. 210

<sup>246</sup> Maoudj (Karim), *Georges Frêche, grandes heures et décadence*, Editions de Paris, 2007, pp. 66-67.

<sup>247</sup> Celles-ci se prononcent à la quasi-unanimité pour la motion défendue par Jospin et soutenue localement par G. Frêche.

de Montpellier, devient premier secrétaire d'une fédération qui compte en 1993 plus de 4500 militants<sup>248</sup> et s'impose comme le bras armé de Georges Frêche pour les vingt ans à venir. *Exit* les candidats socialistes « hors-sol » : l'accès au marché cantonal montpelliérain suppose une assise militante préalable au sein des sections : qu'il s'agisse par exemple d'Ernest Granier sur le deuxième canton, de Philippe Saurel sur le troisième, de Louis Calmels sur le quatrième, de Gilbert Roseau sur le sixième, de Christian Bouillé sur le septième ou d'Hélène Mandroux sur le dixième, tous ont dirigé la section socialiste du territoire électif investi. Ce maillage territorial assure une assise politique au sein des cantons susceptible de concurrencer les notables de la droite locale lors des scrutins départementaux.

Cette prise en main des ressources partisans au tournant des années 1990 confère également au leader socialiste montpelliérain un levier de neutralisation des opposants *saumadiens* dans le jeu des investitures. C'est le cas de Guy Couderc, maire de Pignan et conseiller général du huitième canton de 1976 à 1994. L'opposition entre le président du conseil général et le maire de Montpellier a des conséquences politiques considérables sur ce canton dans la mesure où le scrutin de 1994 voit s'affronter deux candidats socialistes, Guy Couderc au nom de la Majorité Départementale et Jacques Atlan, maire de Saint Jean de Védas soutenu quant à lui par Georges Frêche. Le maintien du candidat *saumadien* au second tour<sup>249</sup> débouche sur une triangulaire qui divise le votes socialistes et profite à Jean-Claude Gaujal, conseiller municipal montpelliérain, élu conseiller général du huitième canton<sup>250</sup>.

La contestation des fiefs *saumadiens* par les candidats *fréchistes* est également visible dans le septième canton, où Alain Bosc, conseiller municipal montpelliérain est élu depuis 1979. Cadre administratif à la maison de l'agriculture, ses prises de positions ouvertement favorables au département prennent une tournure de plus en plus critique à l'égard du maire de Montpellier. Lors des élections municipales montpelliéraines de 1995, ce colistier historique de Georges Frêche figure désormais en deuxième position sur la liste conduite par Guy Couderc. Tout comme sur le huitième canton, il voit son territoire électif investi par un proche de Georges Frêche, Christian Bouillé. Ce dernier, professeur en neurobiologie à la

---

<sup>248</sup> Dedieu (Olivier), *Les notables en campagne : luttes et pouvoirs dans la fédération socialiste de l'Hérault*, Pôle Sud, n°2, 1995.

<sup>249</sup> Et ce, en dépit des appels répétés au désistement lancés par le camp fréchiste, Jacques Atlan ayant réalisé un meilleur score au premier tour.

<sup>250</sup> L'opposant de droite n'occupera cependant son siège départemental que durant une année : des irrégularités ayant été relevées dans la tenue des élections, les électeurs du canton sont de nouveau appelés à voter en décembre 1995 et permet cette fois à Jacques Atlan de gagner le scrutin, qui occupe encore aujourd'hui le poste de conseiller général du huitième canton.

faculté des sciences de Montpellier, devient secrétaire de la section du septième canton en 1993. Elu conseiller municipal en 1995 sur la liste du maire sortant, il est investi pour les élections cantonales de 1998 qu'il remporte au second tour face à Christian Dumont [RPR]. Alain Bosc quant à lui, évincé de la section et du conseil municipal, se présente sous l'étiquette « divers gauche ». Il est éliminé dès le premier tour avec un peu plus de 11% des suffrages.

Mais c'est sans aucun doute la trajectoire politique d'André Vézinhet qui illustre le mieux les enjeux liés au contrôle des sections montpelliérains et la lutte que se livrent les élus socialistes *saumadiens* et *frêchistes*. Né à Rodez, dans l'Aveyron, en 1939, André Vézinhet s'installe à Montpellier au début des années 1960. Il poursuit alors des études supérieures qu'il conclut par l'obtention d'un doctorat d'Etat en sciences de physiologie animale en 1976. Ce parcours le conduit à occuper successivement un poste de professeur de sciences naturelles au Lycée Joffre de Montpellier, d'assistant chargé de recherche à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique puis directeur de recherche et administrateur de l'INRA de Montpellier. Après avoir résidé quelques temps au centre-ville, il achète avec sa femme un pavillon dans le nouveau quartier de la Paillade, situé au nord-ouest de la ville dans une Zone d'Urbanisation Prioritaire [ZUP], en réponse notamment à l'arrivée massive des pieds-noirs après l'indépendance. Ce quartier deviendra pour André Vézinhet le lieu de son apprentissage politique. Il acquiert une première notoriété grâce aux responsabilités exercées à la tête de la fédération départementale de la FCPE et à son action en tant que président du conseil des parents d'élèves de l'école des Troubadours qui accueille ses enfants : l'établissement, nouvellement créé avec le quartier, manque de moyens matériels et de personnels, en totale inadéquation avec l'augmentation constante des effectifs. C'est alors l'occasion des premières joutes avec l'équipe municipale de François Delmas, finalement contrainte d'engager la construction d'un nouveau groupe scolaire, les Ménestrels. Son action au sein de la FCPE le conduit à engager une autre bataille avec François Delmas et son adjointe, Mme Pailles, principale du collège des Escholiers dont les effectifs trop conséquents nécessitent la construction d'un nouvel établissement. C'est une nouvelle victoire pour André Vézinhet et les parents d'élèves dont l'engagement débouche sur la construction du collège des Garrigues. Ces actions recourent plus globalement la mobilisation associative des années 1970 articulée autour de l'aménagement urbain des nouveaux quartiers de la ville :

*« Je fus amené à m'opposer fortement à la municipalité Delmas sur d'autres terrains. Notamment sur le thème des impôts locaux, du non-respect du dialogue démocratique, de l'ignorance dans laquelle on tenait les populations les plus fragiles et démunies. [...] Notre quartier construit dans l'urgence pour répondre à la forte démographie manquait de nombreux équipements. Nous étions loin de tout, la desserte par les transports en commun avec le centre-ville était très insuffisante. On comptait une seule pharmacie, une seule station-service, et des équipements commerciaux très rares pour 20 000 habitants. Aucun équipement public ne permettait une vie sociale et collective que nous désirons tous. C'était assez pour que je prenne ce combat à bras-le-corps. Un jour, on me refusa d'organiser une réunion publique sur ces thèmes dans l'unique salle du quartier. [...] En colère, avec quelques amis et un mégaphone, je haranguais la population pour qu'elle me rejoigne sur la place du marché. [...] La guerre était lancée : nous étions prêts à affronter les autorités qui depuis plus de vingt ans occupaient la mairie de Montpellier. Ils étaient incapables d'amener le changement, nous allions contribuer à le leur proposer<sup>251</sup>. »*

Fort de cette notoriété naissante sur le quartier, il adhère au Parti Socialiste en 1972 et se voit confier par le premier secrétaire fédéral la toute nouvelle section de la Paillade, sur le neuvième canton. A ce jour, il en est toujours secrétaire. Composée initialement d'à peine sept adhérents, la section voit ses effectifs augmenter de façon considérable jusqu'à devenir l'une des plus importantes du département avec quelques 300 adhérents. Elu en 1977 sur la liste de Georges Frêche, le nouveau maire le pousse à se présenter aux élections cantonales de 1979. Cet empressement n'est pas étranger au conflit qui couve au sein du conseil municipal entre Georges Frêche et son premier adjoint, Jean-Pierre Vignau. Ce dernier vise également l'investiture cantonale. Les militants sont appelés à se prononcer et à arbitrer une fois encore dans l'affrontement que se livre la nouvelle génération socialiste montpelliéraine. En dépit du large soutien dont bénéficie André Vézinhet dans sa propre section, il perd la bataille. Le neuvième canton se compose de deux autres communes limitrophes, Grabels et Juvignac, chacune pourvue d'une section socialiste. Gilbert Sénès, beau-père de Jean-Pierre Vignau et député de l'Hérault, joue de son influence pour peser sur le vote en faveur de son gendre qui devient dans la foulée de son élection vice-président du conseil général aux côtés de Gérard Saumade. Six ans plus tard, André Vézinhet sollicite de nouveau, et avec succès cette fois, l'investiture des militants dans un canton redécoupé, qui ne compte désormais plus que les quartiers montpelliérains de la Paillade et de Celleneuve. Il remporte les élections cantonales. Cette victoire scelle également la fin de la carrière politique de Jean-Pierre Vignau qui n'a désormais plus les ressources pour contester le leadership de Georges Frêche. A partir de cette

---

<sup>251</sup>Vézinhet (André), *Ainsi vont les destins des hommes. Un itinéraire exemplaire en Languedoc*, Editions Au Diable Vauvert, 2014, pp. 57-58.

date, André Vézinhet sera systématiquement élu conseiller général du neuvième canton jusqu'en 2014, et succèdera à Gérard Saumade à la présidence du conseil général de l'Hérault en 1998.



## CHAPITRE 3

### LES ADJOINTS DE QUARTIER : LA DIFFICILE NOTABILISATION D'ACTEURS POLITIQUES PRIVÉS DE RESSOURCES CLIENTELAIRES

#### Introduction

Le chapitre précédent s'est intéressé aux logiques sociales d'accès à l'exécutif municipal et aux parcours des adjoints. En cela, il s'inscrit dans un champ de recherche désormais bien identifié relatif aux leviers de recrutement des professionnels politiques. Notre propos s'attachera à présent à questionner la création et les usages des nouveaux postes d'adjoints de quartier en 2002 à l'aune des ressources institutionnelles mises leur à disposition. Comprendre les logiques d'attribution et d'appropriation de ces délégations revient à questionner les formes de rétributions associées à l'exercice de ces délégations et leur insertion dans la division du travail exécutif. La question de la différenciation des parcours exécutifs municipaux a été très peu traitée, en dépit de sa portée heuristique quant à la compréhension des logiques de construction des carrières et identités politiques au sein de l'institution municipale : les délégations de quartier font-elles l'objet d'une forte concurrence parmi les adjoints ? A quels types de rétribution les adjoints de quartier peuvent-ils prétendre en accédant à ces délégations<sup>252</sup> ?

---

<sup>252</sup>A l'occasion du congrès de l'AFSP de juillet 2013, Nicoles Bué et Nicolas Kaciaf ont organisé une section thématique dédiée à ces questions : « La division du travail exécutif. Distribution, différenciation, et appropriation des postes exécutifs. » Nous renvoyons plus spécifiquement aux communications de Michel Koebel, « Logiques sociales dans la répartition des poste d'adjoint-e-s aux maires des villes moyennes françaises », et celle d'Audrey Freyermuth, « appropriations et usages pluriels d'un poste exécutif municipal aux contours variables. L'exemple des adjoints municipaux en charge de la délinquance ».

Section 1: L'adjoint en charge de la démocratie de proximité. Configuration clientélaire d'une offre municipale.

Section 1.1 : La démocratie de proximité dans la division du travail exécutif

§1 Les secteurs d'activités des exécutifs municipaux

L'élection des adjoints et l'attribution de leur délégation au cours de la première séance du conseil municipal nouvellement installé cristallisent une différence statutaire de taille avec les conseillers municipaux. Ce rituel sanctionne une opération délégataire du maire par laquelle il fixe la répartition des biens matériels contenus dans l'institution municipale entre ses adjoints. Les délégations délimitent donc un accès spécifique à des ressources matérielles et symboliques objectivées dans l'institution<sup>253</sup>. Les travaux d'Olivier Borraz sur le gouvernement municipal et son étude du travail politique des adjoints bizontains ont permis de mettre à jour le rôle central que jouent ces acteurs dans les activités quotidiennes de médiation avec la société urbaine locale. L'intitulé des délégations, au-delà de l'affichage symbolique d'une offre politique, recouvre des types de services municipaux et des objets d'échanges bien spécifiques. En proposant une formalisation des différents types de délégations créées à Besançon à partir des services municipaux mobilisés, L'auteur<sup>254</sup> classe l'offre politique municipale en trois familles d'activités : délégations administratives, techniques et d'animation. Les activités liées à la gestion administrative nécessitent des tâches routinières, répétitives, fortement réglementées et couvrent des missions a priori moins déterminantes dans le travail de capitalisation politique. Les adjoints auraient tendance à s'intéresser de plus près aux activités liées aux délégations techniques dans la mesure où les grandes réalisations urbanistiques notamment, l'ampleur des moyens et la multiplicité des partenaires leur permettent de s'impliquer dans les phases de conception, de négociation et de décision. Ces activités relèvent essentiellement de l'aménagement urbain et mobilisent les services techniques de la ville.

---

<sup>253</sup>Sur cette notion de « capital politique objectivé » voir Bourdieu (Pierre), *Langage et pouvoir symbolique*, Seuil, 2001 : « la délégation du capital politique présuppose l'objectivation de cette espace de capital dans les institutions permanentes, sa matérialisation dans des « machines » politiques, dans des postes et des instruments de mobilisation, et sa reproduction continue par des mécanismes et des stratégies spécifiques. Elle est donc le fait d'entreprises politiques déjà anciennes qui ont accumulé un important capital politique objectivé, sous la forme de postes au sein de parti même, dans toutes les organisations plus ou moins subordonnées au parti et aussi dans les organismes de pouvoir local ou central (municipalités, comités d'entreprises, etc.) et dans tout le réseau d'entreprises industrielles ou commerciales qui vivent en symbiose avec ces organismes. » p. 248

<sup>254</sup>Borraz (Olivier), *Gouverner une ville*, PUR, Rennes, 1998, p. 152-155.

Enfin, les délégations dites d'animation relèvent d'activités à fort contenu politique, l'adjoint y trouvant des lieux de socialisation et des ressources de capitalisation politique déterminants. Il s'agit donc ici des délégations relevant de la culture, des affaires sociales, du sport, de l'enseignement, de la prévention, de la vie associative, de l'économie, de la jeunesse, des personnes âgées, des femmes, etc. Secteurs en prise directe avec les problèmes de la population, les délégations d'animation englobent selon Stéphane Dion « *toutes les activités municipales liées à la régulation des rapports sociaux au sein de la société locale*<sup>255</sup> ». Alors que les autres secteurs « *sont surtout concernés par la régulation intra-administrative et l'application fonctionnelle, le secteur de l'animation est orienté vers la dimension relationnelle. Il intervient à l'intersection de l'organisation municipale et de la société locale*<sup>256</sup>. » Dominique Lorrain insiste également sur la spécificité de ces activités de « *gestion des rapports sociaux* », qui se distinguent des activités de « *superstructures* » : « *on produit du service aux habitants et ceci est d'une autre nature que les activités à caractère administratif ou industriel. Deuxièmement, ces services fonctionnent d'une manière particulière dans leur relation aux habitants. [...] Ces services sont perçus par la population comme répondant directement à des besoins et comme s'adressant avant tout à des individus et non à des usagers anonymes*<sup>257</sup>. »

Ce type de distinction fonctionnelle entre les délégations permet de saisir une évolution tout à fait significative de l'offre politique liée aux tâches d'animation. Une lecture longitudinale des délégations d'adjoints créées sur Montpellier entre 1977 et 2001 révèle une nette tendance inflationniste du nombre d'adjoints en charge de l'animation [Figure 1].

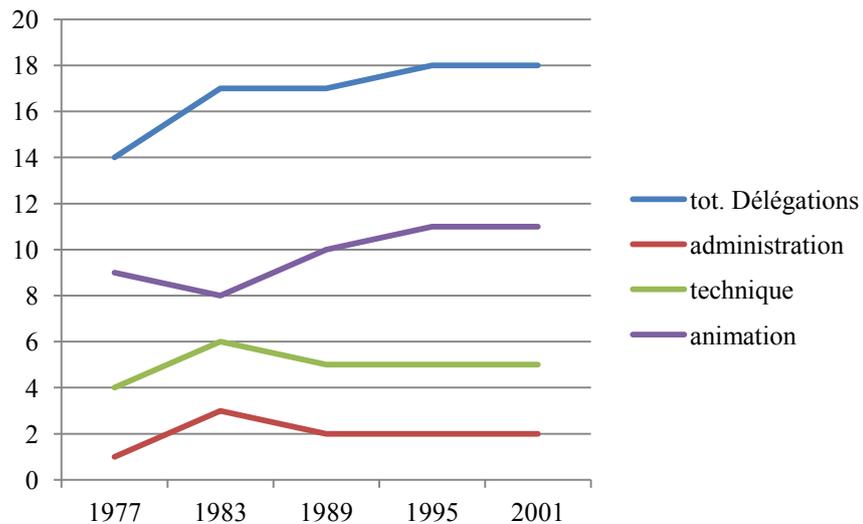
---

<sup>255</sup>Dion (Stéphane), *La politisation des mairies*, Economica, Paris, 1986, p. 16.

<sup>256</sup>Dion (Stéphane), *ibid.*

<sup>257</sup>Lorrain (Dominique), *A quoi servent les mairies. La gestion municipale ou la régulation au quotidien*, Fondation des Villes, Paris, 1981, p. 17-18.

Figure 1 : Evolution du nombre de délégations d'adjoints par secteur d'activité [1977-2001]



Ce premier essai de classification des délégations fait ressortir une nette asymétrie de la présence des adjoints au sein de chaque type d'offre politique : les délégations relevant des activités d'animation concentre près des 2/3 de l'exécutif municipal. Cette division accrue des activités d'animation telle que nous pouvons l'observer en 2001 est le fruit d'une complexification progressive de la structure de l'offre municipale montpelliéraine depuis 1977 et l'arrivée de Georges Frêche au pouvoir : on note en effet une augmentation sensible du nombre de postes d'adjoints distribués par le maire [14 postes à pourvoir en 1977 contre 18 en 1995]. Cette augmentation a essentiellement concerné le secteur de l'animation, loin devant les activités techniques et d'administration générale. Cette première observation rejoint la tendance décrite par Olivier Borraz au sujet du gouvernement municipal bisontin. Selon l'auteur, l'explication de la division accrue du secteur de l'animation réside dans la fragmentation des intérêts portés au sein de la société urbaine. Il deviendrait de plus en plus difficile pour les élus locaux d'assurer cette médiation tant les intérêts et les demandes apparaissent de plus en plus exclusifs les uns des autres débouchant sur un désalignement entre le gouvernement municipal et la société urbaine. La multiplication des postes d'adjoints dans les villes moyennes [notamment dans les secteurs de l'animation] ne serait que le signe de l'incapacité des gouvernements locaux à intégrer et coordonner la diversité des demandes et des besoins<sup>258</sup>. Par cette division du travail exécutif, tous les secteurs d'activités ne sont pas pourvoyeurs des mêmes rétributions politiques pour les adjoints.

<sup>258</sup> Borraz (Olivier.), *op. cit.*

## §2 « Adjoints connexionnistes » et « adjoints du sol »

Loin d'être purement fonctionnelle, cette division des tâches exécutives recoupe différentes « espèces de capital politique<sup>259</sup> » contenues dans l'institution municipale et contrôlées par le maire. L'institutionnalisation de l'élite municipale montpelliéraine recoupe en de nombreux points les ajustements au sein même de l'exécutif entre deux formes de légitimation de l'activité politique : l'« adjoint connexionniste », en charge de la médiation inter-élitaire cohabite avec l'« adjoint du sol<sup>260</sup> » enjoint quant à lui d'arbitrer les échanges avec la société locale.

Les outils et les principes d'action énoncés par Georges Frêche dans la mobilisation des réseaux d'action publique, et le rôle institutionnel endossé par les adjoints technopolitains durant près de vingt années, rejoignent les observations relatives à une transformation des leaderships politiques en milieux urbains, où la figure du professionnel remplacerait celle du notable<sup>261</sup>. Un certain nombre d'adjoints de Georges Frêche présentent ce type de profil. L'exemple le plus emblématique est sans aucun doute Raymond Dugrand, l'adjoint le plus doté en termes de réélections exécutives [5 mandats successifs], à la tête de la délégation à l'urbanisme. Le nom de Raymond Dugrand est indissociable des grands projets urbains menés par la municipalité depuis 1977. Médaillé de la résistance et officier de la légion d'honneur, et auteur d'une thèse intitulée « Villes et campagnes en Bas-Languedoc », le secteur exécutif que lui confie Georges Frêche dès 1977 est directement lié à l'expertise qu'il a accumulée en tant que géographe. Loin d'être indifférenciée, l'attribution de la délégation à l'urbanisme répond à un strict alignement avec la profession d'origine de l'adjoint. Par ce choix, Georges Frêche s'inscrit dans la continuité de son prédécesseur qui avait lui-même confié la politique d'urbanisme à un géographe, François Doumenge, de 1959 à 1977. Autrement dit, plus que toute autre offre politique municipale, la délégation à l'urbanisme se caractérise par une exceptionnelle stabilité des adjoints en place et par une forte imbrication entre responsabilité exécutive et savoir-faire incorporé dans la profession d'origine<sup>262</sup>. Mais au-delà des

---

<sup>259</sup> Bourdieu (Pierre), *Langage et pouvoir symbolique*, Seuil, 2001, p.243.

<sup>260</sup> Le Bart (Christian), « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux », in Bidégaray (C.), Cadiou (Stéphane), Pina (Christine) (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, pp. 201-211

<sup>261</sup> Faure (Alain), « Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme », *Politiques et Management Public*, vol. 9, n°3, 1991 ; Pinson (Gilles), « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *sciences de la société*, n°71, mai 2007.

<sup>262</sup> Dorandeu Renaud, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », *Politix*, 1994, n°28, vol.7, p. 27-34

similitudes dans les logiques de recrutement depuis la fin des années 1960, c'est bien sous le sceau de la *rupture* que le nouveau binôme Frêche-Dugrand conçoit et dirige la politique urbaine au tournant des années 1980. Une telle réorientation des projets urbains n'est pas sans rapport avec les profonds changements démographiques qui affectent la ville lors de l'arrivée de la nouvelle municipalité. Pour faire face à cette pression démographique, l'équipe municipale est contrainte de construire de nouveaux quartiers. Tandis que François Delmas et François Doumenge avaient axé l'extension urbaine au coup par coup vers le nord et le nord-ouest de la ville, la nouvelle équipe entreprend une urbanisation des territoires situés au sud de la ville, en direction de la mer, et marque un coup d'arrêt à la spéculation foncière [Figures 2].

Figure 2 : Photo aérienne du quartier d'Antigone



Désormais, le cahier des charges des projets urbains devient beaucoup plus contraignant marquant la fin des négociations directes entre promoteurs et propriétaires. La ville achète les terrains avant de les revendre à la Société d'équipement de la région montpelliéraine [SERM], son bras armé en matière d'aménagement [dirigée par François Vidal puis par Eric Bérard à partir de 1992 pendant plus de dix-sept ans<sup>263</sup>], qui fixe les règles d'aménagement des espaces [logements sociaux, équipements, espaces publics, stationnement, voirie, etc.] et revend les lots aux promoteurs. La construction du quartier d'Antigone entre 1977 et 1990 préfigure cette nouvelle ère urbanistique tant dans la forme architecturale – dessinée par Ricardo Bofill – que dans la mobilisation technique et politique déployée par la maire et son adjoint à l'urbanisme. Ces derniers dotent la municipalité de nouveaux services destinés à accompagner et à maîtriser l'opération Antigone. Ainsi, le nouveau binôme met en place dès le début du mandat un Atelier Municipal d'Urbanisme sur lequel s'appuiera Raymond Dugrand pour coordonner le travail avec Ricardo Bofill, et dont le personnel finira, dans les années 1980, par se greffer à la direction générale des services techniques. De cette intégration émergera deux grands départements à partir desquels Raymond Dugrand conservera la pleine maîtrise du projet. Le volet évaluation est pris en charge par la Direction Aménagement et Programmation [DAP] dont les missions consistent à suivre les opérations menées par la Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine [SERM], à veiller au suivi du Plan d'Occupation des Sols [POS] ainsi que le Plan Local d'Urbanisme (PLU). La Direction de l'Urbanisme Opérationnel [DUOP] s'occupe quant à elle du volet procédural des opérations en instruisant notamment les permis de construire. La création de ces directions illustre la volonté municipale de maîtriser les opérations urbanistiques dont la planification à long terme implique une maîtrise du droit des sols jusque là inédite.

*« Au total, pour ce volet de la Direction générale des services techniques, quatre-vingt personnes environ sont mobilisées. [...] Ainsi, d'un outil mobilisant une petite douzaine de personnes pour travailler à la maîtrise de l'urbanisation et à l'observation des enjeux sociaux, l'on passe à une véritable organisation opérationnelle autonome favorisant l'état d'esprit des débuts à savoir « le projet en interne, avant tout au contact du politique », selon Raymond Dugrand qui exerçait son mandat au contact des ingénieurs et techniciens territoriaux<sup>264</sup>. »*

---

<sup>263</sup>Maoudj Karim, « Eric Bérard, l'aménageur de l'ombre qui a façonné la ville », *Midi Libre Montpellier*, 3 octobre 2009.

<sup>264</sup>Viala (Laurent), Volle (Jean-Paul), « De Polygone à Odysseum, un dessin/dessein de ville », in Volle (Jean-Paul), Viala (Laurent), Négrier (Emmanuel) et Bernié-Boissard (Catherine) (dir.), *Montpellier, la ville inventée*, éditions Parenthèses, GIP EPAU, Montpellier, 2010, p. 45.

Ainsi, la réévaluation du rôle de la municipalité dans la conduite des projets urbains débouche sur une professionnalisation accrue du rôle d'adjoint à l'urbanisme qui coordonne le travail des services techniques de la ville et des agents relevant des structures para-municipales impliquées dans la stratégie urbaine. Le renforcement des ressources institutionnelles et le degré de division du travail au sein même de la délégation consacrent la figure du professionnel spécialiste du secteur dont il a la charge.

Si l'urbanisme constitue pour le maire une ressource clé pour investir la compétition architecturale avec les villes françaises et européennes, le secteur économique incarne le second levier de différenciation territoriale au sein duquel émergeront les adjoints « connexionnistes », durablement installés dans l'exécutif. L'équipe municipale développe en effet dès le début des années 1980 un marketing politique visant à investir le marché symbolique et à faire de la ville une marque attractive<sup>265</sup>. Sous l'égide de l'agence de communication locale R.S.C.G Boulet [filiale de Ségéla], la ville se vend sous les labels « Montpellier la surdouée » ou encore « Montpellier l'entrepreneuse<sup>266</sup> » alimentant les campagnes publicitaires lancées dans les grands hebdomadaires français et internationaux<sup>267</sup>. Cette médiatisation à tous crins destinée à attirer les investisseurs accompagne la mise en place de l'association « Montpellier L.R Technopole » en 1985, définie par Georges Frêche comme un outil de mise en réseau des acteurs politiques, économiques et scientifiques au service du développement local :

*« La ville réunit autour d'elle des collectivités locales, des universitaires, des chercheurs du secteur public ou privé, des banquiers, des chefs d'entreprise, autant de professionnels qui n'ont pas traditionnellement l'habitude de travailler en commun. La ville technopole est le levain de la pâte, l'organisatrice des synergies. Par son action, on passe de la recherche fondamentale à la recherche appliquée, de l'invention à l'innovation exploitée sur place. Ce dernier stade est atteint quand un patron crée une entreprise qui utilise des brevets locaux<sup>268</sup>. »*

Partant de ces constats, Georges Frêche<sup>269</sup> délimite cinq pôles d'activité : Agropolis pour le secteur agriculture méditerranéenne et tropicale ; Euromédecine pour le secteur médical ; le secteur informatique articulé essentiellement autour d'IBM ; Antenna pour le secteur

---

<sup>265</sup>Brunet (Roger) *et al.*, *Montpellier-Europole*, Montpellier, GIP-Reclus, 1988.

<sup>266</sup>Nay (Olivier), « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et Management Public*, 1994, volume 12, n°12-4, p. 51-69.

<sup>267</sup>Parmi lesquels *La Vanguardia*, *Business Week* et *Jeune Afrique*.

<sup>268</sup>Frêche (Georges), *La France ligotée*, Belfond, Paris, 1990, p. 185.

<sup>269</sup>Il est étroitement épaulé par François Carencu, Directeur Général des Services du District de Montpellier.

nouveaux moyens de communication ; et Héliopolis pour les secteurs tourisme et loisirs. Ces secteurs baliseront la sédentarisation des adjoints « connexionnistes », et en premier chef de Patrick Geneste. Directeur de l'école de chimie de Montpellier, professeur à l'université des sciences et techniques, il est à la tête de la délégation intitulée « Industrie, Recherche, Innovation, Relation avec les Universités » durant vingt-quatre ans. Désigné comme le « *monsieur industrie de l'état-major Frêche*<sup>270</sup> » il coordonne, en tant que vice-président de Montpellier-Technopole, l'action quotidienne de la structure qui emploie une quarantaine de personnes et dispose de bureaux et de correspondants à Bruxelles, Paris, Stockholm, Louisville, Barcelone, Francfort et New-York. Deux à trois fois par an, il réunit dans le cadre du comité d'orientation les acteurs de chacun des cinq secteurs afin d'en fixer les lignes de travail. Dans le cahier des charges fixé par le maire et son adjoint, chaque pôle est appelé à organiser une « *manifestation d'importance européenne et si possible internationale*<sup>271</sup> ». Forts d'une tradition universitaire et de centres de recherche scientifique solidement établis, les salons organisés par les pôles agricole et médical sont les plus importants. Epaulé par André Vézinhet, premier adjoint de 1983 et 1989 et directeur de recherche à l'INRA, en collaboration avec la Banque mondiale et la FAO, Patrick Geneste œuvre à la mise en place des journées internationales d'Agropolis durant lesquelles les chercheurs, banquiers, responsables politiques et ministres de l'agriculture investissent la ville sur le thème de l'agronomie tropicale : « *la qualité des semences, la pureté de l'eau, les techniques d'irrigation ou encore la protection biologique des végétaux ont été successivement examinés. Ces actes édités en français et en anglais dressent l'état des lieux de la recherche internationale sur la question abordée installant dans le monde entier l'image du pôle Agropolis à Montpellier*<sup>272</sup>. » A ces rencontres s'ajoutent la construction de parcs d'activités spécialisés destinés à accueillir sur un même site laboratoires de recherche et entreprise. Car si l'expertise scientifique, la « matière grise » sont allègrement présentées comme une ressource d'attractivité du territoire, l'enjeu reste en dernier lieu la création d'emplois, dans une ville au passé industriel quasi inexistant et désormais engagée de plein pied dans la tertiarisation de son économie avec l'installation de PME<sup>273</sup> relevant de la haute technologie et des services.

---

<sup>270</sup>Puche (Michel), « Montpellier Technopole : la revanche du sud », in Les cahiers du christianisme social, n°12, 1987, p.24

<sup>271</sup>Frêche (Georges), *op.cit.* p. 187. L'inauguration en 1989 de la première tranche du Corum (Palais de Congrès), dessiné par l'architecte Claude Vasconi, vise précisément à offrir une structure d'accueil de ces grands colloques.

<sup>272</sup>Frêche (Georges), *op.cit.* p. 188.

<sup>273</sup>A titre d'exemples on peut mentionner Elscint [matériel médical, 50 emplois], Boiron [pharmacie, 20 emplois], Mutuelle des Motards [assurance, 80 emplois], ORSTOM [centre de recherche – futur Institut

L'intense travail de cooptation assuré par Patrick Geneste auprès des entrepreneurs et créateurs d'entreprises repose également sur le ciblage de la communication institutionnelle : « à cette échelle, la communication joue un rôle majeur, car si la ville n'est pas référencée à l'échelle internationale, par les chefs d'entreprise, ils ne songeront même pas à envisager de s'y installer. Pour l'investissement industriel, la communication externe est donc une condition absolument primordiale<sup>274</sup>. » En 1986, par le biais d'une société de mailing, la Woodman Associates, près de dix mille entreprises ont été contactées. Enfin, dans le cadre de ses prérogatives, l'adjoint en charge de l'industrie coordonne les activités de Cap Alpha, structure installée à Clapiers [dans le District de Montpellier]. Entouré au sein du comité de sélection de cette pépinière d'entreprises par des banquiers, industriels et chercheurs, la mission de l'adjoint est de faciliter le développement de nouvelles entreprises sur le territoire [prêts à taux privilégié, mise à disposition de services communs administratifs, comptables, de communication, d'études marketing pour optimiser leur commercialisation]. Patrick Geneste, par la longévité de son expérience exécutive et les missions de prospection industrielle et partenariats économiques qui lui sont assignées, présente le profil type de l'adjoint technopolitain : avatar du maire-connexionniste, il participe pleinement de l'institutionnalisation de coalitions d'acteurs jouant un rôle de médiateur, de facilitateur auprès des responsables économiques.

Cependant, si les projets urbains et économiques constituent une part de plus en plus importante de leur agenda politique, les maires ne désinvestissent pas pour autant les activités d'entretien de clientèles et des leaders d'opinion dominants au sein de leur territoire électif. Emerge donc aux côtés des adjoints « connexionnistes », des adjoints « du sol » dont l'essentiel des activités quotidiennes consiste à assurer un dialogue continu avec les représentants associatifs de la ville. Il s'agit d'un rôle exécutif faiblement formalisé avec de faibles rétributions en termes de notoriété.

---

de Recherche pour le Développement – 40 emplois], DELL [informatique, 200 emplois]. Données tirées de Puche (Michel), *op.cit.* p. 26.

<sup>274</sup>Frêche (Georges), *op. cit.* p.214.

## Section 1.2 : Serge Fleurence, un « adjoint du sol » en charge de la démocratie de proximité

### §1 Les logiques de redistribution budgétaire de la Commission Montpellier au Quotidien

Jusqu'en 2008, la délégation thématique dédiée à la démocratie de proximité est confiée à Serge Fleurence, et ce depuis 1989. Ancien technicien à la SNCF et secrétaire régional de la CGT, il fait son entrée en politique dans le milieu des années 1980, « initialement chargé par le PC de cogner sur Frêche<sup>275</sup> ». Candidat communiste aux élections cantonales de 1988, il est recruté sur la liste conduite par Georges Frêche en 1989 et adhère au Parti socialiste. Alors âgé de 53 ans, il accède directement à l'exécutif et se voit confier la présidence de la toute nouvelle commission Montpellier au Quotidien en charge des échanges avec les comités de quartier. Il est reconduit dans cette fonction en 1995 puis 2001 et organise la mise en place des conseils de quartiers dans le sillage de la loi dite de proximité de 2002. Systématiquement reconduit dans les exécutifs de Georges Frêche, il apparaît au tournant des années 2000 comme l'un de ses plus fidèles lieutenants, aux côtés d'Hélène Mandroux. De cette stabilité exécutive découle une forte personnalisation de sa délégation, semblable à celle de l'urbanisme dirigée pendant plus de vingt ans par Raymond Dugrand. Surnommé par la presse locale comme « *Monsieur Montpellier au Quotidien* », il accède au poste de premier adjoint d'Hélène Mandroux en 2008. Contrairement aux adjoints ayant connu une sédentarisation exécutive similaire, il n'a jamais été placé en situation de cumul. Directeur de campagne à plusieurs reprises des candidats socialistes investis pour les élections cantonales et législatives, son parcours politique se cantonne à l'exécutif municipal.

De fait, pendant près de vingt ans, Serge Fleurence est l'interlocuteur privilégié des comités de quartier de la ville de Montpellier. L'essentiel des échanges engagés entre l'adjoint et les acteurs associatifs s'articule autour de la redistribution des « crédits de proximité », ligne budgétaire historique de la délégation. Créé dès 1987, ce budget de quatre-vingt-dix mille euros est indexé sur les crédits d'investissement de la ville destinés à financer les travaux d'aménagement de voirie<sup>276</sup>. Deux éléments importants caractérisent la mobilisation de cette ressource. Le premier a trait au profil de la clientèle principalement composée des comités de quartier de la ville. Les travaux financés par le biais de la commission Montpellier au

---

<sup>275</sup> Molénat Jacques, « Les frêchisés », L'Express, 17/01/2002

<sup>276</sup> Pour une distinction formelle entre budget d'investissement et de fonctionnement des communes, voir Van-Hien (Thai), « La détermination du coût des services municipaux à partir du compte administratif des communes de plus de 10 000 habitants », *Politiques et management public*, vol.4, n°4-1, 1986, pp. 29-62.

Quotidien sont en effet le fruit des demandes adressées par les présidents des comités de quartier à Serge Fleurence, durant les assemblées générales annuelles de la réunion ou encore à l'occasion des multiples sollicitations plus informelles dont fait l'objet l'adjoint au maire.

Le second élément concerne les procédures mêmes de mobilisation du budget Montpellier au Quotidien. Contrairement aux autres adjoints qui échelonnent les dépenses annuelles de leur délégation à partir d'un prévisionnel précis, validé par le maire, le bureau municipal puis le conseil municipal, le budget alloué à Montpellier au Quotidien échappe à cette lourdeur procédurale. On ne parle d'ailleurs pas de budget mais d'« enveloppe » qui permet à l'adjoint d'engager des négociations au fil de l'eau avec les présidents des associations de quartiers. Si cette souplesse procédurale le conduit à multiplier les temps d'arbitrage pour la redistribution de l'enveloppe, elle a également des incidences sur les cadres d'interactions qu'engage Serge Fleurence avec les services techniques. L'adjoint à la démocratie de proximité ne dispose pas d'une ligne budgétaire ni d'un service propres dans le cadre de sa délégation. L'enveloppe Montpellier au Quotidien est ponctionnée sur le budget alloué à la Direction du Génie Urbain [DGU], services techniques sur lesquels il n'a aucun rapport d'autorité. Aussi, les stratégies de mobilisation de l'expertise technique des agents de la DGU font appel à un savoir-faire que l'adjoint en charge des comités et conseils de quartiers cultive depuis de nombreuses années et qui repose en grande partie sur une proximité informelle. Ce savoir-faire est en réalité intimement lié à l'état de la division du travail administratif municipal au sein de laquelle les services techniques occupent une place tout à fait particulière. Qualifié « d'Etat dans l'Etat » par Stéphane Dion dans son étude sur la mobilisation des filières politique et administrative de la gestion municipale, les services techniques occupent une place prépondérante dans l'organisation municipale et se caractérisent par une forte autonomie vis-à-vis des autres secteurs, notamment liés à l'animation.

*« Les cadres du secteur technique manient un budget important et sont placés à la tête de plusieurs centaines d'employés. Ils monopolisent une expertise et s'expriment volontiers dans un discours hermétique. Eux seuls peuvent évaluer les impératifs cruciaux de la sécurité des personnes et de la solidité des biens. [...] Partout, les services techniques se plaignent d'être submergés par les contraintes extérieures et reprochent aux services qui leur demandent des prestations de ne pas transmettre l'information à temps. Les services demandeurs adressent aux services techniques le même reproche, celui de ne tenir compte que de leurs propres contraintes et d'évacuer celles des autres unités administratives<sup>277</sup>. »*

---

<sup>277</sup> Dion (Stéphane), « Politique et gestion municipale », Politiques et management public, n°2-2, Volume 2, 1984, p. 18-19.

De ce point de vue, les limites dressées par les travaux sur l'institutionnalisation des instances participatives, accusées de ralentir le processus décisionnel<sup>278</sup>, s'inscrivent dans la problématique plus globale de la collaboration entre secteurs techniques et d'animation. Face à ces difficultés structurelles, la capacité des acteurs politiques et administratifs issus du secteur de l'animation à mobiliser l'expertise technique apparaît comme une véritable plus-value. Dépourvus d'un service administratif en tant que tel avec un budget et des moyens humains conséquents, Serge Fleurence et Marion<sup>279</sup>, la responsable du service embryonnaire de la démocratie de proximité, sont en effet contraints d'engager une négociation quotidienne avec les services techniques.

*« Le problème c'est qu'avec Serge, on n'avait pas de service... le plus qu'on a été sur la démocratie de proximité c'était trois personnes : moi et deux assistantes-secrétaires, sans budget quoi... [...] Donc cet argent à la base il était sur une ligne du service DGU... donc c'est eux qui pouvait la débloquent, mais ils débloquent sur demande de Serge Fleurence, c'était ça le deal... je peux te dire que l'outil était vraiment pas simple... bon on a toujours bien travaillé avec les services techniques mais c'est vrai que ce poste-là nécessite une très bonne entente avec les services, sinon tu es mort ! Tu es mort ! C'est obligé sinon tout le monde freine... ne serait-ce que pour chiffrer les trucs, pour aller vite... et puis Serge était très actif à ce niveau, il travaillait avec les services techniques depuis pas mal d'années... bon je ne devrais pas le dire mais dans les services il avait presque plus de pouvoir que Mandroux quoi... il savait y faire sur la partie opérationnelle<sup>280</sup>. »*

Au regard des ces éléments, la démocratie de proximité pratiquée dans le cadre de la commission Montpellier au Quotidien constitue une offre politique marquée par un faible degré de formalisation des activités de mobilisation et de redistribution des ressources budgétaires. La coopération des services techniques est un enjeu central dans l'animation de

---

<sup>278</sup> Lorrain (Dominique), « Services publics et participation des citoyens », *Annuaire des collectivités locales*, vol.16, n°1, 1996, pp. 189-203 ; Maire (Sophie), *Actes des journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, ENS-LSH Lyon, 27-28 novembre 2009, p. 4 : « Le suivi des travaux des conseils de quartiers nécessite, certes, la mobilisation des agents du service Démocratie Locale mais aussi celle des services techniques puisque la plupart des demandes émanant des conseils de quartiers concernent les aménagements de voirie, les espaces verts, la propreté et la sécurité. Ces services se voient alors contraints de participer à des réunions et de répondre à ces demandes, mais ils doivent aussi intégrer les conseils de quartiers dans leurs processus traditionnels d'élaboration des projets et les inclure dans leur panel « d'organisation ressources » à consulter. Selon les agents municipaux, les conseils de quartier, loin de représenter une avancée démocratique, constituent surtout une contrainte et une charge de travail supplémentaires qui alourdissent la procédure, complexifient et retardent la prise de décision et la mise en œuvre de l'action publique, alors même que les citoyens réclament une plus grande rapidité d'exécution ».

<sup>279</sup>Pour les éléments biographiques de Marion, voir le Chapitre 1.

<sup>280</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

la commission. Serge Fleurence a été amené à investir des espaces de négociation qui échappent au schème traditionnel des rapports entre adjoints et chefs de services dans lequel les premiers passent commande et les seconds exécutent. Néanmoins, ce qui pouvait constituer une limite organisationnelle conséquente dans le travail d'animation de la délégation fait l'objet d'une forte valorisation de la part de Marion : la difficulté met en lumière le savoir-faire de Serge Fleurence qui est parvenu à s'introduire dans le monde clos des services techniques. Sa compétence opérationnelle souligne sa capacité à prendre en compte les impératifs de l'expertise technique. Cet entre-soi sur lequel s'adosse la mobilisation de l'enveloppe budgétaire devient pour Marion l'indicateur de « l'influence » qu'exerce Serge Fleurence, qu'aucun autre adjoint ne peut se prévaloir, pas même le futur maire, Hélène Mandroux. Or, l'augmentation conséquente des ressources budgétaires allouées à l'enveloppe « crédits de proximité » au moment de la mise en place des conseils de quartier en 2001 a eu pour effet une progressive formalisation des procédures de redistribution et des cadres d'interaction de Serge Fleurence à l'égard des comités de quartiers et des services techniques de la ville.

## §2 La régulation du jeu concurrentiel des comités de quartier dans les nouvelles instances de 2001

Si cette collaboration quelque peu atypique entre Serge Fleurence, les comités de quartiers et les services techniques relève beaucoup d'un entre-soi cultivé depuis de nombreuses années, elle n'est pour autant pas exempte d'efforts de formalisation dans les procédures de mobilisation des ressources budgétaires. Au lendemain de la mise en place des conseils de quartiers à l'été 2001, Georges Frêche annonce dans le journal municipal une augmentation conséquente du budget traditionnellement alloué aux demandes émanant des comités de quartiers qui s'élève désormais à un million et demi d'euros. Cette augmentation substantielle des crédits de proximité est perçue par les comités de quartiers, qui composent l'essentiel des nouveaux conseils de quartiers, comme une véritable aubaine : s'ouvre devant eux la possibilité de financer un plus grand nombre de travaux dans leur quartier respectif. Les conseils de quartiers sont ainsi perçus par les responsables associatifs comme des nouveaux espaces concurrentiels où chacun tente de reproduire le travail de courtage actif et informel pratiqué dans le cadre de la commission Montpellier au Quotidien.

Les premières réunions des conseils de quartiers donnent une visibilité accrue à la course au financement à laquelle se livrent les comités de quartiers. Dans ce sens, les réajustements affectant le rôle de médiateur endossé par Serge Florence auprès des comités de quartiers découlent d'une plus forte publicisation des négociations, contenues jusqu'alors dans les espaces plus feutrés de la commission Montpellier au Quotidien. L'adjoint est ainsi contraint d'engager de nouvelles procédures de régulation de la demande sociale portée par les comités. Ces réajustements appellent des savoir-faire inédits qui se sont constitués au fil des réunions des conseils de quartiers. Le récit que fait Marion des premiers mois de mise en place des nouveaux conseils de quartiers nous permet de comprendre les enjeux de formalisation de la procédure budgétaire et l'apprentissage de nouveaux savoir-faire, tant pour les comités de quartiers que pour Serge Florence et sa collaboratrice :

*« La difficulté qu'on a eue quand on a commencé à travailler avec les nouveaux conseils c'est qu'il y avait déjà une longue habitude de travail avec Montpellier au Quotidien et qu'on retrouvait les mêmes acteurs dans les conseils que dans les comités... donc quand on a dit que c'était plus quatre-vingt dix mille mais un million et demi d'euros qu'on mettait sur la table les présidents des comités se sont tous jetés dessus pour faire ce qu'ils voulaient dans leur coin... au départ quand tu réunissais une réunion du conseil de quartier et que tu avais quatre comités de quartier à l'intérieur du conseil de quartier ce que tu voyais, et c'était affligeant, c'est qu'on n'arrivait pas à œuvrer autour d'un intérêt commun, chacun voulait défendre sa paroisse... alors moi je veux mon morceau de trottoir dans mon quartier machin, ils avaient du mal... chacun était là pour défendre sa paroisse mais pas du tout pour travailler ensemble... pas de vue globale... c'était ça le principal problème c'est-à-dire qu'en gros ils étaient là pour défendre leurs propres mini territoires quoi... et là, lâcher un million et demi, ils ne savaient plus ! C'était moi je veux ça et ça ! Donc bon nous, sur cet argent, on débloquent les fonds pour les travaux sur les quartiers... mais après, bon, on le gérait un peu à l'arrache parce que moi je ne savais pas trop comment faire hein... donc cette enveloppe là elle est arrivée à mon avis un peu trop tôt et elle manquait de pédagogie de part et d'autre pour savoir comment l'utiliser...<sup>281</sup> »*

Afin de neutraliser le jeu concurrentiel entre les présidents des comités de quartier, l'adjoint et sa collaboratrice décident d'introduire de nouvelles règles dans le traitement des demandes. Ces règles portent sur deux éléments : le contrôle de la mise à l'agenda des travaux financés par les conseils de quartiers et l'introduction d'un nouvel outil de formalisation des demandes, la fiche de saisine technique. Dans un premier temps, la hiérarchisation chiffrée des demandes a pour but de distinguer les travaux relevant de la compétence de la commission Montpellier

---

<sup>281</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

au Quotidien, de ceux réalisés dans le cadre des crédits de proximité alloués aux conseils de quartiers. Cette hiérarchisation, quoique vague, permet à l'adjoint de maîtriser la mise sur agenda des conseils de quartiers en ne filtrant que les travaux les plus coûteux.

*« Bon après on a dit que les conseils de quartier quand même c'est un cran au dessus, c'est-à-dire que c'est entre Montpellier au Quotidien, et ce n'est pas non plus le projets structurant de quartier, le grand carrefour quoi... c'est des projets pour le bien vivre, d'aménagement, qui n'ont peut être pas pu être arbitrés lors du budget général, qui sont quand même nécessaires et que le conseil de quartier va défendre... donc ça peut être l'aménagement d'un petit espace vert mais pas le rebouche-trou... par exemple aussi le travail qui était fait, c'était qu'à Montpellier au Quotidien, parfois, il y avait des demandes qui, quand elles étaient chiffrées, on se rendait compte qu'elles étaient conséquentes et dépassaient le cadre de la commission, donc on le proposait aux conseils de quartier dans le cadre des crédits de proximité...<sup>282</sup> »*

Cette initiative présente par ailleurs l'intérêt de pallier le déficit de reconnaissance fonctionnelle qui touche les conseils de quartiers, difficilement identifiables au regard de l'expérience acquise par les comités de quartiers au sein de Montpellier au Quotidien. Les tentatives de hiérarchisation conduites par Serge Fleurence et Marion ont également une dimension territoriale destinées à recouper les écarts démographiques des sept quartiers créés en 2001. Une fois encore, les règles qui président à cet ordonnancement budgétaire ne sont pas véritablement objectivées : *« on l'a fait un peu au feeling en se disant par exemple que le quartier centre qui était le plus dense devait avoir un budget supérieur aux autres... donc les possibilités de financement allaient croissants selon la taille des quartiers... mais bon tout ça restait assez général quand même<sup>283</sup>. »*

Enfin, l'objectif de la mise en place d'une fiche de saisine technique des travaux sollicités par les membres des conseils de quartiers visait à réguler les discussions et conflits d'intérêts qui ont marqué les premières rencontres. Plus encore que les initiatives relevant de la hiérarchisation budgétaire, l'utilisation de cette fiche est très directement liée au degré de conflictualité entre comités de quartiers membres des nouvelles instances participatives. L'apparition de ces nouveaux espaces d'interaction met à nu, en quelque sorte, le jeu concurrentiel auquel se livrent les acteurs associatifs et qui faisait l'objet d'une régulation plus

---

<sup>282</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

<sup>283</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

informelle de la part de Serge Florence. Si les réunions plénières de la commission Montpellier au Quotidien étaient l'occasion de faire un point sur l'état d'avancement des travaux sollicités par les comités de quartiers, les arbitrages budgétaires s'apparentaient davantage à un jeu de négociation informelle avec l'adjoint référent. Or, les nouveaux temps de rencontre organisés au sein des conseils de quartiers, associés à une augmentation du budget dédié à la réalisation des travaux de voirie, publicisent des conflits d'intérêts et contraignent l'adjoint à introduire de nouveaux leviers de régulation de la demande. La fiche de saisine technique élaborée par Marion a ainsi pour but d'objectiver des critères de priorisation et de faisabilité des travaux. Ainsi, au fil des réunions, les négociations houleuses engagées autour de la redistribution des crédits de proximité aboutissent à une formalisation des échanges où les sollicitations plus individualisées de la commission Montpellier au Quotidien se complètent par des procédures décisionnelles qui se veulent plus collégiales dans les nouveaux conseils de quartiers :

*« On avait plusieurs réunions par an où bon on décidait des travaux... il fallait qu'ils se mettent autour de la table et qu'ils donnent leur aval et essayer de choisir quoi... il y a cinq projets, il n'y en a que quatre qui peuvent se faire, et ben faites un choix, c'est votre quartier, priorisez ! C'est vrai que c'est pas facile surtout quand tu as dix comités et que chacun a son projet, au début c'était presque ingérable parce qu'ils se battaient comme des chiffonniers... bon, moi, du coup, j'avais mis en place une fiche... c'est-à-dire qu'il fallait qu'ils remplissent une fiche de projet pour décrire les travaux qu'ils voulaient qu'on engage... donc on avait essayé de faire une grille avec des indicateurs de priorisation... c'était pas folichon mais ça nous donnait au moins un cadre quoi...<sup>284</sup> »*

L'évocation de ces différents leviers de régulation des débats internes aux conseils de quartiers ne signifie pas pour autant que ces réunions sont exemptes de pratiques de négociations informelles. Il ne s'agit pas de déduire à partir des propos de l'enquêtée, et de façon très manichéenne, que la commission Montpellier au Quotidien resterait marquée par une opacité des arbitrages, tandis que les conseils de quartiers se caractériseraient désormais par la transparence des procédures collégiales. Bien au contraire. Nombre de nos séquences d'observation ont montré que le jeu concurrentiel était tout aussi vivace dans les conseils que dans la commission. Les comités de quartiers les mieux intégrés à l'institution municipale [du fait de leur proximité à l'adjoint référent, des relais politiques dont ils disposent au sein de l'équipe municipale ou encore de leur capacité mobilisatrice sur leur quartier] font des

---

<sup>284</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

sollicitations informelles, directes ou indirectes, des leviers de domestication des procédures de priorisation. Il en va de même pour l'adjoint référent qui a tout intérêt à conserver des espaces de négociation *hors champ*, dans la mesure où c'est précisément dans ces rapports informels que peut se jouer pleinement l'affirmation de son pouvoir discrétionnaire.

### §3 Constitution et entretien de soutiens au sein des services techniques de la ville

Des réajustements dans les pratiques de redistribution budgétaire induits par la création des conseils de quartiers et l'augmentation des crédits de proximité sont également repérables dans les espaces de collaboration entre Serge Fleurence et les services techniques de la ville. A l'instar du nouvel équilibre émergent au sein des conseils de quartier entre procédures formelles et sollicitations informelles, Serge Fleurence et Marion sont amenés à élaborer de nouvelles procédures redistributives, en prenant soin de conserver un espace de négociations informelles visant à réguler le jeu concurrentiel des services techniques. En effet, si Stéphane Dion note que ces services forment un groupe relativement homogène au regard du reste de l'administration municipale<sup>285</sup>, ils n'en demeurent pas moins traversés également par de fortes logiques concurrentielles qui se manifestent pleinement au moment des arbitrages budgétaires. Lors de l'élaboration annuelle des budgets prévisionnels, l'enjeu pour les directeurs techniques des services voirie, espaces verts, scolaires, sportifs ou socioculturels consiste à maîtriser leurs dotations budgétaires et à s'imposer par là même dans la hiérarchie fonctionnelle de l'institution. De ce point de vue, les crédits de proximité, « budget flottant » qui échappe aux procédures classiques de redistribution, constituent un réservoir non négligeable potentiellement mobilisable pour assoir sa position dans la hiérarchie administrative. Afin de garder la main sur les procédures d'arbitrage de l'enveloppe, Serge Fleurence et sa collaboratrice ont fait en sorte de la mettre à l'abri des logiques captatrices déployées par les différents services techniques, puis d'instaurer une routine procédurale d'arbitrage.

