



HAL
open science

Gouverner la “ démocratie locale ” urbaine

Cesare Mattina

► **To cite this version:**

Cesare Mattina. Gouverner la “ démocratie locale ” urbaine. Sociologie du Travail, 2008. hal-01835569

HAL Id: hal-01835569

<https://hal.science/hal-01835569v1>

Submitted on 7 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC0 - Public Domain Dedication 4.0 International License

Gouverner la « démocratie locale » urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice[☆]

Governing “local democracy” at the urban level: Neighborhood committees in Marseille, Toulon and Nice

Cesare Mattina

*Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES)–MMSH, 5, rue Château-de-l’Horloge,
B.P. 647, 13094 Aix-en-Provence cedex 2, France*

Résumé

Cette contribution, fondée sur un travail collectif de terrain approfondi, porte, à travers une analyse socio-historique et comparative, sur les enjeux de la mise en place des conseils de quartier dans les villes de Marseille, Toulon et Nice. Dans une perspective de sociologie politique de l’action publique, nous mettons l’accent sur les transformations socio-historiques des relations entre leaderships municipaux et associations de quartier (les comités de quartier). L’approbation de la loi Vaillant intervient dans un contexte local caractérisé par une grande légitimité historique de nature territoriale, institutionnelle et notabiliaire des comités de quartier. Elle remet en question cette légitimité en permettant aux leaderships politiques de ces trois villes de refaçonner les relations avec les intermédiaires et les notables des mondes de la « proximité » et de la « démocratie locale » urbaine. Mais cette possibilité est exploitée par les leaderships locaux tantôt pour confirmer, tantôt pour remettre en discussion le rôle des intermédiaire politiques du monde associatif. © 2008 Elsevier Masson SAS. Tous droits réservés.

Abstract

Coming out of a long period of collective fieldwork, this comparative sociohistorical analysis focuses on issues related to setting up neighborhood committees in the French cities of Marseille, Toulon and Nice. From the perspective of the political sociology of public action, attention is paid to changes in relations between municipal leaders and these committees. The Vaillant Act was passed in a local context where

[☆] Nous tenons ici à remercier Gilles Pinson pour la relecture attentive d’une première version de ce texte.
Adresse e-mail : cesare.mattina@free.fr.

these committees had major legitimacy territorially and institutionally as well as in terms of civic leadership. However, the Act disputed this legitimacy by allowing political officials in these cities to redesign relations with “middlemen” and with civic leaders and persons involved in this “local democracy”. Local authorities exploited this possibility — sometimes upholding and sometimes objecting to the role played by political middlemen from nonprofit organizations.

© 2008 Elsevier Masson SAS. Tous droits réservés.

Mots clés : Association ; Démocratie locale ; Gouvernement urbain ; Notabilité ; Quartier ; France

Keywords : Nonprofit organizations; Neighborhood committees; Local democracy; Municipal government; Leadership; Marseille; Toulon; Nice; France

Le 27 février 2002, le Parlement français, à l’initiative du ministre socialiste de l’Intérieur Daniel Vaillant, vote la loi n° 2002-276 dite « de la démocratie de proximité ». Que ce soit dans la présentation de ce projet de loi par son premier signataire, dans les débats parlementaires, ou dans le discours des médias, le terme de « proximité » tend à se confondre avec celui de « participation » ou de « démocratie participative », expressions également floues et mal définies (Blondiaux, 2005)¹. La loi Vaillant accentue cette confusion lorsqu’elle insère dans un chapitre de la loi intitulé « de la démocratie de proximité » des normes qualifiées de « participatives », comme celles instituant les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants. Prises dans le récent engouement pour la démocratie participative et délibérative, les sciences sociales participent parfois de cette confusion². En interprétant les conseils de quartier comme un dispositif accompagnant le développement de la démocratie participative, certains auteurs en font un nouvel outil de l’action publique dans un contexte d’expansion des logiques de la gouvernance (Bacqué et al., 2005).

Cette interprétation a deux inconvénients importants : tout d’abord, elle n’éclaire que partiellement les logiques politiques d’expansion de ces dispositifs d’implication des habitants dans les processus de décision ; ensuite, elle fait oublier la dimension historique d’espaces politiques locaux où les relations entre élites politiques et acteurs de la société locale s’inscrivent souvent dans la longue durée.

En premier lieu, une analyse principalement conçue dans l’optique d’une expansion des dispositifs participatifs au sein de l’action publique risque de marginaliser des facteurs explicatifs essentiels tels que les formes et les pratiques de gouvernement des sociétés locales, les stratégies électorales des élus et des partis politiques locaux, les relations et les équilibres de pouvoir entre élus et représentants de la société urbaine. Loin de toute opposition stérile entre gouvernement et gouvernance (Pinson, 2003; Le Galès, 2006), il nous semble que ces nouveaux dispositifs désignés pour accroître les espaces de la « démocratie locale » gagneraient à être interrogés par le croisement d’une analyse sociologique des pratiques politiques (d’acteurs tels que les élus, les partis politiques, les techniciens, les présidents d’association) et d’une sociologie de l’action

¹ Cela est d’autant plus vrai dans un contexte d’expansion des dispositifs législatifs évoquant très fréquemment la participation des citoyens (dénommés « habitants », « publics », « usagers », etc.) aux processus de décision publique (Lefebvre et Nonjon, 2003 ; Rui, 2004 ; Rui et al., 2001 ; Vallemont, 2002).

² Certains auteurs insèrent par exemple la loi Vaillant et les conseils de quartier dans le processus historique d’expansion du référentiel de la participation au sein de l’action publique (Rui, 2004 ; Bacqué et al., 2005).

publique³. De ce point de vue, nous verrons qu'une politique publique dite de proximité, comme celle consistant à introduire des conseils de quartier, vise à réorganiser les services publics municipaux sur les territoires urbains, en même temps qu'elle donne une opportunité aux leaderships politiques locaux de redéfinir les relations avec des groupes importants de la société urbaine, notamment ceux représentés au sein des milieux associatifs.

En second lieu, ces instruments d'une action publique « participative » ne s'insèrent pas dans un vide d'expérience historique et d'enjeux de pouvoir au sein des espaces politiques locaux. Les trois villes dans lesquelles nous avons mené notre recherche d'équipe⁴ — Marseille, Toulon et Nice — constituent de bons exemples d'une longue sédimentation sociopolitique et institutionnelle des relations entre les leaderships politiques municipaux et les différents secteurs de la société urbaine. La mise en place des conseils de quartier dans les années 2002–2003 arrive en effet dans des villes caractérisées par l'existence de comités de quartiers, associations loi 1901 anciennes (remontant pour certaines à la fin du XIX^e siècle), bien structurées (organisées en fédérations) et très fortement légitimées en tant qu'interlocutrices institutionnelles des différentes municipalités.