*« Pour la gestion des crédits de proximité, ça a été aussi... heu... disons très délicat au début avec les services... même si Serge les connaissait bien, il a fallu gérer les appétits des uns et des autres quoi, parce que un million et demi, c'est pas rien ! Tu comprends bien que le budget pour les services techniques, il est important mais il est pas extensible... bon c'est aussi le cas pour les autres services hein... donc nous, avec les projets qui étaient discutés en conseils de quartiers, on était amené à traiter avec la DGU pour les problèmes classiques de voirie, ou la direction des espaces verts quand les conseils demandaient*

---

<sup>285</sup>Dion (Stéphane), *op.cit.*

*l'aménagement d'un parc ou même avec la direction des services scolaires, parce qu'on avait aussi des discussions sur la sécurisation aux abords des écoles... et bon, à partir de là, chacun veut avoir sa part du gâteau... les directions ont aussi leurs projets... heu... leurs priorités quoi... donc au début, pour être plus tranquilles, je crois que c'est Serge qui avait directement demandé que l'enveloppe soit sous le contrôle de la GTB [Gestion Technique Budgétaire], qui faisait partie du service des finances... et c'est eux qui débloquaient les fonds en fonction de nos demandes aux autres directions... ça impliquait d'avoir un acteur supplémentaire dans le processus, mais on pouvait pas faire autrement, sinon les services auraient essayé de s'approprier les crédits...<sup>286</sup> »*

On le voit, le contrôle sur l'orientation des flux redistributeurs des crédits de proximité repose sur des logiques concurrentielles fortes entre services et directions techniques. Non pas que cette enveloppe convertisse des espaces de collaboration pacifiés en espaces compétitifs ; les logiques concurrentielles liées aux dotations budgétaires font partie intégrante de l'ordre routinier de l'institution. L'instauration de cette enveloppe se greffe sur des pratiques de captation budgétaire fortement ancrées au sein des directions. Ainsi, le recours à un service du pôle financier dont la légitimité fonctionnelle repose sur le contrôle régulateur qu'il exerce sur la comptabilité de l'ensemble des directions municipales permet à l'adjoint et sa collaboratrice de neutraliser dans un premier temps les sollicitations de leurs différents interlocuteurs techniques. Cette « mise sous cloche » des crédits va par la suite sensiblement se modifier. En réalité, tout se passe comme si aux initiatives conduites par Serge Fleurence pour neutraliser les zones d'incertitudes créées dans le sillage de la création des crédits de proximité, succède un retour aux configurations d'acteurs institutionnels historiques de la commission Montpellier au Quotidien. Le récit de l'appropriation progressive des crédits de proximité par Marion et Serge Fleurence fait état en quelque sorte d'un retour aux sources où la DGU, partenaire historique de la commission Montpellier au Quotidien, s'impose comme le soutien principal aux projets menés dans le cadre des conseils de quartiers.

*« Au fur et à mesure, on s'est rendu compte que finalement c'était la DGU qui était la plus consommatrice, et... je crois que c'était en 2006... la DGU a directement récupéré l'enveloppe, charge à eux de reverser aux autres services quand on le demandait... en fait, en début d'année on faisait une estimation en fonction de l'année précédente du budget par direction, c'est-à-dire qu'on faisait de grosses enveloppes sous forme de provision par service, et c'était la DGU qui débloquait les fonds... donc bon, on c'est vrai qu'on a fini par retravailler surtout*

---

<sup>286</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

*avec la DGU... et bon comme je le disais, Serge avait quand même l'habitude de bosser avec eux quoi...<sup>287</sup> »*

Les propos de l'enquêtée illustrent le poids des habitudes collaboratives cultivées au sein de la commission Montpellier au Quotidien qui imprègnent la gestion des crédits de proximité portés par les conseils de quartiers. On retrouve ici les manifestations de ce que la sociologie de l'action publique a identifié comme les « sentiers de dépendance<sup>288</sup> ». Néanmoins, il nous semble important de noter que ces « sentiers de dépendance » aux configurations institutionnelles issues de la commission Montpellier au Quotidien ne doivent pas être interprétés comme la seule conséquence d'une accointance personnelle entre Serge Fleurence et les responsables techniques de la DGU. L'élément déterminant réside dans le poids occupé par les comités de quartiers au sein des nouvelles instances de concertations. Dans la mesure où les groupes sociaux captés par la commission Montpellier au Quotidien sont également présents dans les conseils de quartiers, il n'est pas étonnant que l'on assiste à un prolongement du même type de demande sociale entre les deux instances. Ainsi, la prise en main des crédits de proximité par la DGU n'est que la suite logique du maintien d'une clientèle spécifique [les comités de quartiers], porteuse de demandes précises [aménagement de la voirie], nécessitant la compétence opérationnelle d'un segment du secteur technique [la DGU].

Or, si la clientèle captée dans les conseils de quartiers porte « naturellement » Serge Fleurence à centrer sa collaboration avec la DGU, ce dernier doit se garder d'entrer dans le jeu concurrentiel des services techniques. Il cherche en effet à cultiver un multi-positionnement au sein de la division des services techniques qui passe d'avantage par l'entretien d'espaces coopératifs que par des logiques d'affrontement. Ainsi, les projets d'aménagement des espaces verts ou encore de sécurisation des abords des écoles répondent à des besoins propres aux différents services techniques de la ville, autres que la seule DGU. De fait, le rôle endossé par Serge Fleurence ne se limite pas à la simple animation des débats au sein des conseils de quartier. Sa collaboratrice et lui interviennent activement dans les mises sur agenda des nouvelles instances et se réservent le droit de prospecter en dehors du conseil, et notamment

---

<sup>287</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

<sup>288</sup>North (Douglas), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990: « The interplay between the polity and the economy, the many actors who have varying degrees of bargaining strength in influencing institutional change, and the role of cultural inheritance that appears to underlie the persistence of many informal constraints all contribute to this complexity. » (p.140)

auprès des services techniques, lorsqu'ils jugent les demandes « non conformes aux besoins d'un quartier » :

*« Avec le budget qu'on avait, il a fallu qu'on trouve des thématiques de travail quand même, des choses qui se vendent quoi... c'est vrai que tout ça dépendait des quartiers, du profil des présidents des conseils et du coup les demandes pouvaient un peu changer parfois, ou alors c'était plus compliqué parce qu'ils ne proposaient pas grand-chose... il n'y avait pas toujours de vraies forces de proposition... on devait essayer de diversifier l'offre en gros... du coup l'élu cherchait s'il y avait des projets sur les quartiers qui étaient vraiment intéressants... heu... que les services n'arrivaient pas à financer sur le budget général et qui pourtant étaient nécessaires, et ben on faisait ça avec eux quoi... donc par exemple on a fait en sorte de thématiser les projets par quartiers... en 2002 je crois qu'on a utilisé une bonne partie de l'enveloppe sur Hôpitaux-Facultés pour l'aménagement des espaces verts... on a aussi thématisé... bon ça c'était sur plusieurs quartiers... mais autour des écoles... personne n'avait jamais rien demandé pour les écoles, personne n'y pensait... tu vois aussi que l'âge des comités de quartiers ça pèse hein ! Et ben on a vu avec les services qu'il y avait des besoins, donc un jour on a dit aux conseils est-ce qu'on peut travailler sur la sécurité aux abords des écoles... et on a fait des aménagements qui étaient payés par les conseils de quartiers<sup>289</sup>. »*

De toute évidence, l'adjoint prend soin de ne pas placer les crédits de proximité sous le monopole exclusif de la DGU. La recherche du multi-positionnement institutionnel le conduit à développer des « transactions collusives<sup>290</sup> » avec d'autres services techniques et à pallier les contraintes des procédures d'arbitrage du budget général. On retrouve ici des logiques relevant de la notion de « transaction » telle qu'elle est définie par Jean Remy : « *La négociation [...] se déroule dans un espace-temps déterminé de façon explicite. Lorsqu'elle réussit, elle se clôt par un accord formalisé. [...] Il en va tout autrement de la transaction qui est un processus diffus dans l'espace et dans le temps, rythmé par des moments forts<sup>291</sup>* ». Cette même logique de soutien aux services techniques se retrouve en fin d'exercice budgétaire : la flexibilité des procédures redistributives des crédits de proximité assure à l'adjoint une marge de liberté conséquente dans le volume des dépenses engagées tout au long de l'année. Ce dernier prend un soin particulier à constituer une « cagnotte » qu'il va ensuite redistribuer aux services techniques, en fonction de leurs demandes. Cette « *rallonge* », pour

---

<sup>289</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

<sup>290</sup>Blanc (Maurice) (dir.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan, Paris, 1992.

<sup>291</sup>Rémy (Jean), « La transaction sociale : forme de sociabilité et posture méthodologique », in Freynet (Marie-France), Blanc (Maurice) et Pineau (Gaston) (dir.), *Les transactions aux frontières du social*, Chronique sociale, Lyon, p. 23.

reprandre les termes de Marion, permet aux services ayant consommé la totalité de leur dotation de finaliser un aménagement, et d'éviter de le reporter sur la programmation budgétaire suivante.

Ces éléments font donc état d'une rationalisation informelle des usages des crédits de proximité par laquelle l'adjoint s'attache à entretenir des soutiens au sein des services techniques. Pour cela, il prend soin de ne pas se laisser enfermer dans les logiques concurrentielles, et de se montrer au contraire le plus conciliant possible, à l'écoute des contraintes opérationnelles mais aussi budgétaires des services. Ce travail de médiation a des effets concrets sur l'animation des conseils de quartiers dans la mesure où il est conduit à aligner l'agenda des instances consultatives sur les demandes des services techniques des espaces verts ou scolaires. Néanmoins, ces négociations au fil de l'eau, les transactions collusives conduites dans les coulisses de sa délégation, n'excluent pas les initiatives visant à formaliser les procédures d'évaluation de la faisabilité techniques et budgétaire des différents projets d'aménagement, qu'ils soient portés par les conseils de quartiers ou par les services techniques eux-mêmes. A l'instar des fiches de saisine technique introduite dans les réunions des conseils de quartiers, Marion va élaborer de nouveaux outils collaboratifs s'insérant dans la communication routinière avec les services techniques.

*« Au fil du temps on a essayé de mettre en place des outils de travail commun avec les services techniques... si tu veux pour débloquer les crédits de proximité on avait conçu avec un informaticien de la DGU un tableau de bord qui était en partage, moi j'en rentrais une partie, le libellé, eux estimaient le coût... et une fois qu'on avait le coût d'estimation on demandait si c'était toujours valable pour le conseil de quartier, Serge Fleurence mettait son avis et hop c'était bon à mettre en place... et ce tableau il vivait quoi, en partage avec les services, où chacun avait son classeur... il y avait celui de la DGU, un autre pour les espaces verts, etc... et après moi par exemple je ne pouvais pas écrire sur certaines parties... et normalement tu avais un correspondant des services qui était le plus fréquemment sollicité, un interlocuteur quoi qui savait se servir du tableau... donc c'est vrai qu'avec la DGU ça a bien marché quoi... alors après on est arrivé à la fin où ils allaient embaucher au service à la DGU, ça prenait tellement d'ampleur qu'ils allaient prendre quelqu'un au bureau d'étude presque chargé d'étudier tout ce qui relevait de la démocratie de proximité... »*

La création d'un tableau de bord commun, la diffusion d'un savoir-faire autour de son utilisation ainsi que l'évocation d'un recrutement au sein même du bureau d'étude de la DGU d'un agent spécialisé sur le traitement des demandes issues du service Démocratie de Proximité sont autant d'éléments visant à attester de la progressive professionnalisation du

service et de ses effets sur le travail du secteur technique. La valorisation que fait l'enquêtée de la mise en place de ces outils est la hauteur du sentiment d'isolement qui marque la délicate intégration fonctionnelle d'un service embryonnaire.

Pour l'essentiel, cet « adjoint du sol » endosse donc un rôle qui repose sur une médiation continue et informelle auprès des comités de quartiers et des services techniques. Ce travail de régulation dans la redistribution des crédits de proximité n'a pas pour objet de modifier les configurations d'acteurs déjà impliquées dans la commission Montpellier au Quotidien, mais correspond à une multitude d'accords tacites et faiblement publicisés<sup>292</sup> auprès des responsables associatifs reconnus par la municipalité comme les porte-paroles officiels de la démocratie de proximité.

Section 2 : La délégation de quartier : une rétribution exécutive en trompe-l'oeil

Section 2.1 : Une position dominée au sein de la structure d'autorité

§1 Délégations thématique et territoriale : une hiérarchisation contenue dans les débats parlementaires

Parmi les nombreux points d'achoppement qui ont émergé au cours des discussions au sein de l'assemblée nationale en première lecture, les modalités de création de postes d'adjoints de quartiers ont suscité de vifs débats. A l'instar des dispositions relatives aux conseils de quartiers, les amendements concernant le statut et les compétences des adjoints de quartier ont contribué à affaiblir la portée coercitive de la loi. Si le texte initial prétendait rendre obligatoire l'installation de ces nouveaux adjoints, les amendements visant à supprimer cette disposition ont été rejetés, certes, mais ont débouché sur une requalification de la mesure désormais facultative. Soumis au jeu de navette parlementaire, l'*article 4* a ensuite subi deux modifications conséquentes qui ont contribué à faire des délégations de quartier des rôles exécutifs de second ordre dans le gouvernement municipal.

La première spécificité du caractère dominé de ce nouveau rôle exécutif réside dans le traitement indemnitaire : la qualité d'adjoint de quartier est indifférente au régime indemnitaire, dont le bénéfice reste subordonné à l'exercice d'une délégation de fonction [ou

---

<sup>292</sup>Blanc (Maurice), « La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique », *Pensée plurielle*, n°20, p. 25-36.

thématique] consentie par le maire<sup>293</sup>. De fait, la promotion statutaire qui s'offre aux conseillers municipaux appelés à exercer ces responsabilités d'animation de quartier ne s'accompagne pas d'une réévaluation de leurs indemnités électives. Cette contrainte statutaire a été assouplie au fil des lectures et amendements au sein des deux chambres. Initialement, le projet de loi soumis au parlement en juin 2001 par le Ministre de l'Intérieur, Daniel Vaillant, excluait toute possibilité de combiner une délégation de quartier et une délégation thématique qui n'était pas spécifique au territoire confié : « *La particularité de la mesure réside dans le fait que les adjoints chargés de quartiers ainsi institués devront assurer leur mission de façon exclusive [...]*<sup>294</sup>. » Autrement dit, les adjoints de quartier sont cantonnés à leur rôle d'animation territoriale, ne peuvent recevoir de délégation de fonction et donc accéder au régime indemnitaire réservé à l'exécutif municipal. Par la suite, ce caractère restrictif et exclusif de la délégation de quartier a été assoupli par la commission des lois<sup>295</sup>. Considérant que le plafonnement du nombre de nouveaux postes d'adjoints à 10% de l'effectif du conseil municipal ne correspondait pas nécessairement au nombre de quartiers visés dans certaines villes [impossibilité de disposer d'un adjoint dans chaque quartier], les membres de la commissions ont jugé préférable de retenir des dispositions plus souples, permettant à tout adjoint d'être à la fois chargé d'un quartier et d'une délégation. Ces nouveaux adjoints sont donc principalement et non plus exclusivement chargés d'un ou plusieurs quartiers. Nous verrons comment, dans le cas de la mise en place de ces adjoints de quartier à Montpellier, cette disposition aura une incidence cruciale sur la hiérarchisation du personnel exécutif.

Le deuxième point d'inflexion porté à la définition du rôle des adjoints de quartier concerne leur implication dans les conseils de quartier : dans le sillage des recommandations émises par l'Association des Maires de France, la disposition visant à garantir aux adjoints de quartier la présidence de droit des conseils de quartier a été retirée. Cette disposition avait pour inconvénient d'encourager une émancipation des conseils de quartiers et de leurs présidents vis-à-vis du conseil municipal, risquant de provoquer des conflits de légitimité. Désormais, la présidence des conseils de quartier est laissée au libre choix du maire. Ici encore, nous verrons en quoi le déficit coercitif de la loi concernant la présidence des conseils de quartier a été très largement exploité par Georges Frêche pour affaiblir le potentiel clientélaire des délégations

---

<sup>293</sup>Voir JO Sénat, 21/08/2008, p. 1682.

<sup>294</sup>Article 4 du texte de loi n°3089 déposé par le ministre de l'Intérieur le 23/05/2001.

<sup>295</sup>Rapport n°3113 de la commission des lois déposé le 06/06/2001.

de quartiers en privant les nouveaux adjoints d'espaces de socialisation politique potentiellement mobilisable dans la compétition électorale.

## §2 Un rôle institutionnel privé de ressources exécutives

Les huit adjoints de quartier montpelliérains élus en juin 2002 par le conseil municipal ne disposent pas tous des mêmes ressources organisationnelles, et traduisent la différenciation statutaire entre adjoint thématique et adjoint territorial présente dans le texte de loi. Parmi ces huit adjoints, deux seulement bénéficient également d'une délégation thématique ; les six autres sont donc cantonnés à un rôle d'animation du quartier dont ils ont la charge. Cette différence statutaire a pour corolaire l'impossibilité pour ces adjoints d'exercer une autorité directe sur les services de la ville : un bureau et un secrétariat leur sont alloués au sein d'une maison de quartier mais ils restent dépourvus de tout pouvoir exécutif concernant la mobilisation des ressources organisationnelles [notamment les ressources humaines et budgétaires]. La limitation de leur pouvoir exécutif et leur dépendance aux adjoints thématiques sont clairement établis dans le magazine municipal *Montpellier Notre Ville* du mois de juillet 2002. Dans son éditorial consacré à l'installation des adjoints de quartier, présentée comme « *la principale innovation de la loi sur la démocratie de proximité* », Georges Frêche aborde le rôle de ces nouveaux acteurs au sein du gouvernement municipal<sup>296</sup> :

*« [...] A ce niveau, il importe d'être clair, car si les responsabilités des uns et des autres ne sont pas clairement établies, ce sera la pagaille. Pour bien comprendre la nouvelle structure, faisons référence au gouvernement de la France. Le rôle du 1<sup>er</sup> ministre est joué par le maire au niveau de la ville. Le rôle des ministres est joué au niveau de la ville par les adjoints. Le rôle des maires de quartier, c'est le rôle des préfets dans le gouvernement de la République. Ils représentent le gouvernement dans les départements, expliquent la politique de ce dernier et font remonter vers le gouvernement les desiderata des départements. Ce sera le rôle des maires de quartiers. Ils n'auront aucune autorité directe sur les services. Pour être clair, les espaces verts continuent à relever du maire-adjoint M. Jean-Louis Roumégas, la voirie, du maire-adjoint M. Louis Pouget, les écoles, du maire-adjoint M. Max Lévida, les sports, du maire-adjoint M. Patrick Vignal, etc. Ce sont ces adjoints qui prépareront les budgets primitifs et supplémentaires de la ville et les feront exécuter par les services, après le vote du Conseil Municipal. Seuls le maire et les adjoints délégués à cet effet ont une autorité sur les services*

---

<sup>296</sup>Frêche (Georges), « Toujours plus de démocratie dans les quartiers au service des citoyennes et citoyens », éditorial publié dans *Montpellier Notre Ville*, n° 260, juillet-août 2002, p. 3.

*et sur les 3 000 fonctionnaires municipaux regroupés au sien de l'administration municipale<sup>297</sup>. »*

Les adjoints de quartiers se trouvent donc dans une situation délicate : si ces nouvelles délégations leur assurent une présence quasi permanente au sein des quartiers attribués, leur rôle se limite à relayer l'information et légitimer la politique municipale portée par les adjoints thématiques. Ils sont placés en « première ligne », et sont susceptibles d'essuyer le mécontentement des habitants, des demandes de travaux ou de subventions face auxquels ils n'ont aucun moyen d'action directe. Dépourvus de ressources exécutives, ils n'ont d'autre choix, pour légitimer leur rôle, que de louer leur capacité à assurer de manière intensive des activités de courtage auprès des élus thématiques et des services municipaux. Or, ce travail de courtage des adjoints de quartier auprès des adjoints thématiques est étroitement encadré. Les demandes recensées par les adjoints de quartier sont tout d'abord communiquées durant des réunions mensuelles auxquelles participent le Maire et Serge Fleurence, l'adjoint en charge de la démocratie de proximité et de la coordination des maires de quartier. Georges Frêche précise dans son éditorial :

*« M. Serge Fleurence réunira les maires de quartier une fois par mois, généralement en ma présence. Les affaires les plus importantes relèveront du maire. Les affaires par secteur seront renvoyées par M. Fleurence auprès des adjoints concernés. Ainsi, si des parents d'élèves ont demandé des travaux dans une école, ce n'est pas le maire de quartier qui les fera, mais M. Max Lévit, Maire-adjoint chargé des écoles, en charge du secteur, et ce, comme par le passé. Simplement, les maires de quartiers seront chargés de mieux renseigner en amont sur les souhaits des citoyens et des parents d'élèves<sup>298</sup>. »*

De fait, dans la courte histoire de ces nouveaux rôles politiques, la dotation budgétaire et la possibilité de mobiliser le personnel municipal sans passer par l'entremise des adjoints thématiques constituent deux revendications intangibles des adjoints de quartiers qui conditionnent leur émancipation exécutive et leur professionnalisation politique. Au-delà du rapport hiérarchique établi entre délégations de quartiers et délégations thématiques, la mise sous tutelle exécutive des adjoints de quartiers passe également par le renforcement du rôle du cabinet du maire dans la gestion de demandes provenant des nouveaux acteurs politiques. Marion décrit cette mise en banc exécutive des adjoints de quartiers :

---

<sup>297</sup> Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

<sup>298</sup> Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

*« Bon ça a toujours été très compliqué parce que l'imbrication était pas évidente quoi... si tu veux ce sont des gens à qui on donnait une mission mais ils n'avaient ni budget, aucun service opérationnel derrière eux... et puis des difficultés à travailler avec les services qui travaillaient déjà avec un adjoint qui avait une délégation... donc l'élu à l'urbanisme il gérait l'urbanisme, et quand quelqu'un arrivait et lui disait je suis adjoint de quartier de Croix d'Argent... bon ça a été très compliqué pour eux effectivement... C'est vrai qu'ils se sont toujours plaints de ne pas avoir assez d'informations, de pas être assez intégrés, de ne pas avoir de budget donc de ne pas pouvoir agir directement... de pas pouvoir avoir d'influence sur telle ou telle décision d'un élu thématique<sup>299</sup>. »*

Le compte rendu d'une réunion entre Serge Fleurence et les adjoints de quartiers au cours de l'année 2003 cristallise les mécontentements tout en réaffirmant le caractère très corseté d'un rôle exécutif étroitement contrôlé par le maire et ses chargés de mission. Parmi les points évoqués, les adjoints de quartiers font état du manque d'informations liées aux activités et travaux programmés sur leur territoire. Ils expriment la nécessité d'organiser une réunion trimestrielle avec Serge Fleurence et les chargés de mission afin de présenter les travaux prévus dans le trimestre ; un rendez vous tous les mois ou tous les deux mois avec Serge Fleurence, chaque adjoint de quartier et le chargé de mission de secteur pour faire le point général sur le quartier. Certains adjoints de quartier ont également émis le souhait de pouvoir organiser des rencontres avec les associations et acteurs de quartier lors de soirées thématiques, des apéritifs, des repas. Si ces demandes sont prises bien prises en compte, leur traitement nécessite systématiquement de mobiliser la hiérarchie exécutive :

*« Ces propositions qui nécessitent de la logistique, une salle, un budget, sont à transmettre à au directeur de cabinet par l'intermédiaire du chargé de mission de secteur et copié à S. Fleurence pour information. Les projets politiques, les projets d'animation concernant le quartier que souhaiterait initié l'adjoint de quartier sont à proposer au maire par l'intermédiaire du directeur de cabinet, dans le cadre de la proposition du budget de la ville les propositions de travaux que les adjoints de quartier souhaitent défendre dans leur secteur doivent faire l'objet d'un courrier au Maire, Serge Fleurence canalisera ces demandes pour défendre les propositions des adjoints de quartier los de l'arbitrage budgétaire<sup>300</sup>. »*

---

<sup>299</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, chargée de mission au sein de cabinet de Georges Frêche et responsable de la démocratie de proximité.

<sup>300</sup> Compte rendu de réunion, novembre 2003.

Si la loi de 2002 prévoyait l'instauration d'adjoints de quartier, avec la possibilité pour les municipalités de créer des postes d'adjoints supplémentaires, le maire disposait d'une marge de manœuvre relativement large dans la définition de leur rôle et de leurs ressources institutionnelles. L'accès aux ressources organisationnelles [budget et personnel essentiellement] a été un élément clivant de ces nouveaux acteurs dans la hiérarchie municipale : dépourvus d'un budget propre et privés de services administratifs ou techniques opérationnels, ces adjoints se sont vite retrouvés en position de domination face aux adjoints thématiques. Ainsi, l'institutionnalisation de ce rôle politique depuis le début des années 2000 repose sur une tension entre deux éléments déterminants dans le processus de construction du leadership politique : ces acteurs jouissent d'une délégation qui présente à la fois un relatif potentiel de notoriété mais dépourvue de ressources institutionnelles. Ce positionnement institutionnel spécifique les conduit à mobiliser de façon plus prégnante un registre de légitimation combinant leur expertise du terrain compensé par leur marginalisation au sein de l'organisation municipale.

## Section 2.2 : La difficile notabilisation des adjoints de quartier

En limitant le potentiel clientélaire de ces délégations de quartier, Georges Frêche limite considérablement les opportunités pour ces adjoints d'entreprendre un travail actif de notabilisation politique. A l'été 2010, nous avons réalisé quatorze entretiens auprès des adjoints de quartiers nommés depuis 2002. Certes, lorsqu'on les interroge sur leur perception du rôle d'un adjoint de quartier, tous valorisent les réseaux d'interconnaissance qu'ils sont amenés à tisser avec les habitants et associations de quartiers. Leur quotidien est rythmé par les rendez-vous avec les riverains dans leur bureau situé dans une maison pour tous ou les visites de quartier. Il n'est pas rare qu'ils soient amenés à rencontrer les habitants devant leur domicile, voire à franchir le seuil d'entrée. L'immersion dans l'intimité des habitants reste un élément déterminant dans la légitimation de leur rôle. Cette plongée durable au cœur du quartier leur fournit des arguments leur permettant de souligner la spécificité de leur rôle au regard des adjoints thématiques. Ils revendiquent leur expertise de terrain, leur connaissance des réseaux associatifs du quartier, leur capacité à lier et entretenir une relation privilégiée, personnalisée avec les administrés. Ils développent et valorisent une « empathie du quotidien ». Néanmoins, dans leur grande majorité, le jugement que portent les adjoints de quartier sur leurs prérogatives confiées dans le cadre de leur délégation territoriale est indissociable du faible accès aux biens matériels disponibles au sein de l'institution. Les

propos tenus par Magali Couvert et Philippe Thinès sont révélateurs des contraintes matérielles qui pèsent sur l'activité quotidienne des adjoints de quartier et l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent d'engager des échanges clientélares susceptibles de produire et fidéliser des porte-parole au sein du tissu associatif.

### §1 L'accès au capital politique objectivé : un enjeu central de leur parcours municipal

Natif de la région parisienne, Philippe Thinès est issu « *d'une famille de classe moyenne, sans grosses difficultés particulières, engagée à gauche* ». Titulaire d'un CAP de plombier [il n'a « *jamais vraiment travaillé à l'école, c'est un truc qui ne [l'a] jamais vraiment passionné* »] il commence à travailler dès l'âge de seize ans en apprentissage et fait ses premières armes dans l'engagement syndical à tout juste dix-huit ans dans les rangs de la CGT. Engagé par EDF, il devient « *permanent syndical* » pendant une dizaine d'années. Il prend peu à peu ses distances avec les représentants cégétistes et crée avec quelques uns de ses collègues le syndicat Sud à EDF-GDF, avant d'abandonner définitivement ses responsabilités syndicales. S'il considère son passage par la CGT comme une étape particulièrement « *formatrice pour apprendre à défendre les intérêts des salariés dans les rapports de force avec les décideurs* », il juge l'action syndicale insuffisante pour « *changer les choses* ». C'est pour cette raison qu'il décide de « *se mettre en politique* » dans les rangs du Parti Radical de gauche en 1994 dont il devient l'un des responsables locaux. Un an plus tard, il est investi sur le huitième canton lors des élections cantonales partielles mais est éliminé dès le premier tour avec moins de 3% des suffrages. L'échéance municipale de 2001 sera pour lui l'occasion d'accéder à la représentation municipale à l'âge de quarante-trois ans, dans le sillage de la progression écologiste : « *Le problème c'est que Frêche choisissait ses colistiers, sans prendre en compte les investitures décidées par les partis... moi j'étais quand même responsable du PRG, ce n'était pas à lui de décider ses colistiers mais au PRG de désigner ses candidats... Frêche était pas d'accord et il a pris ses radicaux... donc nous on a fait une liste d'union avec les Verts et le MDC et j'ai été élu conseiller municipal.* »

C'est dans le syndicalisme étudiant [UNEF] que Magali Couvert situe la genèse de son engagement politique. Etudiante à la faculté de droit de Montpellier où l'UNEF constitue pour Georges Frêche un vivier de recrutement des jeunes militants socialistes, elle côtoie Michael

Delafosse, président de l'organisation entre 1995 et 1998<sup>301</sup> : « *C'est lui qui m'a recruté à l'UNEF... et bon du syndicalisme étudiant la passerelle s'est faite assez naturellement vers le mouvement des jeunes socialistes... et puis au fur et à mesure, l'âge avançant, mon ancienneté dans le parti, voilà... alors j'ai été élue conseillère municipale en 2001 avec Georges Frêche, j'étais la plus jeune, la benjamine.* » Parcours classique en quelque sorte de l'étudiante engagée à gauche, repérée sur les bancs de l'université, et appelée à faire ses classes dans le militantisme socialiste avant d'effectuer son entrée en politique en tant que conseillère municipale en 2001 à tout juste vingt-cinq ans sur la liste de Georges Frêche.

Entrés tous les deux au conseil municipal en 2001, ils gardent un souvenir mitigé de leur expérience de conseillers municipaux. Qualifié de « *rôle inexistant* » par Philippe Thinès, le conseiller municipal n'a pas son mot à dire : « *On est sous la tutelle d'un adjoint... moi j'avais la délégation de la Maison de l'Europe, et donc je dépendais de Maître Fabre qui était adjoint en charge des relations internationales, mais bon j'ai rien fait de particulier.* » Si Magali Couvert s'étend un peu plus sur ces années d'apprentissage, elle exprime les mêmes contraintes liées à la position dominée du conseiller municipal au sein de la structure d'autorité. Conseillère municipale déléguée à l'art plastique auprès de l'adjoint à la culture, Henri Talvat, elle concède qu'il s'agit d'un « *rôle très particulier* » dont les prérogatives dépendent assez largement de l'adjoint thématique : « *En tant que conseillère municipale, c'est vrai qu'on n'a pas le droit au chapitre quoi... vous êtes délégué auprès d'un adjoint donc heu ça dépend du bon vouloir des gens... alors moi j'avais de très bonne relations avec Henri Talvat hein mais heu... c'était l'ancienne école, tu décideras quand tu seras adjointe... et tu apprends su le tas hein...je vois pas pourquoi on t'aiderait... et aujourd'hui encore les conseillers municipaux sont toujours dans la même position, et en réunion de groupe, au PS notamment c'est souvent la question qui remonte... mais je sais ce que c'est, pour l'avoir vécu je sais que si on n'a pas un adjoint qui a décidé de déléguer... c'est compliqué.* »

Ces années d'apprentissage passées dans l'ombre de leur adjoint référent les ont confrontés au poids de la position occupée au sein de la hiérarchie exécutive qui contraint largement les possibilités de contrôle et de redistribution du capital politique objectivé.

---

<sup>301</sup> Adoubé par G. Frêche, lui-même deviendra adjoint au maire en charge de la culture à partir de 2008 dans le gouvernement municipal d'Hélène Mandroux.

## §2 Les adjoints de quartier : l'impossible fidélisation de la clientèle associative

En réalité, les critiques dressées quant à la position dominée du conseiller municipal dans les procédures décisionnelles d'une délégation thématique sont du même ordre que celles énoncées au moment de définir leur travail d'adjoint de quartier. La définition du rôle d'adjoint fait ainsi écho aux contraintes identifiées lors de leur parcours de conseillers municipaux : cette nomination ne leur garantit pas l'accès aux ressources institutionnelles convoitées par le passé, bien au contraire. La position défavorable qu'occupe un adjoint de quartier au sein de la hiérarchie municipale est une donnée largement intégrée par les deux enquêtés. Si certaines délégations thématiques peuvent faire l'objet d'une concurrence entre colistiers à l'heure de négocier l'attribution des postes exécutifs, leur nomination comme adjoints de quartiers ne résulte pas d'une attente particulière de leur part. Certes, ils valorisent largement les enjeux de proximité que véhicule ce rôle, l'intérêt des quartiers dont ils ont la charge. Néanmoins, force est de constater que les responsabilités confiées ne sont pas celles qu'ils espéraient. Sur ce point, Philippe Thinès est le plus catégorique : *« Bon, le maire m'a donné la délégation de quartier, moi je le fais avec plaisir, en plus c'est intéressant... mais c'est vrai que c'est pas du tout ce que j'avais demandé...je voulais l'éducation, ou la police municipale, la sécurité... des délégations qui me permettent de travailler un peu quoi. »* Ce qui se joue dans cette critique, c'est bien l'absence de toute prérogative décisionnelle formalisée qui leur permettrait d'exercer un rapport d'autorité sur les services de la ville. Tous deux jugent les ressources mises à leur disposition très largement insuffisantes notamment en terme budgétaire. Magali Couvert estime le *« fonctionnement de la délégation de quartier trop compliqué parce qu'[elle] n'a aucun moyen d'action »*. C'est pour cette raison qu'elle a *« toujours milité pour l'obtention d'un budget, pas énorme, mais quelque chose qui [leur] permette de fonctionner un minimum »*. Son quotidien la ramène systématiquement à l'autorité des adjoints thématiques et ne diffère que très peu de la position des conseillers municipaux :

*« Le fait que le délégué territorial ne dispose d'aucun budget de fonctionnement complique beaucoup notre tâche, on est sous la dépendance des élus thématiques, c'est un véritable combat... surtout que les services de la ville, pour tout ce qui concerne l'espace public et la voirie, en tant qu'adjoint de quartier moi je peux les interpeler, leur poser des questions pour avoir des informations mais après moi je ne peux pas leur demander directement de faire quelque chose, il faut que je passe par l'élu délégué à l'espace public qui lui a la délégation donc bon... ça demande une énergie folle... on n'est pas l'élu... je crois qu'on n'a pas voulu*

*aller jusqu'au bout de la logique de la loi et résultat... je dis souvent que les adjoints de quartier on est là pour prendre des coups et qu'on ne récolte rien d'autre... voilà c'est une façon de garder le pouvoir centraliser hein, parce que quand vous distribuez un pouvoir vous avez heu... vous le maîtrisez moins... donc bon nous on a les mains liées, il faut savoir nager, se protéger aussi parce voilà on est le réceptacle de beaucoup de demandes mais la machine n'est pas en place... frilosité du politique mais des services aussi hein... quand vous arrivez que vous êtes élue, en plus vous êtes jeunes, femmes alors là je vous raconte pas... il faut taper du poing sur la table hein.. parce qu'ils ont tendance à vouloir décider à votre place... mais c'est pas eux qui sont élus, et qui sont en contact avec la population... c'est ce que je leur rappelle souvent... je lui dis ok je comprends, j'entends la technique, l'avis des techniciens mais à un moment donné c'est moi qui suis sur le terrain, et... heu si vous les faites de telle façon ça contentera mieux les gens que si vous décidez de la faire à votre façon... c'est un travail de tous les jours. »*

Dépourvu de ressources budgétaires et de soutiens auprès des adjoints thématiques, Philippe Thinès se dit contraint de trouver des « *solutions de rechange* » pour subventionner les projets portés par les associations de quartiers, en sollicitant des financements du conseil général voire même en investissant ses propres deniers :

*« Si vous voulez qu'on parle du budget c'est vite réglé on n'a pas un copeck ! Il faut pleurer pour qu'on débloque de l'argent pour soutenir les associations... Alors j'ai réussi à trouvé des relais avec les conseillers généraux des deux cantons sur lesquels je travaille, mais c'est pas évident hein, ils veulent pas financer à 100%... heu vous voyez là je vois mon assistante qui assure le suivi du courrier et des dossiers et qui est obligée de dire 'on en vous répond pas parce qu'on n'a pas de réponse' et ça c'est un exemple parmi d'autres... on n'a aucune capacité à influencer sur les niveaux supérieurs et c'est même pas des sommes importantes... là j'ai un... y avait un projet sur heu... l'Europe... où on a un jeune qui s'est investi dedans qui a proposé un truc où le consul est venu... enfin il a fait venir plein de monde et tout mais bon il avait pas finalisé... toutes les réunions avaient eu lieu et il a pas finalisé aussi sur 1200 euros pour aller chercher des films à Barcelone... donc j'ai demandé à la culture 1200 euros mais bon aucune réponse... donc le jeune il lui manque 1200 euros... alors ça a rayonné pour la culture, pour tout le monde, il y a eu des articles... alors c'est sûr que c'est pas la culture qui s'en ait occupé.... Donc je vais devoir donner de ma poche parce que c'est impensable qu'on puisse pas soutenir ce jeune... »*

Cette position exécutive défavorable au sein de la hiérarchie municipale nourrit un discours très critique de la part des enquêtés. Dépourvus de ressources institutionnelles ils ne peuvent faire valoir leur pouvoir discrétionnaire et sont cantonnés dans un rôle de médiation informelle auprès des adjoints thématiques et de leurs référents administratifs. Un tel isolement n'est pas sans effet sur le cadre de leurs échanges avec les habitants et associations

de quartier. Sans accès direct au capital politique objectif, ils sont dans l'impossibilité de mettre en place des échanges clientélares susceptibles de produire des porte-parole au sein du tissu associatif qui leur seraient redevables. Cette posture est assez largement partagée par les adjoints rencontrés : tous tentent d'engager un travail actif de capitalisation politique et ne trouvent pas dans leur délégation de quartier les ressources adéquates. D'autres, en revanche, endossent leur rôle d'une façon tout à fait différente. Pour les anciens présidents d'association de quartier, cette rétribution exécutive sanctionne une notabilité localisée, cultivée de longue date.

Section 2.3 : La délégation de quartier comme prolongement d'une notabilité localisée : le cas de l'adjointe en charge du quartier du Mas Drevon

§1 Le recrutement d'une responsable associative de quartier

a) Georges Frêche et la communauté pied-noir

- Une présence ininterrompue au sein du conseil municipal

Parmi les groupes pourvoyeurs de ressources électorales, les rapatriés<sup>302</sup> a joué un rôle clef dans la vie politique montpelliéraine et dans l'implantation politique de G. Frêche et ce dès 1977<sup>303</sup>. Le soutien apporté au candidat de l'union de la gauche s'est fait au détriment du maire sortant, François Delmas, pourtant très apprécié lors de l'arrivée des rapatriés dans la ville au début des années 1960. Le soutien des associations de rapatriés au maire divers-droite s'interrompt en 1977, suite à l'adhésion de François Delmas aux Républicains Indépendants [RI] proches de V. Giscard d'Estaing qui avait décidé de supprimer le secrétariat d'Etat aux anciens combattants. En dépit de sa jeunesse anticolonialiste, Georges Frêche exploite cette opportunité politique et engage un travail de fidélisation communautaire actif<sup>304</sup>. Jacques Roseau, chiraquien et leader national du mouvement Recours France, association de rapatriés

---

<sup>302</sup>L'une des communautés les plus importantes de France, ils sont environ 25 000 en 1977. Il s'agit d'un phénomène principalement méditerranéen : 45% des rapatriés s'installent ainsi dans le Midi. Mais une part non négligeable quitte le sud en direction de régions économiquement plus dynamiques comme la région Rhône-Alpes ou la région parisienne. Voir Guillon (Michelle), « Les rapatriés d'Algérie dans la région parisienne », *Annales de Géographie*, vol. 83, n°460, 1974, p. 644-675 ; Baillet (Pierre), « Une population urbanisée : les rapatriés d'Algérie », vol. 52, n° 427-428, 1975, p. 269-278.

<sup>303</sup>Entre 1977 et 2001, sur les 1026 candidats pour lesquels nous avons pu identifier le lieu de naissance, 165 d'entre eux sont des rapatriés (soit 16%). Ces rapatriés sont dans leur grande majorité nés en Algérie (66%) quasiment tous avant l'indépendance (seuls quatre candidats y sont nés après 1962), devant les natifs du Maroc (26%) et de Tunisie (8%).

<sup>304</sup>Savarese (Eric), « Pieds-Noirs, Harkis, Rapatriés : la politisation des enjeux », *Pôle Sud*, vol. 24, n° 24, 2006, p. 3-14. Voir également du même auteur *L'invention des Pieds-Noirs*, Séguier, Paris, 2002.

créée dans les années 1970 et véritable instrument de lobbying politique, prend désormais position pour Georges Frêche. Au lendemain des élections, il revendique l'utilité du « vote sanction » pour la défense des intérêts des rapatriés dans un billet publié par le Midi Libre intitulé « le poids électoral des rapatriés de nouveau confirmé » :

*« L'association des fils de rapatriés et l'Union des comités de défense des agriculteurs rapatriés dont les présidents sont Jacques Roseau et Guy Forzy remercient vivement les électeurs rapatriés de Montpellier pour leur soutien qu'ils ont dans leur grande majorité apporté à leur action en faisant en particulier à Montpellier la démonstration de leur poids électoral et donc en sanctionnant la majorité présidentielle. Ces associations et les rapatriés qui ont permis aux listes d'union de la gauche d'enlever plusieurs places fortes giscardiennes rappellent solennellement au gouvernement que ce premier coup de semonce ne fait que préfigurer l'opposition irréversible de la communauté rapatriés à la majorité lors des prochaines législatives. En effet, si le gouvernement continuait à refuser toujours aussi aveuglément de régler équitablement le contentieux rapatriés par l'élaboration d'une nouvelle et juste loi de réparation, les Français rapatriés ne manqueraient pas d'exercer la même pression politique dont ils viennent de faire la preuve<sup>305</sup>. »*

La prise en compte de l'importance de ce vote se matérialise par la mobilisation des ressources clientélares les plus classiques : soutien aux associations [subventions, locaux, création de la Maison des Rapatriés], recrutement dans les emplois municipaux et accès au logement facilité. En 1982, il met en berne les drapeaux de la ville pour protester contre le voyage en Algérie du ministre des affaires étrangères de l'époque, Claude Cheysson au cours duquel il s'incline devant la tombe des combattants du FLN<sup>306</sup>.

Ce rapprochement avec les nostalgiques de l'Algérie française s'incarne également dans la composition de ses listes municipales. Dès 1977 il recrute Guy Montero, ancien officier de la légion étrangère condamné pour son appartenance à l'OAS, ainsi que Gilbert Roseau, cousin de Jacques Roseau, qui figurera toujours en bonne place dans l'équipe municipale. Adjoint dès 1977, conseiller général, il sera relégué au poste de conseiller municipal en 1997, suite à sa victoire aux législatives de 1997. Son épouse, Andrée Roseau, est nommée directrice de la Maison des Rapatriés créée par Georges Frêche. Ce dernier prend également soin de faire figurer dans son équipe municipale les représentants des différentes tendances rapatriées : en 1995, sur les douze pieds-noirs siégeant au conseil municipal, deux sont originaires de

---

<sup>305</sup> *Midi Libre Montpellier*, 22 mars 1977.

<sup>306</sup> Guilledoux (Fred), « Georges Frêche, socialiste tendance OAS », *La Provence*, 28 janvier 2010 ; Molénat (Jacques), *Le marigot des pouvoirs*, Broché, 2004.

Tunisie, deux du Maroc, deux dans l'Algérois, deux dans l'Oranais et deux dans le Constantinois. Cette capacité de cooptation des leaders rapatriés permet au maire sortant de dépasser les clivages politiques en recrutant des colistiers plus *fréchistes* que socialistes. Ainsi en 1995 on retrouve dans son équipe Vincent Amoros, officiellement soutenu par la Fédération pour l'Unité des Réfugiés, des Rapatriés et de leurs Amis [FURR], qui figurait depuis 1977 dans les listes de la droite libérale. Ce ralliement de candidats rapatriés issus des formations de droite entre en résonance avec l'affirmation progressive d'un double positionnement des associations dans les consignes de vote : si au niveau local les rapatriés et leurs leaders s'installent durablement aux côtés du maire sortant, les élections nationales suscitent des consignes de vote favorables aux candidats de droite. L'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République en mai 1995, et les scores importants qu'il a réalisés sur Montpellier un mois avant les municipales, n'est pas un motif d'inquiétude pour le maire sortant :

*« Georges Frêche estime que pour cette élection présidentielle le vote des rapatriés a pesé lourd dans la balance. 'Les consignes de vote données par Recours France et d'autres associations en faveur de Chirac ont été bien suivies.' Et de citer l'exemple de cantons comme le 6<sup>ème</sup> où Jospin et le maire de Paris sont au coude à coude alors qu'aux cantonales, Gilbert Roseau y frôle la barre des 60%. Mais dans la perspective des municipales, le Recours comme l'ANFANOMA devraient changer leur fusil d'épaule en appelant à voter Frêche<sup>307</sup>. »*

En définitive le coup de force politique de Georges Frêche à l'égard des rapatriés a consisté à recruter parmi ses colistiers des acteurs associatifs à fort potentiel mobilisateur capables de convertir un électorat de droite au plan national en soutiens *fréchistes* pour les élections locales. Cet engagement « contre nature » apparaît d'ailleurs dans la proportion des rapatriés inscrits sur les listes de gauche et de droite. Parmi les dix-sept listes étudiées, on note une nette asymétrie numérique des candidats pieds-noirs inscrits sur les listes de droite [22% des candidats de droite], tandis qu'ils représentent 14% des candidats de gauche entre 1977 et 2001. En réalité, les résultats montrent que le soutien de la communauté des rapatriés à G. Frêche ne relève pas tant de leur poids numérique parmi ses colistiers que de leur poids dans les réseaux associatifs. En effet, les données recueillies font état d'une mobilisation numériquement beaucoup plus importante dans les listes frontistes où ils occupent en moyenne près de 30% des places disponibles entre 1977 et 2001 [Figure 3].

---

<sup>307</sup> *Midi Libre Montpellier*, 9 mai 1995.

Figure 3: part des rapatriés dans les listes de G. Frêche, de la droite libérale, de l'extrême gauche et du Front national [1977-2001]

	1977	1983	1989	1995	2001	Total
<b>FN</b>	-	<b>31%</b>	<b>27%</b>	<b>26%</b>	-	<b>28%</b>
G. Frêche	16%	15%	14%	20%	20%	17%
RPR-UDF	15%	23%	26%	9%	13%	17%
Ext. G.	12%	9%	-	12%	11%	11%

Jusqu'aux élections de 1995, ce sont bien les listes de la droite libérale et de l'extrême droite qui se caractérisent par une plus forte présence de candidats rapatriés. Tandis que leur proportion stagne autour des 15% entre 1977 et 1989 dans les listes d'union de la gauche, ils représentent le quart des colistiers de François Delmas et de Willy Diméglio, lui-même pied-noir né en Algérie [Philippeville], conseiller général de 1976 à 2001, et député de 1986 à 1993. Le mandat de 1995 marque un véritable renversement dans la mesure où [et malgré les bons scores enregistrés par Jacques Chirac lors des élections présidentielles] ils sont désormais trois fois moins nombreux qu'en 1989 à figurer sur la liste RPR-UDF. Dans le même temps, on assiste à un élargissement considérable de la place de ces candidats dans la liste du maire sortant qui ne compte que deux candidats rapatriés de moins que la liste conduite par Alain Jamet. Si les listes frontistes se distinguent des autres formations par le poids considérable des rapatriés, ces derniers sont essentiellement issus des classes populaires avec un tiers d'employés et d'ouvriers. A l'inverse les listes conduites par le maire sortant et la droite libérale se composent majoritairement de rapatriés issus des classes supérieures [45% des rapatriés RPR-UDF et 53% des rapatriés cooptés par Georges Frêche relèvent des cadres et professions intellectuelles supérieures].

- Une cooptation localisée : le quartier du Mas Drevon

La question de la place des rapatriés dans les listes menées par Georges Frêche est aussi celle de l'encadrement social et politique des quartiers d'accueil de ces nouveaux montpelliérains. En recrutant à ses côtés les leaders et représentants associatifs pieds-noirs, Georges Frêche s'assure ainsi des leviers d'intégration d'une *communauté* localisée, située géographiquement, unie par une histoire et une identité communes. Ainsi, à l'instar de l'installation massive des rapatriés au nord-est de la ville dans les quartiers de la Paillade et du Petit Bard, le développement urbain du quartier du Mas Drevon situé au Sud de la ville dans le sixième canton est indissociable de l'arrivée des pieds-noirs au début des années 1960. En 1962,

l'Office municipal des HLM achète plus de cinq hectares de terrain sur l'avenue Pedro de Luna<sup>308</sup>. Les champs, vignes et quelques maisons basses qui entourent le clocher Saint-Cléophas seront rapidement remplacés par des HLM [536 logement au total] destinés à accueillir une partie des quelques 10 000 rapatriés arrivés dans l'Hérault en 1963<sup>309</sup> [Figure 4].

---

<sup>308</sup>Berger (Olivier), « Des Français rapatriés d'Afrique du Nord à Palaiseau (1955-1962). Le cas de la résidence du parc d'Ardenay », *Outre-mers*, vol. 94, n°356-357, p. 281-300.

<sup>309</sup>Schultz (Joseph), « L'effet rapatrié dans l'Hérault », Actes du colloque *Les rapatriés en Languedoc – Roussillon (1962-1992)*, Université Paul-Valéry, Montpellier.

Figure 4 : Photos aériennes du quartier le Mas Drevon [1963-2009]



1963



2009

Prolongeant l'urbanisation de ce quartier entreprise par son prédécesseur, Georges Frêche y installe des structures municipales destinées à offrir des espaces de sociabilité à la communauté des pieds-noirs tout en multipliant les signes de reconnaissance identitaire. Ainsi, en 1980 la municipalité rachète l'ancienne maison de maître située en bout du parc Tastavin et la transforme en maison de quartier [Maison pour Tous Albert Camus], structure d'accueil des associations de quartiers. Quelques années plus tard, à une cinquantaine de mètres de la maison de quartier est inaugurée la Maison des Rapatriés [initialement installée en centre ville en 1986] afin d'héberger les associations de défense des intérêts rapatriés [Recours France et ANFANOMA] mais également un grand nombre d'amicales rassemblant plusieurs centaines de personnes. Peu à peu, à travers l'institutionnalisation de ces lieux de rencontres, la construction de centaines de logements, les pieds-noirs reconstituent un entre-soi communautaire au sein duquel Georges Frêche recrutera systématiquement une partie de ses colistiers. L'imagerie du « quartier » ou du « village » pied-noir et son folklore s'imposent dans les discours des résidents, des élus municipaux et des journalistes.

Du dimanche 19 au samedi 25 mars 1995, soit quelques mois avant l'élection municipale, le Midi Libre consacre chaque jour une page spéciale au quartier du Mas Drevon.<sup>310</sup> La communauté pied-noir y tient une place de choix : les deux premiers numéros leur sont entièrement consacrés. Ce qui frappe à la lecture de ces textes, c'est de voir combien le champ lexical mobilisé pour mettre en récit l'installation des pieds-noirs au Mas Drevon réinvestit des représentations collectives liées à l'arrivée de leurs ancêtres en Algérie notamment et mêlent les références au « pionnier », à l'« exilé » ou encore au « peuplement »<sup>311</sup>. En 1957, les premiers pieds-noirs « débarquent » à Marseille<sup>312</sup> avant de suivre des « éclaireurs »<sup>313</sup> et se disperser sur le pourtour de la côte méditerranéenne. Le portrait de la famille Martinez dressé par le quotidien reprend ces marqueurs identitaires : « pionnière du quartier »<sup>314</sup> les membres de la famille sont arrivés en 1962 alors que le Mas Drevon n'était encore qu'un « champ de vignes » parsemé des premiers chantiers de construction de logements. Josette,

---

<sup>310</sup>L'édition spéciale se compose au total de 31 articles et/ou brèves répartis sur sept pages dédiées à la vie du quartier.

<sup>311</sup>Baussant (Michèle), « Exils et construction de la mémoire généalogique : l'exemple des Pieds-noirs », in Pôle Sud, *Pieds-noirs, harkis, rapatriés*, n°24, 2006, p. 29-44.

<sup>312</sup>Jordi (Jean-Jacques), « De l'accueil au transit : Marseille, centre de redéploiement des rapatriés d'Algérie en 1962 », Actes du colloque *Les rapatriés en Languedoc –Roussillon (1962-1992)*, Université Paul-Valéry, Montpellier. Pour une approche plus exhaustive des conditions d'arrivées des *pieds-noirs* en Métropole, voir du même auteur : *1962. L'Arrivée des pieds-noirs*, Ed. Autrement, Paris, 1995.

<sup>313</sup>*Midi libre Montpellier*, 19 mars 1995.

<sup>314</sup>*Midi libre Montpellier* 20 mars 1995.

fonctionnaire aux Ponts et Chaussées avant l'indépendance relate les conditions d'installation de la famille dans un environnement quasiment vierge de toute habitation.

*« Le jour de notre emménagement, un gros orage avait fait déborder le Lantissargues, qui coulait au pied de la première tranche d'immeubles construits au milieu des vignes, et nous pataugions dans la boue. Avec pour tout bagage un cœur douloureux et une petite valise, on était tout de même heureux d'avoir trouvé un toit ! (...) Nous étions entourés de grues, de bulls, et pendant dix ans avons vécu dans un gigantesque chantier. Pas de bus, nous allions à pied au marché rond (au centre ville), pas d'Eglise hors celle de Saint-Cléophas<sup>315</sup> ».*

La mise en récit des premiers résidents du Mas Drevon peut ainsi faire écho au patrimoine mémoriel relatif aux conditions d'installation de leurs ancêtres en Algérie, construit et transmis au sein des familles<sup>316</sup>, par lesquelles les membres de la communauté valorise leur capacité à surmonter la précarité matérielle [*« ils arrivaient les mains vides<sup>317</sup> »*] en dominant un espace périurbain présenté comme hostile. Autrement dit, tout se passe comme si les rapatriés de 1962 établissaient un parallèle plus ou moins intériorisé avec leurs ancêtres exilés du 19<sup>ème</sup> siècle expliquant une prédisposition partagée à l'adaptation aux environnements nouveaux. La figure de l'entrepreneur se superpose à celle de « pionnier » : les pieds-noirs, « *population plutôt jeune et dynamique<sup>318</sup>* » ne font pas que vivre dans le nouveau quartier, ils y développent une activité économique intense avec l'ouverture de commerces de proximité notamment. Interrogé par le quotidien, Mhand Khellil, sociologue à la faculté de lettres de Montpellier, apporte une caution scientifique sur ce sujet : « *Près de 80% des rapatriés étaient des employés, mais les pieds-noirs sont des pionniers, des gens très entrepreneurs (...). Ils ont notamment renouvelé et développé le commerce dans la ville<sup>319</sup>* ». Premier lieu d'accueil après l'exil, le quartier se peuple rapidement et la description dressée par le quotidien emprunte finalement une tournure plus légère, plus folklorique : « *les balcons fleurissent et sur le boulevard Pedro de Luna, où le Lantissargues et recouvert, flotte une odeur inhabituelle : les brochettes et les merguez grillées<sup>320</sup>* ». Le témoignage de la famille Martinez se mêle aux interventions des représentants associatifs du quartier comme Serge Papagno, président de l'Amicale Héarultaise des Bônois et des Constantinois ou Roland Dessy, secrétaire général de Recours-France qui soulignent la qualité de vie portée en grande partie par l'intense activité associative du quartier qui sont autant d'espaces d'exaltation du

---

<sup>315</sup> *Midi libre Montpellier, op. cit.*

<sup>316</sup> Baussant (Michèle), *op. cit.*

<sup>317</sup> *Midi Libre Montpellier*, 21 mars 1995.

<sup>318</sup> *Midi Libre Montpellier*, 19 mars 1995.

<sup>319</sup> *Midi Libre Montpellier, ibid.*

<sup>320</sup> *Midi Libre Montpellier*, 20 mars 1995.

lien communautaire : « *refuge des pieds-noirs* », la Maison des Rapatriés accueille « *thés dansants, méchouis qui rassemblent 200, 300 personnes* » où l'on recrée « *l'espace de quelques heures ensoleillées, l'atmosphère qu'ils ont perdue et qui leur manque tant*<sup>321</sup>. » Ces espaces de socialisation sont le théâtre de l'évocation collective de la terre abandonnée, la réactualisation de leurs souvenirs du « *pays* » et participent pleinement d'une prise de conscience de groupe : « *C'est vrai qu'on est bien installés, parfaitement ingérés et que depuis longtemps la différence s'est gommée, mais on ne peut pas le nier, quand on se retrouve en famille, avec des amis de là-bas, autour d'une anisette et d'un peu de kémie, on refait notre monde à nous, celui où on est né, où on a grandi, celui aussi où sont restés à jamais beaucoup de nos proches.* » On retrouve ici ce que Michèle Baussant définit comme la « *nostalgérie* », reconstruction et réinvention discursives des origines. L'élaboration de cette conscience de groupe de pieds-noirs montpelliérains installés au Mas Drevon, s'affirme également dans un rapport de différenciation vis-à-vis des autres quartiers de la ville. Les références au village sont multiples et renforcent le particularisme identitaire du quartier tout comme la représentation d'une communauté très cohésive : « *Lemasson, le Mas Drevon, Tastavin, c'est un village dans la ville. On se reconnaît, on a des amis parmi les Métropolitains, et avec l'ouverture de la médiathèque, la piscine, les commerces, nul besoin d'aller à Montpellier*<sup>322</sup>. » Ce lien communautaire localisé ne s'est donc pas dilué dans la cohabitation avec les *patos*. On contraire, « *la grande famille pied-noir de Montpellier reste soudée comme les cinq doigts de la main*<sup>323</sup>. »

Si les pieds-noirs y ont *leurs* institutions, *leurs* lieux de rencontres, *leur* marché (« *aussi beau que ceux de là-bas* »)<sup>324</sup> ils ont également leur mémorial, dédié à Jacques Roseau, assassiné le 5 mars 1993 à quelques pas de la Maison des Rapatriés par d'anciens militants de l'OAS. Chaque année les responsables politiques et associatifs s'y rassemblent pour commémorer sa disparition et son action en faveur de la communauté<sup>325</sup>. Jacques Roseau n'est d'ailleurs pas le seul représentant de la famille Roseau sur le quartier. Comme nous l'avons déjà évoqué son cousin, Gilbert Roseau sera l'un des représentants politiques pieds-noirs le mieux intégrés dans l'espace politique montpelliérain : adjoint au maire dès 1977, il ne quittera l'exécutif municipal qu'en 2001, tout en continuant à siéger au conseil municipal. En 1988 il est élu

---

<sup>321</sup>*Ibid.*

<sup>322</sup>Midi libre Montpellier, 20 mars 1995.

<sup>323</sup>Midi Libre Montpellier, 20 mars 1995.

<sup>324</sup>Midi Libre Montpellier, 19 mars 1995.

<sup>325</sup>Midi Libre Montpellier, 19 mars 1995.

conseiller général du 6<sup>ème</sup> canton, et réélu en 1994 en récoltant près de 60% des suffrages. Lui succéderont deux autres adjoints : l'écologiste Yvan Velay en 2001 [marié à une *pied-noir*], et le socialiste Christophe Moralès en 2005 originaire du Maroc. En 1997 il devient député PS de la 1<sup>ère</sup> circonscription de l'Hérault. Ces quelques exemples constituent des indications quant aux usages possibles du lien communautaire pour intégrer le marché politique local voire national.

b) Marlène Castre : une trajectoire associative au sein de la communauté pied-noir du Mas Drevon

Le cas de Marlène Castre rencontrée à l'été 2010 est symptomatique des logiques communautaires d'accès à l'éligibilité dans le quartier du Mas Drevon. Son parcours et surtout son entrée en politique à la fin des années 1990, montrent comment, pour une candidate dépourvue des ressources valorisées dans la compétition municipale montpelliéraine [femme non diplômée et faiblement intégrée d'un point de vue socio professionnel], le lien communautaire a pu jouer un rôle déterminant dans la construction de son éligibilité. Elue conseillère municipale pour la première fois en 2001 sur la liste de Georges Frêche, elle devient adjointe en charge du quartier du Mas Drevon, fonction qu'elle continuera d'occuper jusqu'en 2014. Agée de 66 ans lors de notre entretien elle est un témoin direct de l'installation de la communauté pied-noir dans le quartier et de son renouvellement. La mise en récit de son parcours valorise la maîtrise des enjeux identitaires de son territoire de représentation et participe de la naturalisation de son accès à la délégation de quartier<sup>326</sup>.

Sollicitée par téléphone pour discuter de sa fonction d'adjointe en charge du quartier, rendez-vous est pris dans son bureau au rez-de-chaussée de la Maison pour Tous Albert Camus<sup>327</sup>. Née en 1944 en Algérie, mariée à un *pied-noir* et mère de deux enfants, elle est arrivée seule à Montpellier à l'âge de 18 ans. Ses parents, d'abord restés à Alger ont « *envoyé son frère à Pau, chez les paras, et elle ici, chez sa tante qui habitait déjà Montpellier* ». Ils l'ont rejoint quelques temps après l'indépendance, « *ils y sont restés un peu pour essayer de sauver ce qu'ils pouvaient* ». Le récit de son arrivée est d'abord marqué par l'hostilité des premiers contacts avec les Métropolitains et notamment des dockers communistes du port de Sète : « à

---

<sup>326</sup>Pourcher (Yves), « Tournée électorale », *L'Homme*, vol. 119, n°3.

<sup>327</sup>Durant l'intégralité de l'entretien sa secrétaire est également présente. Egaleme nt pied-noir elle a été secrétaire de Gilbert Roseau lors de sa députation. Installée dans la même pièce que l'élue, elle interviendra à de nombreuses reprises à l'échange engagé avec notre enquêtée.

notre arrivée, les dockers nous ont mis à l'eau toutes nos affaires, j'avais jamais vu mon père dans cet état... les dockers communistes à Sète ils nous disaient 'partez chez vous, partez chez vous sales pieds-noirs !'... on s'est fait jeter pour récupérer nos affaires, il les mettait exprès un peu dans l'eau et après sur le quai... ». Les conditions d'installation de sa famille à Montpellier n'ont pas été plus favorables : le logement et le travail comme seules obsessions pour sortir de la précarité liée au rapatriement. Cette mise en récit négative du rapatriement [commune à beaucoup d'autres *pieds-noirs* rencontrés par ailleurs] semble jouer une fonction bien précise dans la rationalisation de son vécu et de celui de la communauté : les épreuves ont en quelque sorte révélé la communauté à elle-même, faisant des *pieds-noirs* d'infatigables entrepreneurs pourtant partis de rien. La plupart ont « *tout perdu* » dans le rapatriement, « *mais ça fait rien, on va repartir, ça fait rien...* ». Cet esprit entrepreneurial, les *pieds-noirs* le mettrons à l'épreuve en investissant massivement les commerces du centre-ville : « *ils ont changé tous les commerces, parce qu'il fallait voir ce que c'était la grand rue à Montpellier en 1962... moi qui avait dix-huit ans quand j'ai vu la grand rue avec ma copine j'ai dit c'est ça la grand rue [mou de déception]<sup>328</sup> ?* ». Le centre-ville justement, elle y rencontre « *André et Gilbert [Roseau] parce qu'ils avaient ouvert un bar là-bas, moules frites... je te dis pas le monde qu'il y avait ! Tous les pieds-noirs se sont remontés, tous* ». Elle n'a pas tenu de commerce, « *c'est vrai* », mais elle a fait preuve de la même volonté de son côté en trouvant également du travail, pour elle et ses parents : « *moi avec mes parents qui pleuraient je leur ai dit attendez moi je suis allée faire les pommes, maintenant il faut arrêter de pleurer papa et maman, venez avec moi, il y a de la place aux pommes, au calibre ils cherchent des gens, mon père, ma mère tout le monde est venu avec moi aux pommes... moi j'étais dans les champs et mes parents à la calibreuse et c'est comme ça, petit à petit, on a ramassé un peu de sous, un peu de sous et voilà...* ».

On le voit dans le discours, les parcours de vie, bien plus qu'un témoignage, peuvent servir à nourrir une représentation collective de la communauté : Marlène Castre articule le récit de

---

<sup>328</sup>Des études ont ainsi pu montrer le rôle de l'installation des rapatriés d'Algérie dans le développement démographique et économique (le secteur tertiaire notamment, avec de nombreux commerçants) des villes d'accueil. Voir Sempere Souvannavong (Juan David), « Les *pieds-noirs* à Alicante », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 17, n° 3, 2001, p. 173-198. Les terres agricoles du midi languedocien ont également accueilli de nombreuses familles d'agriculteurs. Voir Brun (Françoise), « La réinstallation des agriculteurs *pieds-noirs* dans le Midi méditerranéen », *Annales de Géographie*, vol. 83, n°460, 1974, p. 676-683 ; Carrière (Pierre), « L'insertion dans le milieu rural languedocien des agriculteurs rapatriés d'Afrique du Nord », *Etudes rurales*, vol. 52, n°1, 1973, p. 57-79. La région parisienne au contraire a principalement accueilli des fonctionnaires, soit qu'ils occupaient un poste dans l'administration en Algérie, soit qu'ils aient été contraints d'abandonner leur statut d'indépendant pour être reclassés dans les services publics. Voir Guillon (Michelle), *op. cit.*

son parcours personnel et celui du reste de la communauté avec une justification plus globale sur la naissance de la « *communauté pied-noir montpelliéraine* » et sur le thème du recommencement. Si ces formes d'intégration professionnelle sont mobilisées comme des ressources identificatoires au groupe, son installation dans le quartier du Mas Drevon, présentée en trois phases, reflète différents degrés d'intégration à la communauté, par lesquels Marlène Castre légitime son rôle de porte-parole. Interrogée sur son entrée en politique et son recrutement dans la liste menée par Georges Frêche en 2001, elle fait de sa notoriété dans le quartier un atout indéniable pour expliquer son accès à l'éligibilité. D'abord en tant que résidente, « *les gens me connaissaient déjà depuis longtemps parce que nous, on s'est installé avec mon mari en 1972 sur le quartier, on avait acheté un appartement* ». L'aménagement du quartier n'a que dix ans et « *beaucoup restait à faire pour le logement, les rues, l'assainissement, mais bon on avait quand même notre endroit où se retrouver* ». L'entre-soi communautaire s'installe peu à peu dans le quotidien, du lieu de résidence [« *on se connaissait tous dans l'immeuble, on parlait beaucoup, c'était la même histoire pour tout le monde en quelque sorte* »], à la rue où les commerces se multiplient et permettent aux « *pieds-noirs de se retrouver* ». L'installation dans le quartier du Mas Drevon est présentée en quelque sorte comme la première phase d'intégration d'une communauté localisée qui dépasse très largement le simple usage fonctionnel de l'espace investi : derrière la fonctionnalité du quartier [logements, transports publics, commerces], c'est l'institutionnalisation de lieux de vie qui est mise en avant. Aujourd'hui propriétaire d'un appartement dans le nouveau quartier Port-Marianne à l'Est de la ville, l'appropriation de son lieu de vie fait l'objet d'un traitement discursif complètement différent : alors qu'elle définit son nouveau quartier de résidence comme un simple « *dortoir* », réduisant son expérience du lieu de vie à un rapport uniquement fonctionnel, son installation dans le quartier du Mas Drevon est au contraire marquée par un attachement identitaire.

A cette première expérience du *lieu de vie des pieds-noirs* en tant que résidente succède une seconde phase d'intégration communautaire avec les débuts de son engagement associatif, aux côtés de la famille Roseau notamment. En 1985 elle devient secrétaire de l'association Alger Club « *tenue par André Roseau et Viviane Mirabello*<sup>329</sup> » dont les effectifs sont considérables puisqu'elle rassemble près de « six cents adhérents ». La mise en récit de son

---

<sup>329</sup>Viviane Mirabello fait partie de ces éligibles pieds-noirs recrutés par Georges Frêche : en 1995 elle est élue conseillère municipale dans l'équipe du maire sortant.

activité associative au sein de la Maison des Rapatriés met en avant le potentiel mobilisateur de la structure :

*« Bon on n'était pas les seuls hein tu avais douze associations de rapatriés sur la maison... donc tu as les adhérents qui adorent danser donc ils vont prendre des cartes à plusieurs associations, pour pouvoir danser un peu tous les samedis... et après tu as les adhérents qui disent non moi je suis d'Alger, je reste qu'avec l'association Alger Club... et puis tu as des gens qui disent attends moi je peux pas payer plusieurs associations, donc j'en fais une ou deux c'est tout... donc tu te retrouves avec des gens du quartier qui viennent danser avec toutes les associations parce qu'ils aiment ça et après tu te retrouves aussi avec des adhérents qui sont de l'extérieur, de Palavas, de Lattes, de Pérols... donc voilà quoi on a fait du bon boulot sur la maison des rapatriés. »*

La présidence de ces associations est un enjeu de pouvoir parmi les membres de la communauté dans la mesure où elle confère un statut de porte-parole et représente une rampe de lancement possible des carrières politiques, comme ce fut le cas pour Viviane Mirabello. Ainsi, son accès à la présidence de l'Alger Club à la fin des années 1990 constitue à la fois le point d'orgue de son engagement associatif et une ressource de légitimation de son entrée en politique parce que *« au moins tu représentes quelque chose, c'est ce qu'il faut pour être sur une liste, tu dois apporter quelque chose. »* La captation de cette ressource associative se poursuit même après son élection au conseil municipal : *« quand j'ai été élue, Georges Frêche nous avait dit attention, on ne peut plus avoir la casquette de président d'association en étant élu, attention... donc qu'est qu'on a fait ? Et ben on a fait une AG à l'Alger Club et c'est Gérard [son mari, par ailleurs président du comité de quartier Tastavin] qui a pris la présidence et moi je suis présidente d'honneur. »*

Son parcours associatif s'inscrit dans une logique d'optimisation de sa notoriété sur le quartier et au sein de la communauté. Si cet aspect occupe l'essentiel du récit de son entrée en politique, elle avance un second élément explicatif, de façon plus discrète certes, mais tout aussi fondamental pour comprendre les logiques de production d'un leadership politique au sein du quartier. Il s'agit de sa proximité avec André et Gilbert Roseau. D'abord rencontrés dans leur commerce, place Jean Jaurès, très vite elle se lie d'amitié avec eux. Cette proximité, on vient de le voir, s'est traduite par une étroite collaboration avec Andrée Roseau dans la gestion de l'Alger Club. Mais elle a également débouché sur le soutien très actif de Marlène Castre et de son mari dans la construction de la carrière politique de Gilbert Roseau, en tant

qu'adjoint au maire, conseiller général et député : « *c'est vrai que à l'époque Gilbert était très apprécié sur le quartier et on l'a accompagné pour ses campagnes hein, jusqu'à la députation.* » Si Marlène Castre met en avant sa participation aux campagnes électorales, celles-ci constituent en quelque sorte la dernière phase de mobilisation engagée par le candidat et ses soutiens. Les fêtes et rassemblements divers des associations de rapatriés qui se tiennent tout au long de l'année dans le quartier constituent des espaces propices à l'échange plus ou moins formalisé entre l'élu et les électeurs : qu'il s'agisse du discours de remerciement pour le travail des associations, les poignées de mains et les quelques mots échangés ici et là avec les adhérents, ces instants participent pleinement de la notabilisation de l'élu qui réaffirme son rôle de représentant de la communauté [multiplication des références à l'histoire et valeurs des pieds-noirs] et sa capacité à défendre les intérêts de ses membres. Dès lors, on devine l'importance de ce maillage associatif, et la nécessité d'y assoir son pouvoir, pour convertir ce capital social et ressource politique. Ainsi, bénéficiant à la fois de sa position de présidente de l'Alger Club et de sa proximité avec les notables politiques du quartier, Marlène castre est « *poussée* » à s'engager sur la liste de Georges Frêche. Non pas que ce dernier l'ait apparemment directement sollicitée, mais bien parce que Gilbert Roseau l'y a poussé : « *Roseau voulait que je sois sur la liste et moi je ne voulais pas et sans arrêt il me disait d'y aller... on a besoin de toi et tout, et moi je lui disais non, je ne veux pas être élue... et un jour il arrive et me dis tiens voilà une lettre, écris et envoie à G. Frêche et moi je lui disais non je ne veux pas... et à force de me pousser de me pousser j'ai fini par faire la lettre pour figurer sur sa liste.* »

Lorsqu'on l'interroge enfin sur ses rapports avec le pouvoir municipal, on observe une différence de traitement discursif entre François Delmas et Georges Frêche. L'évocation de François Delmas intervient juste après le récit du débarquement des pieds-noirs dans le port de Sète et la description du dénuement matériel pour nombre d'entre eux. C'est un maire qui a été « *extraordinaire avec les pieds-noirs* » dont l'action a toujours été saluée par son successeur : « *G. Frêche l'a toujours dit dans ses discours : je l'ai combattu parce que la politique c'est ça, mais c'est quelqu'un de bien qui a énormément donné aux pieds-noirs* ». François Delmas, c'est le maire qui « *[nous] a accueillis sur le quai de la gare quand on est arrivé* » et qui « *[leur] a donné des logements* ». C'est le maire qui a su écouter le désarroi de sa mère au décès de son père : d'abord enterrer dans une fosse commune, « *François Delmas accepte de recevoir [sa] mère et il nous a fait avoir une concession pour mon père... c'est grâce à Delmas tout ça... donc bon la communauté a été très bien accueillie ici.* » Si le récit

de l'action du maire de l'époque à l'égard de Marlène Castre et de sa famille insiste sur le soutien matériel apporté aux nouveaux arrivants, les signes de reconnaissance déployés par Georges Frêche sont présentés sous le registre identitaire : « *Georges* », c'est le maire qui a « *appris à nous connaître, qui a compris notre désarroi, notre malheur... il s'est rendu compte que quand même on laissait un pays derrière nous et que ça comptait énormément pour nous* ». C'est aussi le maire qui « *[les] considère comme ses frères* », qui lors de la traditionnelle galette des rois des pieds-noirs, devant 2500 convives, ouvre son discours par un « *que c'est bon d'être en famille* » et le conclut en entonnant à l'unisson le chant des africains. Elle, elle se tient à ses côtés sur l'estrade et chante avec lui « *dans le même micro* ». On voit à travers ces propos la résonance que peuvent avoir les signes de reconnaissance identitaire portés par l'édile local chez un porte-parole de la communauté pied-noir.

## §2 La délégation de quartier : une marque de promotion sociale

Marlène Castre fait donc de sa notoriété au sein de la communauté *pied-noir* du Mas Drevon une ressource clé de son accès à la représentation municipale, mais aussi et surtout au poste d'adjoint en charge du quartier. A la fois résidente et impliquée dans le tissu associatif du quartier confié, elle insiste très largement sur sa connaissance des acteurs et des habitants. La mise en récit de sa nomination s'inscrit dans le prolongement de sociabilités de voisinages cultivées bien avant son entrée en politique. L'appropriation de son rôle d'adjointe de quartier, les représentations et les usages qu'elle en fait, s'inscrivent dans la continuité des stratégies de notabilisation déployées en tant que présidente d'association de quartier : connaissance personnelle des associations et des riverains, prise en compte de toutes les demandes et capacité à y répondre systématiquement constituent les mots d'ordre de son activité. A première vue, la délégation de quartier ne visent pas tant ici à optimiser un capital de notoriété [son intégration à l'exécutif municipal sanctionnant de fait une position dominante au sein d'une société locale] qu'à se légitimer auprès de sa communauté comme une authentique responsable politique capable de répondre à toutes les demandes qui lui sont adressées. Ce qui se joue pour elles dans la délégation de quartier, c'est essentiellement le prolongement d'une « proximité d'interpellation » ou d'une « politique du guichet<sup>330</sup> ».

---

<sup>330</sup>Dubois (Vincent), « Politique au guichet, politique du guichet », in Borraz (Olivier), Guiraudon (Virginie), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Presses de Sciences-po, 2010, pp. 265-285.

Les demandes sont multiples et peuvent aller de la réparation d'un nid de poule à la sollicitation d'un emploi en passant par un logement, mais toutes sont traitées le plus sérieusement possible. Marlène Castre se dit littéralement assaillie par les sollicitations personnelles. Si son statut d'adjointe de quartier ne lui fournit aucune ressource propre susceptible de structurer un système d'échanges avec les habitants, sa participation à la commission d'attribution des logements sociaux lui offre en revanche la maîtrise sur une ressource clientélaire classique qui détermine une grande partie de son travail d'adjointe de quartier :

*« Bon moi je suis là tout la journée, je commence à 8h-8h30, mais on ne peut pas travailler tranquille quoi... à partir de 9h c'est sans arrêt... parce que les gens viennent te voir sans arrêt pour du travail et un logement... c'est que ça, ils savent que je suis là, ils tapent... alors Patricia<sup>331</sup> fait le barrage parce qu'on s'en sort pas sinon... est ce que je prendre rendez-vous, alors je lui dis écoutez je vais prendre votre nom, votre numéro de téléphone, est ce que vous habitez bien le quartier... oui j'habite au Lemasson... ou alors c'est la maman qui vient parce sa fille est retournée chez sa mère, parce que son compagnon l'a laissée, donc elle est retournée chez sa maman avec un bébé sur les bras... heu c'est heu le fils qui vient parce que maintenant il a un petit boulot et qu'il veut plus rester chez les parents... c'est que ça que ça que ça... tu sais que je suis normalement à Hérault Habitat, je préside les HLM une fois par mois, à heu la commission d'attribution... bon il faut pas le dire hein... parce que sinon je suis envahie, envahie avec les amis en plus qui ne sont pas de mon quartier mais qu'il faut que j'aide... et heu donc là... certains qui ont été dans des situations compliquées, hébergés, dans l'ensemble j'y arrive... même s'ils patientent 5 mois, 6 mois j'y arrive... »*

[Sa secrétaire intervient] *« Mais ils arrêtent pas d'appeler... il y a huit élus de quartier on dirait qu'il n'y a que Marlène... ».*

*« Oui c'est vrai, la dernière fois il y a un monsieur qui m'appelle je lui dis monsieur votre élu à Celleneuve c'est monsieur Bouillé, il me dit « oui mais ils font rien »... alors je te dis moi je suis fatiguée de dire aux gens attention, ne parlez pas pour l'appartement... »*

Sa représentation au sein de l'organisme HLM assure à l'élue un levier non négligeable pour combler le vide institutionnel de la délégation de quartier. Face à la multiplicité des sollicitations pour lesquelles elle n'a en réalité aucune autorité directe sur l'administration municipale, la légitimation de son leadership territorial dépend en grande partie de sa capacité à se créer des appuis parmi les adjoints thématiques ou les services administratifs et techniques, et de négocier de façon ponctuelle l'accès aux ressources organisationnelles de la

municipalité. Ici encore, il s'agit pour elle d'entretenir des rapports de confiance personnelle avec les chefs de services et adjoints thématiques. Elle ne manque jamais de valoriser les liens forts entretenus avec les responsables administratifs et politiques : « *c'est quelqu'un avec qui je m'entends très bien* », « *c'est un ami* », « *nous nous connaissons de longue date* ». Cette tension entre proximité des demandes et marginalisation dans l'accès aux ressources la conduit bien souvent à insister sur sa capacité à mobiliser l'organisation municipale. Le don de soi, le registre sacrificiel<sup>332</sup>, la combativité ne sont pas de simples éléments de langage : ils relèvent une stratégie de légitimation différente de celle des adjoints thématiques. Si elle insiste sur son positionnement formel défavorable au sein de la structure d'autorité, elle est d'autant plus encline à louer son abnégation, sa capacité à se jouer des obstacles institutionnels et à se poser, en dépit de leur faiblesse institutionnelle, comme une élue qui comptent sur le quartier et susceptible de faire aboutir les demandes des habitants. Confrontée au déficit de ressources institutionnelles dans le cadre de sa délégation de quartier, Marlène Castre minimise cependant considérablement sa position dominée au sein de la structure d'autorité. L'entretien d'un multi-positionnement informel lui assure des leviers de négociation ponctuels avec les responsables administratifs et politiques.

---

<sup>332</sup>Lefebvre (Rémi), « Etre maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix*, n°38, 1997, p. 72.



## CHAPITRE 4

### QUAND L'ADMINISTRATION SE SAISIT DE LA PROXIMITÉ : UNE REMISE EN CAUSE DES PRATIQUES CLIENTÉLAIRES

#### Introduction

L'élection d'Hélène Mandroux à la tête de l'exécutif municipal en 2004 est marquée par un réajustement du discours et des usages relatifs à la démocratie de proximité. Contrairement à son prédécesseur qui avait fait du présidentielisme mayoral un trait caractéristique du gouvernement municipal, Hélène Mandroux engage une prise de rôle moins autoritaire et personnalisée dans ses relations avec ses adjoints et ses administrés. L'atténuation de la centralité du maire dans le déploiement des initiatives relatives à la démocratie de proximité ouvre des fenêtres d'opportunité nouvelles pour les cadres administratifs qui cherchent à institutionnaliser de nouveaux *métiers* en accord avec les principes de « territorialisation » et de « transversalité » du nouveau management public. Cette prise en main des enjeux de proximité par l'administration donne lieu à des séquences de créations institutionnelles qui traduisent des tentatives d'autonomisation à l'égard de la filière politique et à une remise en cause des pratiques clientélares. Les directeurs de Maisons pour Tous seront directement concernés par l'une de ces séquences. Héritiers des logiques de politisation des réseaux d'éducation populaire engagées par Georges Frêche, leur reclassement professionnel les conduit à importer leur savoir-faire au sein de la division du travail administratif.

## Section 1: La reconfiguration *Mandrouiste* de la démocratie de proximité

### Section 1.1 : Hélène Mandroux : démocratie de proximité et légitimation d'une nouvelle autorité mayorale

L'affirmation d'une « proximité intimiste » entre le maire et ses administrés se conjugue avec un nouveau style de gouvernement marqué par un relâchement du « présidentialisme mayoral » pratiqué par son prédécesseur. Les usages de la démocratie de proximité par le nouveau magistrat de la ville sont le fruit de la combinaison de différents facteurs qui participent pleinement de la légitimation d'Hélène Mandroux dans sa prise de rôle : identités féminine et socioprofessionnelle alliées à un isolement politique et institutionnel contribuent à la mise en récit de l'alternance à la tête de l'exécutif.

#### §1 Se légitimer par la proximité : appropriation du rôle mayoral

##### a) La « dé-présidentialisation mayorale »

En mars 2008, Hélène Mandroux remporte les élections municipales de Montpellier. Depuis 2004, elle est à la tête de l'exécutif montpelliérain. Elle succède à Georges Frêche qui, suite à sa victoire aux élections régionales est contraint de quitter son fauteuil de maire. Il y « installe » sa première adjointe. Elle est alors l'une des rares femmes à diriger une ville de plus de cent mille habitants<sup>333</sup>. Le réinvestissement de la thématique de proximité par Hélène Mandroux à partir de 2004 ne peut se réduire à une posture de circonstance. Ce mouvement participe tout d'abord pleinement d'une stratégie de légitimation politique visant à affirmer les contours d'une nouvelle autorité mayorale<sup>334</sup>. C'est en premier lieu un nouveau « style de gouvernement » qui participe de la mise en récit de l'alternance à la tête de l'exécutif. Dès les premiers mois suivant sa prise de fonction en 2004, sa communication fait une large place à des notions jusque là absentes du discours mayoral : « travail en équipe », « concertation », « écoute ». Le maire ne concentre plus la centralité des décisions, mais s'affirme dans les arbitrages qu'elle est amenée à effectuer entre les propositions soumises par son équipe exécutive. Ce qui se joue en creux, c'est bien l'affirmation d'un changement dans les

---

<sup>333</sup>Marie Joissains-Masini, maire UMP de Toulon ; Valérie Fourneyron, maire PS de Rouen ; Martine Aubry, maire PS de Lille ; Adeline Hazan, maire socialiste de Reims ; Dominique Voynet, maire EELV de Montreuil ; Huguette Bello, maire Gauche Démocrate et Républicaine (GDM) maire de Saint-Paul de la Réunion.

<sup>334</sup>Sur la construction des identités politiques voir Mazeaud (Alice), *op.cit.* p.110-130 ; Collovald (Annie), *Jacques Chirac et le gaullisme : biographie d'un héritier à histoires*, Belin, Paris, 1999 ; Sawicki (Frédéric), « Laurent Fabius : du « Giscard de gauche » au « socialiste moderne » », *Pôle Sud*, n°1, 1994.

pratiques mayorales<sup>335</sup>, différentes de celles de Georges Frêche dont les accusations d'« autocratie » se faisaient de plus en plus fortes. Les adjoints interviewés durant notre enquête et présents dans la majorité municipale en 2004 confirment l'atténuation du présidentialisme mayoral de son prédécesseur. Ce qui revient avec force dans les discours, c'est l'autonomie plus grande dont disposent les adjoints au sein de leur délégation. Hélène Mandroux « [leur] fait confiance et [leur] laisse une grande marge de liberté dans les décisions » que chacun est amené à prendre. Les réunions hebdomadaires du bureau municipal deviennent des espaces de « dialogue » ; la prise de parole y est moins contrainte et les désaccords peuvent s'y exprimer sans conflictualité. En définitive, l'exécutif montpelliérain semble découvrir un nouveau cadre de travail, où la collégialité prendrait le pas sur le présidentialisme mayoral.

*« Il est nécessaire que chacun parle pour dire ce qu'il pense, qu'il ne courbe pas la tête comme trop souvent. Il ne faut pas se placer en rapport de hiérarchie, mais avancer en parallèle. Bien sûr, il y a un « leader », mais il n'est pas là que pour décider mais aussi pour écouter et accepter de consulter en permanence le collectif. Il prend les décisions, mais après concertation et en tenant compte de l'avis de chacun<sup>336</sup>. »*

Cette mise en opposition des deux styles de gouvernement ne s'adosse pas, dans un premier temps du moins, à une critique claire à l'égard des usages très centralisés des procédures de décision au sein de la municipalité par Georges Frêche. Entre 2004 et 2010, au gré des différends politiques avec le président de la communauté d'agglomération [qu'il s'agisse de dossiers d'aménagements urbains ou des batailles pour les investitures électorales et notamment les régionales de 2010], Hélène Mandroux est amenée à durcir en quelque sorte les éléments d'opposition avec son prédécesseur. Le recours à la « concertation », à l'« écoute », au « dialogue » ne relève plus d'un simple savoir-faire mais s'identifie désormais à une « méthode ». A la pratique autoritaire et autocratique du mandat mayoral s'oppose désormais une méthode de travail consensuelle et apaisante d'un maire à l'écoute de ses collaborateurs. Cette méthode a « sûrement déconcerté au début, mais depuis, elle fait ses preuves et surtout a été comprise. Dire, expliquer, partager, sont autant d'étapes indispensables pour que chaque initiative devienne efficace. Pour moi, une décision est

---

<sup>335</sup>Marie (Jean-Louis), « La symbolique du changement », in Mabileau (Albert) et Sorbets (Claude) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Pédone, Paris, 1989, p. 109-149.

<sup>336</sup>Kouchner (Jean), *op.cit.* p.31.

*d'autant plus forte qu'elle s'inspire des conseils sollicités*<sup>337</sup>. » Cette méthode répond aux aspirations démocratiques d'Hélène Mandroux dans la gestion municipale. Elle alimente une stylisation politique en totale opposition avec Georges Frêche :

*« Progressivement, grâce à son intelligence, sa culture et même je dirais grâce à son physique, Georges Frêche a réussi à incarner à lui seul les institutions qu'il dirigeait, les réalisations qui étaient un fait collectif, et le Parti socialiste dont il tirait les ficelles. Peu de gens se sont opposés à lui, quand bien même ils n'étaient pas d'accord avec ses propos ou certains de ses actes. Il a construit un système de pouvoir fondé sur l'obéissance absolue. Qui n'est pas d'accord, qui prend un peu trop d'initiatives est éliminé, tôt ou tard. L'absence de contre-pouvoir suffisant lui a permis de virer les gens qui l'ont aidé au gré de ses humeurs. Nous sommes un certain nombre à avoir protesté, mais il faut le dire, trop souvent en silence. [...] Les gens qui entourent Georges Frêche ont été façonnés par lui, à son image, à ses méthodes. Ils ont souvent une attitude proche, n'hésitant pas à imposer leurs vues plutôt que d'ouvrir le débat. Et parallèlement, [...] il y a un étrange phénomène de peur : beaucoup qui ne sont pas d'accord avec lui ont peur – réellement peur, une peur physique, intellectuelle – de l'affronter*<sup>338</sup>. »

Ces appels au « dialogue » et à la « concertation » ne se limitent pas à la définition d'un nouveau cadre de travail entre Hélène Mandroux et ses adjoints. La question de la « démocratie de proximité », les finalités assignées aux conseils de quartier et plus largement aux acteurs associatifs de la ville constituent des « caisses de résonance » du gouvernement collégial promu par Hélène Mandroux.

#### b) Réévaluation des usages de la proximité

- La fin des réunions de quartier

Les réajustements de l'autorité mayorale initiés par Hélène Mandroux sont également visibles dans ses prises de parole lors de réunions publiques ainsi que dans l'usage des dispositifs de concertation avec les acteurs associatifs de la ville. Nous avons montré dans les chapitres précédents que Georges Frêche entretenait avec les responsables associatifs et habitants des rapports personnalisés. Les rituels annuels des « tournées de quartier » mettaient en scène la centralité du maire qui se plaisait à orchestrer les prises de parole et à démontrer ses prédispositions à l'art oratoire<sup>339</sup>. A la tête de l'exécutif, Hélène Mandroux mettra fin à cette longue tradition du rituel des réunions de quartier qui se tenaient généralement au mois de

---

<sup>337</sup>Montpellier Notre Ville, avril 2008, p. 10.

<sup>338</sup>Kouchner (Jean), *op.cit.* p. 87-91.

<sup>339</sup>Garraud (Philippe), « Discours de maires et construction locale du politique », *Mots*, vol. 25, 1990, p. 7-21.

septembre, en début de soirée, dans les Maisons pour Tous et supposaient en amont la convocation des acteurs associatifs et des habitants invités par courriers ou informés par le biais du journal municipal. A ces interventions publiques, Hélène Mandroux préfère multiplier les visites de quartiers en journée, accompagnée des adjoints et responsables administratifs en charge de projets spécifiques et des acteurs associatifs du quartier. Il s'agit de visites itinérantes, à pieds, qui lui permettent d'échapper au formalisme des réunions publiques, tout en rencontrant et en échangeant, au gré de ses déplacements, les résidents<sup>340</sup> :

*« Quand Hélène est arrivée, elle a décidé d'arrêter les réunions de quartier selon le modèle de Frêche... c'était pas son truc quoi... ça ne veut pas dire qu'elle était pas présente sur le terrain hein, mais ça se faisait au fil de l'eau, en fonction de l'avancée des travaux sur tel ou tel quartier... parce qu'il faut dire qu'avec Frêche, qu'il faisait ses réunions annuelles, bon... c'était un sacré ramdam ! et puis c'est des prises de risque aussi pour le maire, parce que tu peux trouver en face de toi des mecs qui sont pas contents et qui gueulent ! C'est pas donné à tout le monde de gérer ces situations... Frêche il adorait ça, il avait toujours le petit mot pour désamorcer... alors c'est vrai que du coup, Hélène, elle était pas dans le conflit, donc elle a fait autrement<sup>341</sup> ... »*

Les séquences d'observation ethnographique conduites entre 2009 et 2011 ont assez largement confirmé les réticences du maire à ces prises de parole lors de réunions publiques. Entre mars et juin 2009, sept nouvelles réunions de quartier sont organisées par l'adjoint en charge de la démocratie de proximité dans le cadre du Printemps de la Démocratie. Des ateliers-débats se tiennent tout au long de ces journées animés par les associations, les riverains, les adjoints et les services de la ville. Toutes ces journées se concluent par une réunion publique au cours de laquelle Hélène Mandroux est censée prononcer un discours et répondre aux questions du public. Ces interventions constituent le point d'orgue des rencontres et mobilisent un grand nombre de participants. Sous une tente ou dans une salle de Maison pour Tous, plus d'un millier de personnes assistent systématiquement à l'intervention du maire. Quoique prévue et annoncée dans la presse, la question de sa présence a toujours inquiété l'adjoint en charge de la démocratie de proximité, principal initiateur de ces journées. Les jours précédant l'intervention ont toujours été source de grande fébrilité pour l'adjoint et

---

<sup>340</sup>Ce travail de terrain s'inscrit dans des stratégies de notabilisation semblables à celles observées par Rémi Lefebvre sur Lille. Voir Lefebvre (Rémi), « « S'ouvrir les portes de la ville ». Ethnographie des porte-à-porte de Martine Aubry à Lille », in Lagroye (Jacques), Lehingue (Patrick) et Sawicki (Frédéric) (dir.), *Mobilisations électorales : le cas des élections municipales de 2001*, PUF, Paris, 2005 ; Lefebvre (Rémi), « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n° 65, p. 119-146.

<sup>341</sup>Entretien avec Marion, chargée de mission responsable de la démocratie de proximité.

son équipe. L'annonce de ces réunions publiques suscite des mobilisations de riverains et associations qui voient l'opportunité d'une interpellation directe, sans filet, du premier magistrat. Les chargés de mission multiplient les notes d'information visant à rendre compte des sujets de mécontentement sur chaque quartier. Ils se relaient toute la journée sur les ateliers. L'adjoint prend soin de les rassurer, leur garantit le contrôle sur le déroulement de la journée et des conditions sereines pour l'accueil du maire. A dix-huit heures, les participants prennent place sur les chaises disposées face à l'estrade, et l'attente commence. Trente à quarante-cinq minutes au cours desquelles l'adjoint n'est toujours pas assuré de la présence du maire. Bien souvent, il est contraint de commencer la réunion de clôture avant-même l'arrivée du maire. Il rassure le public, « Hélène Mandroux sera bien présente, elle a juste un peu de retard ». Alors qu'il dresse un bilan de la journée, les cadres administratifs et l'ensemble des membres du cabinet font leur apparition en fond de salle et signalent, par leur simple présence, l'arrivée imminente d'Hélène Mandroux qui ne tarde pas faire son entrée, sous les applaudissements. Elle est souriante, et prend place sur l'estrade, toujours en second plan, aux côtés des présidents des conseils de quartiers et adjoints de quartiers. Les interventions se succèdent durant plus d'une heure. Mais c'est bien l'adjoint en charge de la démocratie de proximité qui occupe le devant de la scène. Hélène Mandroux, elle, se contente de conclure les échanges par un discours très bref n'excédant jamais les dix minutes. Quelques questions sont ensuite posées par les membres du public. Lorsque celles-ci se font virulentes, les adjoints présents sur l'estrade n'hésitent pas y répondre, quitte parfois à anticiper les réponses du maire. Puis Hélène Mandroux met fin au jeu collectif des questions-réponses. Elle sait que certaines personnes n'aiment pas, ou n'osent pas prendre la parole en public. Elle leur propose de venir lui parler directement. Elle descend de l'estrade, immédiatement rejointe par son directeur et son chef de cabinet. Autour d'elle se massent de nombreux participants. L'un après l'autre, ils la saluent et lui font part de leurs problèmes : logements, places dans une crèche, local associatif, emploi, travaux de voirie, sécurité, etc. Elle les écoute, demande à ses collaborateurs de bien prendre les noms et l'objet des demandes, leur assure d'une réponse dans les plus brefs délais, puis quitte les lieux une trentaine de minutes plus tard dans sa voiture de fonction.

- La proximité, un levier d'activation de la cohésion sociale

Un an après son arrivée au pouvoir, l'organisation des assises des conseils de quartier en novembre 2005 constitue une tentative de mise au point du rôle des conseils de quartiers et répond aux critiques émises par les présidents sur le manque de lisibilité de leur travail au sein de leur bureau respectif ainsi que sur la nécessité d'établir une distinction plus claire avec le rôle des comités de quartiers. Organisées sur une journée en collaboration avec les membres des conseils de quartiers, ces assises sont également l'occasion de confronter l'expérience montpelliéraine avec les initiatives portées par la mairie d'Heidelberg<sup>342</sup> et de Grenoble<sup>343</sup>. En l'absence d'une charte de la participation citoyenne ou d'un règlement de fonctionnement des conseils de quartiers, les questions abordées lors des tables rondes concernent les principes de composition, de fonctionnement et de ressources mises à disposition des nouvelles instances<sup>344</sup>. A défaut d'apporter des solutions concrètes à ces questions fondamentales pour l'institutionnalisation des conseils de quartiers, les assises de 2005 ont néanmoins l'intérêt de poser un débat confisqué par Georges Frêche quatre ans plus tôt pour des raisons politiques. Elles sont aussi l'occasion pour Hélène Mandroux de valoriser la vitalité du tissu associatif montpelliérain, pierre angulaire du « vivre ensemble » qu'elle ne cessera d'ériger comme horizon de l'action municipale. Elle engage de fait un premier réajustement discursif dans les objectifs traditionnellement accolés à la question de la participation citoyenne dans les gouvernements municipaux précédents : les questions de la proximité entre élus et citoyens, du cadre de vie recourent désormais les enjeux relatifs à la « cohésion sociale ». Le contexte national dans lequel se tiennent ces assises [les émeutes urbaines de 2005] n'est pas étranger à cette nouvelle mise en récit de la démocratie de proximité. Pour elle, c'est bien la tradition de soutien municipal aux acteurs associatifs qui a permis de limiter l'embrasement des grands ensembles sur Montpellier. Les assises de novembre sont, pour elle, la preuve que la « participation citoyenne » encourage « la promotion du vivre ensemble<sup>345</sup>. »

Collégialité des décisions, concertation, solidarité et cohésion sociale participent donc d'une stylisation politique par laquelle le nouveau maire cherche à inscrire une prise de rôle en rupture avec les usages présidentialistes de son prédécesseur. Les logiques d'appropriation de

---

<sup>342</sup>Le directeur de cabinet du maire, Herbert Braun, est invité à présenter l'organisation des treize conseils de quartiers.

<sup>343</sup>Laure Masson, conseillère municipale de quartier, accompagnée d'un président et d'un membre de conseil consultatif.

<sup>344</sup>Ville de Montpellier, *Assises des conseils de quartier*, 2005.

<sup>345</sup>*Montpellier Notre Ville, op.cit.* p. 3.

son rôle et la mise en ordre des activités relationnelles qui en découlent répondent à une trajectoire sociale et à un positionnement spécifiques dans le champ politique.

## §2 Les déterminants sociopolitiques des usages de la proximité par Hélène Mandroux

### a) Le médecin à l'écoute de ses patients

Dans le sillage de la loi relative à la parité hommes-femmes dans les institutions représentatives, de nombreux travaux ont pu défendre la thèse selon laquelle il existerait une façon proprement *féminine* de faire de la politique<sup>346</sup>, reprenant l'idée de l'existence d'un *gender gap* diffusée dans les milieux universitaires et la presse anglo-saxonne<sup>347</sup>. Ces pratiques féminines répondraient ainsi à un plus grand pragmatisme, à un engagement plus efficace dans l'action, à des qualités d'écoute et de proximité<sup>348</sup> ou encore à un rejet des prises de paroles conflictuelles<sup>349</sup>. Au regard des ces arguments, nous pourrions avancer l'hypothèse selon laquelle la prise de distance engagée par Hélène Mandroux à l'égard d'un usage présidentieliste de l'activité mayorale répondrait à un savoir-faire féminin. Dans une ville où, comme on l'a vu précédemment, les femmes de la majorité municipale connaissent des parcours exécutifs et des trajectoires politiques nettement moins aboutis que leurs homologues masculins, Hélène Mandroux fait effectivement de sa *féminité* un élément constitutif de son entrée et de son parcours politique. La communication institutionnelle qui accompagne son

---

<sup>346</sup>Pour un aperçu de l'argument d'un savoir-faire politique féminin mobilisé au moment du vote de la loi, voir Lagrave (Rose-Marie), « Une étrange défaite. La loi constitutionnelle sur la parité », *Politix*, vol. 13, n° 51, 2000, p. 113-141 : « L'argument de la spécificité et des talents féminins pèse, cependant, de tout son poids dans les débats, puisqu'il souligne la richesse potentielle de savoirs féminins restés inexploités et dont la République ne saurait se passer sans être « mutilée » ou « inachevée ». Les théoriciennes de la parité reprennent à leur compte la thèse d'une culture féminine marquée du sceau de l'altruisme et de l'absence de compétition agressive, seuls capables de transformer les mœurs politiques viriles. [...] La thèse de l'apport irremplaçable des femmes à la politique constitue, néanmoins, une stratégie efficace pour rassembler les femmes autour de la question de la parité. Ainsi, en raison de la simplicité d'une notion, du caractère rassembleur des idées et des arguments, la cause de la parité s'est faite au nom des femmes ; sa victoire provient de ce qu'elle a été perçue comme *la* cause des femmes. C'est sur ce malentendu, consistant à prendre la partie pour le tout, à recourir à des formules telles que « Nous les femmes », que la cause pour la parité a pu apparaître à la fois comme subversive et représentant la cause des femmes, ou plus exactement, subversive parce que se donnant comme cause des femmes. » (p. 130-131)

<sup>347</sup>Voir sur cette notion les travaux de Pippa Norris et Susan Carroll : Norris (Pippa), « The Gender Gap : Old Challenges, New Approaches », in Carroll (Susan J.) (ed.), *Women and American Politics. New Questions, New Directions*, Oxford University Press, 2003; Carroll (Susan J.) et Norris (Pippa), « The Dynamics of the Framing Process. From Reagan's Gender Gap to Clinton's Soccer Moms », Southern Political Science Association Annual Meeting, Norfolk Virginia, novembre 1997. Article disponible en ligne: [www.pippanorris.com](http://www.pippanorris.com)

<sup>348</sup>Ces arguments sont le prolongement de la notion d'« *Ethics of Care* ». Voir notamment : Gillian (Carol), *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*, Harvard University Press, Cambridge, London, 1982; Mackay (Fiona), *Love and Politics. Women Politicians and the Ethics of Care*, Continuum, Londres, 2001.

<sup>349</sup>Sineau (Marianne), *Profession, femme politique. Sexe et pouvoir sous la Vème République*, Presses de Science Po, Paris, 2001.

accès au pouvoir en 2004 souligne le caractère historique de l'élection [c'est la « *première femme maire depuis la Révolution française*<sup>350</sup> »] présentée comme une victoire en faveur du « *combat pour les femmes* » :

*« Les femmes maires d'une ville de plus de 100 000 habitants se comptent sur les doigts d'une main et avec Martine Aubry, nous sommes effectivement les deux seules femmes socialistes à occuper cette fonction. La ville de Montpellier compte douze adjointes sur 24 et avec moi, les femmes sont donc majoritaires dans l'équipe. Cette dynamique a été initiée par le dirigeant socialiste José Luis Rodriguez Zapatero, nouveau président du gouvernement espagnol qui a mis en place une parité absolue au gouvernement composé de huit femmes et de huit hommes. Je me bats pour un idéal et je dis toujours en parlant des femmes, « à travail égal, salaire égal »<sup>351</sup>. » »*

Son élection est un appel d'air pour les femmes de la majorité municipale qui font désormais armes égales – numériquement – avec les adjoints. Le jeu des « chaises musicales » au sein de l'exécutif profite au personnel féminin. Ce réajustement de la place des femmes à la tête de l'exécutif municipal est présenté dans la continuité d'un combat en faveur de l'égalité hommes-femmes, réactivé avec la loi sur la parité au début des années 2000, qui ramène Hélène Mandroux aux conditions de son entrée en politique. Ainsi, son recrutement dans la liste conduite par Georges Frêche en 1983 n'est pas étranger à l'instauration d'un quota par le Parti socialiste visant à assurer la présence de candidatures féminines à hauteur de 30% des listes investies :

*« Il a fallu une volonté du Parti socialiste qui en 83 a imposé 30% de femmes sur les listes, puis une loi imposant la parité totale... Si le PS en 83 n'avait pas imposé ce quota, je ne serais sans doute pas maire aujourd'hui. Je suis un « fruit » du quota [quel nom horrible ! cela me faisait penser à l'époque aux quotas laitiers...] que je qualifiais de « mal nécessaire ». Mais nous avons fait beaucoup de chemin : il a fallu du temps mais nous avons fini par avancer : les femmes n'ont eu le droit de vote qu'en 1945... Lorsque j'ai été élue maire, j'ai de nombreux témoignages qui attestent que les femmes étaient contentes. Certaines m'ont dit « vous nous représentez ». Disons que je représente sans doute à leurs yeux la promotion des femmes. [...] Les générations précédentes se sont battues pour le droit de vote ; nous, nous nous sommes battus pour la parité, et aujourd'hui, on a l'impression que c'est normal. Mais les femmes ont obtenu des droits en cinquante ans : décider, gérer... disposer de son corps... Ce n'est pas définitivement gagné. En imposant la parité, nous avons avancé, mais ce n'est pas définitivement gagné.<sup>352</sup> »*

<sup>350</sup>Montpellier Notre Ville, mai 2004.

<sup>351</sup>Ibid. p. 6.

<sup>352</sup>Kouchner (Jean), *op.cit.* p.131.

Néanmoins, nos observations nous conduisent à limiter la portée explicative de ce facteur dans les logiques d'appropriations du rôle mayoral. Ce qui semble autrement plus déterminant dans sa prise de rôle et dans sa conception des activités relationnelles avec les administrés, n'est pas tant sa condition de femme, que son expérience en tant que médecin-anesthésiste dans le quartier populaire de la Paillade et présidente régionale de l'Association des Femmes Médecins.

*« Mon métier m'a conduite souvent dans l'intimité des gens. Je pénètre dans les chambres... En général, les gens soignent la salle de séjour, la rendent agréable. Mais la chambre est révélatrice de la réalité du vécu quotidien. On y perçoit mieux les grands problèmes que chacun peut vivre. Ils me parlent comme maire, mais aussi comme médecin et ils savent que je sais garder leurs secrets. Lorsque je visite ces quartiers, et ailleurs dans la ville, j'ai souvent ces dialogues, ces confidences. C'est bien, parce que ça leur permet sans doute de se soulager un peu, d'exprimer leur ressenti<sup>353</sup>. »*

La proximité intimiste que cherche à établir Hélène Mandroux avec les habitants, ses réticences à se plier aux rituels des doléances collectives instaurées par Georges Frêche lors des réunions publiques font échos aux types de socialisation contenus dans son expérience professionnelle<sup>354</sup>. Toutes ses interventions durant les journées du Printemps de la Démocratie font appel à son parcours de médecin au moment de donner sens aux initiatives conduites par l'équipe municipale sur les questions de « proximité » et de « participation » des habitants. La qualité d'écoute et d'attention dont elle se prévaut en tant que maire a été cultivée au cours de ses visites médicales à domicile. C'est dans l'intimité du foyer que la parole se libère ; c'est au pied de l'estrade, en situation de face-à-face que le maire conçoit sa relation de proximité, individualisée avec ses administrés. C'est aussi au cours de ses tournées médicales, dans l'un des quartiers populaires de la ville, qu'elle a connu au plus près les difficultés sociales et économiques des habitants les moins favorisés. On voit ici toute l'importance de savoir-faire et savoir-dire cultivés dans le cadre d'une socialisation professionnelle.

---

<sup>353</sup>Kouchner (Jean), *op.cit.* p.25.

<sup>354</sup>Sur la reconversion des ressources professionnelles en savoir-faire politiques, voir Dogan (Mattei), « Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers », in Offerlé (Michel), *La profession politique. 19<sup>ème</sup> – 20<sup>ème</sup> siècles*, Belin, Paris, 1999.

b) Un maire aux ressources politiques et institutionnelles limitées

Très tôt accusée d'être sous la houlette du nouveau président de région qui conserve une majorité de fidèles au sein du conseil municipal, Hélène Mandroux se présente comme un maire isolé au leadership affaibli. Nos observations concourent une nouvelle fois à nuancer l'idée d'un savoir-faire féminin dans le type de recours à la démocratie de proximité. Le « vivre ensemble » et la démocratie de proximité deviennent les *leitmotifs* d'un leader qui n'a en réalité plus les ressources politiques et institutionnelles pour soutenir la communication entrepreneuriale de son prédécesseur. La position défavorable d'Hélène Mandroux dans l'espace politique et institutionnel montpellierain apparaît comme une variable explicative recevable, et nuanciant une lecture *genrée* des usages de la proximité<sup>355</sup>.