Cette recherche, qui n'a porté que sur la toute première phase de réception et de mise en place des conseils de quartier, entend donc éclairer, dans une perspective socio-historique et comparative, comment l'on gouverne les espaces politiques de la « démocratie locale » à l'échelle des quartiers urbains. Les résistances à la création des conseils de quartier (allant, nous le verrons, jusqu'à la non application de la loi à Marseille) et les différentes stratégies de recomposition des relations avec les milieux associatifs, ne peuvent être comprises en dehors d'une analyse remontant aux origines de ces associations loi 1901 très spécifiques que sont les comités de quartier. Dans un premier temps, nous nous pencherons donc sur la genèse — entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle — des comités de quartier dans les trois villes, en mettant l'accent sur les processus de mobilisation et de socialisation à la politique, qui passent essentiellement par des demandes d'ordre privé et personnel exprimées par les membres de ces associations auprès des élus municipaux et qui représentent un premier pas vers une institutionnalisation de ces comités. Dans un second temps, nous aborderons le processus historique de légitimation de ces comités qui conduit à la création, à partir des années 1960 tout particulièrement à Marseille et à Toulon, d'un lien privilégié avec les différentes municipalités. Enfin, en venant à la phase plus récente de mise en place des conseils de quartier prévus par la loi Vaillant, nous procéderons à une analyse des pratiques politiques et des modalités à travers lesquelles les différents leaderships politiques ont redessiné leurs relations avec les comités en redéfinissant, dans une logique de gouvernement de la vie politique locale, les notabilités politiques et sociales.

³ Nous sommes ici dans le prolongement d'une réflexion sur le croisement constant de la sociologie politique et de la sociologie de l'action publique concernant les élus, entamée personnellement et collectivement (Mattina, 2003 ; Mattina, 2007a ; Douillet et Robert, 2007).

⁴ Cette recherche a été menée collectivement, entre 2001 et 2003 par une équipe mixte de l'INRETS (Institut national de recherche sur les transports et la sécurité) et de l'association Arènes (Action, recherche, éducation pour les négociations locales sur les environnements) de Marseille dans le cadre d'un programme de recherche Action concertée incitative Ville (ACI Ville) pour le compte du ministère de la Recherche. Nous avons conduit une recherche comparative dans les trois villes (travail de terrain comportant la consultation et le traitement d'archives municipales, passation d'entretiens avec des membres de comités de quartier, des élus et des techniciens des trois villes, observation directe des premières séances de certains conseils de quartier). Les résultats de cette contribution sont le fruit d'un travail de terrain et d'une construction intellectuelle commune des nombreux membres de l'équipe : Étienne Ballan, Anne Le Guillou, Vincent Baggioni, Jean-François Duch, Pierrick Cézanne-Bert, Guillaume Hollard, Jean-Michel Fourniau. À eux tous, ainsi qu'à l'association CESSA (Centre d'études en sciences sociales appliquées) vont nos remerciements.

1. Le bonheur privé de l'action publique : la genèse des comités de quartier

« Ici, la démocratie de proximité s'applique déjà avec nos mairies de secteur, nos CICA [comités d'initiative et de consultation d'arrondissement], et depuis plus de cent ans, nos comités d'intérêt de quartier [CIQ] élus librement par la population. »⁵

Avec ces mots, exprimés juste quelques semaines avant l'approbation de la loi Vaillant, le maire de Marseille résume sa position en annonçant qu'il n'appliquera pas la loi. À Marseille, Toulon et Nice, la plupart des élus, dans leurs discours, affirment déjà répondre à l'exigence de participation citoyenne à travers la consultation régulière des comités de quartier ou à travers leur présence constante sur le terrain. De leur côté, la confédération générale des CIQ de Marseille, certaines fédérations de comités d'intérêt locaux (CIL) à Toulon et des comités de quartier niçois manifestent la crainte de voir leurs prérogatives amoindries par la mise en place d'un nouvel échelon d'administration⁶. On voit bien à quel point l'application de cette loi représente un enjeu de taille dans la redéfinition sociale et territoriale des relations entre le pouvoir politique urbain et des groupes importants de la société locale telles que les associations de quartier.

Le poids des comités de quartier sur la définition des espaces politico-institutionnels locaux, leur très grande visibilité dans la presse locale, la considération que les élus locaux tiennent d'eux sont autant d'éléments qui nous poussent à interroger leur genèse et leur rôle dans la société urbaine. Nous ne nous inscrivons pas ici dans le cadre d'une interrogation concernant l'engagement politique dans des associations (Neveu, 2000), ni sur une réflexion autour de la relation entre citoyens et pouvoir politique à partir du concept d'espace public (Blondiaux et Lévêque, 1998). L'étude historique des associations de quartier et de la politisation de leurs membres montre que nous sommes dans une tout autre dimension que celle d'une sphère publique bourgeoise dans le sens de Jürgen Habermas (1978). La demande que la population locale exprimait et exprime encore souvent aujourd'hui est, dans la plupart des cas, la continuation dans l'espace public d'exigences privées et personnelles liées aux conditions de vie et d'habitat. À la manière des populations du Var rural observées par Maurice Agulhon, les demandes privées et personnalisées exprimées dans l'espace public par l'action des CIQ deviennent un moyen pour des populations de se politiser, de se socialiser à la politique (Agulhon, 1978).

1.1. Croissance urbaine et politisation des comités de quartiers

À Marseille, Toulon et Nice, les comités de quartiers existent, dans certains cas, depuis plus d'un siècle. Les premiers comités marseillais datent des années 1870–1880, ceux de Nice et de Toulon respectivement des années 1900 et 1920. Le développement des comités dans les années 1920 et 1930 est surtout le reflet des mutations urbaines, suite à l'arrivée de nouvelles populations ouvrières en phase avec le besoin de main d'œuvre des industries locales dans le Midi de la France (Donzel, 1998 ; Agulhon, 1970). À Marseille et Toulon, les phénomènes d'immigration massive et l'installation de nouvelles populations dans certains quartiers ont souvent créé les conditions d'une urbanisation sauvage comportant la construction dans l'urgence de lotissements à proximité des usines et loin du centre ville (Césari, 1993). Ces habitations souvent isolées manquaient de services élémentaires, comme l'eau, l'électricité, la voirie et les égouts. À Nice, par exemple, on

⁵ J.-C. Gaudin, maire de Marseille, *La Provence*, 15 février 2002.

⁶ On parle de comités d'intérêts de quartier (CIQ) à Marseille, de comités d'intérêts locaux (CIL) à Toulon et de comités de quartier (CQ) à Nice.

retrouve dans les archives municipales les traces d'une formation historique des comités liée à des demandes de services urbains dans des quartiers nouvellement bâtis (canalisations d'eau et voiries privées). À Toulon, les premiers comités d'intérêts locaux (CIL) naissent dans les années 1920 dans une importante dynamique de développement urbain. La socialisation des besoins et la demande croissante de services ont donné lieu à des formes d'action organisées par ces groupements et associations. Les actions des individus et des organisations ont représenté autant de moyens de politisation et d'occasion d'apprentissage du politique (Lagroye, 2003). Dans un contexte historique d'élargissement du suffrage et d'une entrée progressive des masses dans la vie politique, les comités de quartier ont ainsi été les protagonistes d'une demande croissante vers la municipalité avec pour conséquence l'établissement de lieux d'échanges entre une partie de la population et les élus municipaux.