- Une trajectoire électorale balisée par l'institution municipale

Elle naît en 1940 à Montpellier dans une famille de gauche politisée ; son père et sa mère son adhérents au MRP. Médecin anesthésiste dans le quartier populaire de la Paillade, elle est également présidente régionale de l'Association des Femmes Médecins. Son mari adhère le premier au Parti socialiste dans la section dirigée par André Vézinhel, ami du couple. Il nourrit des ambitions politiques et envisage une candidature sur la liste d'union de la gauche en 1983. Mais c'est finalement Hélène Mandroux qui est sollicitée par Georges Frêche. Elle adhère donc au Parti socialiste, « presque par hasard<sup>356</sup> », quelques mois avant la campagne électorale. Débute alors sa socialisation militante :

*« J'ai découvert le « plaisir » de « faire campagne » : se lever tôt le matin, coller les affiches avec d'autres militants, décoller celle des autres listes [eh oui !...] et aussi se réchauffer autour d'un café. C'était d'une grande convivialité et je regrette beaucoup cette époque de militantisme qui crée des liens et de la chaleur entre les militants. Aujourd'hui les collages étant interdits, nous nous retrouvons pour distribuer des tracts, « tracter » comme on dit. Mais ce n'est pas pareil. Cela crée plus de contacts avec les gens, c'est bien, mais moins de chaleur entre les militants. Lorsqu'on collait des affiches un peu partout, il y avait plus d'ambiance<sup>357</sup>. »*

---

<sup>355</sup> Nous rejoignons sur ce point les observations dressées par Guionnet (Christine), « Entrées de femmes en politique. L'irréductibilité du genre à l'heure de la parité », *Politix*, vol. 15, n° 60, 2002, p. 113-146. L'auteure invite à « s'interroger sur le lien éventuel entre la position des acteurs dans le champ politique – *outsiders*, nouveaux entrants ou établis – et leur rapport objectif et subjectif à la politique (pratiques, discours, représentations, conception du lien entre genre et politique). » (p.116-117)

<sup>356</sup>Kouchner (Jean), *Maire courage. Les vérités d'Hélène Mandroux*, Au Diable Vauvert, 2010, p.27

<sup>357</sup>*Ibid.*

Elue conseillère municipale socialiste déléguée au droit des femmes, elle accède au poste d'adjointe au maire en charge de des Maisons Pour Tous en 1989, des finances en 1995 puis sera désignée première adjointe de Georges Frêche en 2001. Son parcours municipal, marqué par une longévité remarquable, est indissociable de l'affirmation du leadership politique de Georges Frêche. Son premier handicap, et non des moindres, réside dans la non détention de mandat relevant de scrutin uninominal. Dans un pays où la capitalisation politique passe par la conquête conjointe de différents mandats personnels, sa position est quelque peu atypique vis-à-vis de la forme classique du cursus ascendant des professionnels de la politique. Si Georges Frêche a cumulé son mandat de maire avec celui de député depuis son arrivée au pouvoir en 1977, lui permettant d'asseoir un leadership fort dans le jeu politique local, Hélène Mandroux présente un tout autre parcours. Nous avons souligné combien le scrutin cantonal pouvait apparaître comme la compétition politique la plus accessible pour les conseillers municipaux et adjoints au maire. Ce processus de conquête cantonale a ainsi participé du renforcement au sein de l'exécutif municipal d'une élite politique. Or, tous les territoires ne présentent pas le même potentiel électif. En l'occurrence, le dixième canton, créé en 1985, rassemble des quartiers du Nord-Ouest de Montpellier mais également les communes voisines de Grabels et Juvignac traditionnellement dirigées par des maires sans étiquette et de droite. Investie sur ce canton lors des élections de 1985 et de 1992, Hélène Mandroux perdra ses deux confrontations face à Danièle Santonja, maire UDF de Juvignac depuis 1983. Elle connaîtra les mêmes déboires quelques années plus tard lors des élections législatives de 1997 et de 2002 : investie sur la quatrième circonscription, fief politique du président socialiste du conseil général, Gérard Saumade, elle perd dès le premier tour en 1997 avec 17% des voix et au second tour en 2002 face au maire UMP d'une commune voisine, Robert Lecou. Qu'il s'agisse des investitures pour les élections cantonales ou pour les législatives, Hélène Mandroux n'a jamais été réellement mise en position de conquête de ressources politiques propres. Cette professionnalisation politique en demi-teinte alimente un discours très critique à l'égard du cumul de mandats dont la limitation, promue par Martine Aubry, est pour elle une « nécessité démocratique » :

*« Quand j'ai été élue, il y a des conseillers municipaux qui m'ont dit : « il me faut un plan de carrière »... c'est une demande stupéfiante qui heurte mes convictions. [...] Il faut faire de la politique par conviction et par idéal mais ne pas en faire un métier ! Les élus devraient tous avoir une profession afin de ne pas dépendre de*

*l'indemnité d'élu. Il faudrait vraiment que soit créé un vrai statut de l'élu, lié au non-cumul des mandats, depuis le temps que l'on en parle !<sup>358</sup> »*

C'est donc un maire relativement dépourvu de ressources politiques qui prend les commandes de la ville en 2004, situation que se révélera un handicap dès lors qu'il s'agira d'engager une émancipation à l'égard de Georges Frêche. Les élections régionales de 2010 constituent une opportunité pour elle de se défaire du joug de son prédécesseur et gagner en autonomie politique. Exclu du Parti socialiste, ce dernier engage sa campagne sous l'étiquette Divers Gauche. Hélène Mandroux est quant à elle investie par le Parti socialiste. Si l'état-major parisien lui apporte son soutien, elle apparaît en revanche bien esseulée parmi les socialistes montpelliérains. Beaucoup ont en effet choisi de soutenir Georges Frêche, malgré son exclusion du parti. Elle est sèchement battue : à l'issue du premier tour du scrutin, la liste conduite par Georges Frêche totalise 34,28% des voix contre 7,74% seulement pour la liste menée par Hélène Mandroux qui ne peut se maintenir au deuxième tour. Les tentatives de nationalisation de la campagne régionale axée sur la « rénovation morale » du Parti socialiste se heurtent à un appareil local affidé à Georges Frêche. A l'époque dorée du militantisme socialiste de ses débuts en politique, répond dans le discours d'Hélène Mandroux, un désenchantement quant au travail réalisé au sein des sections. Elle souligne la difficulté à organiser des débats d'idées et regrette, au fond, la dépolitisation du travail militant :

*« Trop souvent [les débats d'idées] passent après les tâches matérielles : il faut s'organiser pour distribuer les tracts, les affiches... on voit de plus en plus que ces tâches prennent le pas. C'est bien nécessaire de s'organiser, mais c'est dommage que ce soit au détriment de la réflexion collective ! Dommage que le militantisme d'idées ait parfois disparu : on se sert trop souvent des militants comme des relais, et ça occulte les débats d'idées. [...] Le militant ne doit pas être un « mouton de Panurge » mais doit pouvoir exprimer son choix propre, et son idéal de société<sup>359</sup>. »*

Bien que battue, elle fait de sa candidature aux élections régionales une preuve de son « courage ». Elle est entrée en « résistance » contre un « système » incarné par un seul homme et craint par tous. Cet isolement politique, qu'elle s'efforce de convertir en ressource de légitimation de sa démarche électorale, se prolonge dans un contexte d'isolement institutionnel.

---

<sup>358</sup>Kouchner (Jean), *op.cit.* p.27

<sup>359</sup>Kouchner (Jean), *op.cit.* p.46-47

- Des ressources d'action publique locale concentrée dans la Communauté d'Agglomération de Montpellier

A ce déficit de ressources politiques s'ajoute un affaiblissement du leadership institutionnel. En effet, l'intégration intercommunale, avec le District de Montpellier d'abord puis avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier en 2001, a des conséquences non négligeables sur les conditions d'accès aux ressources d'action publique qui se présentent à elle en 2004. Dès les années 1960, l'afflux de population permanente et estivale conduit le district – composé alors de Montpellier et de onze autres communes voisines – s'attache à coordonner les politiques d'urbanisation et de développement économique des communes membres. Pendant les années 1980 et 1990, les communes transfèrent plusieurs compétences vers le district comme les transports en commun avec la Société Montpelliéraine de Transport Urbain [SMTU], la construction et gestion d'équipements sportifs et culturels depuis 1988, l'assainissement des eaux usées en 1990, le traitement des ordures ménagères en 1991, etc. En 2001, le district de Montpellier est remplacé par la Communauté d'Agglomération de Montpellier qui voit ses compétences en matière de politiques publiques s'élargir et le nombre de membres augmenter [jusqu'à 38 communes membres]. Présidée par Georges Frêche, l'agglomération de Montpellier constitue désormais un nouveau territoire fonctionnel où se trouve l'essentiel des ressources pour la mise en place de politiques urbaines d'envergure ; de ce point de vue, bien plus que le mandat mayoral, c'est bien la présidence de l'institution intercommunale qui assure aux responsables politiques locaux la logique de légitimation propre à l'« élu connexionniste ». La répartition des rôles institutionnels est donc clairement défavorable à Hélène Mandroux, comme l'indique l'un des derniers éditos de Georges Frêche dans le magazine municipal de février 2003 :

*« Le budget 2003, qui sera voté par le conseil municipal le 6 février, concrétise la volonté de donner la priorité aux services de proximité. [...] La nouvelle Agglomération de Montpellier s'ajoutant à la Ville dans le paysage institutionnel actuel apparaît comme la troisième grande puissance financière de la région avec le Département de l'Hérault et assez nettement derrière la Région Languedoc-Roussillon [...]. La Communauté d'Agglomération a repris à la Ville de nombreuses compétences : opéra national, orchestre national, piscines, médiathèques, bibliothèque centrale, stade de la Mosson, palais des sports René Bougnol, etc. En termes de personnels, ce sont près de 440 employés municipaux qui quittent la structure urbaine pour rejoindre la structure d'Agglomération, faisant doubler brusquement d'un seul coup le nombre des fonctionnaires de la Communauté d'Agglomération qui passe d'environ 450 en 2002 à quelque 900 en 2003. [...] Le budget de la Ville de Montpellier se recentre donc au sein des*

*missions de proximité : Grand Coeur, priorités aux écoles, à la vie sportive, aux maisons pour tous, à l'animation culturelle dans les quartiers, etc. Ceci se traduit largement tant dans le budget de fonctionnement que dans le budget d'équipement 2003 de la Ville<sup>360</sup>. »*

Dans le sillage de son élection en 2008, la question de la présidence de la Communauté d'Agglomération agite la rentrée politique de 2009. Mais en dépit des assauts répétés de la nouvelle magistrate, Georges Frêche bénéficie du soutien d'une très grande partie des élus locaux et reste solidement installé à la tête de la structure intercommunale. Finalement, à travers l'élection de Georges Frêche à la tête de la Région et celle d'Hélène Mandroux à la mairie de Montpellier, on assiste à un décentrement du pouvoir local dont le centre de gravité se situe désormais au sein de l'Agglomération. La question de la succession est de taille pour Hélène Mandroux. Il s'agit en effet pour elle d'incarner un changement, d'affirmer sa propre autorité mayorale dans une configuration politique locale dominée par Georges Frêche. En usant de son pouvoir discrétionnaire, elle engage un réajustement de l'économie de la délégation thématique consacrée à la démocratie de proximité.

Section 1.2 : Revalorisation d'une délégation technique dans la hiérarchie exécutive : Patrick Vignal, un *outsider* en quête de légitimité politique

Le profil de technicien et d'« homme de l'ombre » accolé à Serge Fleurence, en charge de l'animation des comités de quartier durant près de vingt ans a considérablement marqué la perception de cette délégation par le reste de l'exécutif : les faibles rétributions politiques qui lui sont attachées n'en ont jamais fait une délégation convoitée. Faisant de la proximité une thématique centrale de son mandat de 2008, Hélène Mandroux va précisément s'attacher à opérer une réévaluation de la valeur de cette délégation au sein de son exécutif. Les leviers de cette réévaluation interviennent à deux niveaux : le profil du nouvel adjoint en charge de la démocratie de proximité et les ressources institutionnelles qui lui seront confiées.

§1 « Je ne suis pas du sérail » : itinéraire d'un *outsider* politique

Quinquagénaire natif de Montpellier, l'entrée en politique de Patrick Vignal et son recrutement dans l'exécutif municipal ne correspond pas aux standards traditionnellement

---

<sup>360</sup> *Montpellier Notre Ville*, n°266, février 2003, pp. 2-3.

valorisés dans le champ politique montpelliérain. La mise en récit de ses origines sociales et de son parcours professionnel constitue pour lui un enjeu fort de sa légitimation politique. Les différentes séquences de suivi ethnographique ont permis d'identifier les efforts récurrents de l'enquête pour convertir ses « handicaps » sociaux et culturels en ressources de légitimation de sa présence dans le champ politique<sup>361</sup>. De fait, les conditions particulières de son entrée en politique alimentent un discours visant à subvertir les règles du jeu et à se poser en réformateur de la relation élu-citoyen. Cette représentation de soi et de l'activité politique rejoint une pratique de légitimation assez largement partagée par les *outsiders* qui, malgré des entrées en politiques parfois très éloignées<sup>362</sup>, cherchent généralement à valoriser la spécificité de leurs trajectoires : « *Lorsque de nouveaux entrants tentent, au nom de principes généraux, de pénétrer dans l'espace politique, leur présentation de soi décalée accompagne la tentative de subvertir la hiérarchie des enjeux de la compétition politique. Des nouvelles couches gambettistes, aux incarnations socialistes et communistes du prolétariat, à la défense poujadiste des braves gens jusqu'à la dénonciation lepéniste de l'établissement, il est toujours question aussi de ses propres propriétés sociales et de la dénonciation de celles des hommes politiques installés. Ces arguments sont aussi mobilisés dans des conjonctures de recomposition de l'espace politique ou de crise de légitimité du personnel politique ou du régime, durant lesquels le changement de personnel s'accompagne bien évidemment d'un réajustement [momentané ou durable] des propriétés du personnel politique et de sa légitimation*<sup>363</sup>. »

La sociographie des adjoints qui se sont succédés aux affaires durant les cinq mandatures de Georges Frêche (1977-2001) révèle un certain nombre de facteurs clefs dans la sélection du personnel exécutif : ces adjoints sont majoritairement des hommes, socialistes, diplômés et exerçant dans l'enseignement supérieur, disposant d'un capital social solidement établi par leur engagement associatif et/ou syndical. Etranger à ce que l'on peut désigner comme une véritable oligarchie sociale, Patrick Vignal se définit comme un « *pur enfant des faubourgs ouvriers* » de la ville. Il grandit dans le quartier de Figuerolles [cité Saint-Roch] et accompagne dès l'âge de douze ans son père, maçon de profession, sur les chantiers. Après l'obtention d'un BEP vente, il ne poursuit pas immédiatement d'études supérieures, plus à

---

<sup>361</sup>Cette présentation de soi est omniprésente dans ses discours, et dans une moindre mesure dans les entretiens organisés avec les journalistes locaux. Il la formalise en 2012 dans un livre-entretien qui offre quelques clés biographiques : *Aux actes Montpelliérains ! Entretien avec des experts-citoyens*, 2012.

<sup>362</sup> Offerlé (Michel), « Entrées en politique », *Politix*, n°35, 1996, p. 3-5.

<sup>363</sup> Offerlé (Michel) (dir.), *La profession politique. 19<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle*, Belin, Paris, 1999, p. 25.

l'aise avec ce qu'il appelle « *l'école de la rue* ». Ses origines modestes, il les revendique, finalement fier de ne pas être du « séraïl » politique montpelliérain, de ne pas être né « *avec une cuillère en argent dans la bouche* ». Elles sont pour lui le point de départ du récit de son ascension sociale à laquelle il associe des rencontres déterminantes. Son professeur de judo tout d'abord, « *parti de rien* » comme lui, qui a su lui transmettre les valeurs de « *courage* », de « *dépassement de soi* », de « *respect de l'adversaire* ». Avec son aide, il devient professeur de judo et crée à l'âge de 19 ans seulement un centre d'arts martiaux, avec sa femme et quelques amis. Il en assure toujours la direction aujourd'hui et s'enorgueillit des deux mille adhérents qui le fréquentent. Ce projet professionnel sera pour lui un espace de formation à a culture entrepreneuriale. Conseiller par un ami commerçant, également « *parti de rien* », il prend en gérance un restaurant-piscine dans un village de l'agglomération et en fait un *club house* pour les adhérents de son centre. En parallèle, il passe une maîtrise de management des entreprises sportives. Au gré de ses rencontres avec le monde de l'enseignement supérieur, il dispense des formations au sein de la faculté de sport en 1990. Il y dispense toujours ses enseignements, mais en tant que « *maître de conférence associé* ». Quoique ses origines sociales ne le prédisposent pas à fréquenter le milieu universitaire, il parvient donc à l'intégrer et à y puiser des gages de notabilité valorisés dans le champ politique montpelliérain<sup>364</sup>.

Entrepreneur autodidacte, son entrée en politique est toute aussi atypique. Le succès de son entreprise de remise en forme est reconnu par la municipalité socialiste : en 1995, avec l'appui de Christian Bénézis, adjoint socialiste en charge du sport, il intègre l'Office Municipal des Sports. Cette rencontre lui « *donne le virus de l'action politique* ». En 1998, il est nommé responsable logistique et sécurité à l'occasion de la coupe du monde de football :

*« C'est en fait ma mission de responsable stadier lors de la Coupe de monde de football en 1998 qui m'a donné véritablement le goût des échanges, le goût des autres... Ce fut pour moi une expérience humaine qui a été le déclencheur de mon engagement dans la vie publique. J'ai été l'année suivante, responsable du Téléthon à Montpellier, ville désignée plateau national<sup>365</sup>. »*

Un an plus tard, il prend en charge l'organisation du téléthon et mobilise ses étudiants. L'évènement se clos sur sa première rencontre avec Georges Frêche qui marque le « *début*

---

<sup>364</sup>Cette valorisation d'une ascension sociale qui reposerait sur le mérite personnel et une abnégation sans borne fait écho aux discours de légitimation des candidats républicains de la seconde et troisième république. Voir Déloye (Yves), « Se présenter pour représenter. Enquête sur les professions de foi électorales de 1848 », in Offerlé (Michel) (dir.), *La profession politique. 19<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle*, Belin, Paris, 1999 ; Offerlé (Michel), « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », *Annales ESC*, 1984.

<sup>365</sup>Journal municipal Montpellier Notre Ville, mai 2004

*d'une relation humaine et politique.* » Séduit par le dynamisme de Patrick Vignal, le maire l'engage comme coach personnel à domicile : « *c'est un échange de bons procédés : contre des compétences sportives, le premier apprend au second tout ce qu'il faut savoir de la politique. [...] Le sens de l'action publique, la capacité à diriger et à gouverner, le maniement de l'épée comme du bouclier*<sup>366</sup>. » A partir de cette date, et en dépit de ses « handicaps » sociaux et culturels initiaux, Patrick Vignal réalise un parcours politique fulgurant : élu comme simple conseiller municipal en 2001, le *turn over* des délégations, qui fait suite à la nomination des adjoints de quartiers de 2002, lui permet d'accéder à l'exécutif en tant qu'adjoint au sport, délégation qu'il animera jusqu'en 2008. Délégation clef pour tout *outsider* politique désireux de se faire un nom et d'optimiser son capital social dans une ville qui a fait du domaine sportif l'un des fers de lance de sa politique de proximité et de renommée<sup>367</sup>.

Le parcours politique de Patrick Vignal est également marqué par la conquête du mandat cantonal. Ce sont les délégations territoriales créées en 2002 qui vont constituer pour lui une rampe de lancement vers la conquête de nouveaux marchés politiques. Dès 2002, il reçoit la délégation de l'un des sept quartiers de la ville [Mosson]. Situés au nord ouest de Montpellier, ces quartiers populaires composés de grands ensembles ayant accueilli les rapatriés dans les années 1960-1970 puis les populations originaires du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne, se situent au cœur du fief politique d'André Vézinhet, conseiller général PS du 9<sup>ème</sup> canton depuis 1985 et président du conseil général de l'Hérault depuis 1998. Très vite, les activités de notabilisation entreprises par Patrick Vignal auprès des habitants et associations du quartier illustre les velléités du nouvel entrant à engager un travail actif de capitalisation politique et investir de nouveaux marchés électifs. Ambitions peu compatibles avec l'état des rapports de forces du quartier solidement imbriqués autour du président du conseil général :

*« C'est vrai que en 2002 Frêche lui avait confié la délégation du quartier Mosson. Bon on a vite vu que c'était un adjoint très actif sur le terrain, qui rencontrait beaucoup d'associations et qui contrôlait aussi les sports sur la ville, ce qui n'est pas rien hein... Après c'est quand même le canton de Vézinhet, il ne pouvait pas faire n'importe quoi tu comprends... la place était prise en quelque sorte... donc bon en 2004, il y a eu quelques changements au niveau des adjoints, et on en a profité pour le changer de quartier, sur Port Marianne... On savait que*

---

<sup>366</sup> *Aux actes Montpelliérains ! Entretien avec des experts-citoyens*, 2012, p. 80

<sup>367</sup> Contacts étroits avec les clubs de quartiers qui sont autant d'espaces de socialisation pour l'adjoint, événements sportifs nationaux – tour de France – voire internationaux – coupe du monde de rugby de 2007, etc. Autant d'évènements qui assurent une visibilité au sein des quartiers relayée par la presse locale et les organes de communication municipale

*Calmels allait passer la main sur le 4<sup>ème</sup> [canton] et que bon... il y avait une possibilité pour les cantonales de 2008<sup>368</sup>. »*

En dépit de la position dominée au sein de la hiérarchie exécutive, la délégation de quartier apparaît comme un véritable levier d'intronisation au sein des territoires politiques de la ville. La délégation du quartier Port Marianne<sup>369</sup> lui permet de se rapprocher des acteurs associatifs et politiques disposant de solides attaches et susceptibles de faciliter son intégration. Il y côtoie Louis Calmels, ancien adjoint de Georges Frêche et conseiller général socialiste du 4<sup>ème</sup> canton depuis 1988, ou encore de Léon, président indéboulonnable du comité de quartier Port Marianne, *frêchiste* convaincu qui n'hésite pas à se convertir en agent électoral et à mettre son capital relationnel au service de l'édile. De fait, son élection comme conseiller général en 2008 intervient au sein d'un territoire très largement affilié à Georges Frêche et à ses soutiens.

Hélène Mandroux engage donc une première rupture significative dans le portage traditionnel de l'offre de proximité. En confiant la délégation à un adjoint clairement engagé dans un travail de capitalisation politique, elle balise un cadre d'opportunités inédit quant à ce rôle exécutif et aux attentes qui lui sont accolées. Patrick Vignal s'efforcera de convertir sa position d'*outsider* en ressource de légitimation dans le champ politique.

§2 « Démocratie de proximité, cohésion sociale et action territoriale » : nouvelle économie de la délégation

Le choix de la nomination de Patrick Vignal à la tête de cette offre municipale tout comme le montage institutionnel de la nouvelle délégation désormais intitulée « démocratie de proximité, cohésion sociale et action territoriale » s'inscrivent dans une tentative diffuse de réévaluation de la proximité au sein de la hiérarchie exécutive. De ce point de vue, notre rencontre avec l'ancien directeur général des services de la ville a permis d'éclairer les intentions du maire dans la constitution de son exécutif de 2008.

*« Quand on a travaillé avec Hélène sur le montage des délégations avant les municipales de 2008, on savait que la thématique de proximité devait être un point cardinal de son action... l'audit Mensia nous a aidés à y voir plus clair de ce côté-là hein... mais bon, le problème c'est qu'il s'agissait de mettre au goût du jour une offre qui, comment dire... qui ronronnait jusque là... Je ne dis pas que ça*

---

<sup>368</sup>Entretien réalisé auprès de Marion, ancienne chargée de mission au cabinet de G. Frêche.

<sup>369</sup>Situé au sud-est de la ville, ce secteur a été le théâtre d'une politique d'aménagement urbain intense depuis les années 1980 avec l'émergence de nouveaux quartiers et une évolution démographique importante.

*ne fonctionnait pas avant hein ! Serge Fleurence a toujours fait du super boulot avec la commission Montpellier au Quotidien, et crois-moi que gérer les associations de quartier c'est pas toujours une sinécure ! Mais il fallait quelqu'un de nouveau, qui puisse rafraîchir la délégation, lui donner un nouvel élan en termes de participation citoyenne... et donc, parmi les adjoints possibles, c'est vrai que Patrick cadrait assez bien avec l'esprit qu'on voulait insuffler. [...] Il était plus jeune, et on le savait très dynamique quoi, heu... sur les sports, il avait été très entreprenant en lançant pas mal de projets et puis c'était quelqu'un qui n'avait pas peur d'aller au charbon avec les gens, de prendre la parole<sup>370</sup>.»*

Cette volonté de renouveler l'image de la proximité au sein de l'exécutif montpellierain se heurte, dans les premiers temps des négociations portant sur la répartition des délégations, au désintérêt diffus parmi la majorité municipale pour une offre politique à faible rendement en termes de notoriété. Si les délégations à l'urbanisme, à la sécurité, à la culture ou à l'économie font l'objet d'une concurrence accrue entre les futurs adjoints, la démocratie de proximité reste un secteur peu valorisé.

*« Pour faire de la proximité un axe fort du mandat qui s'ouvrait, on ne pouvait pas se contenter d'y mettre une nouvelle tête... on ne pouvait pas se permettre d'aller voir Patrick et lui dire voilà, on te propose de reprendre Montpellier au Quotidien tel quel... après les sports, il l'aurait vécu comme une mise au placard ! [...] Ce qu'on a fait avec Hélène, c'est qu'on a imaginé une délégation qui soit en gros le pôle proximité de l'ensemble de l'exécutif qui comprendrait les activités classiques de la relation avec les comités de quartier, mais également la coordination des Maisons pour Tous ainsi que l'animation du Contrat Urbain de Cohésion Sociale [CUCS]... avec une telle concentration de moyens, je te garantis que la délégation devient plus attractive ! [...] On était quand même sur quelque chose de complètement neuf où Patrick devait être porteur d'une nouvelle façon de faire, plus transversale, en coordonnant le travail des adjoints de quartiers et des adjoints thématiques... et puis avec les Maisons pour Tous et la politique de la ville on mettait dans la délégation les thématiques du vivre-ensemble de la campagne de 2008... voilà, c'est l'architecture générale de la délégation qu'on a présentée à Patrick, et bon, il a très vite adhéré hein<sup>371</sup>. »*

Ainsi, c'est en tant qu'entrepreneur de réforme que Patrick Vignal endosse le nouveau rôle exécutif élaboré par le maire et son directeur général des services. Les séquences de suivi ethnographiques conduites entre 2009 et 2011 ont permis de rendre compte des stratégies discursives déployées par l'adjoint pour incarner le changement au sein d'une offre municipale confinée jusque là dans une médiation informelle et discrète auprès des comités de quartier et des services techniques de la ville. Le lancement du « Printemps de la Démocratie » de mars à juin 2009 s'accorde avec la volonté de publiciser à nouveaux frais les

---

<sup>370</sup>Entretien réalisé auprès d'Antoine, ancien directeur général des services.

<sup>371</sup>Ibid.

enjeux de participation citoyenne. Les réunions publiques organisées dans les sept quartiers de la ville et leur couverture médiatique assurent à Patrick Vignal une exposition publique proche de celle dont il pouvait bénéficier en tant qu'adjoint aux sports. Elles s'insèrent par ailleurs dans un travail diffus de maillage territorial par lequel il cherche à mettre en scène ses soutiens sociaux<sup>372</sup>. Ses prises de paroles dessinent les contours d'un nouveau discours dans lequel Patrick Vignal inscrit sa délégation dans une histoire locale de la proximité et lui assigne de nouveaux objectifs. Sa prise de rôle relève d'un « *double mouvement d'identification et de distanciation*<sup>373</sup> » à l'égard des usages objectivés de sa délégation.

En premier lieu, la mise en récit fait état du legs « *bâtitteur* » de Georges Frêche. Aux projets urbains d'envergure conduits par le « *Patron* » qui a su tirer la ville de sa torpeur et la propulser parmi les métropoles les plus innovantes, succèdent désormais une « *urbanisation apaisée* » dans laquelle les citoyens sont invités à puiser les bienfaits du vivre-ensemble et d'une « *proximité intimiste* » avec les élus municipaux : « *J'ai la conviction que l'heure est venue de passer de Montpellier La Surdouée à Montpellier La surdouée de la Proximité, en associant les citoyens aux prises de décision des élus.* » Les notions de « *changement* », d'« *innovation* », de « *renouvellement* » et de « *révolution* » balisent un discours sur la proximité qui couvre une palette d'objectifs très large allant de la modernisation administrative à la démocratisation des décisions en passant par la transformation des rapports sociaux.

En tant qu'adjoint en charge des Maisons pour Tous, Patrick Vignal est en première ligne de la réforme juridique de la régie et de la création de la Direction de l'Action Territoriale. Sa prise de rôle s'inscrit dans le discours modernisateur porté par les cadres administratifs à l'origine de la réforme. Les enjeux de « *transversalité* » et de « *territorialisation* » de l'action municipale sont ainsi présentés par l'adjoint comme des leviers d'une « *révolution culturelle* » par laquelle l'administration opère une transition vers de « *nouvelles procédures de décision décloisonnées* ». En mars 2010, la conférence de presse organisée dans les locaux de la Maison de la Démocratie est l'occasion pour Patrick Vignal de publiciser un discours modernisateur jusque là porté principalement au sein de l'administration. Bien plus qu'un

---

<sup>372</sup>Fretel (Julien) et Lagroye (Jacques), « Faire avec ce qu'on a. Les élections municipales à Rouen », in Lagroye (Jacques), Lehingue (Patrick) et Sawicki (Frédéric), (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, PUF, Paris, 2005.

<sup>373</sup>Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), *Sociologie Politique*, Presses de Sciences Po/Dalloz, Paris, 2006, p. 144.

simple porte-parole de réformes administratives, il s'efforce de se présenter comme un animateur direct de la nouvelle direction :

*« Ce que l'on propose aux citoyens aujourd'hui c'est une véritable révolution ! Madame le maire m'en a confiée la mission et je la porte au sein de l'administration... c'est compliqué des fois la relation entre l'élu, le citoyen, l'administration... je crois que l'administration a accepté de mettre en place cette révolution culturelle que j'appelle de mes vœux... preuve en est la nomination du nouveau directeur adjoint délégué de l'action territoriale, en charge de la... de la centralité des services... je le dis on doit être meilleur pour travailler ensemble... c'est la commande politique, que l'administration soit encore plus renforcée, et ce message a été parfaitement entendu par le directeur général des services... quand je suis arrivé il y a deux ans il n'y avait que deux personnes à la démocratie de proximité et avec la nouvelle direction aujourd'hui on dispose d'une quinzaine d'agents dans les services de ma délégation...donc ça c'est déjà la première pierre angulaire qui me paraît importante, c'est qu'on y a mis les moyens, en termes de ressources humaines... c'est avec leur aide que j'essaie de transformer nos façons de faire avec l'administration pour qu'elle soit plus proche de la réalité du terrain et que sur chaque quartier on puisse élaborer des politiques transversales, où les services de la culture, du sport, de l'urbanisme, de la sécurité coordonnent leurs diagnostics, leur savoir-faire... et ça, ce sera la mission de la nouvelle direction de l'action territoriale... finis les projets fragmentés où chacun travaille dans son coin sans se parler, place à l'ouverture inter-service, à la transversalité pour coller au mieux aux besoins des habitants !<sup>374</sup> »*

A ce discours de modernisation administrative s'ajoute des objectifs relevant de la transformation du lien social et de la pratique politique. Ici, Patrick Vignal se montre bien plus loquace. Le nouvel adjoint trouve dans ces objectifs assignés à la participation citoyenne des ressources de légitimation en accord avec son propre vécu. Parce qu'il est lui-même « *issu d'un milieu populaire* », Patrick Vignal fait de la participation citoyenne un « *instrument de lutte contre toutes les formes d'exclusion sociale* » et s'engage à « *donner la parole aux sans voix* ». Les réunions publiques organisées à l'occasion des éditions du Printemps de la Démocratie participent des tentatives conduites par Patrick Vignal pour multiplier des « *moments de libération de la parole* » à destination d'un public « *victime de difficultés sociales* ». Son discours de clôture de la réunion publique organisée dans le quartier Cévennes au printemps 2009 est de ce point de vue révélateur des ajustements discursifs qu'il opère entre sa propre trajectoire sociale et les objectifs qu'il assigne à sa délégation.

---

<sup>374</sup>Conférence de presse du lancement de la seconde édition du Printemps de la Démocratie », mars 2010.

*« Chers amis, avant de donner le clap de fin de cette journée de débats je voudrais simplement dire quelques mots... quand je vois le nombre de participants assis devant moi, je me dis qu'on a raison de vous faire confiance... et je veux être tout à fait honnête avec vous, quand j'ai lancé l'idée de ces rencontres itinérantes pour venir prendre le pouls des habitants un an seulement après les élections, je peux vous dire que beaucoup n'y croyaient pas, parce qu'ils avaient des a priori négatifs sur certains quartiers de la ville... mais aujourd'hui on leur a prouvé qu'ils étaient dans le faux ! C'est vrai que sur ce quartier des Cévennes il y a beaucoup de problèmes de chômage, de sécurité, d'éducation, de jeunes en déshérence... mais ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de lien social... vous savez moi aussi j'ai grandi dans un quartier populaire, et j'ai ouvert mon entreprise pas très loin d'ici et les problèmes d'exclusion je connais ! Et c'est dans ces quartiers que la démocratie participative prend tout son sens, avec les habitants qui se sentent délaissés, isolés, pas écoutés par les politiques... c'est avec vous que le vivre-ensemble d'Hélène Mandroux prend tout son sens... vous avez répondu présents aujourd'hui et vous avez montré aux plus sceptiques que dans les quartiers populaires aussi on savait se rencontrer, discuter... c'est comme ça que je conçois mon rôle, et pas autrement... repenser le lien social, ça ne se fait pas avec quelques nantis mais avec les gens qui souffrent injustement de l'exclusion !<sup>375</sup> »*

Ses interventions suggèrent presque systématiquement ce type d'opposition entre une « *caste sociale* » qui confisque les lieux de débats démocratiques et les catégories les plus défavorisées qui en seraient soigneusement maintenues à l'écart. De fait, alors que les discours relatifs à la participation citoyenne dans les années 1970 tendaient à cristalliser les classes moyennes urbaines salariées émergentes, le nouvel entrepreneur de la proximité dans les années 2000 en fait un levier de mobilisation des catégories populaires. Ce réajustement discursif se prolonge dans les objectifs assignés à sa délégation en termes de « *progrès démocratique* ». Patrick Vignal fait de sa délégation un espace de renouvellement des pratiques politiques. Les injonctions à la proximité répondent à la nécessité de transformer le répertoire d'actions des élus municipaux : « *Cette révolution démocratique ne sera possible qu'à une condition : redonner du sens à l'action politique, en agissant au plus près du terrain. C'est de proximité dont nous avons besoin, de mesures capables d'améliorer le quotidien*<sup>376</sup>. » Il inscrit son discours sur la participation citoyenne dans le cadre de la « crise de la représentation », de la « montée de l'abstentionnisme » et de la défiance toujours plus grande entre élus et citoyens. Patrick Vignal se livre finalement à une véritable critique de l'autonomisation d'un champ politique investi par des professionnels déconnectés des préoccupations des citoyens :

---

<sup>375</sup>Réunion publique quartier Cévennes, avril 2009.

<sup>376</sup>*Aux actes Montpelliérains ! Entretien avec des experts-citoyens*, 2012, p. 13.

*« La politique est décriée, ses représentants sont remis en cause... Et bien, c'est le moment de renverser la table ! La crise politique, économique et sociale que nous traversons peut avoir des vertus salvatrices. Je pense que nous devons faire notre examen de conscience, nous les élus, représentants du peuple. Quelle image renvoyons-nous la plupart du temps ? Celle d'hommes et de femmes trop souvent déconnectés du terrain, qui n'auraient d'autre souci que de préserver leurs avantages et de penser à leur réélection... [...] J'ai la conviction que cette crise de la politique est surtout une crise de la représentation politique. J'en reviens à nos pratiques. Les élus sont-ils assez présents sur le terrain ? Sont-ils sincèrement préoccupés par l'intérêt général ? Vivent-ils dans "la vraie vie", c'est-à-dire sans chauffeur et sans une armée de communicants ? Poser ces questions, ce n'est pas être démagogue. En tant qu'élu, j'ai bien le droit de faire ce constat. [...] Je voudrais faire quelques propositions simples et concrètes dans ce sens : un élu devrait avoir l'obligation de se rendre sur le terrain, dans les quartiers, les bistrotts, où il veut, mais au moins une fois par semaine. Il faut impérativement retrouver cet esprit de proximité, du contact humain, oui même en politique ! L'élu doit être autant dans la rue que dans son bureau... [...] J'assume ma volonté de faire évoluer les codes de la société. Il est plus que temps d'en finir avec l'élitisme, il est urgent de rendre la parole à ces 90% de citoyens qui ne l'ont jamais ! Il est plus que temps de politiser la ville dans le bon sens du terme, en faisant par exemple confiance aux jeunes des quartiers populaires. <sup>377</sup> »*

Ainsi, Patrick Vignal trouve dans sa nouvelle délégation une opportunité pour se poser en entrepreneur de réformes. Son discours modernisateur alimente la construction de son identité politique, comprise comme « l'ensemble des représentations, des qualités et des propriétés stylisées attachées à un acteur et constitutives d'une marque qui le positionne dans le jeu politique<sup>378</sup>. » La ré-idéologisation du discours relatif à la démocratie de proximité est donc portée par un acteur issu d'un milieu populaire, et se distingue en cela des entrepreneurs des années 1970. Cette ré-idéologisation n'a pas pour objet de discréditer des pratiques autocratiques des exécutifs précédents. Patrick Vignal porte une critique plus globale relative à la fermeture d'un champ politique de plus en plus hermétique aux besoins des populations défavorisées. Ainsi, la succession politique qui s'opère au sein de la délégation, les prises de rôle auxquelles elle donne lieu constituent des tentatives de désobjectivation des représentations et des savoir-faire institutionnels<sup>379</sup>. Or, cette identité réformatrice que

---

<sup>377</sup>*Ibid.* p. 18-20.

<sup>378</sup>Lefebvre (Rémi), « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n°65, p. 122 : « la construction des identités politiques est le résultat de l'interaction complexe et en permanence renégociée entre les stratégies de présentation de soi des acteurs et les perceptions qu'en donnent d'autres partenaires [journalistes, biographes, adversaires] dans des configurations toujours changeantes. Les identités sont toujours plus ou moins flottantes, ouvertes, labiles et leur consistance est fragile, ce qui rend leur analyse difficile. Elles ne sont bien sûr pas sans lien avec les dispositions sociales des acteurs. »

<sup>379</sup>Lacroix (Bernard) et Lagroye (Jacques), *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Presses de la FNSP, Paris, 1992 ; Gaïti (Brigitte), « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie

cherche à endosser l'adjoint s'adosse également aux réformes administratives conduites au sein-même de sa délégation. La municipalisation de la régie autonome des Maisons pour Tous et la création de la nouvelle Direction de l'Action Territoriale constituent des séquences institutionnelles qui mettent à jour les tentatives d'autonomisation de ses collaborateurs administratifs à l'égard de la filière politique. Le mandat de 2008 se caractérise par une reconfiguration administrative de la démocratie de proximité qui questionne directement les usages clientélares du capital politique objectivé au sein de l'institution.

Section 2 : Les Coordonateurs de Territoire. Une tentative d'autonomisation d'acteurs administratifs à l'égard de la tutelle politique

Section 2.1 : La Direction de l'Action Territoriale [DAT] : quand l'administration politise la démocratie de proximité

§1 Genèse d'une création institutionnelle

- a) Le nouveau Directeur Général des Services [DGS] et la territorialisation de l'action administrative

L'élection d'Hélène Mandroux à la tête de la mairie en mars 2008 s'accompagne de l'arrivée d'un nouveau directeur général des services. Agrégé de sciences économiques, il entre au cabinet de Michel Vauzelle à la Région PACA en charge des dossiers de l'enseignement supérieur. En 2001 il est élu conseiller municipal sur Arles et occupe le poste d'adjoint au patrimoine dans l'exécutif dirigé par le communiste dissident Hervé Schiavetti. Trois ans plus tard il devient directeur général des services de la région PACA avant d'occuper ces mêmes fonctions à la mairie de Montpellier à partir de 2008.

Les objectifs de territorialisation de l'action municipale font partie intégrante de la prise de fonction du nouveau DGS qui lance entre les mois de juin et octobre 2008 de deux comités de pilotage intitulés « *territorialisation des services* ». Afin de pérenniser ce projet, il engage une démarche de certification par l'obtention du label « *Qualiville* ». Délivré par l'Association Française de Normalisation [AFNOR], ce référentiel vise à certifier la qualité d'accueil et des

---

politique des institutions », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard) et Riutort (Philippe) (dir.), *Les formes de l'activité politique*, PUF, Paris, 2006.

services délivrés par les collectivités locales<sup>380</sup> autour de cinq objectifs plus ou moins précis: améliorer le service public, afficher la transparence et l'égalité dans la gestion des demandes, valoriser le potentiel des agents, développer le travail transversal, établir une relation client/fournisseur avec les usagers.

Les sept comités de pilotage et onze comités de suivi animés par les élus et les responsables administratifs à partir de 2009 ont pour but de prolonger la réorganisation de l'action municipale en questionnant la formalisation interne des procédures décisionnelles et leur harmonisation ou encore la formation des agents. En 2011, suite à un nouvel audit, l'AFNOR délivre le label « Qualiville » pour neuf services et concerne directement le travail de deux cents dix agents : Vie Quotidienne, Etat-Civil, Population-Accueil-Standard, Administration des Cimetières, Urbanisme, Action Territoriale, Enfance et Education. Cette labellisation de la qualité des prestations délivrées par les services municipaux à l'égard des habitants est sans conteste un élément supplémentaire de la courte histoire de modernisation administrative et du leadership de proximité investi par Hélène Mandroux.

Ces initiatives lancées en faveur d'une amélioration de la qualité des services s'accompagnent de changements stratégiques dans l'organigramme général de la mairie en vue de renforcer une action intégrée des différents secteurs d'activité. A cet égard, la nomination d'Alexandre au poste de Directeur Général Délégué en charge du développement (DGD), devenant ainsi le second responsable de l'organisation administrative, est loin d'être anodin. Cet ancien directeur adjoint à la Direction Départementale de l'Equipe des Hauts-de-Seine occupait depuis 2005 le poste de Directeur Général Adjoint en charge de la coordination des puissants services techniques. Compte tenu de la culture professionnelle de services techniques peu enclins à intégrer les sollicitations et/ou recommandations d'agents extérieurs à leur secteur, nul doute que le recrutement d'un de leurs plus hauts responsables à la tête d'une direction destinée à orchestrer l'introduction de nouvelles pratiques conformes au principe de transversalité relève d'un choix hautement stratégique pour le nouveau DGS.

Mais c'est sans doute la création de la nouvelle Direction de l'Action territoriale [DAT] en janvier 2011 qui cristallise le mieux la volonté de changement des cadres de collaboration

---

<sup>380</sup>Voir Borraz (Olivier), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2005 et notamment le chapitre 3 sur la normalisation des services ; Dudouet (François-Xavier), Mercier (Delphine) et Vion (Antoine), « Politiques internationales de normalisation. Quelques jalons pour la recherche empirique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, 2006/3, pp. 367-392.

entre départements administratifs en lien avec la territorialisation des actions thématiques. Sous leur impulsion, et en accord avec le DGS, la structuration de la DAT entre février 2010 et novembre 2011 a des effets très concrets sur le degré de division du travail administratif portant sur quatre secteurs : Maisons pour Tous, Démocratie de Proximité, Montpellier au Quotidien, Vie Associative et Coordination Territoriale [voir Figures 8 et 9].

Figure 8 : Organigramme du Département Pôle Proximité [février 2010]

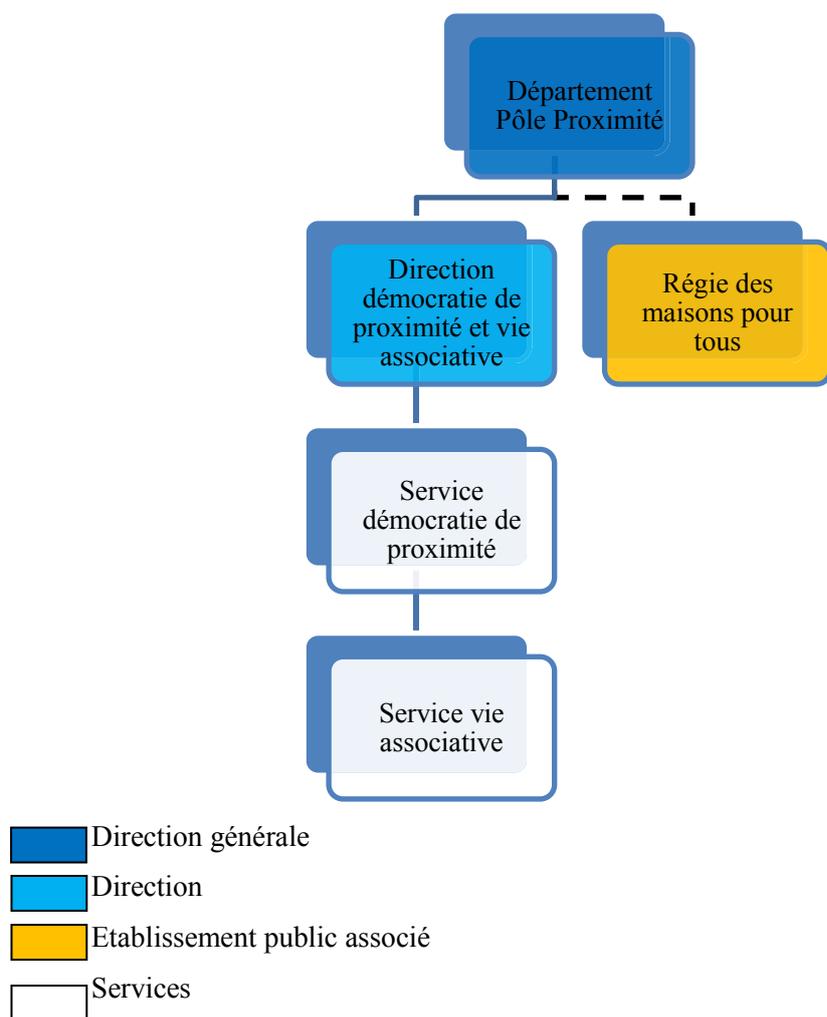
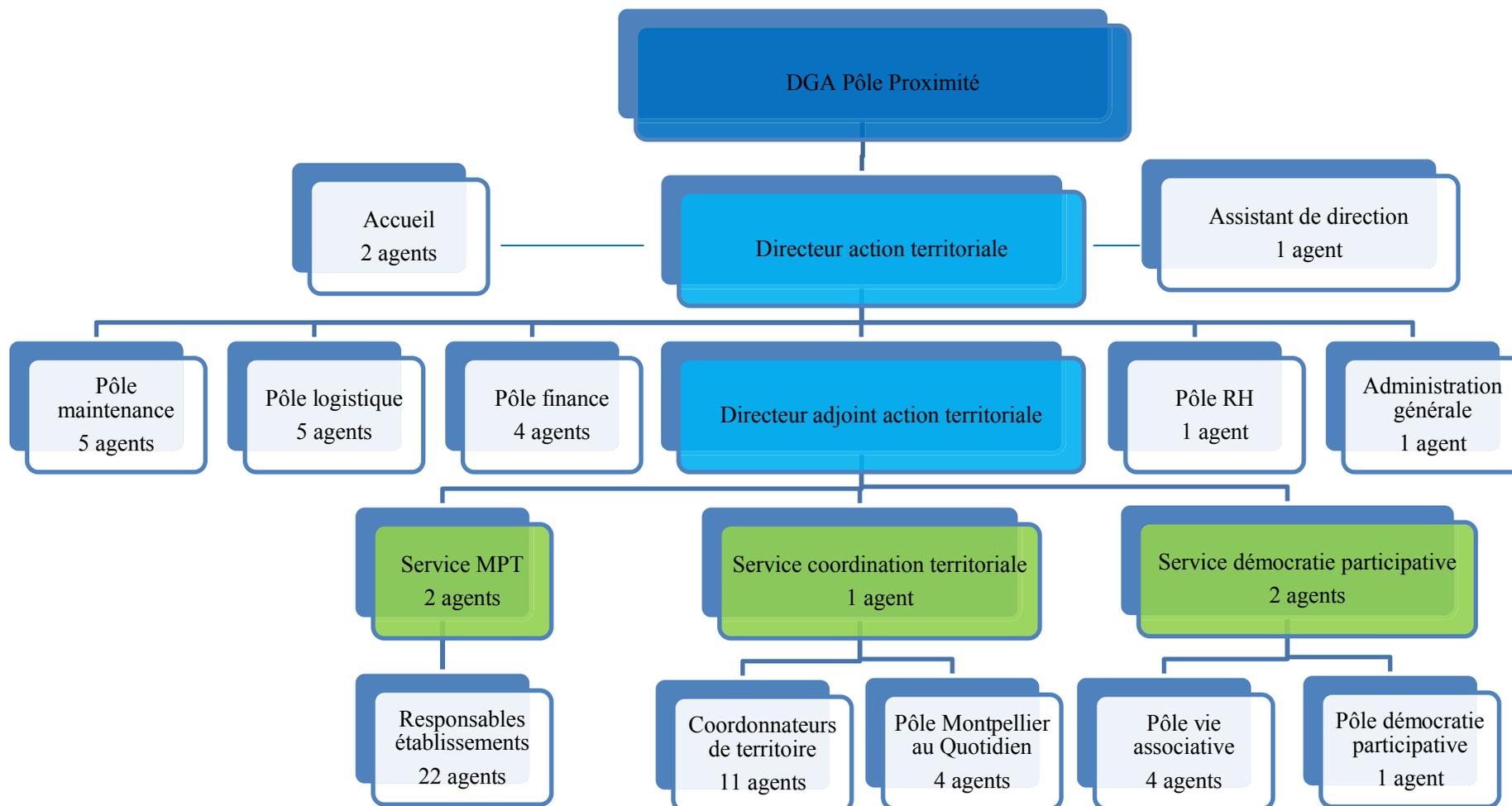


Figure 9 : Organigramme de la Direction de l'Action Territoriale [septembre 2011]



Au regard de l'évolution institutionnelle matérialisée par les deux organigrammes, force est de constater le changement considérable du portage administratif de la démocratie de proximité qui n'était pourvue d'aucun service à proprement parler en 2001. La mise en place d'un service administratif dédié à cet effet dès 2008 se poursuit en 2011 par son intégration au sein d'un environnement institutionnel fortement structuré. La direction se compose de soixante huit agents, dont quarante-six travaillent au sein des locaux de la Maison de la Démocratie et vingt-deux dans les Maisons pour Tous. Les ressources communes font l'objet d'une plus forte division des tâches regroupées autour de cinq pôles [maintenance, logistique, finances, ressources humaines et administration générale]. S'ajoutent trois autres services parmi lesquels figure le service de la démocratie participative<sup>381</sup> regroupant la vie associative et les conseils de quartiers. Une seconde observation peut être dressée quant à la hiérarchisation interne des services de la nouvelle direction : les ressources communes [finances, direction des ressources humaines, administration générale, logistique] sont en effet placées sous l'autorité directeur, tandis que l'animation des structures associatives ou la coordination territoriale font l'objet d'une délégation auprès de trois chefs de service. Par un mimétisme institutionnel, on retrouve à peu de choses près le même partage de responsabilités au sein de l'organigramme général de la mairie, le DGS contrôlant les ressources communes tandis que les DGA ont en charge les quatre principaux départements administratifs et techniques.

Dotée d'un budget d'investissement de 487 000 euros, la DAT se charge de l'entretien patrimonial des vingt-deux maisons pour tous, quatre-vingt-quatorze locaux associatifs hébergeant cent-soixante-dix associations. Le reste de la dotation budgétaire est alloué aux trois autres services intégrés dans la DAT. Le budget des Maisons pour Tous s'élève à 448 500 euros ; 147 000 euros de crédits de proximité destinés à financer les projets de concertation menés dans le cadre des conseils de quartiers ; 1,2 millions d'euros pour les aménagements de voirie réalisés dans le cadre de Montpellier au Quotidien ; le pôle vie associative étant quant à lui doté de 293 000 euros dont un tiers est consacré à l'Antigone des Associations [foire annuelle] et la moitié aux subventions. Au total, la DAT est dotée d'un budget de 2 575 500 euros.

---

<sup>381</sup>Dirigé par Stéphane, ancien chargé de mission au cabinet de Georges Frêche.

A trop se fier à la communication institutionnelle qui accompagne la création de la nouvelle direction en 2011 [note de service, conférence de presse, bulletin municipal], on court le risque d'alimenter une lecture suggérant la main mise d'acteurs rationnels pourvus d'une vision déterminée, hautement stratégique et pleinement maîtrisée de la réforme organisationnelle. En réalité, le suivi ethnographique que nous avons conduit entre 2010 et 2011 montre que les conditions de mise en place de la DAT ne relèvent pas tant d'une stratégie collective élaborée en amont, que d'ajustements mutuels entre responsables administratifs et politiques qui, au-delà du discours convenu sur les objectifs de territorialisation et de transversalité, trouvent dans la nouvelle direction l'opportunité de poursuivre d'autres intérêts et notamment l'affirmation de leur position au sein de la configuration politico-administrative<sup>382</sup>. En somme, il nous faut appréhender la mise en place de la DAT dans le sillage des observations dressées par Fabien Desage sur l'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille, présentée comme la consolidation provisoire d'une configuration de rapports de force<sup>383</sup>.