1.2. Comités de quartier, développement des relations de clientèle et socialisme municipal

L'histoire des comités de quartier en milieu urbain est liée à celle des caractéristiques sociales de la classe ouvrière méridionale et aux modalités de développement des relations clientélares dans ces sociétés urbaines. Le radicalisme et le socialisme méridional pris en tenaille entre les tendances révolutionnaires communistes et anarcho-syndicalistes ont toujours été proches du mouvement des associations laïques composées de classes moyennes plus enclines à des revendications pragmatiques et à l'établissement de liens personnalisés avec les élus et les responsables politiques (Agulhon et al., 1966).

À propos de Marseille, Philippe Sanmarco et Bernard Morel ont remarqué que «[...] le déterminant de la formation de la communauté marseillaise, c'est bien l'intégration horizontale qui fait fi des oppositions traditionnelles de classes pour trouver d'autres types de solidarité» (Sanmarco et Morel, 1985, p. 35). À cela il faut ajouter la tradition et l'importance historique des groupements d'éducation populaire, comme par exemple les Amis de l'instruction laïque (AIL) associations d'entraide et d'organisation des loisirs pour parents et enfants des milieux populaires. Ces groupements ont été en développement constant à Marseille de 1878 aux années 1930 et ont souvent structuré les premiers comités de quartier (Bleitrach et al., 1981, pp. 37–40).

Cependant, l'expansion des relations de clientèle dans les sociétés locales de ces villes du Sud n'est pas uniquement, ni principalement le fait de cultures politiques locales qui y seraient tout naturellement enclines. Elle est plutôt la conséquence des capacités institutionnelles qu'auraient les élus à redistribuer des ressources publiques à la fois collectives et individuelles à des individus et des groupes localisés (Mattina, 2007b). Cette dynamique peut être facilement retrouvée dans les cas de Marseille et Toulon⁷. L'élection du socialiste Siméon Flaissières à la mairie de Marseille en 1892 (jusqu'à 1902 et de 1919 à 1931) et la période de «socialisme municipal méridional» sont des moments révélateurs de l'expansion et de l'enracinement des relations clientélares dans la ville phocéenne. À Toulon également, à son arrivée dans la vie politique, Marius Escartefignes (maire de Toulon une première fois en 1904 et jusqu'en 1908, à nouveau élu de 1929 à 1940) s'inspire du socialisme municipal de S. Flaissières et comme son homologue, se montre très attentif aux aspirations populaires et ouvrières (Agulhon, 1980). La période du socialisme municipal est donc celle qui inaugure historiquement une distribution de plus en plus étendue de la part des municipalités et de ses élus de services et de biens collectifs et individuels aux électeurs. Malgré les moyens encore limités, elles commencent à distribuer des services publics (l'assainissement

⁷ Nice étant de ce point de vue assez différente, cf. *infra*.

des quartiers, l'amélioration des routes et des transports, l'accèsion à l'école), à embaucher du personnel à la mairie, à attribuer des aides sociales. Tout cela finit par modifier le rôle et la fonction des élus municipaux, du maire et de ses adjoints. La possibilité croissante de distribuer des services est un facteur qui accroît la fonction de médiation de ces élus entre les institutions et la population. Malgré le déclin successif du socialisme municipal, des habitudes s'installent, des pratiques s'institutionnalisent et l'élu prend progressivement le rôle de bienfaiteur et d'assistante sociale.

La mobilisation des habitants dans la vie associative locale trouve tout spécialement son origine dans la quête de satisfaction des questions privées et personnelles. La demande de services collectifs pour les quartiers représente le levier de l'établissement de relations à la fois interpersonnelles (entre l'élu-notable et le leader associatif du comité de quartier) et de groupes (entre l'association, regroupant les habitants du quartier, et l'institution municipale). Dans *Bonheur privé, action publique*, Albert Hirschman (1985) avait remarqué dans nos sociétés occidentales l'oscillation cyclique entre d'un côté une attitude de repli dans le bonheur privé à travers la défense d'intérêts personnels et, de l'autre, des comportements proches de l'engagement citoyen. Dans le cas des comités de quartier, nous sommes plutôt dans la fusion de ces deux éléments : la satisfaction du bonheur privé peut se faire à travers un engagement et une action dans la sphère publique. C'est le mobile matériel et la recherche d'un avantage de type privé qui génèrent une action collective.

2. La construction d'une légitimation historique des comités de quartier

Au-delà de certaines différences entre Marseille, Toulon et Nice, le développement de l'associationnisme de quartier intéresse de manière croissante, pendant tout le xx^e siècle, les différents leaderships municipaux. Pour le pouvoir municipal, les comités de quartier représentent des relais fondamentaux de communication avec la population locale, à travers des chemins descendants et ascendants : le but est à la fois d'avoir des relais auprès de la population afin que l'action publique municipale puisse être mieux acceptée et, à la fois, de s'assurer une présence d'hommes « de terrain » capables de faire remonter toute une série d'informations vers la mairie quant aux plaintes et aux demandes de la population (Rangeon, 1999). Dans l'après-guerre, les comités de quartier s'institutionnalisent de plus en plus et deviennent, parfois au détriment d'autres structures associatives, plus fortement légitimes pour prendre la parole au sujet du quartier et des choix d'aménagement qui s'y opèrent. En même temps que le pouvoir municipal institutionnalise les comités de quartier, il fait en sorte d'en absorber et d'en contrôler leur potentiel critique et leur éventuelle capacité à politiser le débat public. Au fil des décennies s'est créé dans ces trois villes (et plus particulièrement à Marseille et à Toulon) un lien très fort entre municipalités et comités de quartier qui porte à une grande légitimation historique de ces derniers. Les comités deviennent ainsi à la fois des acteurs et des instruments du gouvernement urbain.

2.1. Le pouvoir municipal en quête d'un courroie de transmission

« Monsieur L., président du CIQ de Menpenti, ami personnel de Vigouroux recommande le cas de Monsieur C. (7^e arrondissement) [...] qui a été éboueur temporaire cet été et qui aimerait obtenir un emploi à la mairie de Marseille (gardien, éboueur, manœuvre). »⁸

⁸ Voici ce que Mlle Orsoni, directrice du cabinet du maire de Marseille écrit à M. Malatesta, secrétaire particulier de Gaston Defferre pour lui communiquer la requête du président du CIQ Menpenti. Série 805W22, dossiers particuliers — cabinet du maire, archives municipales de Marseille, 1983–1986.

Avec des temporalités différentes selon les trois villes, mais avec des modalités semblables, les comités de quartier deviennent, sur la base de pratiques ordinaires et habituelles, des rouages du pouvoir municipal, une véritable prolongation de la machine municipale sur le terrain des différents quartiers urbains⁹. Les cas de Marseille et Toulon montrent, comparativement à Nice, un processus d'institutionnalisation des comités de quartier plus important et plus continu dans le temps.