#### b) La municipalisation de la régie autonome des Maisons pour Tous

Sans conteste, la mise en branle de ces réajustements organisationnels puise ses racines dans la réforme de la structure juridique des Maisons pour Tous que doit engager le nouveau DGS. En effet, si par leur implantation au sein des différents quartiers de la ville et l'étroite relation développée avec les habitants<sup>384</sup>, ces structures se sont imposées comme des leviers d'encadrement du lien social, le fonctionnement de la régie connaît de nombreux dysfonctionnements pointés par un audit général commandé par le DGS à l'automne 2009. La réunion d'information organisée en juin 2010 avec l'ensemble du personnel de la Régie est l'occasion pour le DGS d'expliquer les raisons de la restructuration de l'Etablissement et de rassurer les salariés sur leur devenir professionnel. Mais plus encore, cette réunion relève d'une mise en scène physique de la rencontre institutionnelle entre d'un côté la mairie et de

---

<sup>382</sup>On retrouve ici les conditions de la réussite de la professionnalisation des politiques culturelles décrite par Vincent Dubois comme « le produit, dans une conjoncture particulière, de l'investissement réussi d'agents pour qui elle constitue le moyen d'asseoir leur position et qui œuvrent à élever cette transformation au rang de nécessité collective<sup>382</sup>. », Dubois (Vincent), *La politique culturelle, genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999, p. 242

<sup>383</sup>Desage (Fabien), *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2005.

<sup>384</sup>Les Maisons pour Tous comptent près de vingt mille adhérents.

l'autre la régie autonome. La restitution de cet échange<sup>385</sup> permet de rendre compte des enjeux de la municipalisation qui comporte tout à la fois des effets de redéfinition de l'identité salariale, du métier de l'animation socio-culturelle ainsi que le repositionnement des Maisons pour Tous dans le cadre de la DAT en gestation. Il s'agit pour le DGS avant tout de clarifier le statut juridique de la structure ainsi que les activités dispensées au sein des établissements.

L'exercice auquel se livre le DGS ne relève pas du débat contradictoire avec les salariés de la régie. Il s'agit d'abord de donner l'orientation générale de la réforme à venir et surtout de rassurer les salariés quant à leur avenir professionnel. Si le projet de municipalisation des Maisons pour Tous, tel qu'il est envisagé par l'administration et les élus, ne prévoit aucune mesure susceptible de déboucher sur un conflit social d'envergure<sup>386</sup>, il s'agit néanmoins pour les responsables municipaux de lancer une réforme impactant directement les conditions de travail de près de cinq cents salariés. Ces derniers étaient informés du lancement d'un audit sur le fonctionnement de leur structure, sans qu'il y ait eu jusqu'alors de communication officielle sur ses résultats. *« Le fait que l'on soit venu aussi tard vous donner ces orientations, alors que tout le monde savait qu'il y avait une réflexion en cours, je le sais très bien a suscité des rumeurs, des inquiétudes, on aurait préféré les uns et les autres pouvoir les démentir beaucoup plus tôt... ce n'était pas possible... tant que le BM ne s'était pas prononcé sur le principe de ce qu'il entendait faire avec les Maisons pour Tous, il m'était impossible de venir vous rencontrer<sup>387</sup>. »* Le ton se veut volontiers pédagogue et ouvert à la discussion afin de ne pas donner le sentiment d'une quelconque action coercitive de la part de la municipalité. Il s'engage *« à ce que les évolutions qui vont commencer à partir de septembre se fassent dans le dialogue, dans l'écoute, et la concertation... tout ça doit faire l'objet de discussions, on ne peut pas avancer au forceps... il faut qu'il y ait un dialogue, je crois que c'est l'occasion... je veux dire compte tenu de l'ancienneté des maisons pour tous qui doivent avoir près de trente ans d'histoire on ne va pas tout chambouler en trois mois... ce qui est important c'est de définir ce qu'est la politique de la ville de Montpellier par rapport à cette régie<sup>388</sup>. »*

---

<sup>385</sup> Les indications qui suivent sont tirées pour l'essentiel des notes d'observation.

<sup>386</sup> « J'affirme ici, devant beaucoup de témoins qui pourront attester de ce que je dis que tout le monde retrouvera sa place en rentrant... normalement je ne devrais même pas dire ça parce que c'est de nature à susciter des inquiétudes [rires dans la salle]... mais je tiens à l'affirmer, cette réforme elle est là pour améliorer le service des maisons pour tous, c'est un projet politique positif, c'est pas fait pour se débarrasser des gens, la réforme qui est engagée à partir d'aujourd'hui ne vise pas à générer la précarité, elle vise à réinscrire les maisons pour tous dans un projet global »

<sup>387</sup> Note d'observation, réunion de lancement de la municipalisation des Maisons pour Tous.

<sup>388</sup> *Ibid.*

L'évolution engagée autour de l'organisation juridique et le fonctionnement des Maisons pour Tous tend vers une municipalisation du fonctionnement de la structure et du cadre contractuel de ses agents. Néanmoins le DGS prend soin, dans son propos introductif de bien marquer les frontières institutionnelles qui séparent à cette date la régie des Maisons pour Tous et la mairie. En réalité, bien plus qu'une simple distinction institutionnelle, le diptyque régie / mairie autour duquel va s'articuler l'ensemble de son intervention recoupe une différenciation des pratiques et des cultures professionnelles des agents qu'il s'agit désormais d'intégrer au sein d'une même institution. Reste que ce principe intégratif est posé comme un horizon à atteindre, à moyen terme. Si cette distinction institutionnelle opérée dans le discours du directeur général qui tend à souligner le caractère autonome de la régie est tout à fait pertinente d'un point de vue formel, l'établissement n'en demeure pas moins dépendant financièrement de la municipalité qui verse une subvention annuelle de plus de six millions d'euros, couvrant près de 80% des subsides de fonctionnement et plus de dix millions en prenant compte des flux de personnels et des murs mis à disposition. Comme nous allons le voir ci-après, c'est précisément cette instabilité de fonctionnement qui est au cœur de la réforme engagée visant à corriger l'instabilité structurelle de la régie.

Il s'agit pour le DGS avant tout de clarifier le statut juridique de la structure ainsi que les activités dispensées au sein des établissements. Parmi les dysfonctionnements soulignés par l'audit figure l'ambiguïté d'un statut juridique qui mêle un fonctionnement administratif avec des personnels relevant du droit privé : sur les 483 salariés intégrés à la régie, 396 d'entre eux relèvent du droit privé soumis à la convention collective de l'animation. Il s'agit donc pour le DGS de faire entrer la régie et son personnel en conformité avec le cadre légal en adaptant la nature des contrats des personnels à la réalité juridique de l'établissement<sup>389</sup> dont les rapports fonctionnels avec la ville doivent désormais répondre à une véritable délégation de service public. Si l'option du service public industriel et commercial présentait l'avantage d'induire des changements marginaux d'un point de vue contractuel – les salariés restant soumis au contrat de droit privé – elle s'est rapidement révélée irréalisable dans la mesure où l'essentiel du budget de fonctionnement de la régie est alimenté par la subvention municipale. De fait, les recettes provenant directement des usagers ne sont pas suffisantes pour satisfaire aux exigences d'une gestion commerciale et industrielle.

---

<sup>389</sup>Régularisation statutaire des personnels par leur intégration au sein de la Fonction Publique Territoriale.

A l'ambiguïté juridique identifiée par l'audit s'ajoute le développement d'activités exogènes relevant normalement de la responsabilité d'autres départements administratifs. Initialement conçues comme des structures affiliées aux mouvements d'éducation populaire, les Maisons pour Tous avaient pour vocation de d'offrir aux habitants des activités d'animation socioculturelle liées notamment à l'initiation à la musique, au sport, à la peinture. Au fil du temps, leurs domaines de compétences se sont élargis. Les nouvelles activités dispensées ont induit une augmentation considérable de la masse salariale et ont contribué à brouiller leur mission originelle<sup>390</sup>. Dans ce cadre, la régie, spécialisée dans l'animation socioculturelle, ne sera plus l'unique utilisateur des maisons pour tous où les autres services municipaux mettront également en œuvre les politiques dans le domaine de la culture, du sport ou de l'éducation. Cet objectif de recentrement des activités des maisons pour tous sur leur « cœur de métier » fait partie intégrante d'une stratégie de rationalisation des ressources municipales dans la mise en place des politiques sportives, culturelles ou encore éducatives. Dans un contexte de raréfaction des dotations budgétaires, les responsables publics sont conduits à mobiliser des leviers de mutualisation des moyens :

*« Il s'agit aussi de mieux intégrer l'action des Maisons pour Tous dans l'action du service public municipal... ça qu'est ce que ça veut dire... ça veut dire qu'avec le temps, les maisons pour tous qui sont des lieux tout à fait fondamentaux dans la vie des quartiers ont développé des activités dans toute une série de domaine, l'animation, au sens général, mais également dans les domaines du sport, de la culture... et ces activités là, ces champs sont aussi couverts par des directions et des services de la ville de Montpellier et si on laisse les choses aller comme elles le sont, on risque de se retrouver petit à petit avec deux systèmes qui se développent en parallèle avec d'un côté la ville de Montpellier qui cherche à développer un action de proximité de plus en plus forte et d'un autre côté la régie des maisons pour tous qui fait un peu la même chose, d'une autre façon, avec sa propre culture et vision des choses... mais dans le contexte que nous connaissons tous aujourd'hui, que l'on soit à des responsabilités d'encadrement, ou simples citoyens, et qui est un contexte dans lequel chacun perçoit bien que les finances publiques sont dans une situation extrêmement critique où les moyens disponibles pour faire fonctionner les structures vont être en limités, où l'obligation qui s'impose à tous les politiques et gestionnaires d'essayer de faire des économies de trouver une façon plus efficace de gérer les moyens publics, on peut difficilement accepter l'idée que se développe comme ça, sans qu'il y ait vraiment de*

---

<sup>390</sup>Trois ensembles d'activités exogènes sont pointées par le DGS. En premier lieu le théâtre Jean Vilar « qui n'est pas une maison pour tous, c'est d'abord et avant tout un théâtre... est ce que son action relève du métier lié à l'animation ou est ce que son action relève d'un métier lié à la politique culturelle, il nous a semblé que c'était la deuxième réponse qui s'imposait, et que ce théâtre relevait de la politique culturelle de la ville de Montpellier. Deuxième ensemble d'activités, tout ce qui concerne la pratique sportive intensive, qui relève plus d'une politique du sport que d'une politique d'animation et enfin les dispositifs dits ALSH et CLAS que l'on considère en fait comme étant les centres de loisirs qui sont rattachés à une action éducative et qui ont tout à fait vocation à rejoindre la politique de la ville dans le domaine de la réussite éducative... »

*coordination à la fois de l'action des maisons pour tous et de l'action de la ville*<sup>391</sup>. »

On le voit, la réforme juridique et fonctionnelle de la régie des maisons pour tous est conditionnée par des impératifs légaux et gestionnaires, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques. Le rôle stratégique qu'ont joué ces structures au cours des trente dernières années dans la régulation sociale et politique des quartiers, notamment par leur intégration au sein de la vie associative ou encore par la filiation militante historique des mouvements d'éducation populaire montpelliérains avec le parti socialiste, fait partie intégrante de la « matrice culturelle » de ses agents, au premier rang desquels figurent les directeurs et directeurs adjoints des maisons pour tous. Et ce sont précisément ces acteurs qui seront majoritairement recrutés dans le nouveau service de la coordination territoriale.

## §2 Reclassement professionnel pour collaborateurs politiques

A la lecture des travaux portant sur les créations institutionnelles, il est possible d'identifier deux types de causes susceptibles d'expliquer les activités de réformes : les causes exogènes, analysées par les économistes<sup>392</sup> dans une perspective fonctionnaliste, relèvent des changements intervenant dans l'environnement de l'institution. Les réformateurs engagés dans ce cas une adaptation des règles de fonctionnement de l'institution aptes à répondre au nouveau contexte. Les causes endogènes quant à elles, correspondent aux limites du fonctionnement interne à l'institution : « *il peut s'agir de dysfonctionnements ou de limites associés à certaines règles, certains fonctionnements ou certains résultats générés par les arrangements institutionnels préexistants qui sont progressivement constitués en « problèmes » par des acteurs*<sup>393</sup>. » L'exercice de légitimation de la création institutionnelle est indissociable de la construction d'un *problème*, de l'identification et l'objectivation de dysfonctionnements endogènes à l'administration, les nouveaux impératifs gestionnaires du service public. Or la formulation des problèmes tout comme des solutions préconisées doivent être analysée à l'aune de l'émergence d'une nouvelle configuration d'acteurs, les coordonnateurs de territoire, majoritairement issus de l'animation socioculturelle et extérieurs à l'institution municipale. Ainsi, l'activité réformatrice promue par la DAT au sein même de

---

<sup>391</sup>Note d'observation, réunion de lancement de la municipalisation des Maisons pour Tous.

<sup>392</sup>North (Douglas), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>393</sup>Bezes (Philippe) et Le Lidec (Patrick), « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel) (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 62.

l'institution municipale est portée par de nouveaux entrants qui cherchent à affirmer leur position dans l'organisation<sup>394</sup>.

Sous l'autorité du DGS, deux autres responsables administratifs vont jouer un rôle clé dans la conception et la mise en place de la DAT. S'il s'agit bien d'une réforme administrative engageant des changements substantiels dans l'organigramme municipal, le portage de la démocratie de proximité par ces deux acteurs s'inscrit néanmoins dans la tradition montpelliéraine de l'emprise de la filière politique sur cette thématique. La nomination de David comme directeur général adjoint en charge du pôle proximité peut ainsi être interprété comme un reclassement *sur mesure* pour cet ancien directeur de la communication de la ville en 2005, et directeur de cabinet d'Hélène Mandroux après son élection en 2008. Débarqué de ses fonctions après quelques mois d'activité, il est placé au court de l'année 2009 à la tête du tout nouveau pôle de proximité, chargé de coordonner les services de la vie associative, de la démocratie de proximité [conseils de quartiers] et des Maisons pour Tous. A ses côtés, le directeur de la Régie des Maisons pour Tous, Vincent, présente également un parcours professionnel au sein de la mairie ancré dans la filière politique : directeur de Maison pour Tous durant près de quinze ans, assistant parlementaire 1997 à 2002, puis chargé de mission au sein du cabinet de Georges Frêche, le directeur de la Régie, nommé en mars 2008, dispose d'une solide connaissance du tissu associatif de la ville et de ses usages politiques. Issus de la filière politique, ils présentent également des trajectoires associatives similaires puisque tous deux sont issus des mouvements d'éducation populaire [le premier au sein de la Ligue de l'Enseignement, le second de la Fédération des Œuvres Laïques].

L'année 2010 est consacrée à la mise en place de la réforme juridique de la régie des Maisons pour Tous. La quasi-totalité des agents à temps plein<sup>395</sup> et des animateurs vacataires ont été placés sous la tutelle administrative du nouveau service des Maisons pour Tous. Seuls les agents des centres de loisirs ont été affectés au service enfance, dans le cadre du programme

---

<sup>394</sup>Le rôle proactif des *outsiders* dans la promotion des réformes institutionnelles a suscité de nombreux travaux, notamment dans le domaine des politiques publiques et de la sociologie politique. Voir entre autres: Baumgartner (Frank R.), Jones (Brian D.), *Agendas and instability in American politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993; Clemens (Elisabeth S.), Cook (James M.), "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change", *Annual Review of Sociology*, 1999, 25, pp. 441-466; Pierson (Paul), *Politics in Time. History, institutions and social analysis*, Princeton University Press, 2004 ; Shefter (Martin), *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1994; Le Lidec (Patrick), « Le processus de mise à l'agenda de l' « acte II » », *Pouvoirs Locaux*, 59, 2003, pp. 30-36.

<sup>395</sup> La centaine d'agents mis à disposition de l'ancienne régie par la mairie notamment.

de la réussite éducative<sup>396</sup>. Concomitamment à ce processus d'intégration institutionnelle se crée également le service de l'action territoriale composé de douze agents dont onze Coordonateurs de Territoire [CT] positionnés sur des postes d'attachés territoriaux. Leur recrutement s'est opéré dans le cadre d'un comité de sélection animé notamment par David, le directeur et la chef de service de la direction de l'action territoriale, ainsi que Patrick Vignal, l'adjoint en charge de la démocratie de proximité. Neuf d'entre eux sont d'anciens directeurs de Maisons pour Tous. Le ciblage du recrutement n'est pas neutre dans la mesure où l'un des éléments majeurs de légitimation de la fonctionnalité du nouveau service repose sur l'intégration ces acteurs au sein des réseaux associatifs des quartiers, résultante d'une longue expérience dans l'animation socioculturelle montpelliéraine [parfois depuis plus de vingt ans]. Il s'agit pour ces acteurs, désormais juridiquement directement intégrés à l'organisation municipale d'y élaborer leur propre rôle, de s'insérer dans division du travail administratif et politique en faisant valoir leur « expertise ». En définitive, l'institutionnalisation administrative d'une nouvelle direction intègre pour la première fois des acteurs mobilisés depuis plus de trente ans dans le contrôle sociopolitique des quartiers de la ville et ne partageant pas le profil professionnel classique des responsables administratifs. Le traitement administratif de la proximité par d'anciens collaborateurs politiques ne sera pas sans conséquence sur leur stratégie de légitimation auprès du reste du personnel municipal et des résistances rencontrées aussi bien dans la filière administrative que politique.

Dans le développement qui suit, nous proposons une restitution critique de l'une des « étapes institutantes » qui ont jalonné l'année 2011. Le 3 février 2011, un mois après la création de la DAT, Vincent, David et les coordonateurs organisent une réunion dans les locaux de la Maison de la Démocratie, à laquelle nous avons pu assister<sup>397</sup>. Cette rencontre s'inscrit parmi les différentes séquences de création institutionnelle que nous avons identifiées<sup>398</sup> et qui ont pour dénominateur commun l'élaboration d'une légitimation fonctionnelle et sociale par les acteurs de la DAT. Durant cette intervention, il s'agit pour le DGA d'exposer les attentes liées à la fonction de coordination territoriale et anticiper les résistances que les agents de la DAT seront susceptibles de rencontrer tant au sein de la filière administrative que politique.

---

<sup>396</sup>En réalité, la municipalisation des maisons pour tous n'a pas pour seul effet la modification du cadre légal contractuel avec le personnel. La réforme porte également sur la rationalisation des activités dispensées au sein des établissements qui ont vocation à se spécialiser sur des thématiques socioculturelles.

<sup>397</sup>Les observations et commentaires s'appuient sur la retranscription intégrale l'enregistrement et des notes de terrain.

<sup>398</sup>Diffusion de notes de services à l'attention des responsables administratifs, conférence de presse, réunions de travail de la DAT et documents communiqués au bureau municipal pour l'essentiel

L'analyse des propos tenus au cours de la réunion fait ressortir les efforts de définition, de démarcation du groupe DAT vis-à-vis du reste de la hiérarchie municipale. Ainsi, qu'il s'agisse du profil des coordonateurs, de leurs expériences professionnelles ou encore du type de production de service dispensé par la DAT, tous ces aspects sont traités sous l'angle de la différence culturelle avec l'institution<sup>399</sup>.

Section 2.2 : La lutte pour la redéfinition des espaces de transaction entre administration, élus et citoyens

§1 mobilisation des réseaux associatifs de la ville et renouvellement de l'action publique locale

Durant toute la réunion, David ne cesse d'insister sur l'idée de « *renouvellement culturel*<sup>400</sup> » qu'implique la création de la DAT au regard des habitudes de travail des services dans l'élaboration des politiques publiques. La filiation commune qu'entretiennent les acteurs présents à la réunion avec les associations d'éducation populaire, ainsi que le rôle de médiation joué auprès des associations de quartiers au sein des Maisons pour Tous, constituent sans nul doute une ressource déterminante du travail de légitimation engagé. L'un des enjeux de la mise en route du service consiste à convaincre leurs homologues de la pertinence, la plus value de leur expertise et élever la DAT au rang de nécessité pour l'ensemble de l'organisation. Il s'agit pour les promoteurs de l'action territoriale de donner corps à la nouvelle direction administrative par la réactualisation de savoir-faire susceptible de dépasser la culture<sup>401</sup> sectorielle des autres services administratifs. Ce travail consiste,

---

<sup>399</sup>Un suivi ethnographique des CT poussé nous aurait sans doute permis de saisir plus directement les modes de légitimation investis par chacun d'eux au contact des agents administratifs ou politiques. Les réunions organisées avec les chefs et directeurs de services des autres départements au cours des mois de janvier et février 2011 auraient constitué à cet égard des espaces d'observation tout à fait pertinents pour notre compréhension de la production du rôle de CT et de leur appropriation. Quoiqu'informé de la tenue de ces rencontres, il nous a semblé préférable de ne pas y assister. Nous n'en avons d'ailleurs pas fait la demande auprès de la direction de la DAT. Les raisons du « sacrifice » consenti de ces temps *instituant*s relèvent en grande partie du sens de l'intuition des opportunités ethnographiques saisissables ou trop coûteuses. La démarche ethnographique suppose une négociation continue avec les membres du groupe investi qui bien souvent prend la forme d'accords tacites. En l'espèce, les premiers mois qui marquent la prise de fonction des CT se caractérisent par une effervescence au sein du service en gestation, certes, mais également par une relative incertitude quant à la perception qu'en auront les autres agents. Ces réunions en effectifs réduits opèrent donc comme des temps d'intronisation administrative et politique jugés clés tant par les CT que par les responsables de la DAT, auxquelles nous avons choisi de ne pas participer.

<sup>400</sup>Note d'observation, réunion de cadrage des rôles des coordonateurs de territoire.

<sup>401</sup>Nous prenons la notion de culture institutionnelle selon la définition posée par Frédéric Sawicki, comme un mélange de pratiques, de savoir-faire, de routines et d'un ensemble de croyances : « Dissocier celles-ci de celles-là, pour « expliquer » les premières par les secondes, c'est réduire la culture aux représentations qu'ont les

selon Julien Meimon, à « donner corps à l'institution », au-delà des réagencements formels de l'organigramme :

*« Dans une séquence de création institutionnelle, les agents qui investissent l'institution naissante lui donnent corps, au sens où c'est avec eux, à travers eux, qu'elle existe. S'ils reconvertissent nécessairement ce qu'ils ont appris à faire dans le passé, ce qui a forgé leur identité professionnelle, ils doivent en même temps de conformer à la nouvelle institution et remodeler en conséquence leur image, leurs pratiques, leurs savoirs. Ces importations et emprunts de savoir-faire et de savoirs donnent progressivement naissance à de nouveaux rôles, et se doublent de systèmes de justification ou de légitimation appuyés en partie sur une disqualification des pratiques et valeurs des autres agents [appartenant à une institution concurrente]<sup>402</sup>. »*

C'est précisément cette tentative d'objectivation de la transformation de l'action municipale autour du référent territorial – transformation portée par des « pionniers » - qui préfigure les relations conflictuelles avec les agents des services centraux, détenteurs du « *monopole de la culture institutionnelle légitime*<sup>403</sup> ». La diffusion du référentiel territorial dans la production du service municipal, son caractère inédit et incertain, alimente une mise en adéquation entre le profil des CT et « *la production d'un service public de qualité, c'est-à-dire un service public qui réponde aux besoins de la population*<sup>404</sup>. » Les multiples références à la trajectoire professionnelle commune des CT participent de l'élaboration d'une vraie conscience de groupe, soulignant le décalage culturel avec le reste de l'administration. Tous se connaissent depuis de nombreuses années et ont noué une solide intimité professionnelle, parfois même des liens d'amitiés, qui se traduisent par un tutoiement de rigueur – y compris avec le directeur de la DAT, lui-même ancien directeur de Maison pour Tous – et une complicité dans les échanges. A ces signes extérieurs de proximité s'ajoutent les références appuyées du DGA à la spécificité de leur profil et les raisons de leur recrutement. Ils ont une « *façon de voir les choses sur le terrain qui [leur] est propre*<sup>405</sup> ». « *Ancrés dans le quotidiens des gens*<sup>406</sup> », les CT possèderaient ainsi une « *connaissance du territoire, une manière de travailler, une*

---

individus de ce qu'ils font, sinon même aux justifications qu'ils en donnent, en ignorant du même coup qu'elle est concrètement un ensemble de rituels, de rites de politesse et d'échange, de formes de présentation de soi, de gestes et de « manières d'agir », signifiants, parfois réfléchis, plus ou moins maîtrisés, mais non commandés par les représentations intellectuelles qui s'efforcent d'en rendre compte », in Lagroye (J.), François (B.) et Sawicki (F.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de science po/Dalloz, 2006, p.173.

<sup>402</sup>Meimon (Julien), « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel), *Sociologie de l'institution*, Belin, 2010, p. 117-118.

<sup>403</sup>Meimon (Julien), *ibid.*

<sup>404</sup>Note d'observation, réunion de cadrage des rôles des coordonateurs de territoire.

<sup>405</sup>*Ibid.*

<sup>406</sup>*Ibid.*

*culture professionnelle différente de celle de l'administration*<sup>407</sup> ». Selon le directeur de la DAT qui intervient un peu plus loin, « *ce qui intéresse aussi la ville c'est leur [leur] réactivité*<sup>408</sup> » face aux difficultés qui peuvent émerger dans les quartiers, et leur capacité à « *s'appuyer sur les partenaires de terrain, les associations*<sup>409</sup> » qu'ils connaissent « *depuis trente ans*<sup>410</sup> ». Cette proximité avec le tissu associatif montpelliérain est présentée comme la pierre angulaire de l'expertise territoriale en gestation. Les contacts quotidiens noués avec les acteurs associatifs les placent en première ligne pour identifier avec plus d'acuité que ne le feraient les autres agents municipaux les demandes sociales au sein des quartiers.

A l'instar du DGS qui présente la restructuration de la régie des Maisons pour Tous comme une nécessité gestionnaire face à la raréfaction des ressources publiques, David inscrit le partenariat associatif comme un levier de dépassement possible des difficultés budgétaires qui jalonnent de plus en plus la gestion du service public local : « *la raréfaction des moyens, la réduction des budgets, la réduction des dotations de l'Etat, nous obligent de toute façon à réfléchir à périmètre constant ou à périmètre réduit en termes d'intervention municipale*<sup>411</sup>. » Les impératifs gestionnaires nourrissent ici un discours critique à l'égard de la marchandisation possible de certains services produits par la municipalité. Ce refus d'associer les acteurs privés à la gestion municipale est ainsi présenté comme un choix politique, et non plus seulement gestionnaire : dans un contexte diffus de tarissement des ressources publiques, il y aurait une « gestion de droite », plus prompte à mobiliser le savoir-faire des entreprises privées, et une « gestion de gauche » capable d'endiguer le délitement du service public par la mobilisation des acteurs associatifs. C'est donc du côté de l'économie sociale, et notamment la Chambre Régionale de L'économie Sociale et Solidaire (CRESS), que le DGS situe le vivier d'acteurs potentiellement mobilisables pour dispenser un service public de qualité et s'appropriier les règles qui régissent le fonctionnement des coopératives ou des mutuelles :

*« J'ai provoqué la semaine dernière un rendez-vous avec le président de la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire pour entamer cette réflexion là... au conseil d'administration de la CRESS bientôt va être arbitrée la création d'un nouveau groupe de travail avec la ville... auquel de toute façon Vincent sera associé en tant que représentant de la DAT... je vous le dis parce que on doit inventer avec eux l'évaluation des besoins de la population et le croiser avec ce qu'ils savent faire, coopératives, mutuelles, associations, qui puissent nous dire*

---

<sup>407</sup>Ibid.

<sup>408</sup>Ibid.

<sup>409</sup>Ibid.

<sup>410</sup>Ibid.

<sup>411</sup>Ibid.

*eux ce qu'ils seraient capables de faire avec nous... faire une crèche, une maison de retraite, faire un équipement de proximité peut être, un plateau sportif ou tout autre type de chose qu'il faudra inventer... le gros du travail qu'on met en place c'est aussi pour qu'ils nous expliquent comment fonctionne aujourd'hui une mutuelle, au-delà de nos fantasmes et de nos livres de la IIIème république, quelles sont leurs contraintes économiques, pareil pour les coopératives qui ont développé un secteur pas suffisamment intégré au niveau des interventions publiques... aujourd'hui ce n'est pas facile pour une coopérative, une mutuelle ou une association de répondre à des marchés publics... la question est de savoir comment nous mettre dans les meilleures dispositions, eux et nous, pour y arriver<sup>412</sup>. »*

Aussi constatons-nous combien la création institutionnelle de la DAT est intimement liée aux stratégies de *reconversion* d'acteurs formés au sein des mouvements d'éducation populaire, où le partenariat associatif se conjugait quasi exclusivement avec l'animation socioculturelle, désormais appelés à mobiliser les réseaux associatifs dans la gestion des services publics<sup>413</sup>.

§2 les coordonateurs de territoire dans la division du travail administratif : la fonctionnalisation d'un « bureau d'étude »

Si l'on veut comprendre les enjeux de l'institutionnalisation de l'« expertise territoriale » promue par les responsables de la DAT et les résistances auxquelles les coordonateurs de territoire devront faire face au sein même de l'organisation municipale, la note de service communiquée par le secrétariat général de la mairie à l'ensemble des responsables administratifs le 4 février 2012 constitue un point de départ pertinent. Le document officialise la création de la DAT et fait office d'intronisation auprès du reste de l'appareil municipal. Il brosse à grands traits la fonction assignée aux coordonateurs de territoire :

*« La principale mission de ces coordonnateurs de territoires est de créer, de réaliser et de faire vivre des diagnostics de territoires qui doivent permettre d'augmenter l'efficacité de notre réponse en termes de politiques publiques sur les territoires, et ce, sur le périmètre global des compétences municipales. A ce titre, la Direction de l'Action territoriale doit se rapprocher de l'ensemble des directions pour organiser tous les transferts d'informations nécessaires pour*

---

<sup>412</sup> *Ibid.*

<sup>413</sup> Concernant le rôle des associations d'éducation populaire dans la diffusion de pratiques participatives, voir Ghoulal (Sabrina), *Entre construction du politique et animation de la vie locale. Le rôle et la place des associations d'éducation populaire dans la participation des habitants sur l'agglomération de Grenoble*, mémoire Master 2, Sciences de l'information et de la communication, Institut de la communication et des médias, Stendhal Grenoble 3, 2008. L'enquête montre comment certains responsables associatifs issus de l'éducation populaire envisagent la participation citoyenne comme le moyen de s'offrir une « nouvelle jeunesse militante ».

*disposer des diagnostics les plus pertinents. En aval, et en cohérence avec la nature fonctionnelle de la DAT sur ce cœur de métier là, ces diagnostics seront communiqués à toutes les Directions sous une forme qui reste à établir afin de contribuer à leur travail d'expertise (...)<sup>414</sup>. »*

Ces quelques lignes sur la finalité fonctionnelle de la DAT et les moyens mis en œuvre pour y parvenir constituent un condensé implicite du travail de légitimation auquel devront s'atteler les CT auprès de leurs homologues administratifs. Sur chacun des dix territoires identifiés par la DAT, les coordonateurs ont ainsi pour tâche d'évaluer les investissements consentis dans les différents secteurs d'intervention municipale [culturel, sportif, social, urbanistique, sécurité, etc.] et d'y introduire des recommandations visant à ajuster l'offre municipale avec la demande sociale identifiée sur les quartiers. Privés d'un accès direct et hiérarchique sur les directions thématiques, les agents de la DAT doivent engager une « bataille pour que [leur] expertise soit reconnue par les services. »

Ce positionnement fonctionnel qui tend à faire de la DAT un « bureau d'études », une « service mutuel » à destination de l'ensemble des services municipaux suppose par ailleurs une maîtrise solide des « stock de connaissances » quotidiennement mobilisés par leurs homologues. Autrement dit la reconnaissance de l'expertise territoriale est assujettie à la reconnaissance de l'expertise sectorielle. On touche ici à une ressource clé des rapports de force administratifs qui donne corps à la sectorisation des tâches : la gestion de l'information. Enjoindre les services à « organiser tous les transferts d'informations nécessaires pour disposer des diagnostics les plus pertinents<sup>415</sup> » est ainsi loin d'être anodin dans une organisation où la circulation verticale des savoirs est profondément ancrée dans la culture professionnelle. Issue du service de la communication de la ville, la chef du service de l'action territoriale fait part de son expérience sur le sujet :

*« C'est certain que ce ne sera pas toujours évident pour nous de demander aux sports, à la culture, à la voirie ou aux autres leurs infos sur ce qu'ils font dans chaque quartier... même quand j'étais à la communication et que je devais avoir quelques billes pour faire un dossier de presse par exemple, c'était une vraie bataille pour récupérer les infos... les directeurs de services ne laissaient rien filtrer... il fallait négocier sans arrêt, et c'est beaucoup d'énergie ! »*

---

<sup>414</sup>Note de service, présentation de la DAT, 4 février 2012, Mairie de Montpellier.

<sup>415</sup>Note d'observation, réunion de cadrage des rôles des coordonateurs de territoire.

A cet égard, les réunions impulsées par le DGA entre les CT et le reste des services administratifs durant les mois de février et mars sont présentées comme des espaces de socialisation destinés à confronter les agents de la DAT avec ces expertises concurrentes par l'échange d'informations :

*« On vous donnera tous les éléments et outils nécessaires pour que vous augmentiez votre connaissance des politiques publiques municipales, parce que vous avez aussi plein de choses à apprendre de ce point de vue là hein... vous rencontrerez tous les services, on y réfléchit avec Vincent... à chaque fois qu'un service de la Mairie se rendra disponible pour venir à ces réunions là pour vous expliquez comme ça marche pour les appels d'offre, comment ça marche un service technique, comment ils pensent les problèmes, comment ils pensent les solutions parce que vous avez besoin vous de comprendre leurs contraintes pour pouvoir avancer des solutions qui soient pertinentes et ça évitera aussi de perdre du temps... donc vous allez avoir un paquet de réunions avec d'autres collègues qui vont vous donner des éléments sur le fonctionnement tel qu'il est aujourd'hui... et j'insiste là-dessus parce que c'est fondamental d'avoir connaissance des contraintes de nos collègues pour produire une expertise qui soit aussi pertinente pour eux<sup>416</sup>. »*

La fonctionnalisation du service est ensuite conditionnée par l'inscription de l'expertise territoriale dans l'ordre routinier de l'institution municipale. En effet, si les rencontres programmées au début de l'année 2011 avec les services thématiques constituent un enjeu fort de la reconnaissance des CT, elles ne sont pas suffisantes pour leur assurer une existence objective pérenne au sein de l'institution. En réalité, la routinisation fonctionnelle de la DAT dans la production des politiques municipales engage très directement la responsabilité David. Si les CT disposent d'une solide connaissance des réseaux associatifs, leur intégration dans la division du travail administratif passe par le travail de courtage que doit engagé le DGA auprès de la hiérarchie municipale. Il s'agit donc pour ce dernier de « prendre [son] bâton de pèlerin<sup>417</sup> » et d'investir les espaces les plus routiniers. Alors que l'essentiel de son intervention vise à définir le rôle des CT, le DGA évoque le travail de recherche de consensus qu'il sera amené à faire lors des réunions de direction hebdomadaires :

*« La part de mon travail dans tout ce que je viens de vous dire ça sera de tirer la manche de mes collègues DGA, des services et directions qui dépendent d'eux... chaque fois que je participerai à une réunion, dès que l'administration prendra*

---

<sup>416</sup>Ibid.

<sup>417</sup>Ibid.

*une décision, je lèverai le doigt pour demander si dans la prise en compte de la décision ils ont bien pris connaissance des recommandations que nous formulerons sur tel ou tel quartier... la question est simple... et c'est la répétition de la question qui fera école... je veux que les services au moins le regardent, le lisent, se servent de l'intelligence qui a été produite... peut-être que les conclusions ne seront pas toujours celles que nous aurons avancées mais ce n'est pas très grave... qu'ils aient un avis différent du notre, ce n'est pas grave... le plus grave c'est qu'ils ne se posent pas de questions, que l'on soit inaudible<sup>418</sup>. »*

Les réunions de direction sont ainsi présentées par le DGA comme des espaces clés d'affirmation de l'expertise territoriale. A cette mise en scène physique d'intégration de la routine institutionnelle s'ajoute une recherche de l'inscription matérielle de l'expertise dans la publication annuelle du budget municipal. A l'instar des organigrammes administratifs, de l'attribution de bureaux dans un lieu identifié [la Maison de la Démocratie], ou de la production de documents avec l'en-tête de la DAT, l'inscription d'une ligne territoriale sur chaque programmation budgétaire annuelle votée par le conseil municipal constitue un gain matériel supplémentaire dans la routine institutionnelle :

*« Cette méthode il faut qu'elle influence le budget 2012... moi il faut que je veille à ce que sur le budget 2012 quand on a écrit une ligne jeux d'enfants, service de sports, on sache dans quel quartier... aujourd'hui le budget ne fonctionne pas comme ça, il n'est pas géolocalisé... quand les services travaillent avec la communication, on arrive toujours à faire des graphiques par quartier parce qu'on l'a déjà fait, à chaque fois qu'il a fallu communiquer sur le budget on le faisait à la « com »... mais vraiment c'était général, les grandes masses quoi... de manière pointue non... à l'échelle du micro territoire qui est le votre non plus... c'est pour vous donner l'ampleur du travail qu'il y a à faire pour que à chaque fois qu'il y a une décision politique à chaque fois qu'il y a affectation de moyens financiers, humains, partenariaux et bien on manque d'outil de géolocalisation... c'est ça qu'on est en train de monter<sup>419</sup>. »*

Les propos de David illustrent les enjeux institutionnels qui accompagnent la création du service de l'action territoriale et les premières prescriptions du rôle que devront endosser les coordonateurs de territoire au sein de la filière administrative. En définitive, nos observations permettent d'éclairer un peu mieux les contextes institutionnels de promotion de la « transversalité », présentée par la littérature relative au « nouveau management public » ou par les acteurs eux-mêmes, comme le nouveau point cardinal de la modernisation administrative : l'action publique moderne reposerait sur la coopération d'acteurs aux

---

<sup>418</sup>Ibid.

<sup>419</sup>Ibid.

logiques territoriales, aux intérêts, pratiques et représentations différentes<sup>420</sup>. Or, force est de constater que ces appels à la « transversalité », à une administration décloisonnée articulant des savoir-faire traditionnellement séparés, sont le fait de nouveaux entrants qui cherchent précisément à intégrer la division du travail administratif en instituant des espaces collaboratifs avec leurs homologues.

### §3 Résister aux tentatives d'enrôlement des adjoints

Alors que le marquage du rôle des CT au sein du travail administratif se décline sur le mode du consensus, de la recherche d'ajustements progressif des expertises, le cadre des interactions quotidiennes avec les acteurs relevant de la filière politique fait l'objet de prescriptions autrement plus catégoriques. Lorsque le DGA évoque les espaces et formes de sociabilités que les CT seront amenés à investir avec les adjoints ou les chargés de mission du cabinet du maire, le ton se durcit. En d'autres termes, si l'extension du « territoire bureaucratique » dans la filière administrative est un horizon à atteindre, les frontières avec la filière politique apparaissent comme un enjeu clé de la coordination territoriale. Cette distanciation est particulièrement prégnante s'agissant des rapports avec le cabinet du maire dont la mission est d'assurer une « *veille politique* » tandis que la DAT est un « *fournisseur de services publics* » :

*« On ne s'intéresse pas à qui a voté quoi dans le bureau x ou y... ça c'est le boulot des chargés de mission du cabinet... on ne s'intéresse pas à la vie de la section socialité du quartier, ni à celle des communistes, ni à ce qui se passe au modem, dans toutes les parties de la majorité, ni dans ce qui se passe dans les partis de la minorité... ça c'est vraiment le travail du cabinet... c'est leur job de savoir et de chercher parce que c'est aussi important pour le maire qu'elle ait cette cartographie là de la situation politique et ça, ça ne sera jamais notre travail... je l'ai dit au directeur de cabinet, sur ce continent-là, nous n'irons jamais, et donc c'est de fait, pour vous, interdit d'y aller<sup>421</sup>. »*

---

<sup>420</sup>Ce postulat n'est pas étranger à l'affirmation, au sein de la sociologie de l'action publique, d'un cadre d'analyse combinant l'étude des acteurs [ressources, représentations et intérêts], des interactions et des contextes de ces interactions. De cette approche émerge la notion de « réseaux d'action publique ». Pour une synthèse de ces travaux, voir Hassenteufel (Patrick), *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris 2008, et plus spécifiquement le chapitre 5, « L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction » (p. 104-139)

<sup>421</sup>Note d'observation, réunion de cadrage des rôles des coordonateurs de territoire.

Les précautions prises pour marquer les limites entre CT et chargés de mission ne sont pas sans rapport avec le poids de l'héritage des rôles endossés par le DGA au sein du service de la communication ou du cabinet. Les discussions conduites en amont avec le directeur de cabinet sur le rôle des CT révèlent les stratégies de neutralisation des résistances manifestées par les chargés de mission durant la mise en place de la DAT.

L'institutionnalisation de la DAT dans le travail administratif municipal passe, pour le DGA, par une stratégie de neutralisation d'éventuels rapports concurrentiels avec le cabinet. Cette formalisation des rapports est symptomatique des « zones d'incertitudes » qui entourent le rôle des CT. En les cantonnant à leur expertise administrative, il s'agit pour le DGA de les soustraire à la compétition politique. Or, les trajectoires professionnelles des acteurs de la DAT, et leur filiation plus ou moins directe avec le cabinet, suscitent également des tentatives de mise sous tutelle de la part du directeur de cabinet. A cet égard, l'intervention du directeur de la DAT fournit un exemple concret des stratégies de court-circuitage de la hiérarchie du nouveau service et d'intégration des CT dans le travail du cabinet :

*« Vous avez bien compris ce qui se passe... en dépit de nos efforts pour nous situer en dehors du champ de compétence du cabinet, certains ont intérêt à vous y intégrer... et c'est pour ça qu'il y a eu une invitation à ce qu'on participe aux réunions du mardi du cabinet... c'est que A\* [directeur de cabinet] a bien dit qu'avec les coordonateurs de territoire, il y avait un super cabinet de chargé de missions... c'est pour ça que je veux que ce soit bien clair pour tout le monde ici sur la façon dont on va régler notre rapport avec les chargés de mission... depuis vous le savez, le cabinet refuse de passer par moi quelque information que ce soit et a décidé de traiter avec P\* [chef de service de la coordination territoriale]... hier soir, Maison pour Tous Azéma, J\* [chargé de mission] a envoyé un message signalant que la maison avait été saccagée à P\*... moi je n'ai pas été informé directement de quoi que ce soit... donc volontairement ils ont vraiment adopté une stratégie de récupération d'un système... je sais ce qui se passe, c'est que le cabinet essaie de traiter directement avec vous sans passer par la direction de la DAT, qu'il s'agisse de moi ou de David... c'est ce qui se passe aussi au niveau de la démocratie participative... Alors ça c'est fondamental pour nous... il faut vraiment que l'on fasse bloc, que l'information circule entre nous... dans le cas où le cabinet vous sollicite, pour quoi que ce soit, vous en demandez une trace écrite, et si vous êtes seuls destinataires, vous transmettez directement à la direction... je ne laisserai personne faire de notre belle idée de la cuisine politicienne, mais personne ! Donc il faut être extrêmement vigilants par rapport à ça sinon le système peut vite glisser vers quelque chose d'autre que ce pourquoi on l'a créé<sup>422</sup>... »*

---

<sup>422</sup>Ibid.

On le voit, en maintenant le nouveau service dans le giron de l'administration, il s'agit pour les responsables de la DAT d'asseoir leur positionnement institutionnel. Tandis que les rapports avec l'administration s'orientent vers la conquête de soutiens, la formalisation des échanges entre les CT et le cabinet répond davantage à une stratégie de défense et de consolidation du « territoire bureaucratique » naissant. Mais les membres du cabinet ne sont pas les seuls acteurs de la filière politique à déployer des stratégies d'affiliation des CT. Les adjoints de quartiers voient également dans la mise en place de la DAT une opportunité de compenser le déficit de ressources institutionnelles de leur délégation.

Les formes d'interaction que les CT auront à établir avec les adjoints de quartier constituent un élément récurrent dans les prescriptions adressées par David. La construction de l'expertise territoriale de la DAT est en effet indissociable d'une réévaluation du rôle des adjoints de quartiers dans les procédures décisionnelles. Or la collaboration directe avec ces acteurs politiques, dominés dans la hiérarchie exécutive, doit se décliner selon des cadres d'échanges formalisés destinés à éviter toute velléité d'appropriation personnelle du travail des CT. Au terme de la présentation des objectifs généraux du service, la discussion qui s'engage entre le DGA et les CT aborde précisément la question de leurs rapports avec les adjoints de quartiers.

*CT : « Alors moi un élément qui m'interroge quand même un peu c'est notre rapport avec les adjoints de quartier... par rapport à la présentation de notre fonction qui avait été faite justement le jour de notre intégration par Mme le Maire et Jules Nyssen... La place de l'adjoint de quartier avait bien été précisée, et Nyssen avait même dit qu'il y avait désormais un triptyque sur le quartier, avec un chargé de mission, un coordonateur et un adjoint de quartier...et effectivement ça avait pu donner l'impression à l'adjoint de quartier qu'il avait désormais un staff, une équipe autour de lui... »*

*David : « C'est une fausse impression... »*

*CT : « Ok, mais il va falloir désamorcer cette impression assez vite alors parce que moi je suis retourné sur mon quartier et j'ai déjà eu mon adjoint de quartier qui m'a sauté dessus et qui m'a dit mais c'est magnifique, nous allons faire de grandes choses (rires), voilà une sorte de pacs !<sup>423</sup> »*

Les réponses aux sollicitations personnelles des adjoints de quartiers, qui relèvent de stratégie d'affiliation d'acteurs dépourvus de ressources institutionnelles, sont source d'inquiétudes partagées par l'ensemble des CT présents. Si les objectifs politiques fixés par David dans son

---

<sup>423</sup>Ibid.

propos introductif n'ont fait l'objet d'aucune discussion de la part de CT, ces derniers se montrent en revanche beaucoup plus inquiets quant à leurs relations quotidiennes avec les adjoints de quartiers : « ça va être compliqué », « ils nous voient déjà tout à eux », « c'est eux et nous contre le reste des élus ». Cette question agite les échanges autour de la table, et les CT, silencieux jusqu'à présent partagent leur expérience des premiers contacts avec les adjoints de quartiers dans leur nouvelle fonction : « chez moi aussi, mon adjoint s'est dit que j'étais du pain béni, qu'on allait être les meilleurs amis du monde ! »

Face à ces inquiétudes, David opère un cadrage des rapports quotidiens en deux temps. Il s'agit tout d'abord de souligner la position exécutive délicate confiée aux adjoints de quartiers qui « n'ont pas de place aujourd'hui dans le dispositif politique sectorisé ». De fait, la logique territoriale promue par la DAT est indissociable d'une réévaluation du rôle et de la place de ces acteurs dans la production des politiques municipales. Néanmoins, la mobilisation des adjoints de quartiers dans la diffusion de l'expertise de la DAT ne peut se faire sous n'importe quelle forme. Le DGA prend soin en effet de préciser la nécessité de maintenir cette proximité, cette recherche de coalition dans la filière politique, dans le cadre d'une collaboration professionnelle excluant connivence et échanges de services personnels.

*« Il vous faut dialoguer avec eux mais vous n'êtes pas pour autant leur chargé de mission... certains auront très envie que ce soit ça... vous les connaissez bien, vous savez comment ils fonctionnent, certains sont très affectifs, très sympathiques d'ailleurs aussi hein... ceux là vont avoir envie de tisser avec leur coordinateur une relation fusionnelle qui leur laisserait penser à un moment donné qu'ils ont là ce que le maire a avec les chargés de mission de cabinet... vous savez faire... en tant que directeurs de maisons pour tous avec avez été confrontés aux élus de quartiers, vous avez été sollicités, c'est pas la première fois... évitez au maximum la relation personnelle, renvoyez systématiquement leurs demandes aux procédures de transmission de l'information que l'on met ne place... les arrangements avec les copains ça rentrera jamais dans l'ordre du jour... tous les petits services qu'on va vous demander, vous vous repliez sur une posture de recherche de solutions pour le service public... j'insiste parce que ça ne va pas être simple hein... parce que ça aussi pour les élus c'est une manière différente de travailler... parce que certains pensent que si vous ne leur dites pas que vous les aimez, vous n'êtes pas avec eux... on le sait, il faut tellement d'énergie pour faire de la politique que c'est souvent associé à un ego et une recherche d'affection énorme... là il va falloir gérer ça avec beaucoup de finesse et on va dire que votre rapport il est là... et si jamais l' élu de quartier vous renvoie à des questions très politiques, et bien l'interlocuteur c'est le chargé de mission du cabinet et surtout pas le coordinateur de territoire... il faut qu'on sorte aussi de ces logiques interpersonnelles qui parfois viennent trop perturber la production de services publics... c'est une distance professionnelle pas facile à tenir, c'est pour ça que*

*j'insiste... suffisamment proches pour être en intelligence, suffisamment loin pour ne pas être en connivence<sup>424</sup>.»*

Ces échanges montrent combien le profil même des coordonateurs de territoire ainsi que celui des cadres du nouveau département administratif conditionnent le jeu des prescriptions de rôle. Il s'agit dans un premier temps de convertir leur socialisation professionnelle auprès des acteurs associatifs de la ville, leur connaissance des quartiers, en ressource valorisable dans au sein de la division du travail administratif. S'ils s'efforcent de créer de nouvelles attentes parmi leurs homologues administratifs, il leur faut également rompre avec celles manifestées par les acteurs de la filière politique. Les mises en garde répétées de David quant à la nature de la collaboration avec les adjoints ne sont pas étrangères au rôle endossé par Patrick Vignal durant la mise en place des nouveaux CT. Engagé dans un travail actif de notabilisation politique, ce dernier a pu voir dans le réagencement institutionnel de sa délégation un levier d'affiliation personnelle des CT susceptibles d'alimenter son maillage territorial. Les séquences d'observation participante que nous avons pu mettre en place tout au long de l'année 2010 ont mis à jour la prégnance de ses pratiques clientélares concurrençant le nouveau régime de croyance<sup>425</sup> porté par les responsables de la DAT. En juin 2010, l'entretien qu'il m'accorde dans son bureau de la Maison de la Démocratie illustre les tentatives d'enrôlement des CT au service de son entreprise politique :

*« On va faire les nouveaux ingénieurs de territoire là, à la rentrée de septembre... Je vais faire un jury pour choisir les dix... et dix motivés hein ! Sur les dix secteurs de Montpellier et les mecs ils vont au charbon ! C'est de la politique, moi je veux que des gens... des soldats ! Parce que quand tu ouvres le jeu en démocratie, si t'as pas des soldats et solides c'est mort ! C'est tout ! Moi je vais prendre mes dix, je vais faire mon jury, je choisirai des mecs à moi... plus tu ouvres la démocratie, plus tu serres le jeu... et ces ingénieurs de territoire, je vais les intégrer dans un grand service de l'action territoriale [il prend une feuille blanche et dessine l'organigramme de la future DAT]... et ben moi, tu vois, j'ai tout ça ! Grosse révolution ! T'imagines la force de frappe que j'ai sur les quartiers ? Donc ces ingénieurs de territoire, il faut qu'ils aient du flair politique hein... des militants, socialistes... le parallèle des chargés de mission quoi ! Je vais me créer mon cabinet... et du coup, derrière, les chargés de mission d'Hélène Mandroux, ils savent plus quoi faire... je vais me créer mon cabinet ! Il faut pas qu'elle me les casse encore pendant un an, et si j'arrive à faire ça, écoute, c'est fini ! Pour l'instant on ne parle pas... ça fait un an que je le demande mais on va le faire progressif... parce que tout le monde a peur, les fonctionnaires et les élus<sup>426</sup>.»*

---

<sup>424</sup>Ibid.

<sup>425</sup>Lahire (Bernard), *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Nathan, Paris, 1998.

<sup>426</sup>Entretien réalisé auprès de Patrick Vignal en juin 2010.

Dans un contexte d'affaiblissement du leadership mayoral, la réforme administrative portée par les responsables de la DAT constitue une fenêtre d'opportunité<sup>427</sup> pour Patrick Vignal qui cherche à tirer profit du réagencement de la configuration administrative de sa délégation. La légitimation du nouveau rôle des acteurs de la DAT au sein de la configuration politico-administrative s'inscrit précisément en rupture avec cette prégnance du schème clientélaire de l'adjoint, par lequel il s'efforce d'orienter la mobilisation du capital politique objectivé dans l'institution municipale au profit de sa propre entreprise politique. Dans une optique de neutralisation des stratégies de politisation conduites par Patrick Vignal, le Directeur Général des Services et les responsables de la DAT ont pris soin de cantonner la création des coordonateurs de territoire au sein de la configuration administrative, notamment en écartant l'adjoint du processus de sélection.

---

<sup>427</sup>Kingdon (John), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Company, Boston, 1984.

## **Conclusion**

L'arrivée d'Hélène Mandroux à la tête de l'exécutif montpelliérain ouvre donc une nouvelle étape dans la mobilisation des discours relatifs à la démocratie de proximité. Si son prédécesseur avait pris soin de suivre au plus près les acteurs évoluant dans ce secteur d'activité, de nouvelles opportunités se font jour au sein de son administration. Le service embryonnaire de la démocratie de proximité, historiquement rattaché au cabinet du maire, s'insère désormais dans un département administratif plus large regroupant pour la première fois services et structures para-municipales en charge de la relation avec les administrés. Cette nouvelle configuration institutionnelle est portée par des acteurs héritiers du socialisme municipal de la fin des années 1970 dont la socialisation professionnelle s'est opérée en lien étroit avec la filière politique. S'ils s'efforcent d'importer leur savoir-faire pour légitimer leur rôle au sein de la division du travail administratif, ils font également l'objet de tentatives d'enrôlement de la part des acteurs politiques, et notamment des adjoints de quartier. Certains d'entre eux vont essayer de tirer profit de ces reconfigurations institutionnelles et de la plus grande autonomie accordée par Hélène Mandroux dans l'animation de leur délégation. Ils s'affirmeront comme des nouveaux entrepreneurs de politisation de la démocratie de proximité.



## CHAPITRE 5

### LE NOUVEL ADJOINT EN CHARGE DE LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE : USAGES DE LA DELEGATION AU SERVICE D'UNE ENTREPRISE POLITIQUE

#### Introduction

A la faveur d'un leadership mayoral qui mise désormais sur la collégialité des décisions, les membres de l'exécutif jouissent d'une plus grande autonomie dans l'organisation et l'animation de leurs délégations qui deviennent des espaces concurrentiels dans lesquels les adjoints ont l'opportunité d'engager plus ouvertement un travail de capitalisation politique. Le parcours de Fabrice et les usages des ressources disponibles au sein de sa délégation sont révélateurs des nouvelles structures d'opportunités qui s'offrent à un *outsider* en quête de légitimité politique. Nous montrerons comment les nouvelles procédures de redistribution budgétaire participent de la construction d'une clientèle politique entreprise par l'adjoint.

## Section 1 : La délicate intronisation auprès des comités de quartier

Ainsi, Fabrice trouve dans sa nouvelle délégation une opportunité pour se poser en entrepreneur de réformes. Son discours modernisateur alimente la construction de son identité politique, comprise comme « l'ensemble des représentations, des qualités et des propriétés stylisées attachées à un acteur et constitutives d'une marque qui le positionne dans le jeu politique<sup>428</sup>. » La re-politisation du discours relatif à la démocratie de proximité est donc portée par un acteur issu d'un milieu populaire, et se distingue en cela des entrepreneurs des années 1970. Cette re-politisation n'a pas pour objet de discréditer des pratiques autocratiques des exécutifs précédents. Fabrice porte une critique plus globale relative à la fermeture d'un champ politique de plus en plus hermétique aux besoins des populations défavorisées. Ainsi, la succession politique qui s'opère au sein de la délégation, les prises de rôle auxquelles elle donne lieu constituent des tentatives de désobjectivation des représentations et des savoir-faire institutionnels<sup>429</sup>. Mais pour mener à bien ces tentatives de politisation de sa délégation, Fabrice doit trouver des partenaires de jeu susceptibles de se montrer réceptifs aux attentes nouvelles qu'il cherche à adosser à son rôle exécutif. Les procédures de redistribution des crédits de proximité sont l'occasion pour lui de renouveler la clientèle de la délégation et mobiliser une nouvelle communauté de soutiens. Les logiques clientélares qui sous-tendent la redistribution des ressources budgétaires ne relèvent pas tant d'une « culture » locale que de la capacité de l'adjoint à engager son pouvoir discrétionnaire dans le ciblage de nouveaux bénéficiaires qui cherchent à accroître ou à consolider leurs positions sociales<sup>430</sup>.

---

<sup>428</sup>Lefebvre (Rémi), « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n°65, p. 122 : « la construction des identités politiques est le résultat de l'interaction complexe et en permanence renégociée entre les stratégies de présentation de soi des acteurs et les perceptions qu'en donnent d'autres partenaires [journalistes, biographes, adversaires] dans des configurations toujours changeantes. Les identités sont toujours plus ou moins flottantes, ouvertes, labiles et leur consistance et fragile, ce qui rend leur analyse difficile. Elles ne sont bien sûr pas sans lien avec les dispositions sociales des acteurs. »

<sup>429</sup>Lacroix (Bernard) et Lagroye (Jacques), *Le président de la République : usages et génèses d'une institution*, Presses de la FNSP, Paris, 1992 ; Gaïti (Brigitte), « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard) et Riutort (Philippe) (dir.), *Les formes de l'activité politique*, PUF, Paris, 2006.

<sup>430</sup>En cela, notre propos se distingue des interprétations « culturalistes » des pratiques clientélares. Voir notamment : Mattina (Cesare), *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 2003 ; Briquet (Jean-Louis), *La tradition en mouvement. La politique clientélaire et ses transformations dans la Corse contemporaine (19<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1, 1994.

En février 2009, je suis informé de la tenue de l'assemblée générale de la commission Montpellier au Quotidien. A l'exception de la date et de l'heure de la rencontre, je n'ai pas plus de détails concernant l'ordre du jour. C'est la première réunion publique organisée par Fabrice à laquelle j'assiste. Jusqu'à présent, nos entretiens, informels pour la plupart, étaient organisés dans son bureau, au sein de la Maison de la Démocratie, et avaient pour but d'établir les premiers contacts avec le personnel du service de la démocratie de proximité. Je perçois assez vite que ces rencontres tiennent lieu d'intronisation auprès de ses collaborateurs. Mon statut d'expert de la démocratie de proximité, que j'alimente voire même surévalue, conditionne assez largement mon acceptation au sein de l'équipe. Si ces gages de légitimité dont je me pare précocement portent leur fruit – les acteurs m'ouvrent très vite leur quotidien professionnel – ma présence nourrit des attentes plus poussées, notamment de la part de Fabrice, qui semble très enclin à me considérer comme un collaborateur à part entière. Une telle proximité présente un intérêt évident pour investir son intimité professionnelle. Cependant, publicisée auprès des responsables associatifs et des élus municipaux, je pressens qu'elle peut également comporter des incidences sur mes possibilités d'accès à ces acteurs et contraindre mon travail de terrain. Aussi, lorsqu'il me propose de me rendre à la réunion avec lui et les responsables du service, parce que « *je suis des [leurs]* », je préfère décliner : « *je travaille à la fac dans l'après-midi* », « *je n'aurai pas le temps de passer par la Maison de la Démocratie* ». Ma réponse ne le contrarie pas. Il me demande si je sais connaître la salle, « *sa secrétaire peut [me] tirer un plan* » et me reprecise l'heure exacte : « *c'est à 19h hein, tu seras là à 19h ?* ». Il compte visiblement sur ma présence. Je lui confirme que je serai au rendez-vous. [...] Le jour dit, je me rends sur place à 18h15. Je préfère arriver à l'avance. Non par souci excessif de ponctualité, mais parce que les moments qui précèdent et suivent les réunions publiques constituent des espaces d'observation potentiels, où l'enquêteur peut se fondre parmi les participants et engager des échanges susceptibles de fournir des éléments supplémentaires pour appréhender le terrain d'enquête. Or lorsque j'arrive, la rue est quasiment déserte. La salle Pétrarque où se tiendra la réunion est située dans l'Hôtel de Varennes, une ancienne demeure médiévale jouxtant une rue étroite de l'écusson. La salle accueille généralement l'Université du Tiers Temps et le premier étage abrite le musée du vieux Montpellier. La porte est ouverte. Je décide d'entrer et traverse un cloître, en direction de la salle. Peut-être trouverai-je quelques participants déjà installés [Figure 2].

Figure 2 : Photo de la salle Pétrarque



Source : Mairie de Montpellier

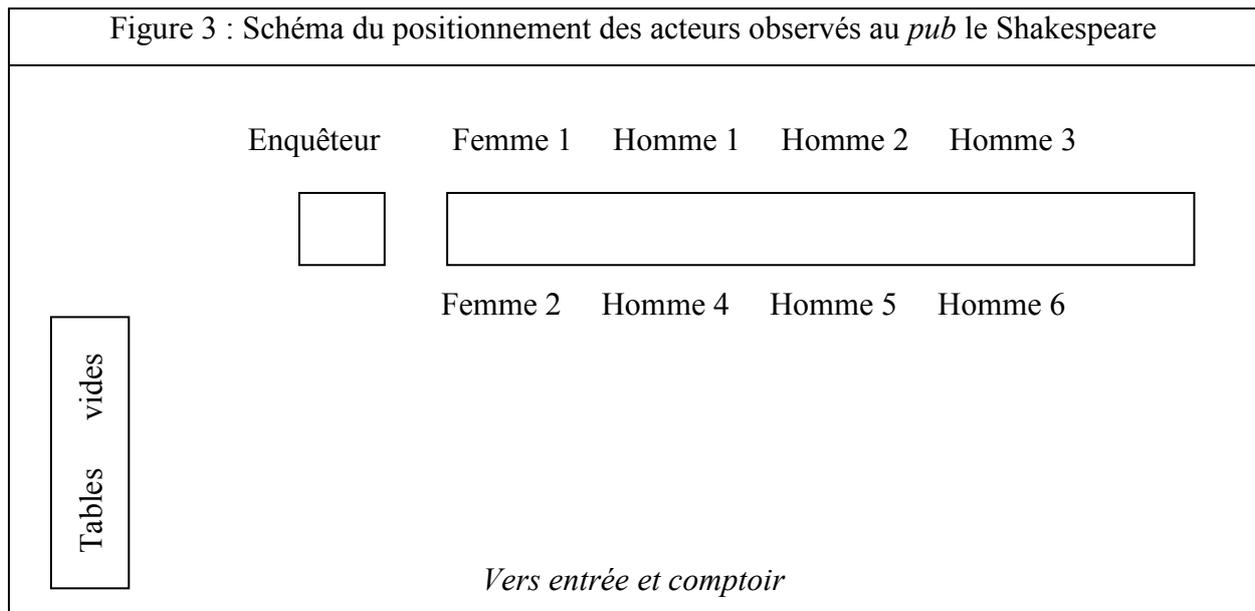
Seuls deux hommes sont présents, des agents de la mairie, d'une quarantaine d'années. Le premier finit d'installer les chaises face à l'estrade. Le second est occupé à brancher l'ordinateur et le rétroprojecteur postés au premier rang. Visiblement les branchements ne se passent pas comme prévu. Les jurons fusent dans un accent méditerranéen très prononcé. Je m'apprête à sortir quand le premier homme me remarque. « *C'est pour quoi ?* » « *La réunion Montpellier au Quotidien, c'est bien ici ?* » Le préposé aux branchements se retourne et me signale, très agacé, que je n'ai « *rien à faire ici, la réunion c'est pas avant une heure !* ». Alors que je me retire, quelque peu surpris tout de même par le ton expéditif de la remarque, le premier homme, à l'accent tout aussi chantant mais manifestement plus calme, me conseille d'aller « *dans le bar, juste en face, ça [m] évitera d'attendre dans le froid.* »

[...] Le barman pose le soda que je viens de commander sur le comptoir. « *Et voilà pour vous !* » L'intonation anglo-saxonne cadre parfaitement avec l'ambiance *pub* du Shakespeare, son mobilier en bois et la voix nasillarde de Bob Dylan qui s'échappe des enceintes. La clientèle, éparse [une petite dizaine de personnes] et plutôt jeune, occupe les tables hautes placées entre le comptoir et la porte d'entrée, pintes de bière à la main. Je me dirige vers le fond de la pièce à la recherche d'une place. Installé autour de trois tables, sur une banquette et des chaises, un groupe de quatre hommes et deux femmes sont en pleine discussion [Figure 3]. L'apparence du groupe, dont la moyenne d'âge avoisine à première vue soixante ou soixante-cinq ans, détonne avec la clientèle du comptoir. L'occupation physique de l'espace répond à un clivage d'âge et de sexe. La clientèle la plus jeune, est postée entre l'entrée et le comptoir, rassemblée autour des tables hautes, debout. C'est une occupation mobile de l'espace, marquée par des va-et-vient réguliers entre le comptoir [où les jeunes passent

commande et échangent avec le barman qui semble bien les connaître], les trois tables hautes et la porte d'entrée régulièrement empruntée par les fumeurs. Si chacun des trois groupes occupe une table haute précise, la circulation entre les trois points évoqués assure des temps de contacts [qu'il s'agisse de plaisanteries échangées avec le barman au moment de passer commande au comptoir, ou des pauses cigarette sur le pas de la porte]. Au contraire la clientèle plus âgée se caractérise par une occupation statique de l'espace. Installée dans le fond de la salle, elle se tient à l'écart de l'agitation, délaissant les tables basses disponibles près de l'entrée et préférant celles du fond. Je note également une occupation sexuée, les deux dames assises face à face en bout de table. Enfin, la commande ne se fait pas au comptoir, c'est la serveuse qui vient à eux<sup>431</sup>. Cette dernière se tient debout à côté des deux femmes assises face-à-face. Une longue mèche de cheveux rouges lui barre une partie du visage. Deux *piercings* sont fixés à sa narine droite et à sa lèvre inférieure. La manche relevée de sa veste en *jean* délavée laisse entrevoir un large tatouage ornant son avant-bras gauche qui tient le plateau à hauteur d'épaule : « *alors les chocolats chauds pour les messieurs* ». Elle dépose trois tasses sur la table que les deux femmes font circuler. « *Et le thé vert pour les dames... attention la théière est chaude.* » L'une des deux femmes demande à la serveuse s'il est possible de baisser la musique, trop forte à son goût. Si ces décalages d'âge, d'apparence vestimentaire et de consommation sont assez cocasses, le groupe présente les éléments de profil que je retrouverai sans doute parmi le public de la réunion. Je décide de m'installer à la table disponible à côté des deux femmes.

---

<sup>431</sup>L'étude longitudinale de Katherine Cramer Walsh sur les discussions politiques de groupes de retraités américains dans un bar de la ville de Ann Arbor (Michigan), a mis en évidence l'existence de ségrégations spatiales recoupant les divisions raciales et, dans une moindre mesure de classe et de genre. Walsh C. (Katherine), *Talking About Politics. Informal Groups and Social Identity in American Life*, University of Chicago Press, 2004, p. 44-45.



[...] Les propos échangés me confirment très vite qu’il s’agit de membres de comités de quartiers. J’avais initialement prévu de me présenter, une fois assuré du statut des membres du groupe, et d’engager un échange sur leur vision de la commission Montpellier au Quotidien, du nouvel adjoint et prendre éventuellement contact pour de futurs entretiens. J’assiste néanmoins à un échange très libre qui aborde précisément ces éléments. Ils ne semblent pas avoir noté ma présence, et je crains qu’une intervention de ma part ne donne lieu à une parole plus contrôlée. Je décide de ne rien dire. J’enclenche mon magnétophone, glissé entre les pages de mon carnet de terrain. La discussion, interrompue par la serveuse, porte sur la réfection d’un trottoir à proximité du lieu de résidence de l’un d’entre eux. L’un des deux hommes assis en bout de table est très remonté<sup>432</sup> :

H3 : « *Non mais ça devient infernal quoi ! Deux mois pour un trottoir, c’est pas possible ! Et je passe pour quoi moi hein ? Les gens, ils viennent me voir presque tous les jours pour savoir où ça en est, mais on me donne pas de réponse !* »

H1 : « *Ils ont quand même prévu d’intervenir ?* »

H3 : « *Ecoute, j’en sais rien... j’ai appelé la DGU plusieurs fois, mais une fois ils me disent que c’est pas budgété, une autre fois que la demande a déjà été enregistrée et que c’est dans les tuyaux ! Alors merde quoi ! Les mecs, ils sont pas réactifs et c’est toi qui passe pour un guignol derrière ! Et les gens, ils te le disent hein... c’est bien beau d’être président du comité si vous faites rien !* »

<sup>432</sup>Dans la retranscription des échanges, les hommes sont désignés par la lettre H, et les femmes par la lettre F, suivi du numéro assigné sur le schéma.

H5 : « *Chez nous aussi ça a bloqué un moment pour cette histoire de parc... bon, on a fini par avoir nos bancs quand même.* »

F2 : « *Tu devrais vois directement avec Serge [Fleurence] non ?* »

H3 : « *Serge, je l'ai croisé la dernière fois, il m'a dit qu'il allait voir ce qu'il pouvait faire... mais en même temps c'est un peu délicat... et je comprends hein... c'est plus lui qui s'en occupe... y a une nouvelle équipe qui se met en place et tout... mais bon va falloir qu'ils se bougent maintenant !* »

F2 : « *C'est vrai qu'avec Serge ça roulait tout seul hein...* » Tous acquiescent.

H3 : « *Ben oui, et même quand c'était pas possible, au moins il nous le disait, tu vois... on avait au moins une réponse claire... non donc moi c'est pour ça... Fabrice, je l'aime bien...* »

F1 : « *Ah celui-là c'est un beau parleur !* »

H5 : « *Je le connais un peu... je l'avais rencontré la première fois pour le truc de Léon [président du conseil de quartier Port Marianne], y a trois ou quatre ans... j'avais donné un coup de main pour les Foulées du Millénaire là... c'est bien, il a de l'énergie quand même...* »

H2 : « *Françoise m'a dit qu'il voulait dépoussiérer la démocratie de proximité !* » Ricanements.

F1 : « *Celui-là il a les dents longues ! Il se voit déjà maire !* » Rires.

H3 : « *Dépoussiérer, dépoussiérer ! Qu'il commence par ce qui marchait bien déjà, et après on verra hein !* »

Cet échange fournit deux indications importantes. Tout d'abord, la colère, qu'exprime l'homme en bout de table [visiblement président d'un comité de quartier], ne relève pas tant, en soi, du manque de réactivité des autorités municipales, que des conséquences qu'il induit sur son rôle social au sein du comité et de son quartier. Dans la continuité des éléments recueillis dans l'entretien avec Léon, le président du conseil de quartier Port Marianne<sup>433</sup>, tout porte à croire que l'enquêté accorde une importance considérable à son rôle de porte-parole auprès des résidents, qui le sollicitent semble-t-il très régulièrement [« *ils viennent me voir tous les jours* »]. Cette notabilité de voisinage est en grande partie alimentée par sa capacité – réelle ou affichée – à influencer sur la redistribution des ressources municipales. C'est par la valorisation de sa proximité avec les décideurs municipaux qu'il assied et entretient son rôle social auprès des résidents. D'ailleurs les formes évoquées de sollicitations des acteurs

---

<sup>433</sup> Voir chapitre 1.

municipaux illustrent une pratique bien intégrée de mobilisation de leviers informels : qu'il s'agisse d'appels téléphoniques à la DGU ou encore des rencontres plus fortuites avec Serge Fleurence, les démarches entreprises ou conseillées par le reste du groupe suggèrent l'existence de cadres d'interactions informels pour satisfaire les demandes. Or l'impossibilité de fournir aux résidents une réponse est potentiellement un facteur de dé-légitimation de son rôle ; c'est l'utilité sociale même de son statut de « président de comité de quartier » qui est remis en question par les résidents [« c'est bien beau d'être président du comité si vous ne faites rien »]. Le second élément, lié au précédent, concerne le changement d'adjoint en charge de la démocratie de proximité intervenu au lendemain des élections municipales de 2008. Une opposition claire apparaît dans les propos des enquêtés quant à leurs représentations des rôles et des affinités qu'ils entretiennent avec Serge Fleurence et Fabrice. Le premier, interlocuteur historique des comités de quartier, jouit d'une estime incontestable. L'usage du prénom pour désigner celui qui occupe désormais la fonction de premier adjoint est un marqueur indéniable de l'intimité qui le lie aux membres du groupe. On loue son efficacité [« avec Serge, ça roulait tout seul »], son aptitude, au mieux, à faire aboutir les demandes portées par les membres des comités, au pire, son souci constant de les informer sur l'état d'avancement du traitement des demandes par les services techniques. Les termes employés donnent à voir l'image d'un interlocuteur privilégié du groupe qui semble regretter le *turn over* exécutif du nouveau gouvernement municipal. Désormais premier adjoint, Serge Fleurence n'est plus en charge de l'animation de la commission Montpellier au Quotidien. Une « *nouvelle équipe* » a pris la relève, emmenée par Fabrice, qui suscite des avis autrement plus partagés. Les formes de désignation du nouvel adjoint réfèrent révèlent tout d'abord une distanciation bien marquée. Ce n'est plus le prénom, mais le nom de famille qui est employé. Le terme « *celui-là* », lancé par l'une des deux femmes, renforce encore un peu plus la mise à l'écart discursive de l'impétrant, que le groupe n'a pas pleinement accepté. Si le groupe lui concède quelques qualités [« *il a de l'énergie quand même* »] ou des amorces d'estime [« *je l'aime bien* »], il se montre très réservé à son égard, voire même méfiant. Les blocages déplorés quant à la réfection du trottoir sont directement imputés à la nomination du nouvel adjoint, qui n'est pas à la hauteur de son prédécesseur. La passation de rôle entre Serge Fleurence et Fabrice semble trop durer à leur goût : le groupe attend de Fabrice qu'il intervienne rapidement auprès des services techniques [« *ils ne sont pas réactifs* », « *va falloir qu'ils se bougent maintenant* »], et qu'il s'inscrive dans la continuité de Serge Fleurence. Tout porte à croire que les attentes des membres du groupe à l'égard de leur interlocuteur politique ne sont pas satisfaites. Ce dernier, non content de ne pas endosser *correctement* son rôle à

l'égard des comités de quartiers semble également manifester un empressement trop marqué dans la conduite de sa carrière politique [« *il a les dents longues* », « *il se voit déjà maire* »]. Il s'agit donc pour le groupe de mettre au pas ce nouvel entrepreneur politique, ambitieux, qui annonce des changements [« *il veut dépoussiérer la démocratie de proximité* »] en lui signifiant les coûts qu'engendrerait toute subversion de rôle trop osée. En d'autres termes, les changements de rôle se feront dans la continuité [« *qu'il commence par ce qui marchait bien déjà, et après on verra* »].

Cet échange constitue un prélude aux observations que je serai amené à dresser durant les multiples séquences de suivi de Fabrice. De ce point de vue, l'appropriation du rôle d'adjoint en charge de la démocratie de proximité par Fabrice repose sur des étapes d'apprentissage [reconnaître, identifier les attentes de ses interlocuteurs, les prescriptions de son rôle] mais également sur des stratégies de subversion en essayant de redéfinir les termes de l'échange avec la clientèle constituée et contribuant à désobjectiver « *des aspects stabilisés de la réalité sociale*<sup>434</sup> » : « *Toute prise de rôle apparaît comme un moment d'apprentissage où un nouvel acteur, plus ou moins inexpérimenté, dépourvu de compétence institutionnelle, s'approprie des savoir-faire, intériorise des représentations, conférant ainsi aux pratiques et aux croyances constitutives de toute institution un nouveau relief*<sup>435</sup>. » La réunion de la première commission Montpellier au Quotidien sera le théâtre d'une tentative de subversion de rôle de la part de Fabrice, mais aussi de rappels à l'ordre de la part des membres des comités de quartier.

Je retrouve la salle Pétrarque presque comble. Une bonne centaine de personnes a investi les lieux. L'agitation qui y règne contraste avec ma première visite. Je descends les quelques marches et me poste à droite de l'entrée, en retrait, afin d'avoir une vue d'ensemble, mais suffisamment proche pour saisir les conversations, avant de me fondre dans le public. Ce qui frappe au premier regard, c'est bien l'âge moyen des participants que j'estime au moins à soixante-cinq ans. Certains d'entre eux ont déjà pris place et occupent principalement les premiers rangs. L'allée centrale est obstruée par plusieurs groupes en pleine discussion qui n'ont pas encore pris la peine de s'installer. Les nouveaux arrivants qui s'engagent dans l'allée gonflent un peu plus les groupes. Les poignées de mains et les bises s'enchaînent. Beaucoup semblent être venus en couple. Quelques plaisanteries ici et là. Dans la continuité

---

<sup>434</sup>Lefebvre (Rémi), « Etre maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix*, vol. 10, n° 38, p. 65.

<sup>435</sup>Ibid., p. 64.

de mes observations dressées dans le *pub* sur la répartition des hommes et des femmes autour de la table, je note une nouvelle fois le poids de la logique sexuée dans les interactions qui se déroulent au sein d'un groupe de sept personnes, à quelques mètres de moi : une fois les salutations passées, les trois hommes et les quatre femmes se séparent. Les femmes, plus tactiles – régulièrement, elles se touchent affectueusement les bras ou les mains – se complimentent sur leur tenue vestimentaire, s'inquiètent de leur famille respective [les enfants et les petits-enfants], et se font généralement face lorsqu'elles se parlent, très proches les unes des autres, donnant parfois l'impression que les échanges de politesse se muent en confidences. Les hommes semblent quant à eux plus distants : bras croisés ou mains dans les poches, ils se tiennent côte à côte, tournent la tête ou tendent l'oreille pour se parler. A aucun moment les échanges ne portent sur leur famille : on s'inquiète plutôt de savoir si l'on a trouvé facilement une place de parking, on lance quelques commentaires acerbes sur les conditions difficiles de circulation et le stationnement en ville. Des scènes similaires ont lieu à différents endroits de la pièce.

[...] « *Circulez s'il vous plaît !* » Je reconnais la voix de l'homme qui m'avait conseillé d'attendre au *pub*. Il se tient à côté de moi, je ne l'avais pas vu. Il essaie de désengorger l'entrée où des retardataires s'amassent et commencent à perdre patience. « *Devant là ! Allez ! Asseyez-vous maintenant ! Vous voyez pas que vous bouchez le passage ?* » L'injonction fait mouche et l'allée centrale se vide doucement. Les participants investissent les chaises en veillant toujours à ne pas se séparer de leur groupe. Malgré le mouvement engagé, l'agent juge la mise en place trop lente et continue de presser les hommes et femmes qui franchissent l'entrée. L'âge avancé de certains d'entre eux rend la descente des quelques marches périlleuse. Une femme, s'appuyant sur une canne, ne manque pas de le faire remarquer à l'agent. Elle ne goûte visiblement que très peu le ton autoritaire employé : « *vous permettez oui ? On va finir par se casser une jambe avec vous !* » La remarque fait sourire l'agent qui croise mon regard. « *Ah ça y est, vous êtes revenu ?* ». J'acquiesce et le remercie de m'avoir indiqué le *pub*. Il me demande la raison de ma présence, c'est « *la première fois qu'[il] me voit* », « *[je] dois pas être d'un comité, [j'ai] pas la gueule de l'emploi* ». Je confirme et lui dis simplement que je suis là en tant qu'étudiant. « *Ah je me disais aussi !* ». Il continue de presser les arrivants. « *Allez, on se dépêche !* » Je me risque à une plaisanterie. « *Ne les bousculez pas trop quand même !* » Il se rapproche de moi et lâche sur le ton de la confiance : « *Ne vous inquiétez pas pour eux va ! Ils sont plus en forme que vous et moi ! Les jambes sont un peu plus lentes, mais la langue ça, croyez-moi ! Vous allez voir !* » « *Vous*

*avez l'habitude de ces réunions ? » « Ah oui, c'est pas ma première ! C'est pour ça... je sais qu'il faut les bouger sinon demain on y est encore... » « Ça n'a pas l'air de trop leur plaire... » « Pfff... de toutes façons font que râler ces gens-là... c'est des râleurs professionnels ! Vous allez voir ce que je vous dis, ça va gueuler pendant deux heures ! Alors plus vite on commence, plus vite on finit ! Vous voulez pas vous assoir ? »* La question m'a tout l'air d'un ordre. Je comprends que je n'aurai pas droit à un régime de faveur et qu'il me faut prendre place au plus vite.

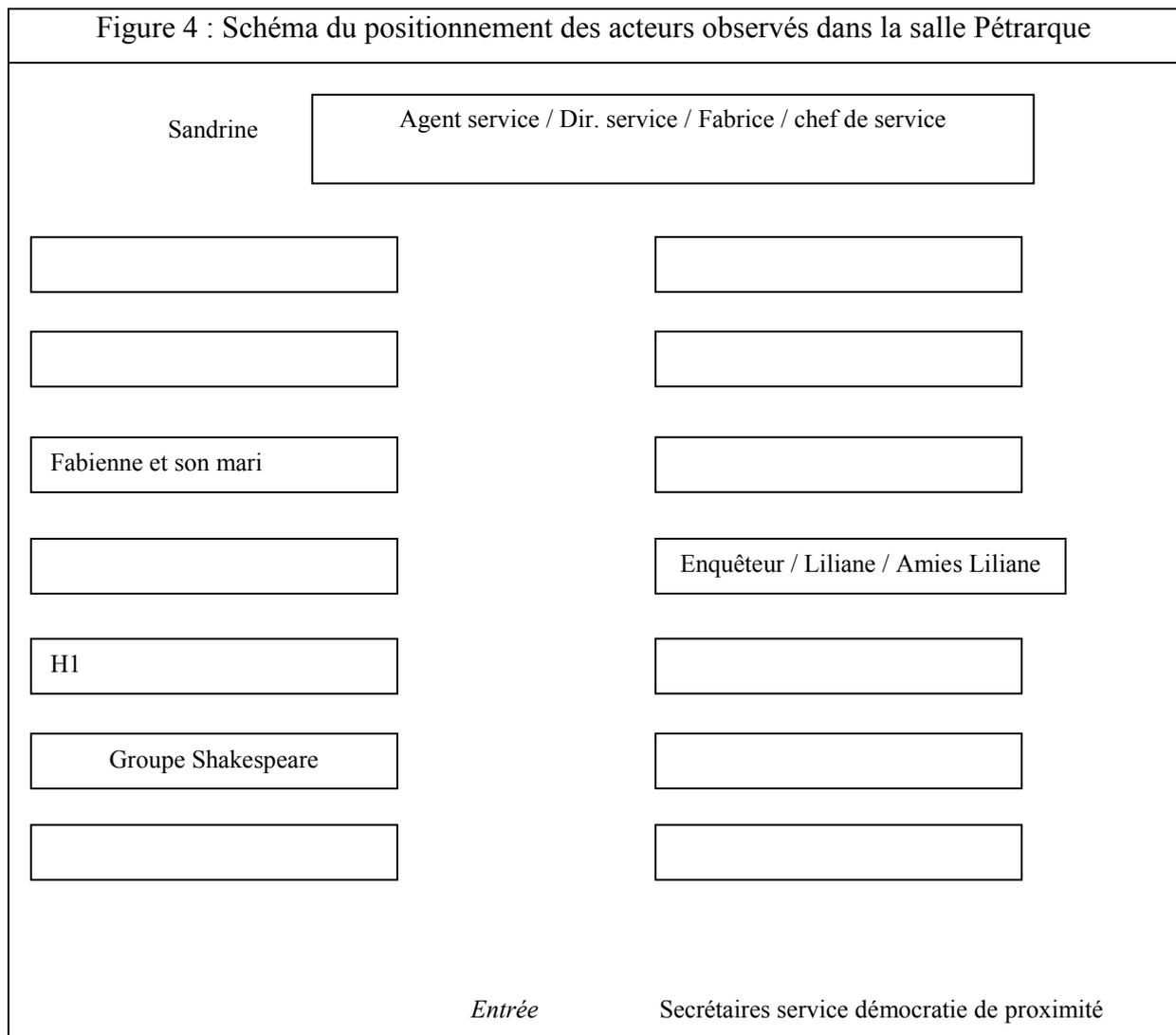
[...] Les chaises sont maintenant presque toutes occupées. J'en aperçois une de libre au quatrième rang à droite de l'allée. Lorsque j'arrive à hauteur, je constate que des documents sont posés sur la chaise. Une dame de soixante-dix ans est installée sur le siège voisin. Très apprêtée, elle porte un tailleur gris foncé, des chaussures vernies de couleur noire, et un large bracelet argenté qui navigue le long de son avant-bras gauche au gré de ses mouvements. En vive discussion avec ses deux voisines de droite [du même âge], je ne sais si elle se dispute et hésite à l'interrompre. La femme assise juste à ses côtés me remarque et le signale à sa comparse qui me tournait le dos jusques là. *« Liliane y'a quelqu'un »*. Je m'excuse de les interrompre et demande si la chaise est disponible. *« Evidemment, vous voyez bien qu'il n'y a personne ! »*. Le ton est sec. Sans un regard, Liliane se saisit des documents et reprend sa conversation. Je m'assieds à regret. Ma voisine n'a visiblement pas le contact facile. Je jette un regard sur le reste de la salle à la recherche d'une autre chaise disponible et surtout d'un voisinage plus propice à la discussion. Sans succès. La salle est pleine. L'agent municipal est contraint d'installer des chaises supplémentaires au fond de la pièce pour accueillir les derniers arrivants. Le groupe du Shakespeare est posté dans la rangée opposée à la mienne, quelques mètres derrière moi. Face au public se dresse l'estrade, une table et quatre chaises vides. A gauche, une toile blanche destinée à réfléchir les images du rétroprojecteur installé sur une petite table autour de laquelle s'affaire l'autre agent municipal. Visiblement, les branchements lui posent encore quelques problèmes. Les jurons ne fusent plus, mais le visage est fermé, les sourcils froncés. Un homme d'une trentaine d'années vêtu d'un costume le rejoint. Il vérifie les câbles connectés à l'ordinateur, manipule rapidement le clavier. En quelques secondes, les mots « Montpellier au Quotidien » suivis de la date de la réunion apparaissent sur la toile. L'agent municipal quitte aussitôt son poste en direction du fond de la pièce. Je saisis un dernier juron alors qu'il passe à mes côtés. Mes voisines sont toujours en pleine discussion, mais le brouhaha ambiant, amplifié par la pièce voûtée, m'empêche de saisir leurs propos.

[...] Je sors le téléphone portable de ma poche pour couper la sonnerie et je constate que Fabrice a essayé de m'appeler à 18h56, il y a déjà un quart d'heure. Je commence à rédiger un message pour l'informer que je suis déjà installé quand j'entends sa voix venir de l'entrée. Il s'engouffre dans l'allée centrale d'un pas vif, un large sourire aux lèvres. Il salue ici et là des membres du public. Des signes de main ou de la tête et des clins d'œil se succèdent alors qu'il avance vers l'estrade. Il est stoppé dans sa lancée à quelques mètres de moi par un homme : « *Monsieur l'adjoint, on vous a transmis mon message ? Il faudrait...* » Fabrice le coupe : « *oui je sais, ne vous inquiétez pas. On déjeune ensemble la semaine prochaine d'accord ? On s'organise ça après la réunion.* » Alors qu'il parle, le directeur et la chef du service de la démocratie de proximité le dépassent et gagnent rapidement l'estrade. J'aperçois le reste du personnel du service, les secrétaires pour l'essentiel, resté au fond de la salle contre le mur. L'équipe est au complet. Des adjoints de quartiers sont également présents. Je reconnais Fabienne, adjointe au quartier de la Croix d'Argent, assise dans la salle, à côté de son mari. La nouvelle adjointe en charge du quartier Port Marianne, et Sandrine, en charge du quartier centre sont également présentes. Postées face à l'estrade, elles aussi cherchent une place tout en saluant les participants installés au premier rang. L'agent municipal, qui les a sans doute reconnues à l'entrée, arrive aussitôt avec des chaises supplémentaires qu'il s'apprête à installer dans l'allée centrale, au premier rang. Les deux adjointes préfèrent être sur l'estrade. Une discussion s'engage avec l'agent municipal, ennuyé : « *vous allez être serrés autour de la table...* » Peu importe. L'adjointe de quartier de Port Marianne se saisit de la chaise, gravit l'estrade et s'installe à gauche de la table, imitée par Sandrine qui occupe le côté opposé [Figure 4]. L'assise est peu confortable en réalité. Le sac à main posé à leurs pieds, elles sont contraintes de garder leurs classeurs sur les genoux. La table est entièrement occupée par le directeur et la chef du service de la démocratie de proximité qui y ont disposé divers documents. Ici, l'occupation physique de l'estrade relève d'une *science du placement* qui fait partie intégrante du métier de l' élu. Investir l'estrade revient à matérialiser la distinction symbolique entre gouvernés et décideurs. Si c'est bien Fabrice qui occupera la centralité des débats, elles se doivent, elles aussi, de figurer sur l'estrade. Elles ne prendront pas forcément la parole, mais l'essentiel n'est peut être pas là : leur présence à la réunion doit être affichée, publicisée. Sans doute ont-elles assisté à d'autres réunions publiques dans la journée, et bien d'autres suivront. L'important étant de le faire savoir en occupant le devant de la scène. L'art d'être ici et partout à la fois, ce que Rémi Lefebvre définit comme le « *don*

*d'ubiquité*<sup>436</sup> », participe ainsi de l'optimisation de leur notoriété personnelle. Cette *science du placement* est encore plus flagrante lors des inaugurations d'infrastructures municipales, des cérémonies de vœux de tout genre ou encore des visites de quartiers durant lesquelles le maire, entouré de journalistes, communique sur son action politique. Ciseaux en main, l'édile s'apprête à couper le ruban, geste artificiel, figé pour la pose photographique. Adjoints et élus municipaux doivent trouver leur place, s'assurer que leur visage apparaîtra dans le quotidien local ou le journal municipal. Il faut alors savoir jouer des coudes, tendre le cou sans pour autant dénaturer la pose. Les plus habiles parviennent à tenir leur place aux côtés du maire et ont le privilège de jouer leur rôle dans ce cérémonial : ils n'ont pas les ciseaux, mais ont la main posée sur le ruban. Quelques sourires. Les flashes crépitent. Et les voilà assurés de figurer en bonne place sur les photographies. Les plus malchanceux se contenteront au mieux d'une moitié de visage, au pire d'une simple mèche de cheveux hirsutes qui se dessine péniblement en arrière-plan. Ils n'ont pas pu tirer avantage de cette bulle médiatique. Mais d'autres réunions sont prévues qui sont autant d'occasions supplémentaires de se mettre en scène et de travailler à sa notoriété.

---

<sup>436</sup>LE BART (Christian) et LEFEBVRE (Rémi) (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005.



[...] Fabrice parle toujours à l’homme qui l’a interpellé. Visiblement ce dernier n’a pas voulu attendre la fin de la réunion pour fixer le déjeuner promis par l’adjoint. Téléphone portable à la main, ce dernier pianote sur son écran tactile : *« allez, on fait comme ça alors... mardi prochain à 12h30 à la maison de la démocratie... on prendra un plateau repas... je vous confirme tout ça en fin de semaine... »* L’homme veut poursuivre mais Fabrice le coupe, *« on est déjà très en retard... »* Il reprend sa marche vers l’estrade et m’aperçoit alors qu’il passe à ma hauteur : *« ah salut Nicolas ! Tu as trouvé la salle, je t’ai appelé... » « Oui je viens de voir ça, je n’ai pas entendu la sonnerie... » « Viens t’asseoir avec nous ! Ne reste pas là ! »* Je décline la proposition, une fois de plus. Pas assez de place sur l’estrade. Je ne veux pas déranger. Il ne m’écoute qu’à moitié. Alors qu’il s’éloigne, il lance, très évasif, une nouvelle invitation à laquelle je ne peux me soustraire : *« je t’appellerai tout à l’heure, tu parleras ! »*

Sans plus de précision il rejoint les responsables de son service et salue les deux adjointes de quartier.

Liliane, qui a assisté à mon échange avec Fabrice, me demande immédiatement si je travaille au service de la démocratie de proximité. Je n'ai pas le temps de répondre. Visiblement convaincue que c'est le cas, elle enchaîne : « *vous comprenez on essaie d'avoir des ralentisseurs dans notre rue... les gens roulent comme des fous... on a fait les demandes, tout comme il faut hein ! Regardez...* » Elle ouvre le dossier qui était posé sur ma chaise et en sort une dizaine de feuilles. « *Voilà, c'est toutes les lettres qu'on a envoyées... enfin, les mails hein... parce qu'on nous a dit qu'il fallait mettre par écrit maintenant ! et vous voyez on explique tout hein !* » Elle passe les feuilles une à une. Des photos de la rue sont insérées dans le document. Le ton se fait plus vif, agacé. « *Et là, regardez les dates des courriers !* » Je constate que les dates d'envoi ont été surlignées au marqueur rouge. J'essaie de saisir les noms des destinataires mais les mouvements sont trop rapides. Elle se tourne vers sa voisine en agitant les feuilles. « *Tu te rends compte... j'avais oublié ça ! Le premier courrier date du treize octobre !* » Sa comparse opine du chef, « *[elle] s'en souvient bien, c'est [elle] qui l'a envoyé la première* ». Liliane revient vers moi : « *et ben rien ! Vous nous avez donné aucune réponse !* » Je veux l'interrompre, lui expliquer que je ne suis pas employé de la mairie, que je ne travaille pas au service de la démocratie, mais elle ne m'en laisse pas l'occasion. Le débit de paroles est bien trop soutenu. « *De toute façon, on a amené toutes les preuves, j'ai tout ici hein ! Donc nous on veut savoir maintenant ! C'est pas tenable de traiter les gens comme ça ! Et puis on connaît plus personne, y'a que des nouvelles têtes, on sait plus qui est qui dans cette histoire ! Vous par exemple, vous êtes nouveau hein ? On vous connaissait pas !* » Je profite de l'occasion pour mettre fin au quiproquo. Malheureusement ma réponse la contrarie un peu plus. Les lèvres se pincent. Le regard est glacial. Je me risque à relancer l'échange en essayant de me montrer le plus affable possible. Pour désamorcer la tension, j'évoque des sujets moins clivant : je suis originaire de Montpellier, j'y ai fait une partie de ma scolarité, je viens de revenir pour finir mes études. Je lui demande si elle est également montpelliéraine. Aucune réponse. Elle range les feuilles dans son dossier qu'elle pose sur ses genoux, se redresse sur sa chaise et tourne la tête en direction de l'estrade. Liliane ne m'adressera plus la parole. Les propos de Liliane font échos à ceux tenus par le groupe observé au Shakespeare. La réactivité des services, et notamment des agents de la démocratie de proximité, est fortement mise en cause. Les demandes, ciblées sur des travaux d'aménagement de la voirie dans des environnements résidentiels restreints [« *notre rue* »], restent sans réponse ce qui

suscite manifestement de vifs mécontentements. Une nouvelle fois, le *turn over* des responsables administratifs et politiques intervenu dans la délégation est sujet à critique [« *les nouvelles têtes* », « *on ne sait plus qui est qui* »]. Ce renouvellement met un sérieux coup d'arrêt aux relations interpersonnelles que les membres de la commission Montpellier au Quotidien entretenaient jusqu'à présent avec Serge Fleurence. Ainsi, à l'instar du groupe observé au Shakespeare qui cherche à solliciter « *Serge* » pour faire aboutir leurs demandes, Liliane n'est plus en mesure d'emprunter les canaux informels auxquels elle semblait également habituée. Elle s'est bien pliée aux nouvelles directives visant à formaliser les demandes [« *on nous a dit qu'il fallait tout mettre par écrit maintenant* »], mais ces procédures se révèlent plus coûteuses. Bien qu'elle ne fasse pas explicitement référence à l'ancien adjoint, on devine que les demandes transmises par courrier constituent une nouveauté bien moins efficace pour influencer sur la redistribution des ressources de la commission.

[...] Fabrice se tient debout, derrière la table, micro à la main. Il tient un papier, sans doute la trame de son discours qu'il ne consultera qu'à deux ou trois reprises. La voix est forte, assurée et traduit une aisance certaine dans la prise de parole en public. Les séquences d'observation que je serai amené à mettre en place durant les deux années de terrain révéleront qu'il s'agit bien là d'un trait essentiel de ses prises de rôle. Les réunions publiques constituent sans doute l'un de ses exercices favoris. Occuper la centralité des échanges, organiser les temps de parole de chacun [des citoyens comme des élus], la donner puis la reprendre, ouvrir la séance et la conclure sont autant d'éléments de mise en scène de sa légitimité politique. Le brouhaha qui s'échappe des rangées s'estompe peu à peu. « *Chers amis, bonsoir à tous ! Je vois qu'il y a foule ce soir, j'en suis ravi ! Cette réunion plénière est la première en quelque sorte, j'ai eu l'occasion de vous rencontrer depuis ma prise de fonction... alors pas tous bien sûr, mais beaucoup d'entre vous... Je l'ai dit, je suis ravi parce que H. Mandroux m'a confié une délégation extraordinaire, la démocratie de proximité, et je dois dire que je ne pouvais pas rêver mieux ! Pourquoi ? Et bien parce qu'ensemble nous pourrions changer les choses, changer le monde... le temps où c'était les élus qui faisaient tout dans leur coin, qu'on ne voyait qu'à l'approche des élections, c'est fini ! Aujourd'hui, c'est la co-décision qui compte, c'est une révolution démocratique que je vous propose ! Alors c'est pas simple, c'est sûr, mais c'est avec vous que nous le ferons !* » Les propos introductifs, quoique très évasifs, traduisent une volonté très marquée de politisation de sa délégation. « *Changer le monde* », « *révolution démocratique* » : ces montées en généralité, l'exaltation du discours me semblent d'emblée

très éloignées des quelques préoccupations que j'ai pu saisir avant la réunion. Si Liliane reste impassible, les réactions du public sont évocatrices. Un rapide coup d'œil autour de moi et je ne peux que constater les regards perplexes se mêlant aux sourires amusés d'une grande partie de l'assistance. Le malaise est palpable. La volonté du nouvel adjoint de « *dépoussiérer* » les comités, évoquée par le groupe du Shakespeare, vient de prendre une forme très concrète, tout du moins dans le discours. En réalité, ce ne sont pas tant les comités en tant que tels qui sont visés, que la mise en récit de l'offre politique portée par l'adjoint. Fabrice n'est pas décontenancé. Il passe néanmoins directement à l'ordre du jour, que je découvre et qui fait écho aux critiques émises par certains des enquêtés sur le manque de réactivité du service dans le traitement des demandes de travaux de voirie. « *Alors on a pris un peu de retard, je propose qu'on passe tout de suite au premier objet de cette réunion hein... c'est-à-dire sur le fonctionnement de la commission Montpellier au Quotidien... bon... deux mots quand même... vous le savez, H. Mandroux a voulu mettre les moyens à la démocratie de proximité... il y a maintenant plus de dix personnes qui travaillent pour vous... Philippe et Clémentine qui sont là, et ces charmantes jeunes femmes, qui sont restées discrètes à l'entrée de la salle.* » Toutes les têtes se tournent en direction des quatre femmes postées contre le mur du fond, souriantes mais gênées de cette attention soudaine. « *Ça fait du monde, ça prouve que madame le maire veut renforcer la démocratie, mais ça veut aussi dire qu'on prend nos marques... alors certains d'entre vous me connaissent, la langue de bois c'est pas mon truc, donc on va se dire les choses franchement... je sais que ça a râlé, que certains étaient pas contents parce qu'on n'allait pas assez vite, parce que vous êtes sur le terrain, vous voyez les besoins, vous avez cette expertise d'usage et que... et ben oui, ça bloque un peu, les informations se perdent dans les tuyaux de l'administration... mais on est qu'au début ! On va s'améliorer ! On a envie de s'améliorer ! Alors c'est pour ça que j'ai demandé que ce soir... il y a un responsable des services techniques qui est venu et qui va vous expliquer les problèmes dans la circulation des informations, dans la réception des demandes... Parce que la commission Montpellier au Quotidien c'est formidable, vous êtes l'âme de la démocratie de proximité sur Montpellier, mais il faut savoir d'où on part, et ce qu'il nous faut c'est de la méthode ! C'est très important ça ! Parce qu'on peut pas demander tout et n'importe comment ! Ok ? Alors je vous laisse la parole... ».*

L'homme en costume, qui avait prêté main forte un peu plus tôt à l'agent municipal pour la mise en route du rétroprojecteur se lève et se poste à côté de l'ordinateur. Sa présentation, d'une dizaine de minutes, vise à « *mettre à plat les différents canaux d'information empruntés*

*par les associations de quartier et les habitants pour faire parvenir leurs demandes aux services techniques. » Un schéma, plutôt chargé, est projeté sur la toile blanche : en haut, les services techniques ; en bas les associations et habitants. Des flèches ascendantes relient les deux groupes et correspondent aux canaux empruntés par les demandeurs : numéro vert, commission Montpellier au Quotidien, conseils de quartiers. A droite figure une flèche en pointillés, également ascendante, qui fait des élus municipaux un point de passage entre associations et services techniques : « Alors, à partir de ce schéma, j'ai essayé de rendre compte des difficultés... disons des raisons pour lesquelles vous n'avez pas toujours les réponses à vos questions aussi vite que vous le souhaitez... alors il est évident qu'il nous faut du temps pour évaluer les demandes, la faisabilité technique ou budgétaire des travaux souhaités... mais en réalité, ce qui est plus problématique pour nous, c'est qu'il existe une multitude de canaux de communication et que... bien souvent, une même demande va nous être transmise par l'ensemble de ces canaux qui sont affichés... et en plus de ça, il arrive aussi que les habitants contactent directement le service voirie ou des espaces verts par exemple, parce que bon ce sont les plus sollicités par la commission, après avoir transmis la demande à la DGU qui s'occupe normalement de centraliser les demandes puis de solliciter les services concernés... et donc, après quand on transmet la demande aux espaces verts par exemple, eux ils nous disent, mais on l'a déjà eue, on s'en occupe... et là c'est vrai que ça devient très compliqué parce que c'est à nous que revient la tâche de gérer le budget de la commission... A cela s'ajoute aussi qu'il y a fréquemment des recoupements entre les demandes de la commission et celles des conseils de quartiers... donc, pour être clair, ce qu'il faut régler, ce sont ces doublons en fait, pour fluidifier nos informations... hein... c'est pas parce que vous multipliez les canaux que la réponse sera plus rapide hein... au contraire je dirais... alors c'est vrai que ce qu'on propose va... disons à contre-courant de ce à quoi vous étiez habitués jusqu'à présent... et nous aussi, hein, ça va de soi... La seule solution, vraiment, si on veut éviter ces doublons dans les demandes, c'est d'être plus rigoureux dans les outils que vous utilisez pour nous contacter et... choisir ceux qui sont les plus adaptés à votre demande...»*

L'intervention du représentant des services techniques aborde très directement les pratiques de sollicitation de l'administration par les membres des associations de quartier. Comme nous l'avons indiqué plus haut, si la mise en place des conseils de quartier au tournant des années 2000 s'est accompagné de nouveaux leviers de régulation de la demande portée par les associations de riverains, à l'initiative de Serge Florence et de sa collaboratrice, force est de

constater qu'il subsiste de nombreuses résistances à la formalisation des canaux de communication. Le poids des sollicitations informelles dans l'économie de la délégation complique la prise de rôle, tant des responsables techniques que de l'adjoint. Aussi, l'enjeu de formalisation des procédures de saisine présenté par le responsable technique engage très directement la place centrale que les services techniques veulent occuper dans la redistribution des ressources : en rappelant leur rôle centralisateur dans le recueil des demandes de travaux et ses prérogatives quant à la gestion du budget de la commission, le responsable municipal cherche à asseoir la légitimité de son département dans le jeu concurrentiel des services municipaux. Aussi, ce qui se joue dans cet exercice de clarification des rôles, ce n'est pas uniquement une recherche d'optimisation de la réactivité des agents techniques mais également l'affirmation de leur rôle d'intermédiaire privilégié avec les associations de quartiers. Or, tout porte à croire que cette centralisation des demandes butte contre des stratégies contraires, menées par le service des espaces verts notamment, visant à dés-institutionnaliser les canaux de communication présentés sur le schéma. Ce jeu concurrentiel apparaît en filigrane dans les propos du responsable technique qui non seulement déplore la tendance des associations de quartier à mobiliser directement les services concernés, sans passer par l'entremise de ses collègues, mais sous-entend dans le même temps la tendance des services techniques à ne pas se référer aux procédures « normales » qui les conduiraient à réorienter les demandeurs, et à accuser réception de toutes les demandes. Dans ce sens, si la réactivité des réponses constitue l'objectif affiché de la formalisation des procédures de transmission des demandes, on ne peut ignorer le fait que l'exercice de légitimation auquel se livre l'agent technique prend racine au cœur du jeu concurrentiel entre services municipaux. L'élimination des « doublons » renforcerait ainsi la réactivité des réponses mais également le rôle redistributeur de son service.

[...] L'exposé terminé, Fabrice, qui est resté assis et a écouté attentivement, invite les participants à poser leurs questions. Une quinzaine de mains se lèvent. Si les services municipaux n'ont pas tous intérêt à suivre la formalisation promue par l'agent technique, il en va de même pour les membres des associations de quartier. L'échange qui s'installe entre le responsable municipal et le public est révélateur du degré d'intériorisation des pratiques informelles qui entourent la redistribution des ressources de la commission. Durant près d'une heure, une dizaine de participants intervient, interpellant tour à tour le responsable des services techniques et Fabrice. Pour la grande majorité d'entre eux, la réunion constitue un espace de courtage supplémentaire auprès des responsables municipaux pour faire aboutir leurs

demandes qui se résument à la pose de mobiliers urbains [feux de signalisation, ralentisseurs, bancs] et d'aménagement de la voirie. A l'instar de Liliane, beaucoup sont venus avec des documents qu'ils agitent frénétiquement. Force est de constater que ces interpellations ne font pas cas des explications fournies par l'agent municipal. Le fait qu'ils investissent la réunion comme un levier supplémentaire de transmission de leurs demandes prouve que les injonctions à une plus grande formalisation des procédures n'ont eu que très peu d'échos. Ainsi, tous évoquent les démarches entreprises [numéro vert, service de la démocratie, mails et appels téléphoniques aux services techniques], regrettent amèrement les retards et exigent une réponse que l'agent municipal peine à donner.

[...] Avant de reprendre la parole, Fabrice demande s'il y a une dernière question. Quelques mains se tendent avec insistance. « *Oui monsieur, au fond, on va vous apporter le micro...* » Un homme d'une soixantaine d'années assis devant le groupe du Shakespeare se lève, tout en passant sa main droite dans ses cheveux blancs soigneusement plaqués en arrière. L'homme, plutôt grand et élancé, porte une veste et un pantalon de costume noirs. Sa chemise blanche, entrouverte à la base du cou, laisse apparaître une chaîne argentée<sup>437</sup>. L'agent municipal qui s'était esquivé à faire fonctionner le power point semble rencontrer de nouvelles difficultés avec le micro : il le manipule, tapote l'extrémité, mais sans succès. « *Ne vous fatiguez pas, j'ai la voix qui porte !* » Fabrice sourit : « *Très bien monsieur, effectivement le micro ne sera pas nécessaire pour vous ! On vous écoute.* » « *Bien, je vais commencer par remercier monsieur pour sa présentation qui était claire... je commence par là, parce que vous vous doutez bien que je ne vais pas dire que des gentillesse... parce que si monsieur l'adjoint n'a pas la langue de bois, moi non plus !* » Une femme assise devant lui, qui le connaît visiblement bien, confirme « *ça c'est sûr !* » « *Alors moi il y a deux choses qui m'embêtent... d'abord vous nous expliquez que votre problème c'est les doublons, et que en gros, je résume hein, c'est parce que les associations de quartier utilisent n'importe comment les outils que vous n'arrivez pas à nous répondre assez vite... bon moi je trouve ça savoureux qu'on nous dise maintenant qu'on fait n'importe quoi alors que ça fait des années qu'on fonctionne comme ça et que ça a toujours plutôt bien marché hein !* » L'agent municipal tente de se justifier : « *ce que je voulais dire...* » mais il est coupé dans sa lancée. « *On a tous bien compris ce que vous vouliez dire !* » La voix se fait plus forte, agacée. « *Ecoutez, moi, je suis pas montpelliérain de naissance, mais ça fait vingt ans que je suis dans la vie associative de*

---

<sup>437</sup>Voir HI sur la figure 3.