Pendant ses deux mandatures à la mairie de Toulon, M. Escartefignes s'intéresse directement aux premiers CIL. En stimulant la création de comités dans plusieurs secteurs de la ville, il favorise la généralisation rapide de ces associations, qui se placent immédiatement dans le schéma des relations avec la mairie. Pendant les années 1930, la relation des CIL à la mairie se constitue selon un modèle qui est toujours en cours actuellement : le CIL rédige son cahier de doléances et le transmet à la mairie environ deux mois avant la tenue de son assemblée générale annuelle. Pendant ce temps, le directeur des services techniques de la ville fait circuler les demandes auprès de ses services, et prépare une réponse aux questions posées. Lors de l'assemblée générale du CIL, un élu est présent aux côtés des techniciens et expose les solutions proposées¹⁰. Dans la période d'après-guerre, suite aux destructions de secteurs entiers de Toulon, les comités deviennent des acteurs importants pour les interventions de restructuration. L'action souvent bénévole et volontariste des membres des comités à travers les fameuses « équipes de chocs » des années 1946–1950 a été très importante pour le rétablissement de meilleures conditions de vie dans la phase de reconstruction suite à la guerre. Avec l'arrivée à la mairie en 1959 de Maurice Arreckx, le leadership local se réorganise autour des cantons et conseillers généraux de la droite locale. M. Arreckx hérite de leur organisation et il leur conserve ce rôle d'interlocuteurs politiques et techniques de la municipalité. Aujourd'hui, le territoire toulonnais est entièrement maillé par 52 CIL organisés en trois fédérations (Ouest, Est et centre-ville).

En ce qui concerne Marseille, les opinions apparaissent assez concordantes pour affirmer que, dans les années 1960 et 1970, les CIQ sont devenus bien plus qu'auparavant un des rouages du leadership de G. Defferre (Sanmarco et Morel, 1985 ; Sanmarco et Morel, 1988 ; Rochu, 1983 ; Marion, 1989 ; Donzel, 1999). Le maire de Marseille et ses élus de l'époque en auraient fortement favorisé la création dans les différents quartiers, en incitant des sympathisants socialistes à fonder un comité là où ils habitaient ou ils travaillaient (dans le cas de commerçants). Les CIQ seront organisés à cette époque en fédérations d'arrondissements réunies à l'intérieur d'une confédération générale des CIQ de l'agglomération marseillaise (qui affirme aujourd'hui regrouper environ 225 comités dont 198 dans la commune de Marseille)¹¹. Des réunions régulières avaient lieu (et ont encore lieu avec Jean-Claude Gaudin) entre les présidents de CIQ, regroupés par fédération d'arrondissement, et le maire de Marseille. La mairie a fait des CIQ des partenaires privilégiés en ce qui concerne la vie et l'aménagement des quartiers (propreté, insécurité, circulation, espaces verts, etc.). Ainsi, beaucoup de présidents de CIQ sont devenus des rouages des politiques de redistribution clientélaire (Mattina, 2004). La demande privée et personnelle des habitants des différents quartiers permettait aux présidents de CIQ de se poser en notables-médiateurs entre la population et la mairie.

⁹ On retrouve ce phénomène dans d'autres villes, par exemple à Roubaix et à Lyon (Neveu, 1999 ; Neveu, 2001 ; Amzert, 2000).

¹⁰ Entretien avec Mme D., agent administratif de la mairie de Toulon.

¹¹ Le territoire marseillais est entièrement maillé par les CIQ organisés en fédérations d'arrondissement et en une confédération générale des CIQ. L'acteur principal de cette réorganisation des CIQ est René Olmeta, issu du monde associatif et qui sera président de la confédération de 1965 à 1977. René Olmeta a été le candidat de la gauche plurielle (battu) aux élections municipales de Marseille de mars 2001 face au maire sortant Jean-Claude Gaudin.

Par rapport à Marseille et à Toulon, le cas niçois présente un processus historique d'institutionnalisation des comités de quartier beaucoup plus incertain et fluctuant. Si aujourd'hui leur nombre s'élève à une cinquantaine, les comités de quartier niçois ont rarement plus de trente ans d'existence. De même, leur organisation géographique reste anarchique et leurs relations conflictuelles, plusieurs comités peuvent exister sur un même quartier, aucune structure fédérale ou confédérale n'est connue à ce jour. Cette situation est essentiellement la conséquence d'un engagement plus discontinu du leadership municipal (historiquement de la famille Médecin¹² qui a gouverné quasiment sans interruption la ville de 1928 à 1990) à contrôler et en même temps à institutionnaliser les comités de quartier au sein de la machine municipale. Selon Pierre Tafani (2003), par exemple, Jean et Jacques Médecin auraient davantage soigné leurs relations avec d'autres groupes et réseaux constitués dans la ville, notamment les lieux de réactivation de l'identité nissarde (clubs nautiques, jeux de boules), les groupements socioprofessionnels (CCI, association de commerçants...), et les réseaux occultes (franc-maçonnerie). Néanmoins, Jean Médecin s'attache dans la période d'après-guerre à créer une série de liens personnalisés avec les présidents de comités, sans forcément établir des structures institutionnelles *ad hoc* comme à Toulon et à Marseille. Il n'y avait à l'époque aucune structure permanente de gestion des doléances au sein de la mairie, mais plutôt une pratique de réception prioritaire et informelle des présidents de comités de quartier¹³. Après la mort de Jean Médecin en 1965 et jusqu'à 1977, les comités de quartier sont alors quelque peu abandonnés par la mairie. C'est avec Jacques Médecin et sous l'impulsion d'un de ses nouveaux adjoints, que l'on assiste à une reprise en main de la politique municipale envers les comités de quartier, ce qui va systématiser les liens de réciprocité entre la mairie et les comités¹⁴.

Hormis certaines exceptions, nous sommes loin d'un modèle associatif assurant un contre-pouvoir à la mairie et comportant culture participative et mobilisation citoyenne. Les revendications des comités sont extrêmement feutrées et inscrites dans la routine de la gestion municipale, sans que leur opposition ne soit gênante pour les services de la ville. Les différents leaderships ont historiquement stimulé et contrôlé la mise en place d'instances associatives de quartier, permettant de canaliser les foyers possibles de contestation et assurant en même temps des relais sociaux et politiques sur le terrain.

2.2. La triple légitimation des comités de quartier

À Marseille, Toulon et Nice, les comités de quartier ont donc historiquement acquis, même avec une intensité différente, un rôle politique de premier plan et surtout une grande légitimation qui en font des acteurs incontournables de l'espace public local. Cette légitimation est à notre sens de triple nature : territoriale, institutionnelle et notabiliaire.

¹² Sur la famille Médecin, cf. (Tafani, 2003 ; Garrigou, 1992).

¹³ « De tout temps les comités de quartier ont servi de courroie de transmission avec la mairie. C'étaient des notables, des notables charitables qui s'occupaient une fois l'an d'un Noël pour les petits vieux, avec des dons de la mendicité associative. Voilà c'était s'occuper des merdes de chien de quelques petites nuisances et la vie s'écoulait paisiblement. On était notable. » Entretien avec Monsieur B., président du comité de quartier du Port.

¹⁴ « J'offrais des affiches, deux pages de journal, des services qui pouvaient les intéresser [...] Il y avait la stratégie électorale, mais aussi l'intérêt du quartier. Quand on n'est pas complètement con, si on a la mairie, on ne la perd plus. On met des présidents de comités de quartier dans la commission municipale, et ils sont fiers comme Artaban. [...] cinquante pour cent des présidents de comités de quartier espèrent faire une carrière politique, mais peu réussissent. Ce qu'ils aiment, c'est être reçu dans le quart d'heure quand ils ont un problème à régler, être reçus comme des ministres. » Entretien avec Monsieur I., ancien conseiller municipal « médeciniste ».

Leur légitimation est d'abord de type territorial. Les comités de quartier sont, d'un point de vue juridique, des associations loi 1901 comme les autres, mais s'en différencient car ils peuvent se réclamer d'un territoire précis grâce à des découpages bien définis.

Les CIQ – nous l'avons vu pour les cas de Marseille et Toulon (Nice faisant exception) – couvrent tout le territoire de la commune. Les découpages de ces CIQ dessinés sur des cartes sont insérés dans les statuts officiels de l'association et déposés à la préfecture. La confédération générale des CIQ à Marseille et les trois fédérations de CIL de Toulon se chargent d'arbitrer et de résoudre les éventuels conflits de compétences et d'attribution entre différents comités.

Le fait de s'ériger en association d'un territoire (le quartier) ayant des délimitations précises donne aux comités une légitimité pour se réclamer compétents sur tous les problèmes du quartier et pour s'afficher comme les représentants de sa population. Cela leur confère un plus grand pouvoir symbolique par rapport à d'autres associations qui ne se réclament pas forcément d'un territoire précis, mais qui, peuvent tout de même, soulever des problèmes concernant le quartier. Cette légitimation territoriale est doublée dans le cas de certains comités recouvrant précisément des territoires à forte valeur identitaire (historique, touristique, etc.)¹⁵.

La deuxième légitimation est de nature proprement institutionnelle. Nous l'avons vu, en matière d'aménagement local, le pouvoir municipal a historiquement construit avec les comités de quartier une relation privilégiée excluant ou relativisant d'autres types d'associations loi 1901.

Les légitimations territoriale et institutionnelle sont renforcées par un troisième type de légitimation qu'elles contribuent aussi à engendrer. Ce type de légitimation concerne essentiellement les présidents de comités de quartier en tant qu'acteurs individuels : il s'agit d'une légitimation que nous qualifierons de notabiliaire. Les présidents de comités sont souvent des notables qui se sont construit une notoriété dans la société locale grâce à leur présence et à leur action dans le quartier (visibilité et capacité de médiation) et à la reconnaissance publique et institutionnelle que la mairie et les médias (les quotidiens locaux) leur ont offert. Ils s'érigent en véritables médiateurs entre une partie de la population et les pouvoirs publics, devenant ainsi des acteurs importants du gouvernement et de la gouvernance urbaine.

3. La création des conseils de quartier : entre redéfinition et confirmation des notabilités locales

C'est dans ces contextes caractérisés par une tradition ancienne de structuration des relations entre comités de quartier et municipalités qu'arrive en 2002 la loi « démocratie de proximité » avec ses conseils de quartier. Cette loi vient perturber, surtout à Marseille et Toulon, des équilibres sociopolitiques d'ancienne date, par la remise en cause potentielle du lien privilégié entre les municipalités et les comités de quartier, et surtout par la redéfinition possible des trois légitimités (territoriale, institutionnelle et notabiliaire) que nous venons d'évoquer.

Premièrement, la nouvelle loi remet en question la légitimation territoriale : la création d'une nouvelle échelle institutionnelle — plus étendue que les quartiers historiques — avec de nouveaux découpages décidés exclusivement par la mairie et qui ne tiennent pas forcément compte ni des quartiers historiques, ni des délimitations des comités de quartier, finit par créer d'inévitables dyscrasies entre ces nouvelles structures politico-administratives de proximité et les anciennes associations de quartier. Secondement, elle peut tendanciellement déstabiliser la légitimation

¹⁵ C'est le cas par exemple à Marseille du CIQ Panier dont le président, dans son action auprès des pouvoirs publics et de la presse locale, n'hésitait pas à mobiliser les ressources affectives et identitaires d'un quartier symbole de la ville (Mattina, 2004).

institutionnelle des comités : la possibilité donnée par la nouvelle loi à des associations *lato sensu* (pas forcément étiquetées « de quartier ») de rentrer dans les conseils de quartier finit par introduire une incertitude dans les rapports historiquement privilégiés entre comités et municipalités. La conséquence directe de ces deux remises en discussion est la déstabilisation potentielle de la légitimation notabiliaire des présidents des comités. Habités à des réunions à la mairie en face-à-face avec le maire, ainsi qu'à des relations interpersonnelles et directes avec les élus, les présidents de comité se voient contraints de partager les enjeux de la « proximité » avec d'autres acteurs, ce qui peut ouvrir un espace de redéfinition des notabilités politiques et sociales et une remise en cause de leurs monopoles dans l'intermédiation politique à l'échelle du quartier.

L'introduction des conseils de quartier prévue par la loi Vaillant est donc une opportunité de redéfinition des relations avec l'espace de l'intermédiation politique des comités de quartier et du monde associatif dont les différents leaderships municipaux vont se saisir (ou pas) à travers des modalités différentes témoignant parfois du sacre, de la confirmation ou de la remise en question des comités de quartier.

3.1. « Changer d'échelle » : les enjeux du découpage des conseils de quartier

Même dans leur diversité, nos trois d'études de cas montrent l'importance des enjeux que les nouvelles délimitations des conseils de quartier suscitent sur le relation au rôle des comités de quartier. L'hostilité à cette loi a en effet été directement proportionnelle au degré de structuration des comités dans la ville et à leurs liens institutionnels avec la mairie. Ce n'est donc pas un hasard si à Marseille, où la confédération générale des CIQ encadre au plus près les CIQ, il y a eu un rejet de cette loi — à la fois de la part des comités et des élus — allant jusqu'à sa non-application¹⁶. Ce n'est pas un hasard non plus si à Toulon, malgré les quelques résistances des CIL, la mairie a constitué ses conseils de quartier sur la base de compromis et si à Nice, où il n'existe aucune véritable coordination des comités, les conseils de quartier ont été plutôt favorablement reçus à la fois par le leadership de Jacques Peyrat et par certaines associations locales.

Nous l'avons dit, les nouveaux conseils de quartier impliquent la création d'espaces administratifs, géographiques bien plus grands qu'un « quartier historique » ou le quartier de compétence des comités. Les nouveaux découpages finissent pas représenter un vrai défi aux comités de quartier car ils les obligent à changer d'échelle par rapport à leurs territoires traditionnels. Ils sont maintenant contraints de soulever les problèmes à l'échelle de plusieurs quartiers, d'un secteur entier de la ville, voire de toute la ville. Si Marseille, avec son refus d'appliquer la loi, montre une volonté de conservation de sa définition des problèmes du local et de la proximité, Toulon, de ce point de vue, représente un cas extrêmement intéressant de cette nécessité de changer l'échelle de traitement des problèmes urbains.

Le 21 mars 2003, une délibération du conseil municipal toulonnais prévoit la création de dix conseils appelés non pas de quartier, mais « conseils de secteur »¹⁷. Leur découpage ne tient pas

¹⁶ Ce refus a même amené, le 13 mars 2003, cinq députés marseillais de l'UMP à se mettre en avant comme premiers signataires d'une proposition de loi visant à supprimer les conseils de quartier dans les communes de Paris, Lyon, Marseille, puisque déjà dotées, de par la loi, d'instances consultatives spécifiques (CICA).