*mon quartier... on se connaît tous plus ou moins ici hein, pour certains ça fait plus de trente ans qu'on a les mains dans le cambouis ! On a vu évoluer la ville, parce qu'il faut pas croire mais à l'époque c'était pas joli dans certains quartiers hein... pas de route, pas d'eau... il a fallu qu'on se batte pour avoir tout ça !* » De nombreux participants acquiescent et commentent à voix basse, d'un air entendu, les propos de l'intervenant. « *Tout ça pour dire que forcément, les responsables de l'administration, les politiques, on les connaît bien parce que les conflits, ça rapproche aussi hein ! Et quand on a un problème sur le quartier aujourd'hui, et ben comme on connaît très bien les responsables, c'est vrai qu'on leur passe un coup de fil, pour les avertir et voir ce qu'ils peuvent faire... On faisait comme ça aussi avec Serge et ça ne posait aucun problème ! Alors excusez-moi, mais quand vous nous demandez plus de méthode, d'être plus formels dans nos demandes moi je comprends pas ! ça, c'est votre cuisine interne !* » Fabrice le presse de finir, de « *poser [sa] question* ». « *Mais j'ai pas de question moi, c'est une remarque générale, pour que vous compreniez comment ça marche ! C'est tout !* » L'homme se rasseoit. Il est applaudi par une grande partie du public.

Les critiques exprimées dans cette dernière intervention, suscitent un consentement général dans la salle, et ont une portée plus large que les demandes individuelles formulées par les autres participants. L'intervenant parle au nom de l'ensemble des membres des associations de quartier. Il donne à voir l'image d'un groupe cohésif dont les liens se sont soudés dans les luttes urbaines passées. La longévité de leur engagement associatif est ainsi présentée comme une source de légitimation d'un savoir-faire parfaitement intégré qui repose essentiellement sur les liens d'interconnaissance qu'ils ont parvenus à tisser avec les responsables municipaux. Or le besoin de formaliser les demandes pour éviter les « doublons » remet en cause précisément la centralité des sollicitations informelles auxquelles se livrent les membres des associations de quartiers et donc leur marge de liberté et leur influence dans la redistribution des ressources de la commission. De fait, cette « remarque générale » constitue clairement un rappel à l'ordre adressé au responsable technique et à Fabrice : le renouvellement des référents municipaux ne doit en aucun cas impliquer un changement des pratiques informelles.

On le voit, le responsable des services techniques et Fabrice amorcent des tentatives de formalisation de la procédure de redistribution des ressources budgétaires de la commission. En ce sens, tous deux tentent, pour des raisons différentes, d'investir les zones d'incertitude

sur lesquelles reposent les pratiques informelles. Pour l'agent technique, l'institutionnalisation de nouvelles règles de saisine permettrait son service de reprendre la main dans la centralisation des demandes et de mettre fin aux stratégies de court-circuitage déployées par les autres services techniques. Fabrice, quant à lui, fait de l'introduction d'une « méthode » dans les procédures de redistribution un levier d'émancipation à l'égard du groupe constitué des comités de quartier. En effet, les propos tenus par les membres des associations de quartier révèlent une forme d'attachement, voire même de loyauté, plus prégnante vis-à-vis de Serge Fleurence. En régulant plus étroitement le travail de courtage informel entrepris par les associations de quartier, le nouvel adjoint cherche à étendre son influence sur les procédures redistributives. Or, si les deux responsables municipaux trouvent un intérêt commun à formaliser les procédures de saisines de la commission Montpellier au Quotidien, force est de constater qu'ils ne peuvent rien imposer et qu'ils se heurtent à un groupe cohésif qui n'entend pas sacrifier leur zone d'incertitude. La concurrence que ces derniers se livrent consiste précisément à opérer un courtage informel auprès des responsables municipaux. Enfin, c'est bien l'appel à la « rénovation démocratique » des conseils de quartier qui trouve peu d'échos parmi l'assistance. Son travail de début de mandat consistera donc à trouver des leviers de transformation des configurations d'acteurs cooptés au sein des conseils de quartier, plus réceptives aux nouvelles attentes du rôle d'adjoint en charge de la démocratie de proximité, tel qu'il le conçoit.

## Section 2 : Usages des crédits de proximité au service d'une entreprise politique

### Section 2.1 : Les crédits de proximité : un produit d'appel du nouvel adjoint

Au début de l'année 2009, une réunion publique est organisée à la maison pour tous Méлина Mercouri [Figure 1]. L'objet de la rencontre est l'élection du président du conseil consultatif du quartier Port Marianne et de son bureau. C'est Fabrice qui m'a informé de la tenue de cette réunion. Située dans le quartier Port Marianne, la structure a été inaugurée par H. Mandroux en juin 2005. Elle est le fruit de plusieurs mois de travaux de réhabilitation et d'aménagement d'une ancienne propriété viticole, le mas de Costebelle, achetée par la ville en 2002. On accède à la bâtisse en empruntant une allée bordée d'arbres. La structure comme le quartier, Fabrice les connaît bien : d'abord comme adjoint de quartier<sup>438</sup>, puis comme conseiller général puisqu'il s'agit de son canton d'élection depuis mars 2008. Autant dire que je me

---

<sup>438</sup>Il a occupé un bureau à cet effet entre 2004 et 2008.

rends dans un quartier avec lequel mon enquêté entretient un rapport bien particulier. D'ailleurs, l'invitation lancée au détour d'une conversation deux jours plus tôt dans son bureau de la Maison de la Démocratie, était lourde de sens : *« je lance le conseil de quartier Port-Marianne vendredi, t'as qu'à venir, c'est chez moi là-bas ! »*.

Figure 1 : Maison Pour Tous Méлина Mercouri



Source : ©KEMPENAR

Lorsque j'arrive sur les lieux, les participants prennent place dans la vaste salle polyvalente, au rez-de-chaussée de la structure. Le public [une soixantaine de personnes environ], s'installe sur les chaises réparties en deux rangées de dix places. Face à nous, se dresse une estrade avec une table et six chaises. Un homme d'une soixantaine d'années s'engage dans la rangée que j'occupe, au fond de la salle. Il ôte son feutre noir, me salue et me demande très cordialement si je peux me poster en bout de rangée. J'accepte volontiers et m'exécute. Il plaisante : *« c'est que nous sommes toute une colonie ! »* Dans son sillage suivent six ou sept

personnes du même âge. Assis à ma gauche, il balaie la salle du regard, visiblement à la recherche de visages familiers, ce qui est le cas. Les signes de mains se multiplient. Il agite son feutre au-dessus de la tête en direction d'un homme assis au premier rang qui l'invite à le rejoindre. Les mains en porte-voix il décline : « *on se voit après, on est venus avec Jacques et Sylvie !* ». Une dame assise à ses côtés [j'apprendrai un peu plus tard qu'il s'agit de sa femme] le rabroue : « *ne crie pas comme ça Lucien !* » Je m'aperçois que des scènes similaires ont lieu à différents endroits de la salle. Beaucoup sont venus en groupes et cherchent à s'asseoir ensemble. Les quelques personnes en couple ou esseulées, comme moi, sont priées de se décaler. Si l'âge moyen de la majorité des participants avoisine les soixante ans, quelques quarantenaires se mêlent à la foule. Des rires éclatent ici et là. L'ambiance est légère et ne correspond pas à l'idée que je m'en faisais. Je ne sais pour quelle raison, mais je m'attendais à plus de solennité pour l'élection des membres du conseil de quartier. Au contraire, un air de fête de quartier plane dans la salle.

[...] « *Vous êtes journaliste ?* » Les notes prises dans le calepin posé sur mes genoux intriguent Lucien. Je lui explique la raison de ma présence et lui expose en des termes très généraux le sujet de ma thèse : « *la démocratie de proximité à Montpellier* », « *du point de vue des élus surtout, c'est ce qui m'intéresse* ». Il sourit. Le ton amical se teinte de paternalisme : « *et bien mon garçon vous n'allez pas être déçu !* » L'homme semble loquace. Je l'interroge. Il est originaire d'Île-de-France où il était instituteur, « *comme [sa] femme* ». A la retraite ils ont décidé d'emménager à Montpellier, « *pour se rapprocher de [leur] fille et du soleil* ». Depuis, ils vivent dans le quartier, dans une villa, « *[sa] femme voulait un jardin, elle adore jardiner* ». Je lui confie avoir remarqué qu'il semblait connaître du monde dans la salle. Il confirme, « *mais pas tant que ça non plus* ». Ils se sont rapidement faits des amis à leur arrivée. Sa femme fréquente assidûment la Maison pour Tous et tous deux sont membres d'une association œuvrant dans le soutien scolaire. Je lui demande s'ils font partie d'un comité de quartier, mais ce n'est pas le cas. « *Les associations sur le quartier, elles sont toutes là, on les connaît à peu près toutes vous savez. Elles font pas mal de travail, c'est vrai, pour aménager les parcs par exemple.* » Il a connu Léon, l'actuel président du conseil de quartier et unique candidat à sa propre succession, peu après son arrivée. La déformation de la chaussée dans sa rue usait les amortisseurs des véhicules des résidents. « *[Son] voisin connaissait Ricci et [ils] sont allés le voir, le problème a été vite réglé* ». Après un temps de silence il reprend : « *mais vous savez, tout ça c'est de la démocratie de salon hein !* » Je veux en savoir plus mais l'un de ses amis l'interpelle.

[...] Une voix retentit dans un micro. C'est Fabrice. Il se tient debout sur l'estrade entouré du président sortant du conseil consultatif, de quelques membres du bureau, de la nouvelle adjointe de quartier et du chef de service de la démocratie de proximité. Il nous invite à prendre place et passe rapidement la parole à Léon. Ce dernier, assis en bout de table, remercie les participants de leur investissement. Il voit « *beaucoup de visages amis dans la salle, et ça [lui] fait chaud au cœur* ». Il remercie également la nouvelle adjointe de quartier, « *une femme de convictions, passionnée* ». Les propos tenus pour remercier Fabrice suggèrent une plus forte intimité : il le « *connaît depuis plus longtemps* » et a « *beaucoup travaillé avec lui sur le quartier* ». Ces expériences communes lui ont permis de « *connaître un homme avec beaucoup de cœur, qui n'abandonne jamais en cas de difficultés* », « *un homme généreux, habité par un esprit démocratique indéniable* ». Satisfait et visiblement amusé par ces louanges, Fabrice lui adresse un sourire : « *merci monsieur le président, vous êtes trop aimable* ». Il enchaîne. Il faut vite passer à l'élection du bureau du conseil de quartier, il veut avoir du temps pour présenter l'offre politique dont il a la charge : « *le bureau compte déjà seize personnes, avec son président François Ricci, qui est pour ?* ». L'ensemble du public lève la main. « *Parfait, le président et son bureau sont réélus à l'unanimité, félicitations !* ». La mise en scène quelque peu expéditive de l'élection achève mes dernières illusions. Lucien devine mon étonnement et s'en amuse : « *ça c'est de la discipline de vote pas vrai ?* ». Fabrice reprend la parole. Il prend soin dans son discours de replacer presque systématiquement les projets qui seront menés dans le cadre de sa délégation sous l'autorité du maire. Ainsi, les références mobilisées durant la campagne au « *vivre-ensemble* », à « *l'humain dans l'urbain* » sont pour lui des « *mots d'ordre* », la « *commande politique transversale* » qu'a transmise le maire à ses adjoints. Il a donc « *la chance* » d'être à la tête d'une délégation relevant de la priorité mayorale : « *la proximité est très importante pour Hélène Mandroux, parce qu'aujourd'hui, il est temps de faire de la politique autrement. C'est une nouvelle ère de gouvernance qui s'ouvre.* » Si le cadre programmatique et idéologique de sa délégation reste très vague, il est en revanche plus explicite s'agissant des moyens alloués à la démocratie de proximité : « *pour répondre à ces objectifs, Madame le Maire a mis les moyens. Deux millions d'euros les amis ! Rendez-vous compte ! Elle a mis deux millions d'euros sur la table ! Les crédits de proximité ! Et cet argent, c'est le votre, c'est à vous de décider ce que l'on va en faire, alors venez dans les conseils et comités pour partager vos idées, parce qu'aujourd'hui on ne fait plus pour vous mais avec vous !* » Il apparaît assez nettement que le budget est utilisé comme un produit d'appel, visant à enrôler de nouveaux participants. Cet appel à la participation du plus grand nombre, au-delà des seuls

comités de quartiers, sera une constante des discours de l'adjoint durant les deux années de mon enquête.

Néanmoins, en dépit de l'apparente flexibilité et disponibilité de ces crédits de proximité, ce que ne dit pas l'adjoint, c'est que cette ressource budgétaire a été ouverte dès 2001, au moment de la création des conseils de quartiers. Ainsi, durant les huit dernières années, une clientèle relativement hermétique s'est constituée autour de cette ressource et des procédures de redistribution plus au moins formalisées ont été mises en place. Sa prise de rôle consistera à se conformer à ces usages redistributifs tout en cherchant à en modifier certaines procédures dans le but d'agréger de nouveaux soutiens.

## Section 2.2 : A la recherche d'une nouvelle clientèle

### §1 La nomination de nouveaux « partenaires de jeu » à la tête des conseils de quartier

La captation et la fixation de clientèles sociopolitiques font partie intégrante de la production du leadership politique de l'adjoint<sup>439</sup>. Ce dernier trouve dans sa délégation les leviers de mobilisation de soutiens au sein de la société locale, et notamment du monde associatif. A cet égard, le budget de sa délégation lui fournit une ressource clé. La maîtrise des ressources budgétaires et la capacité redistributrice sont deux éléments qui structurent le système d'action et cadres d'opportunité des adjoints au maire. Les processus de négociation interviennent dans l'accès aux ressources [arbitrages budgétaires avec le maire, mobilisation des chefs et directeurs de services pour débloquer des fonds], ainsi que dans la redistribution [présidents d'association, adjoints et directeurs de services]. La nature de la ligne budgétaire délimite l'espace de possibles qui s'offrent à l'adjoint en termes de volume, mais également en termes de nature de la redistribution. De ce point de vue, les crédits d'investissement conduisent l'adjoint à opérer une redistribution en vue de la production de biens matériels sur l'espace public, tandis qu'il opère une production de services par le biais des crédits de fonctionnement. Le suivi ethnographique que nous avons engagé auprès de l'adjoint en charge de la démocratie de proximité, ainsi que les entretiens semi-directifs nous ont permis

---

<sup>439</sup>Sur les pratiques clientélares dans le champ politique voir : Médard (Jean-François), « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, vol.26, n°1, 1976, p. 103-131 ; Briquet (Jean-Louis), « Les pratiques politiques « officieuses ». Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud », *Genèses*, n°20, 1995, p. 73-94.

d'assister à des interactions de redistribution de ses ressources budgétaires et à leurs effets sur le leadership politique.

Il faut néanmoins se garder d'adosser l'étude des logiques de redistribution budgétaire à l'aune d'une vision purement stratégique et pleinement maîtrisée. On le sait, la lecture wébérienne de l'entreprise politique fait de la conquête du pouvoir l'alpha et l'oméga du travail politique. Le but de l'acteur engagé sur la voie de la professionnalisation politique consiste à multiplier et à occuper les positions de pouvoir au sein du parti et des institutions représentatives dans lesquelles il siège. Cette conquête du pouvoir passe par la mobilisation de ressources diverses [individuelles et collectives] qui concourent à son éligibilité<sup>440</sup>. De ce point de vue, la compréhension des logiques de redistribution des ressources budgétaires mises à la disposition de l'adjoint viserait à rendre compte de sa capacité à apprécier au mieux le rendement politique lié au soutien financier de telle ou telle association<sup>441</sup>. Si cette grille de lecture nous fournit des outils analytiques de premier plan pour saisir les logiques d'action de notre enquête, elle ne suffit pas à en rendre pleinement compte. Il nous semble nécessaire de prendre certaines précautions. Tout d'abord, il faut se garder de surévaluer la rationalité de l'acteur. En effet, les procédures d'arbitrage auxquelles se livre l'adjoint dans la mobilisation de son budget ne se résument pas au seul calcul du rapport coût-bénéfice. L'octroi d'une subvention ou la pose d'un mobilier urbain ne lui assurent en aucune façon le soutien indéfectible d'une association de quartier par exemple. Il s'agit en réalité davantage d'un pari sur l'avenir. Plus important encore, il convient d'éviter de nourrir une approche surplombante de ces procédures d'arbitrage, où l' élu occuperait un rôle central, définissant lui-même les frontières de sa clientèle. Lorsqu'il reprend en main la délégation en charge de la démocratie de proximité, il hérite de configurations d'acteurs institutionnels et associatifs déjà bien établies et marquées par des savoir-faire pleinement intégrés quant à la mobilisation des ressources budgétaires. En d'autres termes, la clientèle, et plus largement l'économie de la délégation, précèdent la nomination de l'adjoint : des intérêts s'y sont cristallisés, des porte-parole associatifs s'y sont affirmés, des routines s'y sont déployées. Dans ce sens, la liberté de l'adjoint dans la redistribution de son budget est fortement contrainte par des routines

---

<sup>440</sup> Abélès (Marc), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob, Paris, 1989.

<sup>441</sup> Voir Bailey G. (Frederick), *Les règles du jeu politique*, PUF, 1971. Dans son étude sur la construction des leaderships en Inde, Frederick G. Bailey, proposant de réfléchir sur la façon dont les leaders « attirent, entretiennent et récompensent leurs partisans », les définit comme « des hommes qui disposent de ressources limitées pour atteindre leurs objectifs et qui doivent choisir entre plusieurs possibilités de manœuvres selon l'estimation de leur coût réciproque. » (p.51.)

institutionnelles et la présence de groupes sociaux bien spécifiques. La compréhension des pratiques de redistribution budgétaire se doit donc d'obéir au postulat suivant : les stratégies redistributives de l'adjoint visant à capter une clientèle sociopolitique sont conditionnées par une demande sociale qui lui préexiste. Aussi, la production de son leadership politique reposera sur son aptitude à répondre à cette demande et aux attentes de rôle qui lui sont assignées. C'est dans ce cadre bien compris de prescription de rôle que l'adjoint expérimentera des stratégies de subversion visant à modifier les procédures redistributives ou la composition sociale de sa clientèle. Cette idée tend de fait à nuancer de façon significative la lecture entrepreneuriale classique du travail politique qui ferait de l'adjoint le seul acteur engagé dans l'animation de sa délégation, cherchant à s'installer durablement dans le jeu concurrentiel du marché politique.

Dans la mesure où les présidents des comités de quartier se montrent très tôt peu réceptifs à la démarche de renouvellement proposée par Fabrice, ce dernier s'efforce d'ouvrir l'accès de la présidence des conseils de quartier à des responsables associatifs étrangers aux associations de quartiers. Le fait est que les premières réunions organisées dans le cadre de la commission Montpellier au Quotidien ont mis en avant un consentement très mesuré de la part des comités de quartier, communauté de soutiens bien plus redevable à son prédécesseur. Aussi, durant les premiers mois de son mandat à la tête de sa toute nouvelle délégation, Fabrice s'emploie à promouvoir des acteurs associatifs acquis à sa cause. Ces partenaires, il les recrute en partie parmi les responsables associatifs côtoyés dans le cadre de sa délégation au sport entre 2002 et 2008. C'est le cas de Jérôme, qui se révélera être un soutien de poids dans le travail de capitalisation politique engagé par Fabrice dans le quartier de la Croix d'Argent. Né en Algérie dans une famille de paysans espagnols, illettrés, réfugiés de la guerre civile, il s'installe en France à l'âge de dix ans dans le Loire et Cher avant d'emménager à Orléans. C'est dans cette ville qu'il passe sa vie d'étudiant et connaît ses premières expériences militantes et professionnelles. Il préside le conseil des jeunes au sein de la Maison de la Culture et de la Jeunesse de la ville. Cette expérience associative est le sillon de son unique socialisation militante, au sein des Jeunesses Communistes : *« donc déjà j'étais forgé par les instits et les directeurs des MJC, c'était un peu coco hein à l'époque... c'est là que j'ai fait mes armes... dans les MJC... c'était assez engagé... on faisait la fête de l'Huma comme les*

*gens font le pèlerinage de Lourdes... et puis j'ai quitté les jeunesses communistes avec l'histoire de Prague... donc voilà j'avais ma carte des JC<sup>442</sup>. »*

Diplômé de l'école normale, il devient instituteur, activité qu'il exercera essentiellement dans le cadre de programmes destinés à des publics en difficulté scolaire. Il occupe ainsi durant dix années un premier poste au sein de la Maison d'Arrêt d'Orléans, puis au sein d'un centre d'observation et de réinsertion sociale. En 1991, il s'installe à Alès, avant d'arriver à Montpellier où il enseignera dans les établissements de la ville au sein d'une Section d'Enseignement Général et Professionnel Adapté [SEGPA] jusqu'à sa retraite. Délégué syndical au Syndicat des Enseignants du Secondaire, c'est dans le cadre de ses responsabilités associatives dans le domaine du sport qu'il fait la connaissance de Fabrice : ses fonctions de président du comité départemental de volley, de vice-président de la ligue départementale et président du club de volley dans le quartier de la Croix d'Argent prolongent son engagement professionnel auprès des plus jeunes.

Ces quelques éléments biographiques dressent un profil différent de ceux observés parmi les présidents des comités de quartiers de Montpellier. Etranger aux luttes urbaines des années 1970 et à l'institutionnalisation des échanges entre les comités de quartiers et les autorités municipales au sein de la commission Montpellier au Quotidien, la mise en récit de sa prise de rôle de président de conseil de quartier en 2008 repose sur une approche très critique à l'égard de ceux qu'il considère comme des « *professionnels des bouts de trottoir* ». Avant sa prise de fonction, il n'avait qu'une vague idée de ce qu'était la démocratie de proximité à Montpellier : « *au début, je vais être tout à fait honnête, je ne savais même pas ce que c'était toute cette histoire de conseils de quartier... bon, je connaissais quelques associations de défense de riverains, le comité de quartier qui organise son loto, ça j'ai bien compris comment ça fonctionnait quand je suis arrivé sur Montpellier<sup>443</sup>. »* Aussi, quand Fabrice lui propose de prendre la présidence du conseil de quartier de la Croix d'Argent, il confesse avoir eu quelques réticences au début ; « *[ses] activités associatives [lui] prenaient déjà beaucoup de temps et [il] ne savait pas vraiment dans quoi [il] s'engageait<sup>444</sup>. »* Mais il a finalement accepté « *parce qu'on refuse jamais un coup de main à un copain<sup>445</sup>. »* Sa nomination à la tête du conseil est donc le fruit d'une cooptation engagée par Fabrice. Si cette intimité entre

---

<sup>442</sup>Entretien réalisé auprès de Jérôme, président de conseil de quartier.

<sup>443</sup>*Ibid.*

<sup>444</sup>*Ibid.*

<sup>445</sup>*Ibid.*

les deux acteurs permet à l'adjoint de « placer » un proche à la tête de la structure, elle lui assure également la présence d'un « partenaire de jeu » réceptif aux nouvelles attentes qu'il s'efforce de créer autour de son rôle exécutif qui passe par la marginalisation des présidents de comités de quartier au sein des conseils de quartier. Dans son discours, Jérôme se livre à une remise en cause du rôle des comités de quartier et de leur monopole sur les espaces institutionnalisés de participation :

*« Ce sont des petits barons de quartier... je pouvais pas les écarter tout de suite, je l'ai dit à Fabrice et on était ok sur ce point ! On était tous les deux conscients qu'on ne pouvait pas faire sans eux, il fallait le faire plus finement pour pas avoir le feu quoi... donc bon je me suis dit ils sont là, ils vont représenter 40% du bureau... mais bon, il faut que tu comprennes que ce sont toujours les mêmes ! Au tout début je vais à une réunion de quartier à la salle des rapatriés, j'en organise une autre après et tu te retrouves avec les mêmes, la moitié de la salle des rapatriés et tu réalises très vite le microcosme dans lequel tu t'engages ! Mais bon tu peux pas faire ta révolution, je ne voulais pas me mettre en difficulté, moi sur le quartier, et Fabrice derrière...donc quand j'ai repris le bureau en 2008, j'ai gardé les cinq comités de quartier qui y étaient avant... les cinq petits barons quoi... gentils au demeurant hein, mais des types, on a l'impression que sans eux Montpellier n'existerait pas, qui ont leur pré carré qu'on doit surtout pas toucher ! En même temps, je les ai vite rassurés, parce que les crottes de chien, les trottoirs et les lotos, c'est vraiment pas mon truc, je voulais pas aller là-dedans, ça m'intéresse absolument pas... donc je leur ai fait une commission pour eux, loisirs et animations, ils étaient contents, il y avait G\* qui est très gentil au demeurant mais qui est dans la préparation du 13 juillet, et les notions de transversalité par exemple c'est pas son truc quoi ! Alors voilà, j'ai essayé de fédérer au maximum, mais c'est vrai que c'est délicat parce que je suis convaincu que certains comités de quartier ont vu un concurrent arriver, et donc ils sont là mais, sans être des freins, c'est un investissement calculé<sup>446</sup>. »*

On le voit, Jérôme jouit d'une grande liberté dans sa prise de rôle au sein du conseil et opère une marginalisation des présidents des comités de quartier avec l'accord de Fabrice. En renouvelant les configurations d'acteurs recrutés au sein du conseil, Jérôme cherche à rompre le monopole des comités de quartier mais également à ajuster les attentes des membres du bureau au discours de rénovation porté par Fabrice. Il a donc fait en sorte d'intégrer des acteurs associatifs traditionnellement exclus des conseils, « donner la parole à ceux qui ne la prennent jamais dans ces instances<sup>447</sup> » : « j'ai choisi des gens qui étaient des acteurs de terrain, comme la directrice de l'Espace Famille, coordinatrice du réseau de la Croix d'Argent qui constitue un vingtaine d'assos... c'est quand même 800 familles derrières, les plus déshéritées, et parmi elles je retrouvais des gamins que j'avais au volley, des enfants que

---

<sup>446</sup>Ibid.

<sup>447</sup>Ibid.

*des copains avaient eu au club de judo, ou qui étaient au collègue*<sup>448</sup>. » Il adosse les activités conduites au sein du conseil à des « valeurs qui [lui] sont chères, qui ont forgé [son] caractère. Egalité et lutte contre l'exclusion ont toujours constitué pour lui « le sens de [son] engagement professionnel et associatif<sup>449</sup>. » Ce qu'il définit comme « l'expertise des bouts de trottoir » est portée par des acteurs profondément marqués par le contexte urbanistique de leur engagement associatif des années 1970. Sa socialisation militante s'est au contraire déroulée à la marge des préoccupations d'aménagement physique de l'espace urbain.

L'adjoint cherche à impulser un changement de cap assez marqué quant aux domaines d'activités traditionnellement investis par les associations de quartier. Les enjeux urbanistiques sont désormais relégués au second plan au profit des questions culturelles, identitaires ou de cohésion sociale, thématiques en phase avec la nouvelle mise en récit de la démocratie de proximité promue par l'adjoint, dont l'objectif annoncé serait la transformation des rapports sociaux. Il s'agit bien de faire des conseils de quartier des leviers de captation d'une nouvelle clientèle et de la mettre en scène. L'institution des appels à projet en décembre 2009 s'inscrit dans cette optique.

§2 Fabrice et l'affirmation de son rôle redistributeur : la reproduction de logiques clientélares

Pour l'année 2010, Fabrice dispose d'un budget de près de un million et demi d'euros de crédits de proximité. Le tiers de ce montant est destiné au financement des travaux portés par les comités de quartier au sein de la commission Montpellier au Quotidien. Ces travaux font l'objet d'arbitrage au fil de l'eau, dans la continuité des pratiques redistributives informelles de la commission. Le reste des crédits est alloué aux conseils de quartier. En décembre 2009, Fabrice ouvre une procédure inédite de redistribution des crédits de proximité par laquelle il s'efforce de mettre en scène une nouvelle communauté d'intérêts, distincte de celle des comités de quartier<sup>450</sup>. Il s'agit d'un appel à projets lancé à travers les conseils de quartier à destination des associations œuvrant sur les territoires de la ville. Cette procédure se déroule en trois temps. Les présidents des conseils de quartier sont chargés de transmettre cet appel à projets auprès des associations de leur quartier et d'opérer une première sélection des propositions. Chaque président communique ensuite les projets sélectionnés au service de la

---

<sup>448</sup> *Ibid.*

<sup>449</sup> *Ibid.*

<sup>450</sup> Dans son étude des budgets participatifs en Poitou Charente, Alice Mazeaud note qu'un tel dispositif de dépense publique permet de donner corps à une communauté citoyenne. Voir Mazeaud (Alice), *op.cit.*

démocratie de proximité qui évalue leur faisabilité technique et financière. Enfin, la troisième phase de la procédure consiste à restituer l'expertise technique et à valider la prise en charge des projets proposés par le conseil de quartier.

La première spécificité de cette procédure réside dans la marge de liberté conséquente concédée aux présidents des conseils de quartier. Fort de leur rôle de catalyseur des demandes sur leur quartier, ils opèrent bien souvent un travail de courtage informel auprès des acteurs associatifs évoluant dans leur entourage. De fait, la publicisation de l'appel à projet reste très limitée. Au cours de nos entretiens avec les présidents des conseils de quartier, nous avons pu constater combien cette manne budgétaire les plaçait dans une position redistributrice avantageuse, dans un champ hautement concurrentiel où les associations se livrent quotidiennement à une véritable course aux financements. Au total, ce sont près de 120 projets qui ont été transmis et étudiés par le service de la démocratie de proximité. Au printemps 2010, Fabrice organise dans les Maisons pour Tous le rendu de cette expertise technique auprès des membres des conseils de quartier et des porteurs de projets. Nous rendons compte dans les paragraphes suivants de l'observation de la réunion organisée au sein du quartier de la Croix d'Argent.

Lorsque je reprends contact avec Fabrice en 2010, la seconde édition du printemps de la démocratie bat son plein. Une nouvelle fois, les réunions publiques se succèdent et font l'objet d'une large couverture médiatique. Averti de mon retour sur Montpellier depuis fin février par un mail, Fabrice décline mes premières sollicitations d'entretien par le biais de sa secrétaire. Contactée par téléphone en avril, cette dernière m'explique que « *l'agenda est un peu serré en ce moment.* » Des réunions de concertation sont prévues avec les conseils consultatifs en avril, je lui demande quand se tiendra la prochaine. « *Samedi [24 avril], il a un appel à projet sur la Maison pour Tous Camus avec Jérôme.* » Le jour dit, je me rends sur place en début de soirée, peu avant l'ouverture de la réunion. Les participants sont déjà présents. Ce sont des responsables associatifs du quartier de la Croix d'Argent. Je reconnais certains d'entre eux que j'avais croisés l'année précédente. Mais dans leur très grande majorité, les visages me sont inconnus. Quelques détails me surprennent : la moyenne d'âge des participants, la quarantaine, contraste avec mes observations dressées lors des réunions avec les comités de quartier. Les femmes sont également plus représentées. Tous entrent dans le bâtiment et semblent déjà bien se connaître. Je patiente à l'entrée en scrutant l'arrivée de Fabrice. Les participants s'installent. Le brouhaha des chaises s'échappe de la salle puis

s'estombe pour laisser place à quelques chuchotements à peine perceptibles depuis la porte d'entrée. Face à la maison pour tous, le jour tombe sur le parc Tastavin. Quelques minutes s'écoulent quand un bruit de moteur se fait entendre, de plus en plus fort. Longeant l'aile gauche de la Maison pour Tous, un scooter à trois roues fait son apparition et s'arrête au pied des marches du parvis, à une dizaine de mètres de l'entrée. Malgré le casque qui cache en partie le visage du conducteur je reconnais tout de suite Fabrice et sa carrure imposante. Il coupe le moteur, m'aperçois, m'adresse un large sourire et vient à ma rencontre la main tendue. « *En retard à votre propre réunion monsieur l'adjoint ?* ». « *Le quart d'heure montpelliérain, on ne bouscule pas les traditions ! Ça y est tu es revenu ?* ». « *Oui, depuis deux mois...* » Deux femmes d'une quarantaine d'années sortent de la maison pour tous, chacune une cigarette à la main. L'une d'elles salue Patrick. Le ton est familier. « *On a le temps de s'en fumer une ? On ne te voyait pas arriver !* » « *Bien sûr madame la présidente, ce soir c'est votre soirée. A deux belles femmes comme vous, on ne peut rien refuser...* » Les deux comparses s'éloignent de quelques pas en riant. « *ta secrétaire m'a dit que tu étais bien occupé ces jour-ci ?* » « *Oui oui, on fait la deuxième édition du printemps tu sais...* » « *Oui je sais, d'ailleurs j'ai vu ton passage télévisé à 7LTV.* » Cette allusion à sa dernière sortie médiatique pique son intérêt. « *Ah tu m'as vu ? C'est bien, ça marche bien hein ? Appelle-moi la semaine prochaine et on se cale un moment tous les deux ok ? allez je rentre... Tu restes à la réunion ?* » Il me quitte, s'engouffre dans le bâtiment et salue chaleureusement les personnes présentes dans le couloir, leur gratifiant d'un petit mot à chacun.

La réunion se tient dans la salle du rez-de-chaussée de la Maison pour Tous. Une quarantaine de participants ont pris place, les chaises sont pratiquement toutes occupées. Face au public, une table et trois chaises sont dressées. Jérôme et Fabienne sont installés, très vite rejoints par Fabrice. La plupart des visages me sont inconnus. A côté de moi, une jeune femme d'une trentaine d'années griffonne quelques notes sur un calepin. Présente aux autres réunions d'attribution des financements, j'apprendrai qu'il s'agit d'une journaliste rencontrée par Fabrice durant l'année écoulée. Il la sollicite régulièrement pour couvrir ses différentes actions conduites au sein de sa délégation. Le discours novateur des appels à projet ne doit pas être confiné dans la confidentialité des salles polyvalentes des Maisons pour Tous. Le Printemps de la Démocratie reste pour Fabrice une occasion d'occuper durant plusieurs mois l'actualité de l'exécutif montpelliérain, et il lui faut en orchestrer la couverture médiatique afin d'optimiser sa notoriété. A plusieurs reprises durant la réunion, il adressera des messages destinés à la journaliste [« *je vois qu'il y a la presse* », « *ce que je dis sera peut-être repris par*

*la presse demain* », « *je dis ce que je pense, je ne vais pas me taire parce que la presse est là ce soir* »]. La réunion de travail avec les acteurs associatifs emprunte, au gré des interventions de Fabrice, aux modalités de prise de parole de la conférence de presse par laquelle l'adjoint met en scène son rôle réformateur et fait de ses déplacements dans les quartiers des tribunes politiques.

Ses propos introductifs visent à acter le renouvellement des participants mobilisés par le conseil de quartier. Depuis les observations dressées lors de la première réunion de la commission Montpellier au Quotidien, Fabrice s'est efforcé, avec l'appui des nouveaux présidents des conseils de quartier, d'ouvrir la délégation à des acteurs associatifs autres que les seuls comités de quartier. Cette mise à distance des associations de quartier dans la mobilisation des crédits de proximité est pour Fabrice un motif de satisfaction sur lequel il insiste largement :

[Fabrice] : « *Je vous remercie toutes et tous d'être là ce soir, et de votre implication dans cet appel à projets, qui est quelque chose de nouveau, il faut le dire... Je suis très content parce que je vois ici plein de nouvelles têtes... alors pour la plupart on se connaissait déjà un peu, on s'était croisé par le passé hein... mais je veux dire que le conseil de quartier, c'était pas un lieu où on avait l'habitude de vous voir... et donc je suis très satisfait parce que c'est la commande que j'avais passé aux présidents des conseils de quartier, et c'est vrai que Jérôme a parfaitement rempli sa tâche hein...* »

[Jérôme, sur le ton de la plaisanterie] : « *A votre service monsieur l'adjoint...* »

[Fabrice] : « *J'insiste, je veux souligner la qualité de ton travail et celui de ton conseil parce que c'est vrai que ce n'est pas toujours simple... il y a certains conseils où les habitudes ont la vie dure, et quand on veut faire rentrer de nouvelles personnes, de nouvelles compétences et ben on se heurte à la méfiance... ici, sur la Croix d'Argent, il existe un super réseau associatif et je trouvais dommage de ne pas vous impliquer dans ces projets... et ça, je l'ai dit aussi aux comités de quartier, ils ne doivent pas se sentir menacés ! Ils ont leur expertise, et ils la mettent en œuvre dans Montpellier au Quotidien qui émerge sur environ un tiers des crédits de proximité... après il fallait savoir ce qu'on voulait faire des conseils de quartier, est ce que ça ne pouvait pas être aussi un lieu pour réfléchir sur les problèmes de mixité, de cohésion sociale, des thèmes sur lesquels vous travaillez dans vos associations, et ce sont ces compétences qu'on voulait dans les conseils... ce que vous faites, c'est que vous faites plus que les comités de quartier, vous faites plus dans la relation sociale avec les habitants, c'est cela qui est important...* »

[Jérôme] : « *oui, simplement pour rebondir sur ce que tu dis, la philosophie du conseil consultatif du secteur Croix d'Argent depuis son début, c'est-à-dire depuis*

*un peu plus d'un an, ça a été de privilégier tous les travaux qui facilitent la cohésion urbaine et sociale, et c'est pour ça que la plus grande majorité des projets que nous avons à discuter tout à l'heure traitent de ce sujet là... pourquoi ? Parce que nous considérons que ce quartier est parfaitement maillé en termes de réseaux, en termes d'associations, en termes de dynamique de riverains... et on a considéré que tout ce qui était de l'ordre de l'aménagement, de la construction ça relevait toujours des comités de quartiers et des associations de riverains qui le faisaient jusques là très bien et on ne voulait surtout pas devenir un super comité de quartier... donc notre plan d'action s'est surtout situé sur le domaine de la cohésion urbaine et sociale... »*

Par cette première intervention, je mesure toute l'importance accordée par Fabrice au renouvellement des membres des bureaux des conseils de quartier. Les porteurs de projets présents dans la salle et cooptés par Jérôme n'ont pas pour préoccupation première les travaux d'aménagement de voirie. Sur les dix projets présentés au cours de la réunion, quatre seulement concernent des demandes d'aménagement urbain [régulation du stationnement sauvage des voitures, construction d'un local pour accueillir les jeunes du quartier ou encore pose de ralentisseurs pour sécuriser les abords des écoles]. Les six autres projets concernent des demandes de financement liées à des activités culturelles, sportives ou sociales diverses. Ainsi, la représentante de l'Atelier Permanent d'Initiation à l'Environnement Urbain [APIEU] sollicite un financement pour les projets conduits dans le cadre de son association visant à sensibiliser les plus jeunes aux enjeux de discrimination et de biodiversité. Un jeune homme et une jeune femme d'une vingtaine d'années membres du collectif Koa proposent des ateliers d'initiation au jazz et à l'improvisation musicale. Le représentant du foyer Beaufort, structure d'Hébergement pour adultes handicapés mentaux, cherche à financer un voyage en Martinique pour les résidents du centre et les habitants du quartier. La responsable de l'Espace Famille porte quant à elle deux projets : le premier vise à offrir des activités physiques et culturelles aux mères célibataires membres de la structure. Le second concerne la création d'un « Café Parents » conçu comme un espace de rencontre et de convivialité pour les familles traversant des difficultés sociales.

La sélection « réussie » des porteurs de projets assure à Fabrice un cadre d'interaction favorable aux tentatives de politisation de son rôle et d'émancipation à l'égard des attentes fixées par les comités de quartier. Bousculé par les associations de riverains au cours de la commission Montpellier au Quotidien, cette fois, il est celui qui fixe les rôles et n'hésite pas à lancer des rappels à l'ordre lorsque ses interlocuteurs s'en écartent. Bien qu'il parvienne à garder la main sur la dynamique des prises de parole, certains participants cherchent parfois à

exprimer leur mécontentement quant à leurs demandes déboutées d'aménagement de voirie. Fabrice n'hésite alors pas à couper court. Les échanges tenus au cours du dernier quart d'heure de la réunion illustrent ces rappels à l'ordre. Ils font suite à l'exposé des quatre projets relatifs aux aménagements urbains. Plus loquaces dans ses commentaires sur les autres projets, Fabrice veut de toute évidence conclure assez vite sur ces interventions et dresser un bilan de la soirée :

Fabrice : « *bien pour ces travaux de voirie je crois qu'il n'y a pas de problème à les faire passer sur les crédits de proximité et pas sur Montpellier au Quotidien... on n'est pas sur des petits aménagements hein, on est au-delà des sept ou huit mille euros, donc on va transmettre aux services techniques... bon alors je voudrais quand même conclure cette réunion en vous présentant très rapidement les débats qui seront organisés les jours prochains... sur notamment une question qui m'est chère, la ville de demain... quelle ville...* »

[Il est coupé dans sa phrase. Un homme d'une quarantaine d'années, jusque là silencieux, intervient visiblement irrité]

Homme : « *Excusez-moi mais je voudrais quand même savoir où ça en avec les ralentisseurs rue Roseau, parce que avec le tram, les sens de circulation ont changé et ça devient n'importe quoi !* »

Fabrice : « *oui alors monsieur pour ces questions Hélène Mandroux a justement lancé cette année une vaste concertation sur le Plan Local de Déplacement, et je vous invite à y participer pour...* »

Homme : « *Oui mais bon c'est surtout une mesure d'urgence à prendre parce qu'il y a un gros problème d'insécurité à cet endroit-là... donc moi ce que je propose c'est ce qu'on a fait en déposant l'appel à projet... cet appel à projet est visible sur le blog qui est en ligne, Marqueroze-blog sur internet, vous allez tomber sur la fiche projets 2010, vous pouvez en prendre connaissance et nous donner vos sentiments sur ce qu'on vous propose parce qu'effectivement il y a quelque chose à faire urgemment puisque chaque jour on amène les enfants à l'école, on traverse des rues où les voitures ne s'arrêtent pas, les trottoirs sont si petits que les voitures roulent dessus... donc nous c'est tous les jours qu'on a peur en amenant les enfants à l'école...* »

Fabrice : « *Attendez monsieur on va recadrer le débat, parce que ce soir ce sont les appels à projets ! Ce n'est pas le lieu ni le moment... vous semblez organisé avec votre blog alors envoyez-nous vos propositions et on verra ce qu'on peut faire, peut être dans le cas de Montpellier au Quotidien... alors je reprends sur la conférence que j'organise sur la ville de demain, avec un sociologue, Jacques Donzelot... je l'ai fait venir parce que...* »

[Il est une nouvelle fois interrompu. Fabienne demande à prendre la parole]

Fabrice : « *oui Fabienne ?* »

Fabienne : « *Oui deux secondes, je voulais revenir sur l'installation d'une boîte aux lettres place de Chine pour éviter aux habitants du secteur de se déplacer à la poste d'Estanove... il faut savoir que j'ai appelé personnellement le directeur de la poste qui m'a promis d'installer cette boîte aux lettres... [à Fabrice] tu sais c'est ces boîtes aux lettres jaunes sur pied que l'on pose sur les trottoirs, tu en as une en face, tu en as une à l'angle de l'avenue de Maurin... mais je crois qu'il a dû oublier donc je vais le rappeler... »*

Une habitante : « *oui je te rejoins sur ça parce que l'an dernier il y a des gens qui avaient déjà demandé une boîte aux lettres... »*

[Une discussion s'engage avec Fabienne sur l'accessibilité des boîtes aux lettres du quartier. Deux ou trois autres participants interviennent également. Très vite un brouhaha inaudible envahit la salle. Fabrice intervient sur un ton agacé]

Fabrice : « *Ca suffit, s'il vous plaît ! Pour les boîtes aux lettres, vous avez Montpellier au Quotidien pour en discuter... voilà, vous avez Marlène aussi, la fée du quartier, c'est bien tu t'occupes des boîtes... moi je voudrais finir parce que ce qui est important, c'est comment on définit la citoyen urbain de demain... »*

Par le renouvellement des partenaires de jeu, Fabrice parvient à prescrire de nouvelles attentes quant à son rôle redistributeur. Les enjeux d'aménagements de voirie relèvent désormais presque exclusivement de la commission Montpellier au Quotidien et des comités de quartier. Fort de ce cantonnement fonctionnel des comités de quartier, Fabrice est en mesure de « sanctionner » toute tentative de subversion des cadres d'interaction qu'il cherche à établir avec les membres des conseils de quartier. Les projets à visée culturelle, sportive ou sociale s'accordent d'avantage avec ses efforts pour politiser sa délégation et mobiliser un nouveau public. Néanmoins, s'il parvient à modifier les configurations d'acteurs recrutés dans les conseils de quartier et l'objet des demandes, son rôle redistributeur repose sur des logiques clientélares parfaitement intégrées par l'ensemble des participants.

Si la majorité des projets présentés entrent en adéquation avec la volonté de Fabrice d'ouvrir le travail des conseils de quartier à des thématiques touchant aux enjeux de cohésion sociale, ils ne peuvent faire l'objet de financement dans le cadre des crédits de proximité. Ces derniers sont en effet indexés sur une ligne budgétaire bien spécifique relevant des services techniques de la ville. On touche ici aux limites du discours d'ouverture porté par Fabrice qui se heurte à la division du travail exécutif et des lignes budgétaires allouées à chaque délégation. De fait, ces projets nécessitent l'octroi de subventions associatives sur lesquelles Fabrice ne peut exercer aucun arbitrage. Il est donc conduit à se poser en médiateur de ces demandes auprès

des adjoints susceptibles de débloquent les fonds nécessaires. L'impossibilité dans laquelle se trouve Fabrice pour accorder les subventions nécessaires aux projets culturels présentés suscite un échange avec Jérôme qui relève de la « politique du guichet » :

Fabrice : « *Pour les projets qui nécessitent le feu vert du service culture, on s'en occupe et je vous tiens au courant très rapidement.* »

Jérôme : « *C'est surtout des sous qu'ils voudraient mais bon...* »

Fabrice : « *Ah pour ça je les ai pas, sinon vous allez dire que je suis un bonimenteur et quand je reviendrai je devrai baisser les yeux et je veux pas baisser les yeux ! [rires] je dirai pas les noms des quartiers mais il y a des quartiers qui ne jouent pas le jeu et ils pensent qu'en se divisant et ben les élus leur donneront plus de pognon et ben ils ont pas compris, on est passé dans l'ère de la transversalité, le cohérence de l'organisation, de l'efficacité... et vous le prouvez... projet suivant !* »

Jérôme : « *Alors le projet suivant est présenté par un habitant du quartier qui est pratiquant de danse moderne et c'est vrai que je voudrais simplement glisser deux mots aux élus présents à cette table, c'est vrai que la Croix d'argent, du fait de sa densité associative, de sa densité de réseaux est un peu juste au niveau de l'accueil de nouvelles possibilités notamment dans le domaine de la culture et c'est un constat qu'on a pu faire c'est qu'on a très peu de lieux d'expression de culture... les MPT il faudrait rajouter quatre étages, etc... voilà pourquoi le conseil consultatif a soutenu ce projet...* »

Fabrice : « *Il est là ?* »

Jérôme : « *Alors il n'est pas là, il demande simplement heu... bon c'est pas grand-chose... la construction... en tout cas l'utilisation du gymnase qui est au Parc Montcalm, pour en faire une salle de danse...* »

Fabrice : « *Monsieur le président vous devenez trop bon ! Vous n'êtes pas candidat au conseil municipal vous ?* »

Jérôme : « *Non, je ne suis pas un concurrent sérieux, pas pour l'instant en tout cas...* » [rires]

En ouvrant la mise à l'agenda des projets portés par le conseil de quartier à des thématiques ne relevant pas de ses prérogatives budgétaires, Fabrice est amené à valoriser ses qualités de médiation auprès des autres adjoints et services administratifs. S'il y voit une opportunité de concrétiser les appels à la « transversalité », ce qui se joue pour lui reste avant tout d'assurer sa centralité dans les échanges qu'il cherche à instituer. De fait, au-delà des discours désormais bien rodés par lesquels Fabrice cherche à se poser en réformateur des pratiques redistributives des crédits de proximité, la réunion donne à voir avant tout la reproduction de

logiques clientélares qui font partie intégrante de la conception du travail politique de Fabrice<sup>451</sup>. Si la réunion est pour Fabrice une occasion de mettre en scène le renouvellement des participants cooptés par le conseil de quartier, elle est avant tout un moyen d'affirmer sa centralité dans la redistribution des crédits de proximité. Que les responsables associatifs apparaissent comme étant plus réceptifs aux discours énonciatifs de Fabrice qui ne perd aucune occasion pour définir ce qu'est selon lui la « démocratie », le « travail politique », la « cohésion sociale », cela ne fait pas de doute. Les montées en généralité de l'adjoint, les tentatives de politisation du discours sur la participation citoyenne et la formulation des rôles que chacun est censé endosser dans sa délégation [associations, services administratifs, élus] recueillent généralement l'assentiment du public présent ce soir-là. En cela, le cadre d'interaction diffère considérablement des réactions négatives des comités de quartier observées au sein de la commission Montpellier au Quotidien. Néanmoins, l'objet de la réunion pour les responsables associatifs reste l'obtention de financements. De fait, ce qui se joue dans l'échange avec l'adjoint relève de logiques clientélares parfaitement intériorisées par l'ensemble des acteurs.

---

<sup>451</sup> Nos observations rejoignent celles dressées par Cesare Mattina sur le rôle des ressources clientélares dans la reproduction du pouvoir notabiliaire des élus marseillais : « Le pouvoir du maire dans la redistribution des ressources clientélares ne réside pas uniquement dans la satisfaction des demandes de ses clientèles personnelles et de son entourage. Ce pouvoir est d'autant plus grand que le maire dispose de ressources publiques et qu'il a la possibilité de les redistribuer à travers les différents leaders et conseillers municipaux appartenant à son équipe. La distribution des ressources est l'une des caractéristiques principales de l'emprise qu'un leader a sur son entourage. A la suite de Frederick Bailey, qui a observé la formation du leadership dans la société indienne, on peut donc dire que le leader est celui qui gère et distribue des ressources dans une certaine situation politique. Le pouvoir notabiliaire et sa reproduction sont donc étroitement liés à la capacité du notable de participer à un système d'échanges avec les électeurs et les groupes qui le soutiennent. » Mattina (Cesare), « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, n°67, 2004, p. 129 et suivantes.



## Conclusion générale

La genèse de l'offre participative sur Montpellier permet de mettre en lumière la configuration sociopolitique spécifique des années 1970 et les groupes sociaux porteurs de cette demande. L'idéologisation des enjeux de proximité prolonge les appels à la « démocratisation » de l'institution municipale par les nouveaux entrepreneurs socialistes de la « vague rose ». Bien plus qu'un simple produit d'appel, la « démocratie de proximité » assure à Georges Frêche un levier de captation et de mobilisation des nouvelles classes moyennes urbaines salariées dont certains segments ont joué un rôle actif dans l'alternance socialiste. Néanmoins, à cette politisation de l'alternance municipale succède une désidéologisation gestionnaire qui se traduit par la satellisation des milieux associatifs de quartier et socioculturels dès le début des années 1980. L'institutionnalisation de nouveaux cadres d'interaction balise les frontières d'une communauté de soutiens personnalisés à Georges Frêche. Aussi, la mise en place des conseils de quartier en 2001 est très largement dépendante du processus notabiliaire engagé depuis le début des années 1980, qui oriente les usages et représentations de la démocratie de proximité. Ce processus débouche sur la cristallisation de configurations clientélares dans lesquelles les rétributions sociales ou professionnelles poursuivies par les porte-parole de la proximité dépendent de leur engagement envers le maire.

L'arrivée d'Hélène Mandroux à la tête de l'exécutif montpelliérain ouvre donc une nouvelle étape dans la mobilisation des discours relatifs à la démocratie de proximité. Si son prédécesseur avait pris soin de suivre au plus près les acteurs évoluant dans ce secteur d'activité, de nouvelles opportunités se font jour au sein de son administration. Le service embryonnaire de la démocratie de proximité, historiquement rattaché au cabinet du maire, s'insère désormais dans un département administratif plus large regroupant pour la première fois services et structures para-municipales en charge de la relation avec les administrés. Cette nouvelle configuration institutionnelle est portée par des acteurs héritiers du socialisme municipal de la fin des années 1970 dont la socialisation professionnelle s'est opérée en lien étroit avec la filière politique. S'ils s'efforcent d'importer leur savoir-faire pour légitimer leur rôle au sein de la division du travail administratif, ils font également l'objet de tentatives d'enrôlement de la part des acteurs politiques, et notamment des adjoints de quartier. Certains d'entre eux vont essayer de tirer profit de ces reconfigurations institutionnelles et de la plus grande autonomie accordée par Hélène Mandroux dans l'animation de leur délégation. Ils

s'affirmeront comme des nouveaux entrepreneurs de politisation de la démocratie de proximité.

## BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE

La bibliographie est présentée selon un principe thématique. Pour chacune des entrées, le lecteur trouvera les références d'ouvrages, de contributions d'ouvrage, d'articles et de travaux universitaires.

### Sociologie et histoire du socialisme en France

#### Ouvrages

BECKER (Jean-Jacques) et CANDAR (Gilles) (dir.), *Histoire des gauches en France*, La Découverte, Paris, 2004

BERGOUNIOUX (Alain) et GRUNBERG (Gérard), *L'Ambition et le remords : les socialistes français et le pouvoir, 1905-2005*, Fayard, Paris, 2005.

BERNSTEIN (Serge), CEPEDA (Frédéric), MORIN (Gilles) et PROST (Antoine), *Le Parti socialiste entre Résistance et République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2000.

BONEFANT (Thierry) et GUEZOU (Jean-François), *Atlas électoral du grand Ouest depuis 1958*, CRAP/Université de Rennes/Ouest-France éditions, 1985.

BOUGEARD (Christian) (dir.), *Un siècle de socialisme en Bretagne. De la SFIO au PS (1905-2005)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2008.

DAGNAUD (Monique) et MEHL (Dominique), *L'Elite rose*, Ramsay, Paris, 1982.

DANTHIEUX (Dominique), *Le Département rouge. République, socialisme et communisme en Haute-Vienne (1895-1940)*, Pulim, Limoges, 2005.

GIRAULT (Jacques), *L'implantation du socialisme en France au XXe siècle. Partis, réseaux, mobilisation*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2001.

GUIDET (Thierry), *La rose et le granit : le socialisme dans les villes de l'Ouest (1977-2014)*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigue, 2014.

GUIDONI (Pierre), *Histoire du nouveau Parti socialiste*, Tema-Action, Paris, 1973.

LAGROYE (Jacques), LORD (Guy), MOUNIER-CHAZEL (Lise), PALARD (Jacques), *Les militants politiques dans trois partis français. Parti communiste, Parti socialiste et Union des démocrates pour la République*, Paris, Pedone, 1976.

LEFEBVRE (Rémi) et SAWICKI (Frédéric), *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Ed. du Croquant, Bellecombes-en-Bauges, 2006.