¹⁷ Ces secteurs regroupent différents quartiers de la ville. Cette délibération précise le rôle des conseils de quartiers. Il s'agit d'instances de consultation et de concertation qui ont la fonction de recueillir les avis et propositions des habitants et de les transmettre à la municipalité : « Les conseils de secteurs mènent leur réflexion dans le cadre des thèmes généraux suivants : la voirie, les transports, l'urbanisme, l'aménagement des espaces publics, la sécurité, l'environnement. », Ville de Toulon, *Démocratie de proximité, les conseils de secteurs*, document photocopié, délibération de la mairie 21 mars 2003.

compte de celui des CIL qui se trouvent constamment traversés par les frontières des conseils de secteur¹⁸. Les entretiens passés avec les différents adjoints et avec des fonctionnaires du cabinet du maire montrent que, dans les critères de délimitation des conseils de secteur, on n'a sciemment pas voulu tenir compte des frontières des CIL. Ces nouveaux découpages les contraignent à changer les modes de revendication traditionnellement fondés sur des enjeux « micro locaux » (potelets, sens de circulation d'une rue, propreté, crottes de chiens, etc.). L'observation que nous avons menée des toutes premières réunions du conseil de secteur n° 7 (Champ de Mars, Saint-Jean du Var) nous fournit des éléments intéressants à cet égard. La deuxième adjointe de la mairie, qui assiste à la réunion présidée par l'adjointe de secteur, joue un rôle d'arbitre pédagogue : elle intervient régulièrement pour recadrer les débats lorsque certaines interventions se focalisent sur les problèmes d'une rue ou d'une place ou sur des questions paraissant trop proches du seul intérêt de tel ou tel CIL. Elle rappelle régulièrement les enjeux des conseils de secteurs tels qu'ils ont été définis par l'équipe municipale : discuter « de problèmes ou de projets structurants pour le secteur ». Les représentants de CIL semblent devoir apprivoiser leur nouveau rôle et ont du mal à se positionner. Certains intervenants associatifs s'appliquent d'ailleurs à faire une montée en généralité et à considérer des problèmes ou projets à l'échelle du secteur, conformément aux attentes de l'équipe municipale¹⁹.

Ce changement d'échelle semblent contraindre les CIL à pratiquer un exercice d'équilibriste : ils sont présents en tant que représentants de telle ou telle portion de territoire du secteur, mais ils leur est signifié que leurs interventions ne deviennent légitimes que dans la mesure où elles prennent en considération un territoire plus vaste, celui de l'ensemble du secteur.

3.2. *Les comités de quartier entre ouverture à la concurrence et sacre politique : le pouvoir d'inclusion/exclusion des maires*

Nous avons dit que la création des conseils de quartier ouvre une faille dans leur relation privilégiée avec la mairie. En effet, les comités se trouvent confrontés à l'ouverture concurrentielle d'espaces institutionnels à d'autres types d'associations. Or, si par les nouveaux découpages, les leaderships urbains de Toulon et Nice ont remis en question au moins une partie de leur légitimation territoriale, les modalités de composition des nouveaux conseils de quartier relèvent de logiques assez différentes selon les trois villes. Cependant, un élément de continuité avec le passé se dessine : les modalités de composition des conseils de quartier montrent que les comités continuent de conserver un rôle important dans le gouvernement de la démocratie locale.

Dans le cadre de la loi Vaillant, le législateur laisse un très large pouvoir discrétionnaire aux maires en matière de composition, de fonctionnement et de fixation des prérogatives des conseils de quartier²⁰. La ville de Toulon a choisi de constituer quatre collèges au sein de chaque « conseil de secteur » : un collège de six élus désignés par le conseil municipal ; un collège de

¹⁸ Les CIL, dont le périmètre se trouve à cheval entre deux conseils de secteur, sont obligés de choisir de façon exclusive celui dans lequel ils veulent siéger.

¹⁹ On retrouve ici un modèle comparable aux phénomènes de montée en généralité des associations s'opposant au TGV Méditerranée (Donzel, 1996 ; Fourniau, 1997 ; Lolive, 1999).

²⁰ À plusieurs reprises, la loi précise le caractère facultatif — et non pas le devoir — qu'à le conseil municipal de consulter, d'écouter les conseils de quartier, de leur affecter des locaux et des moyens financiers : « Les conseils de quartier *peuvent* être consultés par le maire et *peuvent* lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire *peut* les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. Le conseil municipal *peut* leur affecter des moyens sous la forme d'un local et de crédits de fonctionnement annuels. Loi 2002-276 du 27 février 2002, article 1^{er}-II. C'est également le conseil

« quatre représentants d'association œuvrant dans le secteur » ; un collège de cinq représentants de la population résidant ou travaillant dans le secteur ; un collège de représentants des comités d'intérêts locaux. Tous les 52 CIL de la ville de Toulon ont été inclus dans les conseils de quartier et insérés dans un collège spécialement conçu pour eux. À Nice, la répartition en collèges n'est pas très différentes. Par délibération du conseil municipal de Nice du 27 juin 2002 ont été créés 18 conseils de quartier, comportant la désignation, au scrutin proportionnel, d'un collège d'élus, d'un collège de représentants de comités de quartier et d'un collège de représentants de la population. À Nice, les associations loi 1901 non étiquetées « de quartier » se trouvent ainsi complètement exclues.

En effet, les pratiques concrètes en matière de composition des conseils montrent l'utilisation de ce large pouvoir discrétionnaire des élus et du maire qui se traduit par des choix d'inclusion ou d'exclusion. Ces logiques ont comporté des stratégies de légitimation de certains comités de quartier au détriment d'autres (qui en ont été exclus, notamment à Nice), d'exclusion ou d'inclusion de certaines associations sans référence au quartier (à Toulon) et d'individus (à Nice et à Toulon). La situation niçoise traduit de manière caricaturale le pouvoir quasi exclusif du maire et de la majorité municipale de coopter ou d'exclure les associations. Certains comités — notamment ceux qui s'étaient opposés au projet de la mairie d'extension du port — ont été volontairement tenus à l'écart des conseils de quartier. En ce qui concerne le collège des citoyens, un appel à candidature avait été passé dans *Nice-Matin* le 27 juin 2002. Ce mode de désignation a bien entendu été contesté : trop peu de publicité pour l'appel à candidatures, choix des représentants à la discrétion du maire, etc. Certaines personnes interrogées dans le cadre de notre enquête ont insisté sur les véritables logiques de cooptation adoptées par Jacques Peyrat dans la formation du collège des habitants.

À Toulon aussi, on retrouve des mécanismes d'exclusion d'associations et d'individus des conseils de quartier. Ces mécanismes semblent relever de logiques qui tendent à la stabilisation d'espaces consensuels de discussion et à la dépolitisation de la « démocratie locale » (Paoletti, 1999). Une adjointe au maire de Toulon nous a informé des modalités de choix des membres des conseils de quartier. Pour faire acte de candidature, les responsables d'associations ou représentants de la population ont dû lui envoyer une lettre de motivation et une description de leur structure associative ou de leurs engagements et convictions personnelles en tant que citoyens de la ville de Toulon. Malgré sa volonté affichée d'assurer une composition la plus large et ouverte possible de ces deux collèges, elle nous dit avoir rejeté certaines demandes : ainsi, certains conseillers généraux qui ont demandé de participer aux conseils de quartier se sont vus refuser leur requête ; certaines associations comme Attac-Var, considérées comme trop politisées, se sont également vues refuser l'accès aux conseils de quartier²¹.