LYNCH (Edouard), *Moissons rouges. Les socialistes français et la société paysanne durant l'entre-deux-guerres (1918-1940)*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2002.

MIQUEL (Pierre), *Les quatre-vingts*, Fayard, 1995.

PHLIPPONEAU (Michel), *Changer la vie, changer la ville*, Breizh éditions, 1976.

PORTELLI (Hugues), *Le socialisme français tel qu'il est*, PUF, Paris, 1980.

POUJOL (Geneviève), *L'Education populaire : histoire et pouvoirs*, les Editions ouvrières, Ivry-sur-Seine, 1981.

REY (Henri) et SUBILEAU (Françoise), *Les militants socialistes à l'épreuve du pouvoir*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.

SAWICKI (Frédéric), *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Belin, Paris, 1997.

TARTAKOWSKY (Danielle) et BERGOUNIOUX (Alain), *L'union sans unité. Le programme commun de la gauche (1963-1978)*, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

TOUCAS (Patricia) et DREYFUS (Michel), *Les coopérateurs, deux siècles de pratiques coopératives*, Ed. de l'Atelier, Paris, 2005.

VION (Marc), *L'Ouest à gauche*, Paris, Editions Guy Authier, 1977.

#### *Contributions d'ouvrage*

GOUGOU (Florent), « Le programme commun à l'épreuve des élections. Union de la gauche et changement électoral dans les années 1970 », *in*, BERGOUNIOUX (Alain) et TARTAKOWSKY (Danielle) (dir.) *L'union sans unité. Le programme commun de la gauche (1963-1978)*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 201-208.

GRUNBERG (Gérard), SCHWEISGUTH (Etienne), « Le virage à gauche des couches moyennes salariées », *in* LAVAU (Georges), GRUNBERG (Gérard), MAYER (Nonna) (dir.), *L'univers politique des classes moyennes*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1983, pp. 351-367.

LEFEBVRE (Rémi), « La construction de l'union de la gauche au niveau municipal. L'institutionnalisation d'une norme unitaire », *in* BERGOUNIOUX (Alain) et TARTAKOWSKY (Danielle) (dir.), *L'union sans unité. Le programme commun de la gauche 1963-1978*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 209-222.

LEFEBVRE (Rémi), « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », *in* BACQUE (Marie-Hélène) et SINTOMER (Yves), *La démocratie participative. Histoire et Généalogie*, La Découverte, 2011, pp. 68-69.

MORIN (Gilles), « Les groupes d'action municipale et l'autogestion », *in* GEORGI (Frank) (dir.), *Autogestion. La dernière utopie ?*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2003, p. 309-322.

MORIN (Gilles), « Le parti socialiste SFIO et les associations, 1944-1969 », *in* ANDRIEU (Claire), LE BEGUEC (Gilles) et TARTAKOWSKY (Danielle) (dir.), *Associations et champ politique. La loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2001, p. 359-377.

PORTELLI (Hugues), « Nouvelles classes moyennes et nouveau Parti socialiste », in LAVAU (Georges), GRUNBERG (Gérard), MAYER (Nonna) (dir.), *L'univers politique des classes moyennes*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1983, pp. 258-273

SAWICKI (Frédéric), « Les socialistes », in BECKER (Jean-Jacques) et CANDAR (Gilles) (dir.), *Histoire des gauches en France*, La Découverte, Paris, 2004, p.27-50.

### *Articles*

BRUNETEAU (Bernard), « Le « mythe de Grenoble » des années 1960 et 1970. Un usage politique de la modernité », *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, vol.58, n°58, 1998, pp. 111-126.

CAYROL (Roland), « L'univers politique des militants socialistes : une enquête sur les orientations, courants et tendances au Parti socialiste », *Revue Française de Science Politique*, n°1, 1975, p. 23-52.

JAFFRE (Jérôme), « Elections municipales de 1983, les trois changements du paysage électoral », *Pouvoirs*, n°27, 1983, p. 143-158.

JUHEM (Philippe), « La production notabiliaire du militantisme au parti socialiste », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°6, 2006, p. 909-941.

KESSELMAN (Mark), « Systèmes de pouvoir et cultures politiques au sein des partis politiques française. Le cas du Parti socialiste et de l'Union des démocrates pour la Cinquième République », *Revue Française de Sociologie*, n° 13, 1972, p. 485-515.

MORIN (Gilles), « Les socialistes et la société française. Réseaux et Milieux (1905-1981) », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°96, 2007, p. 47-62.

SAGNES (Jean), « Les socialistes et la société française. Réseaux et milieux (1905-1981) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 96, vol. 4, 2007, p. 47-62.

SAGNES (Jean), « Parti communiste et parti socialiste : genèse d'une terminologie », *Revue Française de Science Politique*, n°4-5, 1982, p. 79-809.

SAWICKI (Frédéric), « Configuration sociale et genèse d'un milieu partisan : le cas du parti socialiste en Ille-et-Vilaine », *Sociétés contemporaines*, n°20, 1994, p. 83-110.

YSMAL (Colette), « L'élection de M. Gaston Deferre à Marseille », *Revue Française de Science Politique*, n°2, 1972, p. 319-347.

YSMAL (Colette), « Sur la gauche socialiste », *Revue Française de Science Politique*, n°5, 1970, p. 991-1010.

*Travaux universitaires*

KRAUSS (François), *Les assises du socialisme ou l'échec d'une tentative de rénovation d'un parti* », mémoire de maîtrise de l'Université de Paris, 2001, publié dans les *Notes de la Fondation Jean Jaurès* le 31 juillet 20002.

LEFEBVRE (Rémi), *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, 2001.

NAQUET (Emmanuel), *La Ligue des droits de l'homme : une association en politique (1898-1940)*, thèse de doctorat d'histoire, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2005.

SEVILLA (Nathalie), *La ligue de l'enseignement – confédération générale des œuvres laïques, 1919-1939*, thèse de doctorat d'histoire, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2004.

## DEMOCRATIE PARTICIPATIVE, PROXIMITE

### Ouvrages

BACQUE (Marie-Hélène) et SINTOMER (Yves) (dir.), *La démocratie participative. Histoires et Généalogies*, La Découverte, 2011.

BACQUE (Marie-Hélène), REY (Henri) et SINTOMER (Yves) (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte, 2005.

BEVORT (Antoine), *Pour une démocratie participative*, Presses de Science Po, 2002.

BLATRIX (Cécile), BLONDIAUX (Loïc), FOURNIAU (Jean-Michel), HერიARD DUBREUIL (Bertrand), LEFFEBVRE (Rémi) et REVEL (Martine) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

BLONDIAUX (Loïc), MARCOU (Gérard) et RANGEON (François) (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

CARREL (Marion), NEVEU (Catherine) et ION (Jacques) (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilitées citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.

FALISE (Michel), *Démocratie participative : promesses et ambiguïtés. Réflexions nourries de l'expérience lilloise*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, 2003.

GENESTIER (Philippe), *La banlieue entre faits et représentation, objet de recherche et d'action publique*, La documentation française, Paris, 2000.

HERZBERG (Carsten), ROCKE (ANJA) et SINTOMER (Yves), *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, La Découverte, Paris, 2008.

LE BART (Chistian) et LEFFEBVRE (Rémi) (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005.

LE GALIC (Mathias), *La démocratie participative. Le cas nantais*, Paris, L'Harmattan, 2004.

NEVEU (Catherine), *Citoyenneté et espace public. Habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Villeneuve d'Ascq, Les Presses Universitaires du Septentrion, 2003.

NEVEU (Catherine) (dir.), *Espaces publics et engagement politique : enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan, 1999.

PARES (Marc) (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona, 2009.

### *Contributions d'ouvrage*

BLANCO (Ismael), « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », in BACQUE (Marie-Hélène), REY (Henri) et SINTOMER (Yves) (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte, 2005, p. 161-178.

BLATRIX (Cécile), « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », in CHEVALLIER (Jacques) (dir.), *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996, p. 299-313.

BLONDIAUX (Loïc), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in BACQUE (Marie-Hélène), REY (Henri) et SINTOMER (Yves) (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte, 2005, p. 119-137.

BLONDIAUX (Loïc) et LEVEQUE (Sandrine), « la politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris », in NEVEU (Catherine) (dir.), *Espaces publics et engagement politique : enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan, 1999, p. 17-82.

BLONDIAUX (Loïc), « représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie de quartier », in BLONDIAUX (Loïc), MARCOU (Gérard) et RANGEON (François) (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999 p. 367-404.

DESAGE (Fabien), « La proximité pour s'isoler », in LE BART (Christian) et LEFEBVRE (Rémi) (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Res Publica, 2005, p. 233-248.

DIAMOND (John), « Revitalisation urbaine et participation communautaire. Les leçons de l'expérience britannique », in BACQUE (Marie-Hélène), REY (Henri) et SINTOMER (Yves) (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte, 2005, p. 101-115.

GONTCHAROFF (Georges), « Le renouveau des comités de quartier », in BLONDIAUX (Loïc), MARCOU (Gérard) et RANGEON (François) (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 305-327.

LEFEBVRE (Rémi), « Les élus, des acteurs peu dialogiques du débat public », in BLATRIX (Cécile), BLONDIAUX (Loïc), FOURNIAU (Jean-Michel), HERIARD DUBREUIL (Bertrand), LEFEBVRE (Rémi) et REVEL (Martine) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 207-218.

MATTINA (Cesare), « L'intermédiation politique des présidents des comités d'intérêt de quartier : le territoire de la notabilité », in FOURNIER (Pierre) et MAZZELLA (Sylvie) (dir.), *Marseille, entre ville et ports*, La Découverte « Recherches », 2004, pp. 82-96.

MATUSZEWICZ (Régis), « Représentations et pratiques du conseil de quartier : une démocratie participative en devenir sous contrainte », in GUERARD (Stéphane) (coord.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan, p. 199-224.

PARES (Marc) y RESENDE E.R. (Paulo), « Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades », in PARES (Marc) (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona, 2009.

RUI (Sandrine), « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in CARREL (Marion), NEVEU (Catherine) et ION (Jacques) (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 77-88.

SADRAN (Pierre), « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », in BLATRIX (Cécile), BLONDIAUX (Loïc), FOURNIAU (Jean-Michel), HERIARD DUBREUIL (Bertrand), LEFFEBVRE (Rémi) et REVEL (Martine) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 142-147.

#### Articles

BALME (Richard), « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue Française de Sociologie*, vol. 28, n° 4, 1987, p. 601-639.

BLANC (Maurice), « Politiques de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, 1995.

BILAND (Emilie), « La "démocratie participative" en "banlieue rouge" : les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique », *Politix*, 75(3), p. 53-74.

BLONDIAUX (Loïc) et SINTOMER (Yves), « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, 2002, p. 17-35.

BLONDIAUX (Loïc), « La Démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, 2000, p. 323-338.

BOY (Daniel), DONNET KAMEL (Dominique) et ROQUEPLO (Philippe), « Un exemple de démocratie participative : la conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue Française de Science Politique*, 50, n°4, 2000, p. 779-810.

CARREL (Marion), « Les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, n°75, 2006, p. 33-51.

FISHKIN (James), « Toward deliberative democracy: Experimenting with an ideal », *Citizen Competence and Democratic Institutions*, 1999, p. 279-290.

GASPARINI (William), « Sport, pouvoir local et démocratie participative en Alsace », *Espaces et Sociétés*, 123(1), p. 53-67.

LANG (Amy), « But is it for real? The British Columbia Citizens' Assembly as a model of State-Sponsored Citizen Empowerment », *Politics and Society*, 35, n°1, 2007, p. 35-69.

MATTINA (Cesare), « Gouverner la démocratie locale : la mise en place des conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°2, 2008, p. 184-199.

NEVEU (Catherine), « Une « petite fabrique de territoire » : quartier et citoyenneté à Roubaix », *Ethnologie française*, n°2, 2004, p. 59-66.

NEZ (Héloïse) et TALPIN (Julien), « Généalogie de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses*, 2(79), p.97-115.

PREMAT (Christophe), « Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne », *Revue Française de Science Politique*, 13(4), p. 849-876.

SINTOMER (Yves), « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons Politiques*, n°31, 2008, p. 115-133.

TALPIN (Julien), « Ces moments qui façonnent les hommes. Eléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique*, vol.60, p. 91-115

#### *Travaux universitaires*

BIRCK (Jean-Nicolas), « Le défaut d'inclusion interne des dispositifs participatifs. Vers l'émergence d'une nouvelle élite citoyenne ? », *Actes de la seconde journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative*, EHESS, 2011.

BIRCK (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale. Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe et Moselle*, thèse de doctorat en science politique, Université de Nancy 2, 2010.

DEBRE (Celia), *Pour une sociologie de la démocratie locale : une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, Thèse de doctorat en science politique, Université François Rabelais de Tours, 2005.

DIETENBECK (Odile), *Les conseils de quartier du 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris : des territoires en quête de reconnaissance*, mémoire de maîtrise de géographie, Université Paris X, 2003.

HOUK (Mélodie), *Les conseils de quartier du 20<sup>ème</sup> arrondissement, une expérience de démocratie locale*, mémoire de DEA de sociologie de l'action organisée, IEP Paris, 2000.

HOUK (Mélodie), « Les conseillers de quartier du 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris : trajectoires et représentations », en coll. avec Blondiaux (Loïc), Borraz (Olivier) et Levêque (Sandrine), Troisième rapport de l'Observatoire de la Démocratie Locale du 20<sup>ème</sup> arrondissement, 1999.

MAIRE (Sophie), « L'institutionnalisation de la « participation » des citoyens et ses effets sur le système politico-administratif municipal », *Actes des journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, ENS-LSH Lyon, 27-28 novembre 2009.

MAIRE (Sophie), *Le changement référentiel démocratique et ses effets organisationnels. Analyse du système politico-administratif municipal rouennais*, thèse de doctorat en science politique, Université de Rouen, 2010.

MAZEAUD (Alice), *La fabrique de L'alternance. La "démocratie participative" dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charente 2004-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de la Rochelle, 2010.

MAZEAUD (Alice), « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politique publique et démocratie participative », *Actes des journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, ENS-LSH Lyon, 27-28 novembre 2009.

NEZ (Héloïse), « Les conseils de quartier à Paris : de l'expérimentation à l'institutionnalisation », rapport de recherche dans le cadre du programme de recherche PICRI/Ile de France, *Les dispositifs participatifs locaux en Ile de France et en Europe : Vers une démocratie technique ?*, 2007.

VAL (Nicolas), *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale. L'exemple de la ville de Rouen*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rouen, 2006.

## TRAVAIL POLITIQUE ET POUVOIR LOCAL

### Ouvrages

ARNAUD (Lionel), LE BART (Christian) et PASQUIER (Romain) (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2006.

AUTHIER (Jean-Yves), BACQUE (Marie-Hélène) et GUERIN-PACE (France) (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007.

ABELES (Marc), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob, Paris, 1989.

ARNAUD (Lionel), LE BART (Christian) et PASQUIER (Romain) (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.

BAILEY G. (Frederick), *Les règles du jeu politique*, PUF, 1971.

BIDEGARAY (Christian), CADIOU (Stéphane), PINA (Christine) (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009.

BORRAZ (Olivier), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2005.

BOVAIRD (Tony), LOFFLER (Elke) et PARRADO-DIEZ (Salvador) (ed.), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

BRIQUET (Jean-Louis) et SAWICKI (Frédéric), (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, Paris, 1998.

BRIQUET (Jean-Louis), *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Belin, 1997.

BRUNET (Jean-Paul) (dir.), *Les conseillers municipaux des villes de France au 20<sup>ème</sup> siècle*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2006.

COHEN (Antonin), LACROIX (Bernard) et RIUTORT (Philippe) (dir.), *Les formes de l'activité politique*, PUF, Paris, 2006.

COLLOVALD (Annie), *Jacques Chirac et le gaullisme : biographie d'un héritier à histoires*, Belin, Paris, 1999.

COURTY (Guillaume) (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard Editeur, Paris, 2006.

DION (Stéphane), *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.

GARRAUD (Philippe), *Profession homme politique. La carrière politique des maires urbains*, L'Harmattan, Paris, 1989.

GAUDIN (Jean-Pierre), *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences-po, Paris, 2007.

GAXIE (Daniel), *Les professionnels de la politique*, PUF, Paris, 1973.

GILLIAN (Carol), *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*, Harvard University Press, Cambridge, London, 1982.

KOOIMAN (Jan) (ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

LAGROYE (Jacques), *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973.

LE GALES (Patrick), *Gouvernement des villes et gouvernance des territoires*, La Documentation Française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », n°922, mars 2006.

LORRAIN (Dominique), *A quoi servent les mairies. La gestion municipale ou la régulation au quotidien*, Paris, Fondation des Villes, 1981.

MABILEAU (Albert), *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, Paris, 1993.

MABILEAU (Albert) et SORBETS (Claude), *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, 1989.

MACKAY (Fiona), *Love and Politics. Women Politicians and the Ethics of Care*, Continuum, Londres, 2001.

PASQUIER (Romain), SIMOULIN (Vincent), WEISBEIN (Julien) (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., Paris 2007.

PINSON (Gilles), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Science Po, 2009.

ROY (Jean-Philippe), *Etre conseiller général au XXIème siècle*, Demeter, Orléans 2008.

SINEAU (Mariette), *Profession, femme politique. Sexe et pouvoir sous la Vème République*, Presses de Science Po, Paris, 2001.

#### *Contributions d'ouvrage*

BRIQUET (Jean-Louis), « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politique », in BRIQUET (Jean-Louis) et SAWICKI (Frédéric), (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, Paris, 1998.

CRIQUI (Etienne), « l'évolution du paysage politique lorrain. La Lorraine est-elle encore à droite ? », in CRIQUI (Etienne) (dir.), *Les forces politiques en Lorraine*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 5-12.

DELOYE (Yves), « Se présenter pour représenter. Enquête sur les professions de foi électorales de 1848 », in OFFERLE (Michel) (dir.), *La profession politique. 19<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle*, Belin, Paris, 1999.

FRETEL (Julien) et LAGROYE (Jacques), « Faire avec ce qu'on a. Les élections municipales à Rouen », in LAGROYE (Jacques), LEHINGUE (Patrick) et SAWICKI (Frédéric), (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, PUF, Paris, 2005.

GAITI (Brigitte), « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in COHEN (Antonin), LACROIX (Bernard) et RIUTORT (Philippe) (dir.), *Les formes de l'activité politique*, PUF, Paris, 2006.

KOEBEL (Michel), « La préoccupation de la jeunesse comme ressource politique », in VULBEAU (Alain) (ed.), *La jeunesse comme ressource*, Erès, Toulouse, 2001, p. 41-64.

LE BART (Christian), « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux », in BIDEGARAY (Christian), CADIOU (Stéphane), PINA (Christine) (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, pp. 201-211.

LE BOHEC (Jacques), « Le travail de mobilisation électorale et de dénégation de leur intérêt effectué par les maires », in FONTAINE (Joseph), LE BART (Christian) (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, l'Harmattan, 1994.

LEFEBVRE (Rémi), « « S'ouvrir les portes de la ville ». Ethnographie des porte-à-porte de Martine Aubry à Lille », in LAGROYE (Jacques), LEHINGUE (Patrick) et SAWICKI (Frédéric) (dir.), *Mobilisations électorales : le cas des élections municipales de 2001*, PUF, Paris, 2005.

MARIE (Jean-Louis), « La symbolique du changement », in MABILEAU (Albert) et SORBETS (Claude) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Pédone, Paris, 1989, p. 109-149.

DOGAN (Mattei), « Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers », in OFFERLE (Michel) (dir.), *La profession politique. 19<sup>ème</sup> – 20<sup>ème</sup> siècles*, Belin, Paris, 1999.

NORRIS (Pippa), « The Gender Gap : Old Challenges, New Approaches », in CARROLL (Susan J.) (ed.), *Women and American Politics. New Questions, New Directions*, Oxford University Press, 2003.

### Articles

AUTHIER (Jean-Yves), « La question des « effets de quartier » en France. Variations contextuelles et processus de socialisation », in AUTHIER (Jean-Yves), BACQUE (Marie-Hélène) et GUERIN-PACE (France) (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007 p.206-216.

ABELES (Marc), « La mise en représentation du politique », in ABELES (Marc) et JEUDY (Henri-Pierre), *Anthropologie du politique*, Armand Colin, Paris, 1997, p.247-271.

ARNAUD (Lionel), LE BART (Christian) et PASQUIER (Romain), « Does Ideology Matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recomposition politique », in ARNAUD (Lionel), LE BART (Christian) et PASQUIER (Romain) (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.

BORRAZ (Olivier), « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue Française de Science Politique*, 46<sup>ème</sup> année, n°4, 1996, pp. 624-649.

BALME (Richard), « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », in Mabileau (Albert) et Sorbets (Claude), *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, 1989, p. 81-107.

BRIQUET (Jean-Louis), « Les pratiques politiques « officieuses ». Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud », *Genèses*, n°20, 1995, p. 73-94.

BRIQUET (Jean-Louis) et SAWICKI (Frédéric), « L'analyse localisée du politique. Lieu de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, n°7-8, 1989.

CARROLL (Susan J.) et NORRIS (Pippa), « The Dynamics of the Framing Process. From Reagan's Gender Gap to Clinton's Soccer Moms », Southern Political Science Association Annual Meeting, Norfolk Virginia, novembre 1997.

DION (Stéphane), « Politique et gestion municipale », *Politiques et Management Public*, n°2-2, Volume 2, 1984.

DORANDEU Renaud, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », *Politix*, 1994, n°28, vol.7, p. 27-34.

DUDOUET (François-Xavier), MERCIER (Delphine) et VION (Antoine), « Politiques internationales de normalisation. Quelques jalons pour la recherche empirique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, 2006/3, pp. 367-392.

FAURE (Alain), « Les apprentissages du métier d' élu local. La tribu, le système, les arènes », *Pôle Sud*, n°7, p. 72-80

FAURE (Alain), « Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme », *Politiques et Management Public*, vol. 9, n°3, 1991.

GARRAUD (Philippe), « Discours de maires et construction locale du politique », *Mots*, vol. 25, p. 7-21.

GARRAUD (Philippe), « La sélection du personnel politique local », *Revue Française de Science Politique*, vol. 38, n° 3, 1988, p. 402-432.

GARRAUD (Philippe), « Le recrutement des maires en milieu urbain : esquisse de typologie », *Pouvoirs*, n° 24, 1983, p. 29-44.

GAXIE (Daniel), « Economie des partis et rétribution du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, 1977, vol. 27, n°1, p. 123-154.

GUIONNET (Christine), « Entrées de femmes en politique. L'irréductibilité du genre à l'heure de la parité », *Politix*, vol. 15, n° 60, 2002, p. 113-146.

FNSP – APCG, « Les conseillers généraux en 1991 », *Revue française de science politique*, 42<sup>ème</sup> année, n°1, 1992, pp. 109-121.

HANSEN (Karin), « Local Councillors : Between Local Government and Local Governance », *Public Administration*, 79 (1), 2001, p. 105-123.

JOUVE (Bernard), LEFEBVRE (Christian), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres d'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, 1999, vol. 49, n°6, p. 835-854.

KOEBEL (Michel), « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, octobre 2012.

LAGRAVE (Rose-Marie), « Une étrange défaite. La loi constitutionnelle sur la parité », *Politix*, vol. 13, n° 51, 2000, p. 113-141.

LEFEBVRE (Rémi), « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n° 65, 2004, p. 119-146.

LEFEBVRE (Rémi), « Etre maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix*, vol. 10, n°38, 1997, p. 63-87.

LE LIDEC (Patrick), « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateur. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 50, 2008.

LORRAIN (Dominique), « Services publics et participation des citoyens », *Annuaire des collectivités locales*, vol.16, n°1, 1996, pp. 189-203.

MARTIN (Pierre), « Existe-t-il en France un cycle électoral municipal ? », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 6, 1996, pp. 961-995.

MATTINA (Cesare), « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, n°67, 2004.

MEDARD (Jean-François), « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, vol.26, n°1, 1976, p. 103-131.

NAY (Olivier), « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique. L'exemple des candidats à l'élection régionale », *Politix*, vol. 11, n° 44, p. 161-190.

NEVERS (Jean-Yves), « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, vol. 2, n°7, 1989.

OFFERLE (Michel), « Entrées en politique », *Politix*, n°35, 1996, p. 3-5.

OFFERLE (Michel), « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », *Annales ESC*, 1984.

PARODI (Jean-Luc), « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 903, 1983, pp. 42-72.

PARODI (Jean-Luc), « Après les élections municipales, la fin de la transition ? », *Revue Politique et Parlementaire*, n°867, 1977, pp. 3-15.

PIERSON (Paul), « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, n°45, p. 595-628.

PINSON (Gilles), « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la Société*, n°71, mai 2007.

POURCHER (Yves), « Tournée électorale », *L'Homme*, vol. 119, n°3.

SAWICKI (Frédéric), « Laurent Fabius : du « Giscard de gauche » au « socialiste moderne » », *Pôle Sud*, n°1, 1994.

SAWICKI (Frédéric), « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en 1989 », *Politix*, vol. 7, n°28, p. 127-139.

SORBETS (Claude), « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *Pouvoir*, n°24, 1983.

TROUPEL (Aurélia), « Des candidats aux élus : portrait des derniers conseillers généraux (2008-2014) », *Pouvoirs locaux*, juin 2012.

VAN-HIEN (Thai), « La détermination du coût des services municipaux à partir du compte administratif des communes de plus de 10 000 habitants », *Politiques et management public*, vol.4, n°4-1, 1986, pp. 29-62.

#### *Travaux universitaires*

BRIQUET (Jean-Louis), *La tradition en mouvement. La politique clientélaire et ses transformations dans la Corse contemporaine (19<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1, 1994.

DESAGE (Fabien), *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2005.

GHOUAL (Sabrina), *Entre construction du politique et animation de la vie locale. Le rôle et la place des associations d'éducation populaire dans la participation des habitants sur l'agglomération de Grenoble*, mémoire Master 2, Sciences de l'information et de la communication, Institut de la communication et des médias, Stendhal Grenoble 3, 2008.

MATTINA (Cesare), *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, thèse de doctorat en science politique, université Pierre Mendès-France/IEP Grenoble, 2003.

## HISTOIRE POLITIQUE DE L'HERAULT ET DE MONTPELLIER

### *Ouvrages*

BERNIE-BOISSARD (Catherine), NEGRIER (Emmanuel), VIALA (Laurent) et VOLLE (Jean-Paul) (dir.), *Montpellier, la ville inventée*, Parenthèse, 2010.

BOSC (Pierre), *Les notables en question*, Presses du Languedoc, 1977.

BRUNET (Roger) *et al.*, *Montpellier-Europole*, GIP-Reclus, Montpellier, 1988.

DELACROIX (François), *Georges Frêche, la sagesse de la démesure*, Alter Ego, 2007.

FRECHE (Georges), *La France ligotée*, Belfond, 1990.

KOUCHNER (Jean), *Maire courage. Les vérités d'Hélène Mandroux*, Au Diable Vauvert, 2010.

MAOUDJ (Karim), *Georges Frêche, grandes heures et décadence*, Editions de Paris, 2007.

MOLENAT (Jacques), *Le marigot des pouvoirs*, Broché, 2004.

MUNICIPALITE DE MONTPELLIER, *Montpellier, la ville autrement, livre blanc de la solidarité (1977-1992)*, 1992.

SAGNES (Jean), *Vincent Badie : Vive la République. Entretiens avec Jean Sagnes*, Privat, Toulouse, 1987.

SAGNES (Jean), *Le Midi rouge. Mythe et réalité*, Anthropos, Paris, 1982.

VEZINHET (André), *Ainsi vont les hommes. Un itinéraire exemplaire en Languedoc*, Ed. Au Diable Vauvert, 2014.

### *Contributions d'ouvrage*

BARAIZE (François), « Montpellier : y a-t-il un challenger dans la ville ? », *in* NEGRIER (Emmanuel) (dir.), *Languedoc Roussillon. Les maîtres du Sud*, Golias, 2001, p. 52-70.

VIALA (Laurent) et VOLLE (Jean-Paul.), « De Polygone à Odysseum, un dessin/dessein de ville », *in* BERNIE-BOISSARD (Catherine), NEGRIER (Emmanuel), VIALA (Laurent) et VOLLE (Jean-Paul) (dir.), *Montpellier, la ville inventée*, Parenthèse, 2010, p. 32-65.

### *Articles*

BAUSSANT (Michèle), « Exils et construction de la mémoire généalogique : l'exemple des Pieds-noirs », *in* Pôle Sud, *Pieds-noirs, harkis, rapatriés*, n°24, 2006, p. 29-44.

BRUN (Françoise), « La réinstallation des agriculteurs *pieds-noirs* dans le Midi méditerranéen », *Annales de Géographie*, vol. 83, n°460, 1974, p. 676-683.

CARRIERE (Pierre), « L'insertion dans le milieu rural languedocien des agriculteurs rapatriés d'Afrique du Nord », *Etudes rurales*, vol. 52, n°1, 1973, p. 57-79.

DEDIEU (Olivier), « *Les notables en campagne : luttes et pouvoirs dans la fédération socialiste de l'Hérault* », *Pôle Sud*, n°2, 1995.

NAY (Olivier), « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et Management Public*, 1994, volume 12, n°12-4, p. 51-69.

NEGRIER (Emmanuel), SAVARESE (Eric), « Entretien avec Willy Dimeglio », *Pôle Sud*, 2006, p. 89-96.

NEGRIER (Emmanuel), « Montpellier: international competition and community access, in Bianchini (Franco) et Parkinson (Michael) (ed.), *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*, Manchester University Press, Manchester, 1993.

PUCHE (Michel), « Montpellier Technopole : la revanche du sud », *Les cahiers du christianisme social*, n°12, 1987.

SAGNES (Jean), « Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001 dans l'Hérault », *Mélanges en l'honneur du professeur Roland Andréani*, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2007, p. 277-291.

SAGNES (Jean), « aspects du radicalisme héraultais sous la IIIème République », *Cahiers d'Histoire de l'IRM*, n° 1, 1980, p. 6-84.

SAGNES (Jean), « Les radicaux de Montpellier au début du XXème siècle », *Annales du Midi*, 1979, n° 141, p. 71-94.

SECONDY (Philippe), « René Couveinhes : la stratégie de la discrétion », *Pôle Sud*, n°2, 1995, p. 121-135.

#### *Travaux universitaires*

BORT (Frédéric), *Le sens politique. Contribution à l'étude des usages du métier d'un chef politique local : Georges Frêche (2004-2007)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montpellier 1, 2007.

JORDI (Jean-Jacques), « De l'accueil au transit : Marseille, centre de redéploiement des rapatriés d'Algérie en 1962 », Actes du colloque *Les rapatriés en Languedoc –Roussillon (1962-1992)*, Université Paul-Valéry, Montpellier.

MICHEL (Régis), *Les politiques socioculturelles à travers l'exemple des Maisons pour Tous montpelliéraines*, mémoire Master 1, sous la direction d'Emmanuel Négrier, Université Montpellier 1, 2006.

POLAK (Alexandre), *Essai sur l'action d'un maire urbain : l'exemple de Georges Frêche à Montpellier (1977-1999)*, mémoire de science politique, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, 2000.

SAGNES (Jean), *Socialisme et syndicalisme dans l'Hérault de 1905 à 1921*, thèse de doctorat en histoire contemporaine, Université Montpellier III, 1976.

SAEZ (Guy), *Villes en recomposition : les politiques culturelles à Grenoble et à Montpellier*, CERAT, Grenoble, 1990.

SCHULTZ (Joseph), « L'effet rapatrié dans l'Hérault », Actes du colloque *Les rapatriés en Languedoc – Roussillon (1962-1992)*, Université Paul-Valéry, Montpellier.

## SOCIOLOGIE DES ROLES ET DES INSTITUTIONS

### *Ouvrages*

BAUMGARTNER (Frank R.) et Jones (Brian D.), *Agendas and instability in American politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1993.

DUBOIS (Vincent), *La politique culturelle, genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

LACROIX (Bernard) et LAGROYE (Jacques), *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Presses de la FNSP, Paris, 1992.

LAGROYE (Jacques) et OFFERLE (Michel) (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010.

MARCH (James G.) et OLSEN (Johan P.), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, The Free Press, 1989.

NORTH (Douglas), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

PIERSON (Paul), *Politics in Time. History, institutions and social analysis*, Princeton University Press, 2004.

SHEFTER (Martin), *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

### *Contributions d'ouvrage*

BEZES (Philippe) et LE LIDEC (Patrick), « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in LAGROYE (Jacques) et OFFERLE (Michel) (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 55-73.

DUBOIS (Vincent), « Politique au guichet, politique du guichet », in BORRAZ (Olivier), GUIRAUDON (Virginie), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Presses de Sciences-po, 2010, p. 265-285.

EYMERI (Jean-Michel), « De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE (Jacques) (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003.

FREYMOND (Nicolas), « La « redécouverte » des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », in LAGROYE (Jacques) et OFFERLE (Michel) (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, pp. 33-53.

LAGROYE (Jacques), OFFERLE (Michel), « Pour une sociologie des institutions », in Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.

LEFEBVRE (Rémi), « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in LAGROYE (Jacques) et OFFERLE (Michel) *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.

MEIMON (Julien), « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE (Jacques) et OFFERLE (Michel), *Sociologie de l'institution*, Belin, 2010, p. 105-129.

SELZNICK (Philippe), « La cooptation : un mécanisme de stabilité organisationnelle », in BIRNBAUM (Pierre) et CHAZEL (François), *Sociologie politique*, Armand Colin, Paris, 1978, p. 177-183.

SKOCPOL (Theda), « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research », in EVANS (Peter B.), RUESCHMEYER (Dietrich), SKOCPOL (Theda), (ed.), *Bringing the state Back In*, Cambridge University Press, New York, 1985.

### *Articles*

CLEMENS (Elisabeth S.) et COOK (James M.), « Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change », *Annual Review of Sociology*, 1999, 25, p. 441-466

DI MAGGIO (Paul), POWELL (Walter), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol.10, n°40, quatrième trimestre 1997.

GAITI (Brigitte) et SAWICKI (Frédéric) (coord.), « L'institution des rôles politiques », *Politix*, vol.10, n°38, 1997.

HALL (Peter) et TAYLOR (Rosemary), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), 1997, p. 469-496.

LAGROYE (Jacques), « Etre du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994.

LE LIDEC (Patrick), « Le processus de mise à l'agenda de l' « acte II », *Pouvoirs Locaux*, 59, 2003, pp. 30-36.

MARCH (James G.) et OLSEN (Johan P.), « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, 1978, 1984, p. 734-749.

NEILMAN (Lionel J.) et HUGHES (James W), « The problem of the concept of role. A re-survey of literature », *Social Forces*, 30(2), dec. 1951, p. 141-149.

KATO (Junko), « Institutions and Rationality in Politics – three Varieties of Neo-Institutionalists », *British Journal of Political Science*, 26 (4), 1996, p. 553-582.

STONE (Alec), « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, vol.5, 1992, p. 156-168.

THELEN (Kathleen), « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, p. 369-404.

VIET (Jean), « La notion de rôle en politique », *Revue Française de Science Politique*, n°2, 1960, pp. 309-334.

## REFERENCES GENERALES ET MANUELS

### Ouvrages

- ACHIN (Catherine) et Lévêque (Sandrine), *Femmes en politique*, La Découverte, Paris, 2006.
- ALMOND (Gabriel) et VERBA (Sydney), *The Civic Culture*, Boston, Little Brown, 2<sup>ème</sup> ed., 1981.
- BEILLEROT (Jacky), *Idéologie du savoir : militants politiques et enseignants*, Casterman, Paris, 1979.
- BERGER (Peter) et LICKMANN (Thomas), *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Harmondworth, Penguin, 1991 [1966], trad. française, Méridiens Klincksieck, Paris, 1986.
- BLANC (Maurice) (dir.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- BOLTANSKI (Luc), *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Minuit, Paris, 1982.
- BOURDIEU (Pierre), *Langage et pouvoir symbolique*, Seuil, 2001.
- BOURDIEU (Pierre), *Questions de sociologie*, Minuit, Paris, 1984.
- BRECHON (Pierre), DERVILLE (Jacques), LECOMTE (Patrick), *Les cadres du RPR*, Economica, Paris, 1987.
- COHEN (Antonin), LACROIX (Bernard) et RIUTORT (Philippe), *Nouveau manuel de science politique*, La découverte, Paris, 2009.
- DELOYE (Yves), *Sociologie historique du politique*, La Découverte, Paris, 1997.
- DESROSIÈRES (Alain) et THÉVENOT (Laurent), *Les catégories socioprofessionnelles*, La Découverte, Paris, 2002.
- DI STEFANO (Alain), *La participation des fonctionnaires civils à la politique*, L.G.D.J., Paris, 1979.
- DORMAGEN (Jean-Yves) et MOUCHARD (Daniel), *Introduction à la sociologie politique*, De Boeck, Bruxelles, 2008.
- ELIAS (Norbert) et SCOTSON (John), *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Agora Pocket, Paris, 2001.
- ELIAS (Norbert), *Qu'est ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1991.
- GASPAR (Françoise) et MAZUR (Amy), « Les femmes dans la prise de décision. Bibliographie pour la France », in MARTIN (Jacqueline) (dir.), *La parité, enjeux et mise en œuvre*, Presses Universitaires du Mirail, 1998, p. 281-300.

- GERBOD (Paul), *Les enseignants et la politique*, PUF, Paris, 1976.
- HABERMAS (Jurgen), *Théorie de l'agir communicationnel*, PUF, Paris, 1971.
- HALBWACHS (Maurice), *Morphologie sociale*, Armand Colin, Paris, 1938.
- HASSENTEUFEL (Patrick), *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris 2008.
- JORDI (Jean-Jacques), *1962 :L'Arrivée des pieds-noirs*, Ed. Autrement, Paris, 1995.
- KINGDON (John), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Company, Boston, 1984.
- LAGROYE (Jacques), FRANCOIS (Bastien), SAWICKI (Frédéric), *Sociologie Politique*, Presses de Sciences Po/Dalloz, Paris, 2006.
- LAHIRE (Bernard), *La culture des individus*, La Découverte, Paris, 2004.
- LAHIRE (Bernard), *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Nathan, Paris, 1998.
- MAYER (Nonna), *Sociologie des comportements politiques*, Armand Colin, Paris, 2010.
- MICHELS (Roberto), *Political Parties. A sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Batoche Books Kitchner, Ontario, 2001.
- NEVEU (Erik), *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 1996.
- NORTH (Douglas), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- OLSON (Mancur), *Les logiques de l'action collective*, PUF, Paris, 1978.
- PUTNAM (Robert), *Democracies in flux : The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2002.
- SAVARESE (Eric), *L'invention des Pieds-Noirs*, Séguier, Paris, 2002.
- WALSH C. (Katherine), *Talking About Politics. Informal Groups and Social Identity in American Life*, University of Chicago Press, 2004.

#### *Articles*

- BAILLET (Pierre), « Une population urbanisée : les rapatriés d'Algérie », vol. 52, n° 427-428, 1975, p. 269-278.
- BERGER (Olivier), « Des Français rapatriés d'Afrique du Nord à Palaiseau (1955-1962). Le cas de la résidence du parc d'Ardenay », *Outre-mers*, vol. 94, n°356-357, p. 281-300.

BLANC (Maurice), « La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique », *Pensée plurielle*, n°20, p. 25-36.

BOURDIEU (Pierre), « La représentation politique : éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36-37, 1981.

BOURDIEU (Pierre), « Le mort saisit le vif. Les relations entre histoire réifiée et histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°32-33, 1980, p.3-14.

DOGAN, (Mattei), « La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République », *Revue Française de Science Politique*, vol. 3, n° 2, 1953, p. 319-348.

GAXIE (Daniel), « Les logiques du recrutement politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, n°1, 1980, p. 5-45.

GRANOVETTER (Mark), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, 1973.

GUILLOIN (Michelle), « Les rapatriés d'Algérie dans la région parisienne », *Annales de Géographie*, vol. 83, n°460, 1974, p. 644-675.

SAVARESE (Eric), « Pieds-Noirs, Harkis, Rapatriés : la politisation des enjeux », *Pôle Sud*, vol. 24, n° 24, 2006, p. 3-14.

SEMPERE SOUVANNAVONG (Juan David), « Les *pieds-noirs* à Alicante », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 17, n° 3, 2001, p. 173-198.

#### *Contributions d'ouvrage*

REMY (Jean), « La transaction sociale : forme de sociabilité et posture méthodologique », in FREYNET (Marie-France), BLANC (Maurice) et PINEAU (Gaston) (dir.), *Les transactions aux frontières du social*, Chronique sociale, Lyon, p. 20-42.

#### *Travaux universitaires*

TROUPEL (Aurélia), *Disparités dans la parité. Les effets de la loi du 6 juin 2000 sur la féminisation du personnel politique local et national*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Nice-Sophia-Antipolis, 2006.

## METHODE

### *Ouvrages*

BEAUD (Stéphane) et WEBER (Florence), *Le guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Paris, 2010.

CEFAI (Daniel), *L'engagement ethnographique*, EHESS, Paris, 2010.

DUCHESNE (Sophie) et HAEGEL (Florence), *L'enquête et ses méthodes : les entretiens collectifs*, Nathan, Paris, 2004.

DUFOUR (Stéphane), FORTIN (Dominic) et HAMEL (Jacques) *L'enquête de terrain en sciences sociales : l'approche monographique et les méthodes qualitatives. Bibliographie annotée*, Editions Saint-Martin, Montréal, 1991.

FASSIN (Didier) et (BENSA) Alban, *Les politiques de l'enquête. Epreuves ethnographiques*, La Découverte, Paris, 2008.

WALSH C. (Katherine), *Talking About Politics. Informal Groups and Social Identity in American Life*, University of Chicago Press, 2004.

### *Contributions d'ouvrage*

BELIARD (Aude) et EIDELIMAN (Jean-Sébastien), « Au-delà de la déontologie. Anonymat et confidentialité dans le travail ethnographique », in FASSIN (Didier) et BENSA (Alban), *Les politiques de l'enquête. Epreuves ethnographiques*, La Découverte, Paris, 2008, p.123-141.

HASSENTEUFEL (Patrick), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP (dir.), *La méthode au concret*, PUF, Paris, pp. 105-124.

### *Articles*

BEAUD (Stéphane), « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, n°35, 1996

BIZEUL (Daniel), « Le récit des conditions d'enquête: exploiter l'information en connaissance de cause », *Revue Française de Sociologie*, Volume 39, Numéro 4, 1998, p. 751-787.

BOURDIEU (Pierre), « L'illusion biographique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62, 1986, pp.69-72.

FOURCAUT (Annie) « Les historiens et la monographie. L'exemple de la banlieue parisienne », *Politix*, n°7-8, 1989, pp. 30-34.

## TABLE DES MATIERES

Sommaire	p.4
Introduction	p.5
<b>Chapitre 1 : La démocratie de proximité sous Georges Frêche : genèse et dépolitisation d'une offre municipale</b>	p.46
Section 1 : La « vague rose » et ses ressacs : les ressorts sociopolitiques de l'implantation socialiste dans la ville de Montpellier	p.48
Section 1.1. : Georges Frêche et la « Vague Rose »	p.48
§1 Montpellier, bastion socialiste et fief politique	p.48
a) La génération des maires socialistes de 1977	p.48
b) vingt-sept ans de gouvernement municipal montpelliérain	p.49
§2 Georges Frêche et le cumul de mandats : une trajectoire nationale en demi-teinte	p.55
Section 1.2. : La nouvelle génération socialiste montpelliéraine	p.58
§1 Le socialisme héraultais : l'implantation rurale de la SFIO	p.58
§2 Le poids nouveau des classes moyennes urbaines salariées	p.60
§3 Georges Frêche et les universitaires dans la lutte pour le leadership socialiste montpelliérain	p.63
a) La concurrence du GAM	p.63
b) Georges Frêche et la neutralisation des notables locaux	p.64
Section 2 : La démocratie locale soluble dans le présidentielisme municipal	p.67
Section 2.1 : Nouveaux entrepreneurs politiques et renouvellement de l'offre municipale : la question de la démocratie locale	p.67
§ 1 Les années 1970 et la politisation éphémère des élections municipales	p.67
§2 Dépolitisation de la démocratie locale : comités de quartier et maisons pour tous	p.75
a) Léon, itinéraire d'un président de comité de quartier	p.75
b) Juliette et la satellisation des mouvements d'éducation populaire	p.83
Section 2.2 : La création des conseils de quartier au prisme des configurations clientélares de l'offre participative montpelliéraine.	p.89
§ 1 Les conseils de quartier sous tutelle mayorale	p.89
§2 Des espaces cooptés par les comités de quartier	p.93
<b>Chapitre 2 : Les adjoints de quartier. Configuration oligarchique du gouvernement municipale et contrôle socialiste des territoires</b>	p.100
Section 1 : Les adjoints de quartier et la redéfinition de la configuration exécutive municipale	p.101
Section 1.1 : L'exécutif à la veille des municipales de 2001 : réélections de Georges Frêche et tendance oligarchique du gouvernement municipal	p.101
§1 La sédentarisation exécutive des adjoints de Georges Frêche : émergence d'un clique exécutive	p.101

§2 Une configuration oligarchique <i>masculine et universitaire</i>	p.104
a) Une sélection sexuée	p.104
• La place des femmes dans les listes de Georges Frêche. Une prise en compte timide dans les discours de campagne	p.104
• De la liste à l'exécutif : une cooptation défavorable aux colistières	p.107
b) Le ciblage socioprofessionnel du recrutement des adjoints : la prime aux universitaires	p.110
• L'origine socioprofessionnelle des adjoints. Points de méthode	p.110
• L'exécutif municipal : une affaire de cadres	p.113
• L'enseignement supérieur : le vivier de recrutement privilégié des adjoints montpelliérains	p.114
Section 1.2 : La nomination des adjoints de quartier : une redéfinition des contours de l'élite exécutive	p.117
§1 Essoufflement de la stratégie unioniste et poussée électorale des écologistes aux municipales de 2001	p.117
§2 Les délégations de quartier : rétribution exécutive pour novices politiques	p.120
Section 2 : Les adjoints de quartier et le contrôle politique des territoires : institution d'un rôle déconnecté du marché cantonal	p.122
Section 2.1 : La combinaison du marché municipal et cantonal	p.125
§1 L'implantation progressive de l'étiquette socialiste dans les cantons montpelliérains	p.125
§2 La centralité du scrutin cantonal dans la carrière des élus municipaux	p.129
Section 2.2 : La clique exécutive à la conquête des cantons montpelliérains	p.133
§1 L'expérience municipale comme variable d'ajustement de l'éligibilité cantonale	p.133
a) Les candidats de droite : du cantonnement dans l'opposition municipale aux défaites cantonales	p.137
b) Les candidats socialistes : l'expérience exécutive municipale comme levier d'éligibilité cantonale	p.141
§2 les éligibles et leurs territoires. Implantation territoriale des conseillers généraux socialistes	p.144
a) Des conseillers généraux de droite solidement installés	p.144
b) Le contrôle des sections socialistes	p.146
<b>Chapitre 3 : Les adjoints de quartier. La difficile notabilisation d'acteurs politiques privés de ressources clientélares</b>	p.153
Section 1: L'adjoint en charge de la démocratie de proximité. Configuration clientélaire d'une offre municipale.	p.154
Section 1.1 : La démocratie de proximité dans la division du travail exécutif	p.154
§1 Les secteurs d'activités des exécutifs municipaux	p.154
§2 Adjoints « connexionnistes » et « adjoints du sol »	p.157
Section 1.2 : Serge Fleurence, un « adjoint du sol » en charge de la démocratie de proximité	p.164

§1 Les logiques de redistribution budgétaire de la Commission Montpellier au Quotidien	p.164
§2 La régulation du jeu concurrentiel des comités de quartier dans les nouvelles instances de 2001	p.167
§3 Constitution et entretien de soutiens au sein des services techniques de la ville	p.171
Section 2 : La délégation de quartier : usages sociaux d'un rôle exécutif privés de biens matériels	p.176
Section 2.1 : Une position dominée au sein de la structure d'autorité	p.176
§1 Délégations thématique et territoriale : une hiérarchisation contenue dans les débats parlementaires	p.176
§2 Un rôle institutionnel privé de ressources exécutives	p.178
Section 2.2 : La difficile notabilisation des adjoints de quartier	p.181
§1 L'accès au capital politique objectivé : un enjeu central de leur parcours municipal	p.182
§2 Les adjoints de quartier : l'impossible fidélisation de la clientèle associative	p.184
Section 2.3 : La délégation de quartier comme prolongement d'une notabilité localisée : le cas de l'adjointe en charge du quartier du Mas Drevon	p.186
§1 Le recrutement d'une responsable associative de quartier	p.186
a) Georges Frêche et la communauté pied-noir	p.186
• Une présence ininterrompue au sein du conseil municipal	p.186
• Une cooptation localisée : le quartier du Mas Drevon	p.189
b) Marlène Castre : trajectoire associative au sein de la communauté pied-noir du Mas Drevon	p.195
§2 La délégation de quartier : une marque de promotion sociale.	p.200
<b>Chapitre 4 : Quand l'administration se saisit de la proximité : Une remise en cause des pratiques clientélares</b>	p.204
Section 1: La reconfiguration <i>Mandrouiste</i> de la démocratie de proximité	p.205
Section 1.1 : Hélène Mandroux : démocratie de proximité et légitimation d'une nouvelle autorité mayorale	p.205
§1 Se légitimer par la proximité : appropriation du rôle mayoral	p.205
a) La « dé-présidentialisation mayorale »	p.205
b) Réévaluation des usages de la proximité	p.207
• La fin des réunions de quartier	p.207
• La proximité, un levier d'activation de la cohésion sociale	p.210
§2 Les déterminants sociopolitiques des usages de la proximité par Hélène Mandroux	p.211
a) Le médecin à l'écoute de ses patients	p.211
b) Un maire aux ressources politiques et institutionnelles limitées	p.214
• Une trajectoire électorale balisée par l'institution municipale	p.214
• Des ressources d'action publique locale concentrée dans la	p.217

Communauté d'Agglomération de Montpellier	
Section 1.2 : Revalorisation d'une délégation technique dans la hiérarchie exécutive : Patrick Vignal, un <i>outsider</i> en quête de légitimité politique	p.218
§1 « Je ne suis pas du sérail » : itinéraire d'un <i>outsider</i> politique	p.218
§2 « Démocratie de proximité, cohésion sociale et action territoriale » : nouvelle économie de la délégation.	p.222
Section 2 : Les Coordonateurs de Territoire. Une tentative d'autonomisation d'acteurs administratifs vis-à-vis de la tutelle politique	p.228
Section 2.1 : La Direction de l'Action Territoriale [DAT] : reconfiguration administrative de la démocratie de proximité	p.228
§1 Genèse d'une création institutionnelle : une réponse à des enjeux légaux et gestionnaires	p.228
a) Le nouveau Directeur Général des Services [DGS] et la territorialisation de l'action administrative	p.228
b) La municipalisation de la régie autonome des Maisons pour Tous	p.234
§2 Reclassement professionnel pour collaborateurs politiques	p.238
Section 2.2 : La redéfinition des espaces de transaction entre administration, élus et citoyens	p.241
§1 Mobilisation des réseaux associatifs de la ville et renouvellement de l'action publique locale	p.241
§2 Les coordonateurs de territoire dans la division du travail administratif : la fonctionnalisation d'un « bureau d'étude »	p.244
§3 Résister aux tentatives d' enrôlement des adjoints de quartier	p.248
<b>Chapitre 5 : le nouvel adjoint en charge de la démocratie de proximité : usages de la délégation au service d'une entreprise politique</b>	p.256
Section 1 : La délicate intronisation auprès des comités de quartier	p.257
Section 2 : Usages des crédits de proximité au service d'une entreprise politique	p.277
Section 2.1 : Les crédits de proximité : un produit d'appel du nouvel adjoint	p.277
Section 2.2 : A la recherche d'une nouvelle clientèle	p.281
§1 La nomination de nouveaux « partenaires de jeu » à la tête des conseils de quartier	p.281
§2 Fabrice et l'affirmation de son rôle redistributeur : la reproduction de logiques clientélares	p.286
Conclusion générale	p.296
Bibliographie	p.298
Table des matières	p.324
Résumé	p.328

## Résumé

La question posée par cette thèse est de savoir dans quelle mesure les adjoints en charge de la démocratie de proximité peuvent être considérés comme des acteurs engagés dans un travail de notabilisation politique faisant de leur délégation des espaces de recrutement et de mobilisation de soutiens. En posant cette interrogation, nous souhaitons questionner les rôles de ces adjoints et les usages qu'ils font de leur délégation en lien avec les pratiques clientélares de l'activité politique. C'est le projet de cette thèse qui vise à éclairer la transformation de l'économie des délégations dédiées à la démocratie de proximité, de leur fondement symbolique et matériel et de leurs usages en relation avec la transformation des configurations politico-administratives dans lesquelles évoluent les adjoints. Nous montrerons ainsi qu'un enjeu central de la prise de rôle des adjoints en charge de la démocratie de proximité réside dans leur capacité à mobiliser les ressources de leur délégation en biens de fidélisation politique, de satisfaction matérielle transmise sur la base d'échanges personnalisés. Aussi, loin des objectifs normatifs affichés par les promoteurs de la participation citoyenne, cette offre municipale fait l'objet d'usages clientélares. De ce point de vue, la réactivation de l'offre participative observée dans le gouvernement municipal d'Hélène Mandroux traduit une tentative de reconfiguration des échanges clientélares institutionnalisés depuis plus de trente ans et portés par des coalitions d'acteurs dans lesquelles adjoints et représentants associatifs partagent des intérêts autrement plus déterminants que des principes moraux ou idéologiques.

## Summary

The question treated by this thesis is to know to what extent mayor's councilors in charge of participatory projects use their executive position to build political leadership by recruitment and mobilization of supports among local society. By putting this interrogation, we analyze the role of these councilors and the use of their institutional resources in connection with clientelist practices of political activity. The demonstration aims at enlightening the transformation of executive positions dedicated to participatory democracy, their symbolic and material foundation and their uses in relation with the transformation of municipalities' political and administrative configurations. We demonstrate that those councilors convert their executive resources into material satisfaction transmitted on the basis of personalized exchanges with citizens. Far from the normative objectives promoted by political actors, participatory tools are in fact clientelist tools. From this point of view, the reactivation of participatory offer observed in Montpellier in 2008 is an attempt lead by new political actors to reconfigure clientelist exchanges institutionalized over the past twenty years.