Les modalités concrètes de la mise en place des conseils de quartier montrent à quel point les comités de quartier (en particulier à Toulon), même s'ils sont remis partiellement en question par la loi Vaillant, finissent par conserver une forte légitimité institutionnelle, notamment par l'existence d'un collège séparé. La perception que les élus en ont en tant qu'instance s'occupant essentiellement du cadre de vie et de la sociabilité, leurs fréquentes revendications d'« apolitisme » ou d'« apartitisme », les mettent à l'abri de mécanismes d'exclusion qui touchent des démarches plus ouvertement politiques (c'est le cas d'Attac-Var à Toulon) ou qui s'attaquent à des enjeux

municipal qui décide de leur périmètre. C'est encore une fois le conseil municipal qui fixe la dénomination, la composition et le fonctionnement des conseils de quartier ».

²¹ Entretien avec Mme P., adjointe au maire de Toulon, qui a activement participé à la mise en place des conseils de secteur à Toulon.

d'aménagement du territoire (c'est le cas de certains comités niçois opposés aux projets de la mairie d'extension du port). En effet, la dépolitisation des enjeux de la proximité et de la démocratie locale représente la garantie, pour le leadership politique urbain, du contrôle du territoire et une possible extension de son pouvoir. De ce point de vue, sont exemplaires les déclarations d'un chargé de mission de la mairie de Nice qui explique que les comités de quartier ont essentiellement la fonction de réactiver le lien social et non pas de faire de la politique²². Un espace public conflictuel ou du moins dialectique sur les choix d'aménagement ne semble donc pas souhaitable à l'échelle du quartier pour les leaderships municipaux.

L'analyse comparative des trois villes montre des situations assez différentes quant à la redéfinition du rôle des comités de quartier et des notabilités politiques au sein de la société urbaine. La situation diverge assez radicalement entre Nice et Toulon d'un côté et Marseille de l'autre. Dans les deux premières villes, l'introduction des conseils de quartier détermine une remise en question, même si elle est somme toute assez modérée, du rôle traditionnel des comités et de leurs relations privilégiées avec le pouvoir municipal. Les élus sont souvent dans une attitude ambivalente par rapport aux comités. D'une part, leur représentativité par rapport à la population est fortement questionnée : considérés comme vieillissants et composés essentiellement de retraités et de non actifs, ils sont souvent renvoyés à la dimension très locale de leurs revendications (la propreté, les crottes de chiens, l'insécurité). D'autre part, les municipalités et leurs élus ne peuvent se passer de les solliciter via les canaux privilégiés des relations interpersonnelles ou ceux des échanges quotidiens avec notamment les services techniques de la ville, confirmant ainsi (bien plus à Toulon qu'à Nice) leur légitimité historique. À plus forte raison à Marseille, la non application de la loi Vaillant en matière de conseils de quartier représente un véritable sacre des CIQ et du rôle de notables que leurs présidents revêtent.

4. Conclusion

Contrairement à certaines surinterprétations, la loi « démocratie de proximité » instituant les conseils de quartier ne participe pas du processus d'élargissement de la participation des citoyens à la décision publique et, encore moins, à une supposée démocratisation de la vie politique locale. Cette loi — et les trois cas concrets que nous avons observés le montrent bien — s'inscrit dans une savante articulation de logiques organisationnelles de la gouvernance urbaine et un souci de façonnement de l'espace de la *polity* municipale (celui des multiples relations entre leaderships politiques et sociétés urbaines) typique d'une logique du gouvernement des espaces politiques locaux. La présentation du projet de loi « démocratie de proximité » par son premier signataire et les débats parlementaires successifs montrent clairement que cette loi s'inscrit dans un processus d'approfondissement de la décentralisation²³. Localement, les effets les plus importants de cette loi portent sur l'organisation territoriale et la déconcentration des services municipaux à l'intérieur

²² Ce chargé de mission niçois remarque le caractère fortement contestataire de certains comités de quartier et regrette qu'ils oublient souvent leur utilité première qui est, selon lui, de créer du lien social. Les comités de quartier sont pleinement dans leur rôle lorsqu'ils organisent des repas de quartier. Son idée est d'ailleurs de réactiver la tradition des « mai » qui sont des fêtes patronales à l'échelle d'un quartier. Extrait de l'entretien avec Monsieur P., chargé de mission à la mairie de Nice.

²³ Cf. la présentation de la loi « démocratie de proximité » de la part du ministre Daniel Vaillant devant les sénateurs le 8 janvier 2002. Voici comment le ministre socialiste débute sa présentation : « Le projet de loi relatif à la démocratie de proximité que vous examinez à partir d'aujourd'hui s'inscrit dans la nouvelle étape de la décentralisation engagée par le Premier ministre le 27 octobre 2000 à Lille ».

des villes de plus de 80 000 habitants. Ici, logiques de la gouvernance et du gouvernement urbain se croisent constamment.

À Nice par exemple, les conseils de quartier participent du souci de proximité affichée par la mairie, en vue d'une plus grande efficacité des services municipaux. L'usage récurrent de la notion de participation dans le discours des élus ne doit pas être comprise comme une étape vers le partage de la décision avec les administrés. Il traduit plutôt le souci de mieux connaître les attentes des habitants dans le but d'améliorer l'efficacité des services techniques municipaux (Bacqué et al., 2005). Cependant, nous avons pu voir que l'analyse des transferts de compétences pour une meilleure gouvernance de la ville, sans la prise en compte des enjeux de pouvoir et de redéfinition des équilibres à l'intérieur de la société urbaine, conduit à cacher un élément central de ces processus. Réorganiser les services municipaux sur des territoires plus restreints et plus proches des habitants veut aussi dire chercher à mieux récolter des informations de la population locale qui puissent remonter vers les leaders politiques. Cela comporte également une redéfinition des enjeux de l'intermédiation politique et des relations entre leadership et société urbaine tant du côté des élus que de celui des associations. À Toulon par exemple, les élus qui se sont mis à présider les conseils de secteur sont devenus des véritables interlocuteurs de la mairie auprès des acteurs de ce nouvel échelon administratif. Dans beaucoup d'autres villes qui ont appliqué la loi, on assiste à la création d'« adjoints de quartier », ce qui amène à la construction de nouveaux profils de carrières politiques en lien avec ce nouveau territoire politique. Cette redéfinition des notabilités passe donc par une territorialisation ultérieure des élus municipaux au niveau du quartier, qui peut servir à mieux encadrer l'intermédiation politique et à contrôler la notabilité locale.

L'analyse des modalités de mise en place des conseils de quartier dans le cadre de l'application de la loi Vaillant nous a finalement paru un bon moyen de tirer des enseignements sur les nouveaux enjeux du gouvernement urbain²⁴ et du pouvoir politique dans la ville. Gouverner la démocratie locale est un enjeu essentiel du gouvernement et de la gouvernance urbaine. Un leadership politique a besoin à tout moment de maîtriser cet espace d'interrelations entre élus et institutions politiques locales d'un côté et société urbaine organisée en associations de l'autre. Gouverner la démocratie locale urbaine implique la maîtrise de deux opérations : d'abord, la construction des conditions d'acceptabilité des projets d'aménagement urbain auprès de la population par le tissage des liens continus (faits d'échanges d'informations et de services) avec les associations et leur notables ; ensuite, la création des conditions pour une réélection possible par une présence des élus — directe ou par délégation auprès des notables associatifs — sur le terrain. Les relations de pouvoir entre leadership politique et société urbaine, la recherche d'une légitimité historique et territoriale de la part des acteurs associatifs au sein de la société locale, les enjeux liés au leadership entre partis et leaders politiques nous ont semblé en effet structurer les politiques publiques locales de proximité autant qu'elles sont structurées par eux.

²⁴ Le terme de « gouvernement urbain » garde pour nous toute sa pertinence s'il est entendu dans le sens de la nécessaire agrégation de multiples demandes représentatives d'intérêts impossibles à satisfaire en même temps (Leca, 1996, p. 347). Gouverner, c'est aussi donner une direction qui « [...] n'est pas un mouvement en sens unique, du "haut" vers le "bas", purement fondé sur un crédit de confiance sur lequel le leadership gouvernemental pourrait tirer et qu'il pourrait créer par un effet d'entraînement » ((Leca, 1996, p. 348). Ce point de vue plus général n'est pas très loin de ce que Olivier Borraz affirme à propos du gouvernement local. Selon lui, le terme de « gouvernement » souligne de façon plus juste « [...] la capacité des institutions locales à répondre aux problèmes que rencontre un territoire, à assurer son intégration politique et sociale, à représenter les différents intérêts et groupes sociaux qui composent le territoire » (Borraz, 2000, p. 13).

Références

- Agulhon, M., 1970. Une ville ouvrière au temps du socialisme utopique. Toulon de 1815 à 1851. Mouton, Paris-La Haye.
- Agulhon, M., 1978. La République au village. Seuil, Paris.
- Agulhon, M. (Ed.), 1980. Histoire de Toulon. Privat, Toulouse.
- Agulhon, M., Busquet, R., Bourrilly, L., 1966. Histoire de la Provence. PUF, Paris.
- Amzert, M. (Ed.), 2000. Du cadre de vie à l'espace public. Les paradoxes des jeux de l'échange entre associations d'habitants et élus locaux. CIL/UCIL dans l'agglomération lyonnaise. Rapport de recherche pour le ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, 2 volumes.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., Sintomer, Y. (Eds.), 2005. Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative. La Découverte, Paris, pp. 9–46.
- Bleitrach, D., Lojkin, I., Oary, E., Delacroix, R., Mathieu, C., 1981. Classe ouvrière et social démocratie : Lille et Marseille. Éditions sociales, Paris.
- Blondiaux, L., 2005. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. In: Bacqué, M.-H., Rey, H., Sintomer, Y. (Eds.), Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative. La Découverte, Paris, pp. 120–137.
- Blondiaux, L., Lévêque, S., 1998. La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le xx^e arrondissement. In: Neveu, C. (Ed.), Citoyenneté et territoire. L'Harmattan, Paris, pp. 17–82.
- Borraz, O., 2000. Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. Pôle Sud 13, 11–26.
- Césari, J., 1993. Les quartiers Nord de Marseille : ni banlieues, ni ghettos mais. *Panoramix* 2 (12).
- Donzel, A., 1996. L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée. *Techniques, territoire et sociétés* 31.
- Donzel, A., 1998. Marseille. L'expérience de la cité. Anthropos, Paris.
- Douillet, A.-C., Robert, C., 2007. Les élus dans la fabrique de l'action publique locale. *Sciences de la société* 80.
- Fourniau, J.-M., 1997. La portée du conflit du TGV Méditerranée. *Écologie et politique* 21, 61–75.
- Garrigou, A., 1992. Le boss, la machine et le scandale. La chute de la maison Médecin. *Politix* 17, 7–35.
- Habermas, J., 1978. L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise. Payot, Paris.
- Hirschman, A.-O., 1985. Bonheur privé, action publique. Fayard, Paris.
- Lagroye, J. (Ed.), 2003. La politisation. Bélin, Paris.
- Leca, J., 1996. La gouvernance de la France sous la Cinquième république ; une perspective de sociologie comparative. In: D'Arcy, F., Rouban, L. (Eds.), De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne. Presses de Science Po, Paris, pp. 329–365.
- Lefebvre, R., Nonjon, M., 2003. La démocratie locale en France. Ressorts et usages. *Sciences de la Société* 80, 9–28.
- Le Galès, P. (Ed.), 2006. Gouvernement et gouvernance des territoires, partie 3 : « la gouvernance est-elle démocratique ? ». La Documentation française, Paris.
- Lolive, J., 1999. Les contestations du TGV Méditerranée. L'Harmattan, Paris.
- Marion, G., 1989. Gaston Defferre. Albin Michel, Paris.
- Mattina, C., 2003. La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille. Thèse de l'Institut d'études politiques de Grenoble.
- Mattina, C., 2004. L'intermédiation politique des présidents de comités d'intérêt de quartier : le territoire de la notabilité. In: Fournier, P., Mazzella, S. (Eds.), Marseille, entre ville et ports. Les destins de la rue de la République. La Découverte, Paris, pp. 82–96.
- Mattina, C., 2007a. Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain. In: Robert C., Douillet A.-C. (Eds.), La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique. *Sciences de la Société*, 71, numéro spécial.
- Mattina, C., 2007b. Clientelism and Political Regulation in the Urban Government: a Comparative Analysis of Naples and Marseilles. *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (1), 73–90.
- Neveu, C., 1999. Quel(s) espace(s) public(s) pour les « habitant » ? Réflexions autour de l'expérience de comités de quartier à Roubaix. In: CRAPS/CURAPP (Ed.), La démocratie locale. Représentation, participation et espace public. PUF, Paris, pp. 347–365.
- Neveu, C. (Ed.), 2000. Espace public et engagement politique. L'Harmattan, Paris.
- Neveu, C., 2001. Les comités de quartier de Roubaix aux prises avec la politique de la ville. Un exemple d'associations phagocytées par la municipalité. *Les Annales de la recherche urbaine* 89, 79–85.
- Paoletti, M., 1999. La démocratie locale française. Spécificité et alignement. In: CRAPS/CURAPP (Ed.), La démocratie locale. Représentation, participation et espace public. PUF, Paris, pp. 45–62.

- Pinson, G., 2003. Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et politiques* 50, 39–56.
- Rangeon, F., 1999. Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ? In: CRAPS/CURAPP (Ed.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. PUF, Paris, pp. 329–365.
- Rochu, G., 1983. *Marseille, les années Defferre*. Alain Moreau, Paris.
- Rui, S., 2004. *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*. A. Colin, Paris.
- Rui, S., Ollivier-Trigalo, M., Fourniau, J.-M. (Eds.), 2001. *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?* Arcueil/INRETS, Paris.
- Sanmarco, Ph., Morel, B., 1985. *Marseille. L'endroit du décor*. Edisud, Aix-en-Provence.
- Sanmarco, Ph., Morel, B., 1988. *Marseille : l'état du futur*. Edisud, Aix-en-Provence.
- Tafari, P., 2003. *Les clientèles politiques en France*. Éditions du Rocher, Monaco.
- Vallemont, S. (Ed.), 2002. *Le débat public : une réforme dans l'État*. LGDJ, Paris.